



**HAL**  
open science

# Les modes de gouvernance des associations : une analyse dans le secteur médico-social du handicap

Houévi Hounkpatin

► **To cite this version:**

Houévi Hounkpatin. Les modes de gouvernance des associations : une analyse dans le secteur médico-social du handicap. Sociologie. Université Rennes 2, 2022. Français. NNT : 2022REN20002 . tel-03847736

**HAL Id: tel-03847736**

**<https://theses.hal.science/tel-03847736v1>**

Submitted on 10 Nov 2022

**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 DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITÉ RENNES 2

ÉCOLE DOCTORALE N° 604  
*Sociétés, Temps, Territoires*  
Spécialité : « *Economie et Société* »

Par

« **Houévi Richelle HOUNKPATIN** »

« **Les modes de gouvernance des associations : une analyse dans le secteur médico-social du handicap** »

Thèse présentée et soutenue à « Rennes », le « 04 janvier 2022 »

Unité de recherche : Laboratoire interdisciplinaire de Recherche en Innovations Sociétales (LiRIS-EA 7481)

## Rapporteurs avant soutenance :

Francesca PETRELLA  
Simon CORNÉE

*Professeure des universités, Aix-Marseille Université*  
*Maître de conférences HDR, Université Rennes 1*

## Composition du Jury :

Sandra CAMUS  
Emmanuel BIOTEAU  
Jennifer URASADETTAN  
Jean-Yves DARTIGUENAVE

*Professeure des universités, Université d'Angers*  
*Professeur des universités, Université d'Angers*  
*Maître de conférences HDR, Université Rennes 2*  
*Professeur des universités, Université Rennes 2*

Directeur de thèse : Pascal GLEMAIN *Maître de conférences HDR, Université Rennes 2*

## Invité

Marc MARHADOUR

Tuteur CIFRE- Ancien Directeur Général de l'Adapei de Loire-Atlantique

# THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE RENNES 2

ECOLE DOCTORALE N° 604  
*Sociétés, Temps, Territoires*  
Spécialité : « *Economie et Société* »

Par

**« Houévi Richelle HOUNKPATIN »**

**« Les modes de gouvernance des associations : une analyse dans le secteur médico-social du handicap »**

Thèse présentée et soutenue à « Rennes », le « 04 janvier 2022 »

Unité de recherche : Laboratoire interdisciplinaire de Recherche en Innovations Sociétales (LiRIS-EA 7481)

**Rapporteurs avant soutenance :**

Francesca PETRELLA *Professeure des universités, Aix-Marseille Université*  
Simon CORNÉE *Maître de conférences HDR, Université Rennes 1*

**Composition du Jury :**

Sandra CAMUS	<i>Professeure des universités, Université d'Angers</i>
Emmanuel BIOTEAU	<i>Professeur des universités, Université d'Angers</i>
Jennifer URASADETTAN	<i>Maître de conférences HDR, Université Rennes 2</i>
Jean-Yves DARTIGUENAVE	<i>Professeur des universités, Université Rennes 2</i>

Directeur de thèse : Pascal GLEMAIN *Maître de conférences HDR, Université Rennes 2*

**Invité**

Marc MARHADOUR Tuteur CIFRE- Ancien Directeur Général de l'Adapei de Loire-Atlantique

*L'Université de Rennes n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.*

# REMERCIEMENTS

Ce travail doctoral n'aurait pu aboutir sans l'accompagnement, le soutien et la bienveillance de nombreuses personnes intervenues à différentes étapes de sa concrétisation. Je tiens particulièrement à leur adresser mes sincères remerciements.

## ***Aux acteurs de la première heure et de toujours***

Pascal Glémain, mon directeur de thèse, qui a accepté, dès les premiers instants où ce projet de recherche est né, de m'encadrer et de me faire grandir dans ce cheminement de jeune chercheure. Vos interrogations, remarques et commentaires constructifs ont nourri mes réflexions et ont contribué à l'amélioration de ce manuscrit. Merci pour votre disponibilité, votre écoute et vos encouragements lorsque je m'égarais.

Marc Marhadour, responsable scientifique de la thèse CIFRE, directeur général (DG) de l'Adapei de Loire-Atlantique au moment de sa réalisation, pour avoir cru en moi et m'avoir fait confiance. Votre expertise et grande connaissance du secteur médico-social et votre ancienneté au sein de l'association ont constitué des atouts pour ce travail de recherche. J'ai beaucoup appris à vos côtés et vous remercie pour l'autonomie au travail, les coups de fil pour rencontrer des personnes à interviewer.

## ***Pendant la thèse***

Poursuivant sur ce volet « Adapei », je remercie Sophie Biette, présidente de l'Adapei, qui a accepté de s'engager, tout comme le DG, dans cette aventure CIFRE ; une première pour l'association. Merci à l'ANRT pour nous avoir donné les moyens financiers de sa réalisation. Je remercie également Florence Parois, administratrice, présidente de la section Nantes pour son accueil pendant mon année d'observation de cette section bénévole. Merci à Arnaud Goasguen, DG de l'Adapei de Loire-Atlantique, pour sa disponibilité lors de nos points d'avancement.

Un grand merci à tous mes anciens collègues du Siège. Je pense tout particulièrement à Sabrina, « ma seconde responsable » pour la collaboration et les apprentissages à ses côtés. Merci à Chloé et Elisabeth de la direction générale pour nos échanges et vos réponses promptes à mes sollicitations. J'adresse aussi mes remerciements à Sylvie N. et Mathilde pour leur disponibilité, à Sandrine pour le covoiturage. Je remercie toutes les personnes, que je ne pourrai nommer, rencontrées au cours d'entretiens ou de séminaires, que ce soit à l'Adapei ou en dehors, qui ont rendu possible la réalisation de cette recherche.

## ***Aux équipes universitaires***

Dans cette catégorie, mes remerciements s'adressent, en premier lieu, aux membres de mon comité de suivi individuel de thèse (CSI), Frédérique Chédotel et Gaël Henaff qui ont accepté d'endosser ce rôle et de l'assumer pleinement lors de nos rendez-vous annuels. Nos échanges ont toujours été constructifs, m'ont aidée à prendre de la hauteur et à persévérer dans le travail. Un grand merci à

Frédérique Chédotel pour la mise en contact avec Marie-Laure Le Berrigaud, une rencontre décisive pour la méthodologie de la recherche. Merci Marie-Laure de m'avoir montré la voie de la rigueur méthodologique et rédactionnelle, de m'avoir décomplexée sur certains questionnements.

Je remercie également les co-directeurs du LiRIS (EA 7481), Anne-Laure Le Nadant et Gaël Henaff, pour leur disponibilité et écoute lors de mes sollicitations ; l'ensemble des chercheurs et doctorants du LiRIS, pour nos échanges au cours de séminaires ou ateliers ainsi que toute l'équipe administrative du LiRIS, en particulier, Véronique et Elise qui ont facilité mes démarches.

Je n'oublie pas, celles que j'appelle affectueusement, mes sœurs de thèse, Elisa Roblot et Christella Kwizera, doctorantes du LiRIS. Sans vos encouragements, vos soutiens et nos échanges, je n'en serais pas là. Merci les filles !

#### ***Aux évaluateurs de ma thèse***

Je remercie vivement Madame Francesca Petrella et Monsieur Simon Cornée qui ont accepté d'être les rapporteurs de cette thèse. J'adresse également mes remerciements à ses examinateurs, Madame Jennifer Urasadettan et Monsieur Jean-Yves Dartiguenave ainsi qu'à la présidente du jury, Madame Sandra Camus. Je vous remercie tous de l'honneur que vous me faites, par votre participation et présence au jury.

#### ***A mes amis et proches***

Je remercie mes amis et tout particulièrement, Laurie et Niel-Horace, mes amis de « l'Est », dont les : « *tu vas y arriver ! tu finis quand ? ça avance ?* », un mélange de soutiens et d'encouragements indéfectibles, d'incompréhensions parfois sur ce travail qui paraît « interminable », a été moteur à différents moments de mon parcours. Merci à Safwane pour sa présence, ses bons petits plats et son soutien. Merci à ma petite sœur chérie Gaël pour sa positivité, merci à mes adorables parents, Samuel et Josiane (loin des yeux, près du cœur !), pour leur patience, leur amour et leur tendresse. Merci infiniment, Papa et Maman, pour votre relecture efficace, dans la dernière phase du *sprint*. Je vous dédie ces lignes.

# SOMMAIRE

REMERCIEMENTS .....	2
SOMMAIRE .....	4
LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES .....	6
LISTE DES FIGURES.....	8
LISTE DES ENCADRES .....	9
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	10
INTRODUCTION GENERALE .....	14
1- L’association, de quoi parle-t-on : le contexte de la recherche .....	15
2- Problématique de la thèse .....	31
3- Positionnement théorique de la recherche .....	34
4- Le design de la recherche : posture et méthode de la recherche en Sciences de Gestion.....	35
5- La structure de la thèse.....	35
Partie I : Fondements théoriques et méthodologiques de la thèse.....	39
Introduction à la première partie.....	39
Chapitre 1 : Des repères théoriques aux modèles de gouvernance .....	40
Introduction au chapitre 1 .....	40
1- La gouvernance, un objet théorique à clarifier .....	40
2- Apports et limites des sciences économiques et de gestion à la gouvernance des associations	49
3- Les théories hétérodoxes de l’ESS à l’épreuve de la gouvernance des associations	
gestionnaires .....	73
4- A la recherche de modèles de gouvernance pour les associations.....	101
Conclusion au chapitre 1 .....	119
Chapitre 2 : Epistémologie et méthodologie de la recherche.....	120
Introduction au chapitre 2 .....	120
1- Fondements épistémologiques de la recherche .....	120
2- Méthodologie de la recherche .....	132
3- Précisions sur le terrain de la CIFRE .....	138
Conclusion au chapitre 2 .....	169
Conclusion à la première partie .....	170
Partie II : La formalisation du cadre de la gouvernance interne : entre gouvernance formelle et	
gouvernance informelle .....	171
Introduction à la partie II.....	171
Chapitre 3 : Les fondements de l’analyse critique de la gouvernance de l’Adapei de Loire-Atlantique	
.....	176

Introduction au chapitre 3 .....	176
1- Le cadre juridico-légal des associations : statuts, règlement intérieur.....	176
2- Projet associatif et principes de gouvernance : un dépassement du cadre formel.....	199
Conclusion au chapitre 3 .....	231
Chapitre 4 : Analyse longitudinale de la transformation des fonctions de gouvernance associative	232
Introduction au chapitre 4 .....	232
1- Les dirigeants bénévoles et la gouvernance .....	233
2- Les dirigeants salariés dans le système de gouvernance .....	268
3- Discussions des représentations de la gouvernance par les dirigeants bénévoles et salariés	285
Conclusion au chapitre 4 .....	296
Conclusion à la partie II .....	297
Partie III : Les fondements et les modalités partenariales de la gouvernance associative.....	298
Introduction à la partie III.....	298
Chapitre 5 : La gouvernance territoriale : la dimension oubliée des modèles de gouvernance.....	299
Introduction au chapitre 5 .....	299
1- « Le territoire », lieu d’institutionnalisation de l’utilité sociale de l’Adapei de Loire-Atlantique	300
2- Faire territoire : les parties prenantes d’une gouvernance multi-niveaux et territorialisée ..	331
Conclusion au chapitre 5 .....	350
Chapitre 6 : Analyse longitudinale des relations aux pouvoirs publics .....	352
Introduction au chapitre 6 .....	352
1- Remise en perspective historique des relations entre associations et pouvoirs publics.....	353
2- Les relations entre associations et pouvoirs publics à l’aune de leur financement.....	365
3- Les coopérations dans le médico-social .....	385
4- Relations entre associations et pouvoirs publics : ce qu’en disent les acteurs .....	407
Conclusion au chapitre 6 .....	417
Conclusion à la partie III .....	419
CONCLUSION GENERALE .....	420
1- Apports et limites de la recherche .....	421
2- Les perspectives de recherche .....	434
Bibliographie.....	449

# LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Capacités d'accueil selon le statut juridique en %

Tableau 2 : Capacité d'accueil des enfants et adolescents handicapés selon la catégorie d'établissement (Période de référence : 2018 ; Unité : nombre)

Tableau 3 : Capacité d'accueil des adultes handicapés selon la catégorie d'établissements (Période de référence : 2018 ; Unité : nombre)

Tableau 4 : L'essentiel à connaître sur le concept de « gouvernance ».

Tableau 5 : Synthèse des théories économiques

Tableau 6 : Les théories néo-institutionnalistes, pour une structure de propriété dans les associations

Tableau 7 : Sources d'isomorphisme institutionnel et formes d'expression dans les associations

Tableau 8 : Managérialisme et gestion sociale

Tableau 9 : Parties prenantes et théorie des parties prenantes

Tableau 10 : Synthèse des approches dominantes de la gouvernance de la *“corporate governance”*

Tableau 11 : Mécanismes de gouvernance adaptés aux associations gestionnaires

Tableau 12 : Gouvernance d'entreprise-Gouvernance publique : applications dans les associations

Tableau 13 : Comparaison des structures institutionnelles « Entreprise/Association »

Tableau 14 : Dimensions des paradigmes épistémologiques

Tableau 15 : Paradigmes dominants de la recherche en sciences de gestion

Tableau 16 : Cinq paradigmes épistémologiques

Tableau 17 : Répartition des entretiens réalisés par catégorie d'acteurs

Tableau 18 : Méthodes de recherche qualitative à base d'étude de cas

Tableau 19 : Filtres d'analyse

Tableau 20 : Concepts de 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> ordre issus de l'analyse des entretiens

Tableau 21 : Propositions remarquables issues de l'analyse avec le logiciel Tropes

Tableau 22 : Tableau croisé dynamique des concepts de 2<sup>nd</sup> ordre

Tableau 23 : Tableau croisé dynamique des concepts de 2<sup>nd</sup> ordre (en %)

Tableau 24 : Analyse du contenu des modifications des statuts 2002

Tableau 25 : Analyse du contenu des modifications des statuts 2011

Tableau 26 : Les modifications du règlement général

Tableau 27 : Comparaison des modifications du règlement général 2010

Tableau 28 : Comparaison des PAG 2007 et 2012

Tableau 29 : Illustration d'actions concrètes des PAG 2007 et 2012

Tableau 30 : Les axes du projet 2017-2022 de la « V0 » à la « V1 »

Tableau 31 : Projet associatif politique 2017-2022

Tableau 32 : Principes de gouvernance Unapei et observations à l'Adapei de Loire-Atlantique

Tableau 33 : Synthèse des motivations au bénévolat dans la littérature

Tableau 34 : Comparaison des baromètres sociaux 2017 et 2019

Tableau 35 : Les sections à l'origine de l'organisation fédérative de l'Adapei de Loire-Atlantique

Tableau 36 : Liste des établissements et services rattachés aux 7 sections territoriales depuis 2018

Tableau 37 : Correspondance « territoires métiers » et « sections territoriales »

Tableau 38 : Des définitions et sens du « territoire »

Tableau 39 : Les territoires de l'Adapei de Loire-Atlantique

Tableau 40 : Liste non exhaustive des ESMS et leurs autorités compétentes

Tableau 41 : Mise en perspective historique des relations entre associations et pouvoirs publics

Tableau 42 : Origine des financements selon l'existence d'emploi dans l'association (en %)

Tableau 43 : Origine des financements selon le secteur dans les associations employeuses en 2017 (%)

Tableau 44 : Résultats détaillés de la gestion contrôlée par poste d'autorité de financement en K€ (ARS, Conseil Départemental)

Tableau 45 : Nombre, âge et inscriptions des jeunes en aménagement Creton par type d'orientation

## LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Répartition des réponses d'accompagnement

Graphique 2 : Répartition des effectifs salariés en CDI

Graphique 3 : Nombre de votants en AG entre 2008 et 2019

Graphique 4 : Créations d'ESAT et EA entre 1970 et 1995.

Graphique 5 : Créations de structures d'hébergement Adultes entre 1975 et 2002.

Graphique 6 : Nombre moyen d'adhérents par section

Graphique 7 : Budget Adapei de Loire-Atlantique en 2019

Graphique 8 : Résultats Gestion contrôlée des ESMS 2008-2019 (en K€)

Graphique 9 : Résultats Gestion propre 2008-2019 (en K€)

Graphique 10 : Résultats Gestion contrôlée & Gestion propre 2008-2019 (en K€)

# LISTE DES FIGURES

Figure 1 : L'architecture de la thèse

Figure 2 : Cartographie des parties prenantes

Figure 3 : Sphère d'influence des parties prenantes

Figure 4 : Styles de gouvernance associative

Figure 5 : Dimensions propres aux associations.

Figure 6 : La dimension territoriale, l'autre spécificité des associations

Figure 7 : L'enjeu d'équilibre autour des dimensions interne et externe de la gouvernance

Figure 8 : Etablissements et services médico-sociaux par secteur d'activité

Figure 9 : Carte des établissements et services médico-sociaux

Figure 10 : Organigramme de l'Adapei de Loire-Atlantique.

Figure 11 : La matrice des places du chercheur dans l'organisation

Figure 12 : La structure des données.

Figure 13 : Le triptyque « AG, CA, Bureau » des instances de gouvernance associative

Figure 14 : Chronologie des étapes d'élaboration du PAG 2012-2017

Figure 15 : Chronologie des étapes d'élaboration du projet associatif 2017-2022

Figure 16 : Historique de renouvellement du projet associatif, modification des statuts et règlement général

Figure 17 : Chronologie des présidences (1980 à nos jours) et leurs faits marquants

Figure 18 : Configuration organisationnelle avec un secrétaire général

Figure 19 : Configuration avec un directeur général, à l'interface des deux pyramides

Figure 20 : Structure organisationnelle de l'Adapei entre 1995 et 2011

Figure 21 : Organisation sablier, représentation de la gouvernance associative

Figure 22 : Schéma de la gouvernance interne d'une association gestionnaire

Figure 23 : Carte des 7 sections territoriales de l'Adapei de Loire-Atlantique

Figure 24 : Evolution de la section Nantes

Figure 25 : Carte des territoires métiers

Figure 26 : Les rapports territoriaux de l'Adapei de Loire-Atlantique

Figure 27 : Les territoires en interaction

Figure 28 : Trois périodes d'évolution des relations entre associations et pouvoirs publics

Figure 29 : Une Approche dynamique de la gouvernance associative

Figure 30 : Echelle de la participation citoyenne d'Arnstein (1969)

# LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Synthèse des lois du secteur médico-social du handicap

Encadré 2 : Le droit d'usage, au fondement de la création des associations

Encadré 3 : Management, Gestion, managérialisme : enseignements tirés pour la gouvernance des associations

Encadré 4 : Parties prenantes et légitimité dans la gouvernance

Encadré 5 : Cheminement théorique et empirique pour appréhender la gouvernance démocratique des associations

Encadré 6 : Méthodologie et résultats de l'enquête quantitative

Encadré 7 : Récit de la négociation de l'accès au terrain

Encadré 8 : Conditions de scientificité des thèses CIFRE : dispositions prises dans notre recherche

Encadré 9 : 24 concepts de 2<sup>nd</sup> ordre

Encadré 10 : Arborescence de l'analyse thématique de PV et CR des réunions de CA et de Bureau

Encadré 11 : La règle de décompte des délégués de section

Encadré 12 : CVS : missions, compositions et compétences

Encadré 13 : Les 3 axes stratégiques d'actions du projet stratégique 2017-2022

Encadré 14 : Missions de l'Unapei

Encadré 15 : Transformations et évolutions des fonctions d'administrateurs d'associations

Encadré 16 : Impacts majeurs de la signature d'un CPOM pour les associations gestionnaires

Encadré 17 : Les CPOM entre l'Adapei de Loire-Atlantique et les financeurs public

Encadré 18 : GCSMS Diapason, une coopération entre Adapei 44-APAJH 44- Sésame Autisme 44

Encadré 19 : UES Horizons-Plateforme coopérative des 5 Adapei de la région Pays de la Loire

Encadré 20 : Le consortium de 4 associations pour un maillage territorial

Encadré 21 : Les coopérations dans le médico-social

# LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

**AAC** : Appel à candidature

**AAH** : Allocation Adulte Handicapé

**AAP** : Appel à Projet

**ADAPEI** : Association départementale des amis et parents de handicapés mentaux

**ADF** : Association des Départements de France

**AEH** : Allocation d'éducation de l'enfant handicapé

**AESH** : Accompagnant des élèves en situation de handicap

**AG** : Assemblée Générale

**AMI** : Appel à Manifestation d'Intérêt

**AMP** : Aide médico-pédagogique

**ANAP** : Agence Nationale d'Appui à la Performance

**ANRT** : Association Nationale de la Recherche et de la Technologie

**AP** : Atelier Protégé

**APA** : Allocation Personnalisée d'Autonomie

**APAJH** : Association Pour Adultes et Jeunes Handicapés

**APIC'S** : Agir Pour l'Insertion Citoyenne et Solidaire

**ARS** : Agence Régionale de Santé

**ARSEA** : Association Régionale de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence

**ASBL** : Association Sans But Lucratif

**ASV (loi)** : Adaptation de la Société au Vieillessement

**ATSEM** : Agent Territorial Spécialisé des Ecoles Maternelles

**AVS** : Auxiliaire de Vie Scolaire

**CA** : Conseil d'Administration

**CAA** : Centre d'Accueil et d'Activités

**CAC** : Commissaire Aux Comptes

**CAEA** : Certificat d'Aptitude à l'Enseignement des Enfants Arriérés

**CAFS** : Centre d'Accueil Familial Spécialisé

**CAMSP** : Centre d'Action Médico-Sociale Précoce

**CAT** : Centre d'Aide par le Travail

**CAU** : Commission d'accessibilité universelle

**CCAPH 44** : Comité de Coordination des Associations de Personnes Handicapées de Loire-Atlantique

**CAFDES** : Certificat d'Aptitude aux Fonctions de Directeur d'Etablissement ou de Service d'intervention sociale

**CD** : Conseil Départemental

**CDAPH** : Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées

**CDCPH** : Conseil Départemental Consultatif des Personnes Handicapées

**CDD** : Contrat à Durée Déterminée

**CDES** : Commission Départementale d'Education Spéciale

**CDI** : Contrat à Durée Indéterminé

**CE** : Comité d'Entreprise

**CES (Sorbonne)** : Centre d'Economie et de Statistique

**CESU** : Chèque Emploi Service Universel

**CFDT** : Confédération Française Démocratique du Travail

**CG** : Conseil Général

**CGT** : Confédération Générale du Travail

**CHANT** : Centre d'Habitat et d'Accompagnement Nantais

**CHSCT** : Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail

**CHU** : Centre Hospitalier Universitaire

**CIFRE** : Convention Industrielle de Formation par la Recherche

**CLIS** : Classe pour l'inclusion scolaire

**CNAM** : Conservatoire National des Arts et Métiers

**CNISMS** : Commission Nationale des Institutions Sociales et Médico-Sociales

**CNR** : Crédit Non Reconductible

**CNSA** : Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie

**CODIR** : Comité de Direction

**COM** : Contrat d'Objectifs et de Moyens

**COMEX (MDPH)** : Commission Exécutive

**COFIL** : Comité de Pilotage

**COTOREP** : Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel

**CPCA** : Conférence Permanente des Coordinations Associatives

**CPO** : Centre de Pré-Orientation

**CPOM** : Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens

**CR** : Compte-Rendu

**CREAI** : Centre Régional pour l'Enfance et l'Adolescence Inadaptées

**CRESS** : Chambre Régionale de l'Economie Sociale et Solidaire

**CRISMS** : Commission Régionale des Institutions Sociales et Médico-Sociales

**CROSMS** : Comité Régional de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale

**CRP** : Centre de Rééducation Professionnelle

**CRSA** : Conférence Régionale de la Santé et de l'Autonomie

**CSAP** : Commission de Sélection d'Appel à Projet

**CSE** : Comité Social et Economique

**CSESS** : Conseil Supérieur de l'Economie Sociale et Solidaire

**CSTS** : Conseil Supérieur du Travail Social

**CUMA** : Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole

**CVS** : Conseil de la Vie Sociale

**DAF** : Directrice Administrative et Financière

**DARES** : Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques

**DCT** : Directeur Coordonnateur Technique

**DDASS** : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

**DG** : Directeur Général

**DGCS** : Direction Générale de la Cohésion Sociale

**DP** : Délégué du Personnel

**DT** : Directeur/Directrice de Territoire

**DREES** : Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques

**DRH** : Directeur des Ressources Humaines

**EA** : Entreprise Adaptée

**EAM** : Etablissement d'Accueil Médicalisé pour personnes handicapées

**EANM** : Etablissement d'Accueil Non Médicalisé pour personnes handicapées

**EHPAD** : Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes

**EMES** : Emergence des Entreprises Sociales

**EN** : Education Nationale

<b>EPRD</b> : Etat des Prévisions de Recettes et de Dépenses	<b>LOGEAC</b> : Logement accompagné
<b>ERRD</b> : Etat Réalisé des Recettes et des Dépenses	<b>LOLF</b> : Loi Organique relative aux Lois de Finances
<b>ESAT</b> : Etablissement et Service d'Aide par le Travail	<b>MAP</b> : Modernisation de l'Action Publique
<b>ESMS</b> : Etablissement et Service Médico-Social	<b>MAS</b> : Maison d'Accueil Spécialisée
<b>ESS</b> : Economie Sociale et Solidaire	<b>MDPH</b> : Maison Départementale des Personnes Handicapées
<b>ESSMS</b> : Etablissement et Service Social et Médico-Social	<b>NPM</b> : New Public Management
<b>FAH</b> : Foyer d'Accueil et d'Hébergement	<b>OBNL</b> : Organisation à But Non Lucratif
<b>FAI</b> : Foyer d'Accueil Individualisé	<b>OETH</b> : Obligation d'Emploi des Travailleurs Handicapés
<b>FALC</b> : Facile A Lire et A Comprendre	<b>OESS</b> : Organisation de l'Economie Sociale et Solidaire
<b>FAM</b> : Foyer d'Accueil Médicalisé	<b>OMS</b> : Organisation Mondiale de la Santé
<b>FDV</b> : Foyer De Vie	<b>ONG</b> : Organisation Non-Gouvernementale
<b>FINESS</b> : Fichier National des Etablissements Sanitaires et Sociaux	<b>ONU</b> : Organisation des Nations-Unies
<b>FMI</b> : Fonds Monétaire International	<b>PACTE (loi)</b> : Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises
<b>FO</b> : Foyer Occupationnel	<b>PAG</b> : Projet Associatif Global
<b>GCSMS</b> : Groupement de Coopération Sociale et Médico-Sociale	<b>PAG (MDPH)</b> : Plan d'Accompagnement Global
<b>GNDA</b> : Groupement National des Directeurs d'Association	<b>PAS</b> : Programme d'Ajustement Structurel
<b>GVT</b> : Glissement Vieillesse Technicité	<b>PCH</b> : Prestation de Compensation du Handicap
<b>HPST</b> : Hôpital, Patients, Santé, Territoires	<b>PCPE</b> : Pôle de Compétences et de Prestations Externalisées
<b>IEM</b> : Institut d'Education Motrice	<b>PIAL</b> : Pôle Inclusif d'Accompagnement Localisé
<b>IME</b> : Institut Médico-Educatif	<b>PPA</b> : Projet Personnalisé d'Accompagnement
<b>IMP</b> : Institut Médico-Pédagogique	<b>PPI</b> : Plan Pluriannuel d'Investissement
<b>IMPRO</b> : Institut Médico-Professionnel	<b>PPS</b> : Projet Personnalisé de Scolarisation
<b>INSEE</b> : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques	<b>PRIAC</b> : Programme Interdépartemental d'Accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie
<b>ISBL</b> : Institut Sans But Lucratif	<b>PRS</b> : Projet Régional de Santé
<b>ISMS</b> : Institutions Sociales et Médico-Sociales	<b>PV</b> : Procès-Verbal
<b>ITEP</b> : Institut Thérapeutique Educatif et Pédagogique	<b>QVT</b> : Qualité de Vie au Travail
	<b>RAPT</b> : Réponse Accompagnée Pour Tous

**RCB** : Rationalisation des Choix Budgétaires

**RGPP** : Révision Générale des Politiques Publiques

**RE** : Responsable d'Etablissement

**RSE** : Responsabilité Sociétale des Entreprises

**S3A** : Symbole d'Accueil, d'Accompagnement et d'Accessibilité

**SAESAT** : Section Annexe Etablissement et Service d'Aide par le Travail

**SAHA** : Service d'Accompagnement et d'Hébergement pour Adultes

**SAMSAH** : Service d'Accompagnement Médico-Social pour Adultes Handicapés

**SASP** : Service d'Accompagnement et de Soutien à la Parentalité

**SAVS** : Service d'Accompagnement à la Vie Sociale

**SCIC** : Société Coopérative d'Intérêt Collectif

**SCOP** : Société Coopérative et Participative

**SEES** : Section d'Education et d'Enseignement Spécialisé

**SEHA** : Section pour Enfants avec Handicaps Associés

**SERAFIN-PH** : Services et Etablissements : réforme pour une adéquation des FINancements aux parcours des Personnes Handicapées

**SESSAD** : Service Spécialisé et de Soins à Domicile

**SG** : Secrétaire Général

**SIPFP** : Section d'Initiation et de Première Formation Professionnelle

**SMIC** : Salaire Minimum de Croissance

**SPASAD** : Service Polyvalent d'Aide et de Soins à Domicile

**SROMS** : Schéma Régional d'Organisation Médico-Sociale

**SROS** : Schéma Régional d'Organisation des Soins

**SSIAD** : Service de Soins Infirmiers à Domicile

**STATISS** : Statistiques et Indicateurs de la Santé et du Social

**T2A** : Tarification à l'activité

**TED** : Troubles Envahissants du Développement

**TND** : Troubles du Neurodéveloppement

**TPP** : Théorie des Parties Prenantes

**TSA** : Troubles du Spectre Autistique

**U3E** : Unité d'Enseignement Externalisée Élémentaire

**UEE** : Unité d'Enseignement Externalisée

**UEMA** : Unité d'Enseignement en Maternelle Autisme

**UEROS** : Unité d'Evaluation de Réentrainement et d'Orientation Sociale et professionnelle

**UNAPEI** : Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis

**UNIOPSS** : Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

**UPI** : Unité Pédagogique d'Intégration

**URIOPSS** : Union Régionale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

# INTRODUCTION GENERALE

L'objectif de cette thèse de doctorat est de comprendre comment se construit la gouvernance des associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap. Notre thèse rend compte de l'historicité de cette gouvernance, des évolutions dans les pratiques et des dimensions intrinsèques à un système dynamique de gouvernance associative. A la genèse du projet de recherche, notre ambition d'approfondir la problématique de la gouvernance dont nous avons précédemment analysé l'un des principaux outils, le conseil d'administration (CA), dans son rôle et fonctionnement à la gouvernance de ces organisations de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS). L'accès à un terrain négocié, dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE) a rendu possible la réalisation de ce projet dont nous restituons le déroulement dans ce manuscrit de thèse. Pour introduire l'ensemble de la recherche, nous en exposons le contexte, celui du secteur associatif en général, de l'action sociale et tout particulièrement du champ médico-social du handicap **(1)**. Ce contexte posé, nous amenons la problématique et les questions de recherche qui sous-tendent nos travaux **(2)**, les cadres théoriques que nous mobilisons **(3)**, notre démarche globale de recherche **(4)** et terminons par la présentation des différents chapitres qui répondent aux questions de recherche et l'architecture globale de la thèse **(5)**.

## 1- L'association, de quoi parle-t-on : le contexte de la recherche

Groupement volontaire de personnes qui se réunissent dans le but de défendre un objet commun, l'association est une forme spécifique d'action collective, et en marge des institutions, un espace de liberté. La doctrine associationniste remonte, au début du X<sup>e</sup> siècle, où à travers le monde, des regroupements s'étaient constitués sous de nombreuses appellations : confréries, fraternité, charité, guilde, compagnonnage, corporation, communauté ... sans forcément jouir d'une grande liberté (Defourny, 2017, p. 32). L'opposition de l'Etat à la liberté d'association reste marquée jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, voire début XIX<sup>e</sup> où les associations créées, l'étaient clandestinement pendant que différentes lois<sup>1</sup> interdisaient la liberté d'association, perçue comme foyers de contestation et de subversion, synonyme de répression bourgeoise. Malgré ces interdictions, les difficultés sociales des années 1840 ont conduit à l'émergence de sociétés de secours mutuels, d'associations de production, de consommation, de banques populaires... à statut coopératif ou mutuel, essentiellement basés sur des principes de fonctionnement socio-économique de non-lucrativité, de réserves impartageables, de contrôle démocratique, d'entraide entre associés. Relevant des théorisations de l'associationnisme, de l'économie sociale, du solidarisme (et plus tard, de la grande famille de l'économie sociale et solidaire (ESS)), ils vont poser les fondements de ce qui constituera, les mutuelles, coopératives et

---

<sup>1</sup> C'est le cas de la loi Le Chapelier de 1791 interdisant tout rassemblement, corporation ou association de membres d'un même métier ; en 1792, l'interdiction des associations religieuses et en 1810, l'interdiction de la création de toute association de plus de vingt personnes sans autorisation préalable de l'Etat.

associations « loi 1901 », (Bucolo et al., 2019, p. 7-8), par leurs résistances aux répressions entre 1848 et 1871 jusqu'à l'avènement de la loi 1901, après 34 propositions de loi visant à définir un cadre juridique aux associations illicitement constituées.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1901 est ainsi proclamé en France, la liberté d'association consacrant le phénomène associatif avec une capacité graduée dans la nature des biens (association non déclarée ou de fait, déclarée avec ou sans reconnaissance d'utilité publique). L'association est définie comme : « *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 le partage des bénéfices* » (article 1, loi 1901). Dans les contextes internationaux, elle est connue sous des formes juridiques variées<sup>2</sup> auxquelles sont associés, les concepts de *charité, philanthropie, d'action volontaire*, pour désigner l'action de la société civile dans des formes d'associations ou fondations philanthropiques. Loin de ces traditions philanthropiques davantage fondées sur la charité que l'entraide et la solidarité, l'association « loi 1901 », en France, s'est construite sur un modèle économique à finalité sociale, caractérisé, entre autres, par une hybridation de ressources privées et publiques pour combattre les inégalités, apporter des réponses aux nombreux besoins sociaux insatisfaits et des alliances entre divers acteurs.

### 1.1. Poids et caractéristiques du secteur associatif en France

Le secteur associatif en France est estimé à environ 1,5 million d'associations actives, régulièrement déclarées à la préfecture, qui interviennent dans des secteurs d'activité divers et variés allant du sport (24,2%), la culture (23%), les loisirs et la vie sociale (21,4%), à la défense des droits et des causes (11,5%), l'action sociale et la santé (10%), l'action caritative et humanitaire (4,1%), en passant par l'éducation, la formation et l'insertion (3,2%), la gestion des services économiques et le développement local (2,6%), selon Tchernonog et Prouteau (2019)<sup>3</sup>.

Le secteur présente un caractère dual en ce qu'il est constitué, d'une part, de petites associations réalisant leurs actions grâce aux bénévoles (au nombre de 22 millions, selon Prouteau (2018)), aux cotisations de leurs membres et aux subventions publiques, d'autre part, de grandes associations employant de milliers de salariés et réalisant, une large part du budget cumulé du secteur associatif. Elles sont environ 159 000 à recourir à l'emploi salarié. Qualifiées d'associations employeuses, elles se

---

<sup>2</sup> Les formes juridiques de l'association au sein d'autres pays occidentaux : en Belgique, par exemple, il est question d'associations sans but lucratif (ASBL), d'organisations à but non lucratif (OBNL) au Canada, traduction de l'anglo-saxon "*non-profit organization*". Il y a aussi le vocable de « tiers secteur » ou de "*third sector*" promu par la littérature anglo-saxonne pour désigner une troisième voie d'entrepreneuriat aux côtés des secteurs privé et public. Une autre désignation est celle d'institution sans but lucratif (ISBL) du programme de comparaison internationale Johns Hopkins, lancé en 1990, dans le but d'appréhender statistiquement ce secteur.

<sup>3</sup> Cottin-Marx (2019, p. 31), à partir de l'ouvrage *Le paysage associatif français : mesures et évolutions* sous la dir. de Tchernonog V. et Prouteau L., Dalloz, 2019.

concentrent dans les secteurs de l'action sociale, de la santé et de l'humanitaire, pour plus de la moitié des effectifs salariés, estimés à 1 758 500 emplois. Sur les 113 milliards d'euros de budget que représentait le secteur associatif en 2017, contribuant au PIB, à hauteur de 3,3%, ces trois secteurs cumulent 100 milliards d'euros, soit 88%, alors qu'ils ne représentent que 50,9% de l'ensemble des associations. En augmentation, les financements privés représentent 56% en 2017 contre 51% en 2011 confirmant la baisse des financements publics (44% en 2017 contre 49% en 2011) et l'évolution du modèle économique des associations. Utiles à une connaissance générale du monde associatif, ces données macro-économiques de Tchernonog et Prouteau (2019) pour dresser le *paysage associatif*, sont toutefois insuffisantes pour rendre finement compte de la problématique géographique des associations et ne font pas faire transparaître des réalités micro, méso-territoriale des associations d'action sociale, notamment, comme nous les avons observées, dans le cadre de notre recherche.

Ce secteur dont nous traitons ici, s'inscrit dans les politiques sociales et plus étroitement, les politiques d'aide et d'action sociale aux frontières difficilement repérables. Selon Hardy (1999, p. 15)<sup>4</sup> : « *L'action sociale organise les actions de prévention et les interventions ponctuelles, catégorielles et globales de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de Sécurité sociale et des associations afin de :*

- *remédier aux faiblesses de la protection sociale légale (aide sociale, Sécurité sociale, assurance chômage) et complémentaire ;*
- *permettre l'accès de tous à leurs droits, aux services et aux équipements ;*
- *donner de l'effectivité aux droits sociaux reconnus dans le préambule de la Constitution et dans les grandes lois sociales en rendant objectifs ces droits subjectifs ;*
- *rendre concrets des droits nouveaux seulement reconnus implicitement comme les droits aux loisirs, à la culture, aux sports, aux vacances ;*
- *transformer par rapport à l'insertion des exclus une morale d'intention en morale d'action ;*
- *assurer le « mieux vivre ensemble » et la cohésion sociale, afin de façonner en permanence un projet de citoyenneté ».*

C'est donc autour cet héritage de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et de cette « *coexistence public/privé* » que s'est construit, le secteur d'action sociale, que les associations n'ont cessé de réinventer dans leurs modalités et dispositifs de prise en charge (Lafore, 2010). Il est subdivisé en secteur social et médico-social, le terme « médico-social » étant une notion hybride introduite par la loi du 30 juin 1975, pour désigner les interventions à la frontière des deux champs sanitaire et social ou éducatif et qui, de fait, sont pour partie mixtes (Camberlein, 2011, p. 12). Il s'agissait surtout de pouvoir répondre aux besoins spécifiques des personnes en situation de handicap dont la prise en charge nécessitait, à la fois,

---

<sup>4</sup> Hardy J.-P. (1999), *Guide de l'action sociale contre les exclusions*, Paris, Dunod ; cité par Glémain (Glémain, 2021b).

dispositifs médicaux et perspectives éducatives, en raison de leurs déficiences physiques et mentales plus ou moins lourdes (Lafore, 2008). Le secteur médico-social regroupe aux côtés des établissements et services du secteur social (centres sociaux, aide sociale à l'enfance et aux familles...), d'autres relevant des politiques du handicap (qui ont contribué à son émergence), des personnes âgées et de la protection maternelle infantile. Dès lors, l'action sociale et médico-sociale, définie à partir de ses finalités, « *tend à promouvoir [...] l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets ; elle repose sur une évaluation continue des besoins et attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature* »<sup>5</sup>. Elle s'inscrit dans des missions d'intérêt général et d'utilité sociale<sup>6</sup> principalement mises en œuvre par les associations « loi 1901 », qui développent un projet d'intervention sociale et solidaire, animent et gèrent des équipements ou établissements et services sociaux, collectifs ou médico-sociaux à destination d'enfants, d'adolescents, adultes et personnes âgées en grande difficulté. Ces associations d'action sociale produisent « *des formes de solidarités articulant professionnalisme et militantisme au service des plus démunis* » (Afchain, 2001), parce qu'elles ont en commun, « *d'apporter différentes formes d'aide et de soutien à des personnes en situation de fragilité en raison de leur âge, de leur maladie, de leur handicap ou encore de leurs difficultés sociales* »<sup>7</sup> ; ce qui leur vaut d'être qualifiées d' « *associations de solidarité* » (Marival, 2011a, p. 38).

Depuis, des « *spécificités méritoires* » (Bloch-Lainé, 1994) leur sont reconnues parce qu'elles sont non seulement porteuses d'idées et d'innovation en réponse à des besoins sociaux mal ou non satisfaits par l'Etat et le marché, jouant, de ce fait, un rôle de cohésion et de régulation sociale (*fonctions d'avant-garde et d'innovation sociale*) ; mais elles représentent aussi des espaces de socialisation et de citoyenneté, en fédérant des individus autour d'un projet associatif commun, remplissant à la fois, une fonction civique et une fonction politique, creuset de mobilisation collective, de propositions et de défense d'idéaux. Elles participent également au développement économique et social de leur territoire d'implantation par les ressources matérielles et financières mobilisées pour leurs activités, les créations d'emploi nécessaires à la gestion des équipements et services<sup>8</sup>. Elles sont d'ailleurs **entrées en économie** (Parodi, 2000) avec cette fonction gestionnaire dont le sens, pris en compte par la réglementation, marginalise la personne morale gestionnaire et son projet politique (autrement dit

---

<sup>5</sup> Article 1 de la loi du 2 janvier 2002 définissant l'action sociale et médico-sociale et article L.116-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

<sup>6</sup> Article L.311-1 du CASF.

<sup>7</sup> (Marival, 2011c).

<sup>8</sup> Quatre fonctions principales remplies par les associations d'action sociale : une fonction sociale, une fonction économique, une fonction civique et une fonction politique, selon (Jézéquel, 2013).

l'association), pour ne s'intéresser qu'à l'activité économique des établissements et services sous régulation publique (organisation de l'offre, répartition des ressources, contrôle). Les associations sont gestionnaires de 68,1% d'établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) par rapport au secteur public (25,5%) et au secteur privé non lucratif (7,9%). Leur quasi-monopole, dans l'accueil d'enfants (90%) et d'adultes handicapés (82%), démontre l'importance des associations dans le développement de l'offre de services médico-sociaux (tableau 1) :

**Tableau 1 : Capacités d'accueil selon le statut juridique en %**

	Secteur privé sans but lucratif	Secteur public	Secteur privé lucratif
Etablissements et services sociaux et médico-sociaux	<b>68,1</b>	<b>22,7</b>	<b>9,2</b>
Personnes âgées	48,9	31,4	19,7
<i>dont établissements d'hébergement</i>	28,8	52	19,2
<i>dont Services de soins infirmiers à domicile</i>	62	36	2
<i>dont Services d'aide à domicile</i>	65,6	11,4	22,9
<b>Enfants handicapés</b>	<b>90</b>	10	0
<b>Adultes handicapés</b>	<b>82</b>	9	8,9
Protection de l'enfance et de la jeunesse	83,5	16,5	0
Etablissements et services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ)	17,7	82,3	0
Adultes et familles en difficulté	90,1	9,9	0
Services mandataires judiciaires à la protection des majeurs	100	0	0
Foyers de jeunes travailleurs	90	10	0
Personnes confrontées à des difficultés spécifiques	70	30	0

**Source** : D'après Priou et Demoustier (2019, p. 80)<sup>9</sup>.

En outre, les associations gestionnaires de l'action sociale constitue le premier secteur d'activité de l'ESS<sup>10</sup> et concentrent 60,4% des emplois contre 27% dans le secteur public et 12% dans le privé lucratif. L'action dans l'ESS, regroupe, 34000 établissements aux activités diverses : 93,3% du total des emplois se concentrent dans l'aide par le travail, 68,4% dans l'aide à domicile, 53,6% dans l'hébergement social et médico-social, 40,9% dans l'accueil de jeunes enfants et 59,5% dans les autres formes d'action sociale d'organisations de prévention, d'accompagnement de personnes précarisées, des associations caritatives ou d'entraide internationale (Lambert-Hamon & Ramirez, 2020, p. 156).

<sup>9</sup> Pour ces données, Priou et Demoustier (2019, p. 80) ont croisé plusieurs sources : ANAP (2018), CNSA (2018), DARES (2017), DGCS (2017, 2018) ; STATISS (2016).

<sup>10</sup> L'Atlas commenté de l'ESS (2020, p.18-19) indique que l'ESS, en tant que mode d'entreprendre autrement, représente 10,5% de l'emploi en France, pour 164 540 entreprises et près de 2,4 millions de salariés qui interviennent dans divers secteurs d'activité.

## 1.2. Le terrain de la recherche : les associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap

Dans le cadre de cette thèse, par opportunisme méthodique (Girin, 1989), nous nous intéressons, tout particulièrement, aux associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap. Autrefois, secteur de « l'enfance inadaptée » parce que constitué autour de la reconnaissance de la déficience intellectuelle et de sa prise en charge éducative dans les années 1940, il intègre assez rapidement, des établissements et services à destination des adultes. Secteur d'action publique et privée, il se caractérise par l'intervention directe de parents d'enfants handicapés dans la construction du secteur, qui s'institutionnalise sous le régime de Vichy (1940-1944) avec de premières créations d'instituts médico-pédagogiques, médico-éducatifs (IMP, IME) au sens de la classification héritée du Conseil technique de 1943 composé de pédopsychiatres dont l'influence sur cette orientation du handicap et le soutien aux parents n'étaient pas des moindres. Le secteur rassemble aujourd'hui, de nombreuses associations gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux de la filiation historique des mouvements de parents d'enfants handicapés (Janvier, 2013)<sup>11</sup>, dont le développement et l'histoire nous paraissent attrayants pour observer la dynamique et l'évolutivité de leur modèle de gouvernance dans un secteur mixte marqué par des rapports en renouvellement régulier entre les associations et les pouvoirs publics.

### 1.2.1. Genèse du secteur du handicap : l'héritage de Vichy dans l'institutionnalisation du secteur du handicap

A l'origine de ce secteur, la prise de conscience de la problématique de l'enfance en danger moral avec les œuvres privées, seules à se soucier du sort de ces enfants aux catégories sociales réprouvées : « enfants sans famille, en danger moral, mendiants, vagabonds, infirmes, voleurs, correctionnaires » (Capul & Pineau, 2010, p. 19), alors que des lois existaient (1889, 1898, 1909 et 1912<sup>12</sup>) depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, sans véritablement constituer des réponses suffisantes à la problématique de l'enfance difficile. Leur prise en charge était revendiquée, en France, par trois ministères : le ministère de la Justice, le ministère de l'Éducation et le ministère de la Santé (Chauvière, 2009a, p. 19). Le ministère de la Justice, auparavant l'Éducation Surveillée, prenait en charge les diverses formes de délinquance au sein de maisons d'éducation surveillée et d'écoles de préservation placées sous la tutelle de

---

<sup>11</sup> Pour les associations d'action sociale, Janvier (2013) identifie quatre idéaux-types d'associations à partir de leurs filiations historiques, à savoir : les associations de type « Sauvegardes » qui trouvent leur origine dans la mouvance laïque, les associations des mouvements de parents d'enfants handicapés, très marquées par la dimension personnelle et familiale de l'engagement des parents, aujourd'hui fédérées par l'UNAPEI ; les associations d'origine confessionnelle issues des œuvres catholiques et congrégationnistes et les associations du mouvement de l'éducation populaire.

<sup>12</sup> Loi du 24 juillet 1889 sur les enfants maltraités ou moralement abandonnés. Loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences, voies de faits, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants et loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et adolescents et sur la liberté surveillée.

l'administration pénitentiaire, qui seront assez vite qualifiées de « bagnes d'enfants ». Le ministère de l'Education, autrefois l'Education spéciale, s'occupait des enfants « rattrapables » scolairement, avec l'instauration en 1909<sup>13</sup>, de classes de perfectionnement à l'efficacité limitée, pour éduquer des « anormaux d'école » afin qu'ils ne tombent plus tard dans la délinquance juvénile. Le ministère de la Santé avait, pour sa part, installé des instituts médico-pédagogiques (IMP) au sein d'*asiles d'aliénés* où misère et promiscuité n'étaient pas moindres. Et à leur côté, il restait les actions des œuvres privées confessionnelles ou laïques, « Bon Pasteur », des orphelinats, des centres de refuges, d'accueil de jeunes, des établissements de bienfaisance et internats de rééducation.

Au tournant des années 1940, ce secteur naissant était caractérisé par des actions éparses et un manque de coordination entre acteurs. Néanmoins, la politique sociale impulsée par des juges et magistrats réformateurs, des spécialistes de la neuropsychiatrie infanto-juvénile<sup>14</sup>, entre 1942 et 1944, ont contribué à la mise en place en 1939, d'un plan *Plaquet*, « en vue d'enrayer le fléau de la délinquance infantile et juvénile et d'organiser [...], le sauvetage de l'enfance malheureuse »<sup>15</sup>. En 1943, les travaux du Conseil Technique de l'enfance déficiente et en danger moral, ont participé à la création d'un référentiel sectoriel de l'enfance inadaptée, l'inadapté étant : « un enfant, un adolescent ou plus généralement un jeune de moins de vingt et un ans que l'insuffisance de ses aptitudes ou les défauts de son caractère mettent en conflit prolongé avec la réalité et les exigences de l'entourage conformes à l'âge et au milieu social du jeune. L'inadaptation se qualifie selon la situation dont elle est corrélative ; exemples : inadaptation familiale, inadaptation scolaire, inadaptation professionnelle »<sup>16</sup>. Trois nomenclatures ressortent de leurs travaux : nomenclature sur la standardisation des enfants dits « inadaptés » par catégorie (malades, déficients, caractériels), nomenclature des personnels de la « rééducation » et nomenclature sur les types d'établissements pouvant les accueillir<sup>17</sup>. En outre, l'Etat commence à penser la planification et l'organisation du financement du secteur, avec la création

---

<sup>13</sup> Loi du 15 avril 1909 relative à la création des classes et écoles de perfectionnement. Instituées par Alfred Binet, les classes de perfectionnement sont des classes dans lesquelles, les enfants dits « arriérés de l'intelligence » sont censés disposer de plus de temps pour un programme allégé avec des rythmes d'apprentissage adaptés à leurs capacités.

<sup>14</sup> Il s'agit des professeurs Heuyer et Lafon. Georges Heuyer est le fondateur de la neuropsychiatrie infantile. Dès 1914, il posait la question suivante : « Qu'y a-t-il de commun entre les enfants anormaux de Bicêtre, les délinquants de la Petite Roquette et les élèves des classes de perfectionnement ? ». Sa question introduit une réponse déjà prête dans l'esprit du psychiatre, que rapporte Chauvière (2009a, p. 15) : « le même aspect, les mêmes troubles du caractère, la même hérédité, la même origine familiale ». Pendant l'entre-deux-guerres dans les années 1950, le rôle de la neuropsychiatrie et les consultations du Pr Heuyer avaient du succès auprès des parents d'enfants handicapés (Bienne, 2004).

<sup>15</sup> Chauvière (2009a, p. 46).

<sup>16</sup> Chauvière (2009a, p. 98). Cette définition de l'enfance inadaptée figurait dans le préambule de cette commission de travail « Nomenclature et Classification des jeunes inadaptés » du Conseil Technique de 1943.

<sup>17</sup> Ces nomenclatures serviront de cadre au décret du 9 mars 1956 portant organisation des conditions de création des établissements privés, recevant des enfants et/ou des adolescents financés par la Sécurité Sociale, dans son annexe XXIV fixant « les conditions techniques d'agrément des établissements privés pour enfants inadaptés ».

officielle en 1943, des associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (ARSEA), ou centres régionaux pour l'enfance et l'adolescence inadaptées (CREAI) depuis 1964. Dans une phase nettement plus technique sous la forme « *d'une planification plus rationnelle, dotée de moyens financiers exceptionnels*<sup>18</sup> », les ARSEA assurent la subvention des œuvres privées affiliées à hauteur de 50%, à 100% des établissements qu'elles créaient et à 25% des établissements publics. Considérées comme des administrations de statut hybride, mi-public, mi-privé<sup>19</sup>, des instruments de l'action de l'Etat, la participation à leur conseil d'administration, de représentants ministériels, validaient la thèse d'une délégation contrôlée de la gestion du secteur (Cret & Guilhot, 2016). Après la Libération, les ARSEA vont nourrir, les clivages entre les ministères de l'Education nationale (illustre absent avec celui de la Justice des travaux du Conseil Technique de 1943) et de la Santé, dans la prise en charge de l'enfance inadaptée<sup>20</sup>, renforçant la domination du ministère de la Santé, disposant de structures localement gérées par les œuvres et associations, d'outils financiers (système de prix de journée) rapidement transférables au nouveau secteur de « l'enfance inadaptée »<sup>21</sup>.

En définitive, le régime de Vichy a favorisé l'émergence d'une politique totalement inespérée, sous l'occupation (définition et nomenclature de l'enfance inadaptée, création des ARSEA et des premières écoles de cadres rééducateurs et l'action d'œuvres privées), laissant en héritage, un mode d'organisation semi-public de collaboration entre les pouvoirs publics et les associations<sup>22</sup>. Nous avons donc affaire à un secteur fortement réglementé avec les associations comme « bras séculiers » de l'Etat, ce qui accentue l'intérêt d'une recherche sur la gouvernance de ces associations qui sont aujourd'hui gestionnaires de plus de 15000 établissements et services médico-sociaux (ESMS) que concentrent seulement 5% de « grandes » associations : entre 300 et plus de 1000 salariés, gestionnaires sur un même département, de 16 ESMS en moyenne, selon Hardy (2010).

Avant de présenter le cadre réglementaire du secteur, les tableaux 2 et 3 font un zoom sur l'offre d'équipements par catégorie d'ESMS, nombre et « places installées » pour l'accueil d'enfants et adolescents et des adultes handicapés, dans le département de la Loire-Atlantique (où se situe notre terrain de recherche) par rapport à la région Pays de la Loire et l'ensemble de la France entière<sup>23</sup> :

---

<sup>18</sup> Chauvière (2009a, p. 56-59).

<sup>19</sup> Roca (2000).

<sup>20</sup> L'absence de représentant du ministère de l'Education nationale dans les ARSEA « *est bien un choix politique d'en éliminer les enseignants coupables d'« action déloyale et dangereuse », c'est-à-dire de politisation de la jeunesse et d'opposition au régime |de Vichy| »* (Chauvière, 2009a, p. 221).

<sup>21</sup> Cret & Guilhot (2016).

<sup>22</sup> Chauvière (2009a, p. 297).

<sup>23</sup> Les données complètes pour l'ensemble des régions françaises et pour les départements des Pays de la Loire sont disponibles à l'annexe 1. Ils sont également accessibles sur [https://www.scoresante.org/tab\\_statiss.aspx](https://www.scoresante.org/tab_statiss.aspx).

### **Note de lecture des tableaux 2 et 3**

**Lire dans le tableau 2 :** On dénombre 25 instituts médico-éducatifs (IME) en Loire-Atlantique pour une capacité d'accueil de 1144 places contre 64 IME pour l'ensemble de la région et 3483 places installées. La façade Atlantique recouvre près du tiers de l'offre d'IME de la région. Pour la France entière, 1280 IME sont dénombrés pour une capacité d'accueil de 69162 places.

**Lire dans le tableau 3 :** On dénombre 12 maisons d'accueil spécialisées (MAS) en Loire-Atlantique qui accompagnent 585 adultes handicapés contre 45 MAS pour l'ensemble de la région Pays de la Loire qui accompagnent 1891 adultes handicapés alors que pour la France entière, les établissements MAS sont au nombre de 707.

**Tableau 2 : Capacité d'accueil des enfants et adolescents handicapés en Loire-Atlantique selon la catégorie d'établissement (Période de référence : 2018 ; Unité : nombre).**

Nombre d'établissements et places installées	France entière (Mayotte inclus)	France hexagonale	Pays de la Loire	Loire-Atlantique
<b>Instituts médico-éducatifs (IME)</b>				
Nombre d'établissements	1280	1244	64	25
Nombre total de places installées	69162	66824	3483	1144
Dont places en accueil temporaire	540	449	60	23
internat	48377	46277	2443	955
<b>Etablissements pour enfants ou adolescents polyhandicapés</b>				
Nombre d'établissements	196	188	9	4
Nombre total de places installées	5644	5404	194	107
Dont places en accueil temporaire	143	125	7	5
internat	3200	3042	111	65
<b>Instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP)</b>				
Nombre d'établissements	454	448	23	11
Nombre total de places installées	15585	15400	842	349
Dont places en accueil temporaire	118	118	11	9
internat	6634	6531	404	194
<b>Instituts d'éducation motrice (IEM)</b>				
Nombre d'établissements	144	139	11	6
Nombre total de places installées	7073	6919	337	186
Dont places en accueil temporaire	68	68	0	0
internat	4050	3926	201	72
<b>Jardins d'enfants spécialisés</b>				
Nombre d'établissements	8	8	0	0
Nombre total de places installées	165	165	0	0
Dont places en accueil temporaire	0	0	0	0
internat	165	165	0	0
<b>Etablissements pour jeunes déficients sensoriels</b>				
Nombre d'établissements	118	111	6	4
Nombre total de places installées	6914	6679	303	213
Dont places en accueil temporaire	19	19	0	0
internat	3775	3569	163	123
<b>Etablissements expérimentaux pour enfants et adolescents handicapés</b>				
Nombre d'établissements	115	109	4	3
Nombre total de places installées	1322	1193	60	40
Dont places en accueil temporaire	59	59	0	0
internat	418	408	20	20
<b>Foyers d'hébergements pour enfants et adolescents handicapés</b>				
Nombre d'établissements	23	22	1	1
Nombre total de places installées	239	225	18	18
<b>Etablissements d'accueil temporaire pour enfants et adolescents handicapés</b>				
Nombre d'établissements	24	23	3	1
Nombre total de places installées	281	267	35	15
<b>Services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD)</b>				
Nombre d'établissements	1792	1747	126	37
Nombre total de places installées	54315	51946	4041	1448
<b>Taux d'équipement en places dans les établissements pour enfants handicapés (hors SESSAD, jardins d'enfants spécialisés et places d'accueil temporaire)- Unité: Pour 1000</b>				
	6,5	6,6	5,5	5,6
<b>Taux d'équipement en places dans les SESSAD-Unité: Pour 1000</b>				
Ensemble	3,4	3,4	4,3	4

**Source :** D'après Score-Santé (Données STATISS-Edition 2019).

**Tableau 3 : Capacité d'accueil des adultes handicapés en Loire-Atlantique selon la catégorie d'établissements (Période de référence : 2018 ; Unité : nombre)**

	Nombre d'établissements et places installées	France entière (Mayotte inclus)	France hexagonale	Pays de la Loire	Loire-Atlantique
<b>Maisons d'accueil spécialisées</b>					
Nombre d'établissements	707	689	45	12	
Nombre total de places installées	29360	28662	1891	585	
Dont places en accueil temporaire	1001	969	102	27	
Dont places en accueil de jour	2269	2202	110	38	
<b>Foyers d'accueil médicalisés</b>					
Nombre d'établissements	984	972	66	18	
Nombre total de places installées	29046	28503	1540	555	
Dont places en accueil temporaire	770	759	59	13	
Dont places en accueil de jour	1896	1799	43	13	
<b>Accueil médicalisé en tout ou partie pour personnes handicapées (E.A.M.)</b>					
Nombre d'établissements	26	26	0	0	
Nombre total de places installées	744	744	0	0	
<b>Foyers de vie</b>					
Nombre d'établissements	1801	1776	178	64	
Nombre total de places installées	52652	51964	3915	1431	
Dont places en accueil temporaire	1173	1173	95	37	
Dont places en accueil de jour	14002	13586	968	357	
<b>Foyers d'hébergement</b>					
Nombre d'établissements	1278	1268	108	41	
Nombre total de places installées	38406	38192	2132	701	
Dont places en accueil temporaire	847	834	63	22	
Dont places en accueil de jour	452	440	0	0	
<b>Foyers d'accueil polyvalent</b>					
Nombre d'établissements	95	94	0	0	
Nombre total de places installées	3480	3460	0	0	
Dont places en accueil temporaire	85	85	0	0	
Dont places en accueil de jour	1125	1105	0	0	
<b>Etablissements en accueil non médicalisé en tout ou partie pour personnes handicapées (E.A.N.M.)</b>					
Nombre d'établissements	23	23	0	0	
Nombre total de places installées	477	477	0	0	
<b>Etablissements d'accueil temporaires</b>					
Nombre d'établissements	63	63	3	1	
Nombre total de places installées	761	761	30	20	
Dont places en accueil de jour	470	470	10	10	
<b>Etablissements expérimentaux pour adultes handicapés</b>					
Nombre d'établissements	149	145	16	2	
Nombre total de places installées	3111	2930	307	40	
Dont places en accueil temporaire	86	86	0	0	
Dont places en accueil de jour	378	363	55	0	
<b>CRP, CPO et UEROS*</b>					
Nombre de structures	159	155	9	4	
Nombre total de places installées	10950	10890	411	188	
<b>Etablissements et service d'aide par le travail (ESAT)</b>					
Nombre d'établissements	1493	1465	91	26	
Nombre total de places installées	118431	116179	6625	2320	
<b>SAVS et SAMSAH*</b>					
Nombre de services	1466	1439	111	37	
Nombre de places	53113	51138	2808	895	
<b>SSIAD et SPASSAD*</b>					
Nombre de services	1072	1054	51	30	
Nombre de places	6874	6620	319	139	

**Source :** D'après Score-Santé (Données STATISS-Edition 2019).

### 1.2.2. Un secteur fortement réglementé

Le secteur médico-social du handicap, par la nature de ses activités et des publics accueillis, est un secteur fortement réglementé et encadré par différentes lois, décrets et circulaires qui reflètent les formes de la régulation publique<sup>24</sup> de ce secteur « délégué » aux associations gestionnaires en contrepartie de financements publics et les effets sur leur gouvernance. Nous allons brièvement balayer les lois phares (1975, 2002, 2005, 2009) du secteur qui participent à la compréhension globale de notre contexte de recherche.

**L'année 1975** est marquée par la reconnaissance législative du secteur du handicap, jusqu'alors, secteur de « l'enfance inadaptée », avec deux lois votées, le 30 juin 1975 : l'une dite d'orientation en faveur des personnes handicapées (loi n°75-534) et l'autre portant sur les institutions sociales et médico-sociales (loi n°75-535). La première affirme une obligation nationale de prise en charge du handicap physique, sensoriel ou mental et prévoit des instances départementales pour enfants et adultes handicapés (CDES et COTOREP), en vue de répondre à leurs besoins spécifiques : éducation spéciale, emploi, allocation de ressources, accessibilité, reconnaissance du handicap et orientation vers les structures d'accueil. La seconde loi fixe le cadre d'exercice des institutions sociales et médico-sociales (ISMS) : définition et caractéristiques, principes de conventionnement entre elles et l'Etat ; procédures d'autorisation de création, d'extension et de tarification ; création de commissions nationale et régionales (CNISMS et CRISMS), en charge de délibérer sur les besoins quantitatifs et qualitatifs en équipements, conformément aux prescriptions des schémas régionaux. Ces deux textes de loi de 1975 visaient l'amélioration de la situation des personnes handicapées par la création de nouveaux droits via la CDES et la COTOREP et une régulation des établissements d'accueil par l'Etat qui reste planificateur et coordinateur de la politique nationale du handicap.

Près de 30 ans plus tard, la loi du 2 janvier 2002, dite « **loi 2002-2** » portant rénovation de l'action sociale et médico-sociale remplace la loi de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales, désormais, établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS). Elle prévoit un ensemble de dispositifs garantissant l'exercice des droits des usagers : charte des droits et liberté, contrat de séjour, livret d'accueil, possibilité de recourir à un médiateur ou une personne qualifiée ; mise en place d'un projet personnalisé d'accueil et d'accompagnement et d'un conseil à la vie sociale (CVS) ou toute autre forme de participation au fonctionnement des ESSMS. En outre, elle rend obligatoire une démarche d'évaluation de la qualité de l'accompagnement (évaluation interne, tous les cinq ans et externe, tous les sept ans) des activités des établissements et services (articles 18 et 19). C'est toute la planification du secteur que revisite cette loi en termes de financement et de tarification des établissements et

---

<sup>24</sup> Nous y reviendrons plus amplement au chapitre 6, en resituant ces textes de loi dans le cadre des différentes évolutions de la régulation publique.

services selon les schémas sociaux et médico-sociaux pluriannuels qui fixent les perspectives et objectifs de développement de l'offre, sous la compétence du département ou des services de l'Etat (préfet et DDASS), les avis des comités régionaux de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS anciennement CRISMS). La loi définit aussi le nouveau cadre des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) entre les associations gestionnaires et les autorités de tarification et de contrôle (département, DDASS, selon les articles 20 et 36).

La loi 2002-2 est suivie de près, par la **loi du 11 février 2005** pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. En matière d'éducation, elle prévoit, une obligation de scolarisation dans l'établissement de référence ; des normes, en matière d'accessibilité aux lieux recevant du public, et des mesures incitatives à l'emploi et sanctions complémentaires aux dispositions de la loi du 10 juillet 1987 sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés. Substituant à la notion de prise en charge des usagers (*faire à la place de, faire pour*), celle d'accompagnement pour signifier la mobilisation de ressources tant de la personne que de la société pour atténuer les effets de son handicap<sup>25</sup>, la loi de 2005 crée, un droit à compensation des dépenses indues par le handicap<sup>26</sup>. Elle institue aussi les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) dont la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), fusionne les anciennes CDES et COTOREP. Composée d'équipes pluridisciplinaires, la CDAPH prend les décisions administratives concernant les personnes en situation de handicap (prestations, allocations, orientation scolaire, professionnelle et institutionnelle).

L'apport principal de cette loi réside dans la définition du handicap, en mettant de côté, la logique médico-administrative du statut des personnes handicapées, de la loi d'orientation du 30 juin 1975 (Rossignol, 2002). Elle répond en cela, aux débats sur les conceptions médicales et sociales du handicap, l'évolution du regard de la société ayant contribué à la stabilisation par des avancées conceptuelles importantes, d'une approche sociale du handicap (Marissal, 2009), évolution que nous retraçons d'ailleurs depuis la genèse du secteur du handicap. Ces deux modèles reposent sur une conception différente du lien entre l'état de santé d'un individu et l'environnement dans lequel il évolue. Loin de la perception « anatomo-clinique » médicalisée et trop centrée sur les déficits, les tenants de l'approche sociale du handicap proposent une vision plus humaine de la personne en situation de handicap qui met en avant ses capacités et non plus seulement ses manques<sup>27</sup>. S'inspirant de la classification internationale du handicap de l'OMS<sup>28</sup>, la loi de 2005, intègre donc ces dimensions

---

<sup>25</sup> ANAP (2013, p. 15), *Le secteur médico-social. Comprendre pour agir mieux*, Juillet 2013, 128p.

<sup>26</sup> Il s'agit de la prestation de compensation du handicap (PCH), financée par la collectivité pour couvrir les dépenses liées à l'aide humaine, financière et technique (article 11 de la loi).

<sup>27</sup> Hamonet (2016, p. 13 & 38).

<sup>28</sup> L'annexe 2 présente les différentes définitions du handicap (ONU, Union Européenne et France).

environnementale et temporelle, alors préconisées par Stiker (2002) ; et définit, en son article 2, le handicap comme : « *toute limitation d'activité ou de restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison de l'altération substantielle durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant* ». Autrement dit, le handicap, désavantage subi par une personne dans son environnement, restreint sa participation à la vie sociale puisque la personne ne peut interagir avec l'environnement.

Un autre débat porte sur l'expression courante de « personnes en situation de handicap » qui a l'avantage de mettre l'accent sur l'adaptation de l'environnement au handicap et de correspondre à toutes les situations de handicap. « *Constitue une situation de handicap le fait, pour une personne, de se trouver, de façon temporaire ou durable, limitée dans ses activités personnelles ou restreinte dans sa participation à la vie sociale du fait de la confrontation interactive entre ses fonctions physiques, sensorielles, mentales ou physiques lorsqu'une ou plusieurs sont altérées, d'une part, et les contraintes de son cadre de vie, d'autre part* » (Hamonet, 2016, p. 60). Expression discutable selon les situations de handicap : polyhandicap, handicap intellectuel, personnes en fauteuil ou aveugles (la situation ici semble s'expliquer) selon Ancet (2011), il s'agirait d'un faux problème, de l'avis de Stiker (2007) parce qu'on en oublie le plus important, l'interaction : « *la situation est une conséquence de l'interaction* ». Nous reprendrons, néanmoins, les différentes expressions : « *personnes handicapées, personnes en situation de handicap, personnes accompagnées ou accueillies* », selon les formes qu'elles prennent dans la littérature ou dans l'utilisation par les acteurs du monde associatif.

**La loi dite « HPST »** : Dans une optique de gouvernance régionalisée et territorialisée intégrant à la fois, les secteurs hospitalier, médico-social et ambulatoire, **la loi du 21 juillet 2009** portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, réorganise profondément l'organisation et la planification des politiques de santé (Malherbe, 2013) et impacte le secteur médico-social du handicap, avec la création de l'agence nationale d'appui à la performance (ANAP) et de l'agence régionale de santé (ARS, par décret du 31 mars 2010) ainsi que l'introduction de la procédure d'appel à projet. L'ANAP a pour rôle, la mise en place de processus d'analyse de la performance et d'amélioration de l'offre du secteur. L'ARS a pour missions, de : « *décloisonner et améliorer l'efficacité du système de santé tout en réduisant les inégalités géographiques et sociales, de santé et d'accès aux soins, en améliorant la démocratie sanitaire et en fluidifiant le parcours des patients* » (Hudebine et al., 2014) ; mais aussi, de mettre en œuvre et coordonner au niveau régional, les politiques de santé et médico-sociales<sup>29</sup>. Les appels à projets, nouvelle procédure d'autorisation de création et de

---

<sup>29</sup> Ces politiques regroupent : le projet régional de santé (PRS), les schémas régionaux de prévention (SRP), d'organisation de soins (SROS) et d'organisation médico-sociale (SROMS) ; les instances de démocratie sanitaire telles que les conférences régionales de la santé et de l'autonomie (CRSA) et autres instances consultatives.

financement, remplacent la présentation par les associations gestionnaires, en CROSMS, de projets de création, appuyés de l'analyse des besoins des publics concernés et qui recevaient des avis d'opportunité du CROSMS sans être suivis de financement, selon Vermorel (2014). Il est désormais question de s'inscrire en réponse à un appel à projet, dans le cadre du cahier des charges des besoins et projets de création définis par les autorités de tarification et de contrôle (ARS et Département) qui mettent en concurrence les associations entre elles et avec d'autres organismes privés et publics ; ou, dans le cadre d'un cahier des charges allégé, de présenter librement, des projets expérimentaux ou innovants pour être sélectionné ou non, en commission de sélection d'appel à projet (CSAP).

Depuis ces principales lois fondatrices du secteur, de nouvelles réformes amorcent **la transformation de l'offre médico-sociale** dont les réponses se doivent davantage d'éviter les risques de rupture de parcours (démarche RAPT, PCPE, PAG de la MDPH), de favoriser l'ouverture des établissements dans leur environnement (travail en milieu ordinaire, développement de services d'accompagnement à domicile) ou encore, de permettre le libre choix du mode de vie des personnes, par le développement d'offres de logements adaptés dans le cadre de l'habitat inclusif. Ainsi, un plan d'accompagnement global (PAG) élaboré par la MDPH avec l'ensemble des parties concernées est mis en place, en 2016, pour prévenir les risques de rupture de parcours dans le cas d'indisponibilité ou d'inadaptation des réponses connues ou de complexité de la réponse à apporter aux situations<sup>30</sup>. Le PAG de la MDPH s'appuie sur la réponse accompagnée pour tous (Piveteau et al., 2014), démarche lancée en 2014, à titre expérimental, et généralisée en 2018, au secteur du handicap, pour proposer une réponse immédiate à un défaut d'accompagnement médico-social adapté, par la mobilisation collective de l'ensemble des acteurs dans la recherche de solution. Le développement des pôles de compétences et de prestations externalisées (PCPE) chargés d'accompagner prioritairement les enfants et jeunes adultes (0-25 ans), disposant d'une orientation de la CDAPH mais sans solution d'accompagnement dans le médico-social, s'inscrit dans la continuité de cette démarche RAPT. Pour ce qui est des modes de logements adaptés, la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, dite « loi ASV » et celle du 23 novembre 2018 pour l'évolution du logement, de l'aménagement et de la transition numérique (loi ELAN) sont complémentaires sur la question de l'aménagement de logements spécifiquement conçus pour les personnes handicapées (article 20, loi ASV) et d'un habitat inclusif « *destiné aux personnes handicapées et aux personnes âgées qui font le choix, à titre de résidence principale, d'un mode d'habitation regroupé, entre elles ou avec d'autres personnes* » (article 129, loi ELAN) et alternatif à l'hébergement en institution.

---

<sup>30</sup> Article 89 de la loi du 26 janvier 2016 portant modernisation de notre système de santé.

Ce tour d’horizon législatif du secteur médico-social du handicap montre un secteur traversé par deux périodes principales :

- Une première période est marquée par une recherche d’efficacité par les pouvoirs publics, période durant laquelle, le handicap, devenu une question sociale par la déresponsabilisation de la personne dans sa situation de déficience ou d’incapacité (Marissal, 2009), relève dans sa prise en charge, d’une solidarité nationale, d’un devoir de l’Etat ;
- A cette période succèdera, une période de recherche d’efficience, une économie politique du handicap, caractérisée par des mécanismes de régulation, une maîtrise des coûts et des dépenses publiques avec un contrôle accentué de l’utilisation des financements publics, un nouveau cadre relationnel entre associations et pouvoirs publics, qui réinterroge le sens des actions et de l’engagement dans les associations gestionnaires, le projet tribunitien d’association et la façon de gouverner.

L’encadré 1 présente de manière synthétique ces lois, les apports et limites que nous en dégagons :

#### **Encadré 1 : Synthèse des lois du secteur médico-social du handicap**

<b>Lois du secteur</b>	<b>Apports</b>	<b>Limites</b>
<b>Loi d’orientation de 1975:</b> garantir des droits aux personnes handicapées	Loi d’institutionnalisation du secteur du handicap et de reconnaissance du statut de personne handicapée	Définition administrative du handicap Un statut certes mais qui « colle » une étiquette susceptible d’entraîner rejet, différenciation
<b>Loi de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales:</b> définition juridique des ISMS et création de la notion de « médico-social »	Procédures de création, d’autorisation, d’extension et de tarification; Principes de conventionnement et instances de coordination des équipements	Légiférer pour maîtriser, contrôler les dépenses de financement du handicap
<b>Loi 2002-2:</b> Prise en compte des attentes et besoins des usagers Définition de l’action sociale et médico-sociale	Droits des usagers et obligation de respect par les ESSMS; Refonte des mécanismes de financement Evaluations interne et externe	Associations gestionnaires, bras exécutant de l’Etat
<b>Loi 2005:</b> Egalité des chances pour les personnes handicapées; favoriser leur participation comme des citoyens à part entière	Définition sociale du handicap Création MDPH et mise en place PCH Intégration scolaire et académique, accessibilité aux lieux publics, insertion professionnelle (OETH renforcée)	Définition par typologie du handicap: vision réductrice Quid du suivi réel de l’obligation de scolarisation dans l’établissement de référence et des conditions d’aménagement d’étude des étudiants handicapés
Loi HPST 2009: Réorganisation des acteurs institutionnels des secteurs sanitaire et médico-social	Création des ARS, nouvel interlocuteur du secteur médico-social Nouvelle procédure d’appels à projets	Accentuation de la place d’ « opérateurs » des associations
<b>Transformations de l’offre médico-sociale:</b> Démarche RAPT (2014), PAG de la MDPH (2016) Habitat inclusif (lois ASV 2015 et ELAN 2018) Développement PCPE	Favoriser la continuité des parcours d’accompagnement Recherche de solutions mobilisant tous les acteurs concernés	Virage inclusif brusque plutôt que transition

**Source :** Construction personnelle.

## 2- Problématique de la thèse

« Il n'existe pas de définition réglementaire ou juridique des « associations gestionnaires ». L'observation empirique amène à distinguer au moins deux grands types d'associations : des associations plus ou moins professionnalisées et gestionnaires de moyens, d'une part, et des associations de type militant, d'autre part », indique Parodi (2000), qui s'interroge sur l'ambivalence de ces associations, dans leur capacité à concilier, contraintes gestionnaires, logique économique et « spécificités méritoires ». Elles ont été à l'initiative de la création de la plupart des équipements médico-sociaux, mais progressivement, sous fonds d'arrangements successifs – « l'Etat suppléait aux financements aléatoires de la charité ou de la philanthropie avec des ressources plus pérennes »<sup>31</sup>-, les associations vont occuper, de manière permanente, la place d'« opérateur gestionnaire » (Lafore, 2014) ; place qui implique de réinventer les rapports entre elles et les pouvoirs publics pour la survie du modèle de l'association gestionnaire, entre instrument des politiques publiques et espace démocratique d'innovation.

Ce statut double des associations gestionnaires est depuis, incarné par la notion économique d'« entreprises-associatives » (Hély, 2004; Marchal, 1992), c'est-à-dire « des structures juxtaposant deux dispositifs distincts et autonomes, celui d'une association et celui d'une entreprise, dont les intérêts peuvent diverger totalement » (Marchal, 1992). Un double fondement juridique régit les associations gestionnaires : un droit associatif lié à leur statut d'association loi 1901 auquel s'ajoute dès qu'elles recourent à de l'emploi salarié pour assurer leur activité gestionnaire, un droit du travail rattaché aux règles du code du travail. Elles ont la particularité d'être à la fois, des lieux de revendications politiques en faveur des personnes accompagnées (militariser pour la défense de leurs droits, la création de places, ...) et de gestion des établissements et services dédiés à ces personnes et ne sont pas des entreprises comme les autres (Parodi, 1999). Et c'est cette ambivalence liée à la coexistence de ces deux dispositifs (associatif et salarié) qui interroge les auteurs Marchal (1992) et Hély (2004) sur la possibilité de satisfaire conjointement les intérêts d'une association et ceux d'une entreprise, ceci pouvant créer des tensions entre les membres de l'association et ses salariés parce que : « l'entreprise associative oscille perpétuellement entre une rationalité en valeur où le projet éthique importe plus que l'ajustement des moyens matériels et une logique instrumentale où seul le calcul rationnel guide l'action » (Hély, 2004). L'enjeu pour les associations se trouve donc dans leur capacité à mener conjointement activités gestionnaires et projet politique dans le cadre d'un projet associatif, les deux n'étant pas forcément incompatibles dans la mesure où la réalisation du projet politique repose pour partie sur le développement et la gestion des établissements et services médico-sociaux. Ainsi, dans le cadre de

---

<sup>31</sup> Lafore (2010).

nos travaux, nous considérons les associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap comme des « entreprises associatives » dont « *la particularité 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* » (Marchal, 1992). Ceci nous permettra d'examiner les implications théoriques et empiriques ainsi que les tensions inhérentes ou non à cette forme singulière de groupement associatif sur leur modèle de gouvernance.

En effet, la gouvernance de cette forme particulière d'association, qui plus est, du mouvement parental, interpelle à plusieurs titres :

- Elles se sont construites, à l'interface des pouvoirs publics et des personnes accompagnées, autour d'une pluralité d'acteurs concernés par leurs actions (parties prenantes internes et externes), des acteurs aux attentes et légitimités différentes et parfois conflictuelles (Haeringer & Sponem, 2008) ;
- L'hybridation de bénévoles (avec la spécificité du bénévolat de parents) et salariés, de sources de financement propre et public, la complexité à déterminer la structure de leur propriété, interrogent les spécificités de leur management, de leurs modes de gestion et de leur gouvernance en termes d'organisation du pouvoir ;
- Elles entretiennent des relations souvent ambiguës aux pouvoirs publics ; des relations entachées par le passé, de dysfonctionnements (malversations financières, usage inapproprié des ressources, autoritarisme des dirigeants...) médiatisés, avec l'impératif de transparence financière, d'amélioration de leurs pratiques de gouvernance.

Si, jusqu'au début de l'an 2000, la gouvernance n'était que peu visible dans les associations, le concept prendra de l'ampleur dans une approche normative de régulation financière pour éviter les dérives, de qualité, de « bonne gouvernance » par transposition des principes provenant des entreprises privées, une tendance aux bonnes pratiques pour des partenariats renouvelés entre associations et Etat, promue par divers rapports parlementaires (Decool et al., 2005; Gaillard & Sermier, 2011; Langlais, 2008; Morange, 2008) et par les fédérations d'associations elles-mêmes. Cette approche de gouvernance est la conséquence directe des récents modes de gouvernance des politiques sociales par l'Etat et les collectivités territoriales : contractualisation CPOM, normes et exigences de qualité et de performance ; rationalisation et efficacité budgétaires, professionnalisation gestionnaire. Face à ces contraintes et obligations d'évaluation et de transparence dans l'utilisation des ressources, d'incitation à des regroupements et restructurations, la question de la gouvernance associative et de ses enjeux mérite d'être posée. Il nous semble pertinent de questionner les rapports des associations aux pouvoirs publics et à leur gouvernance propre, bousculée dans des pratiques et modes de fonctionnement en perpétuel renouvellement. C'est donc tout à la fois, le politique,

l'organisationnel et le stratégique qui sont revisités à travers la gouvernance dans ce contexte de mutations. Il s'agit pour les associations, d'intégrer à leur projet politique, une capacité d'action collective qui favorise une réelle participation de tous les acteurs dans un fonctionnement plus démocratique que de nom, et source d'innovation et d'interaction à leur environnement.

Nous considérons qu'il nous faut alors adopter une approche globale de compréhension de la gouvernance, en nous éloignant de tout cadre de transposition de modalités de gouvernance sans contextualisation préalable. Dérivée du latin *gubernare* et *gubernantia*, la gouvernance est une notion ambivalente et polysémique qui a connu plusieurs « vies successives » (Gaudin, 2002), recouvre divers aspects avec un sens qui évolue au fil des époques, pour recouvrir un ensemble de termes communs, repérables dans la gouvernance de tout type d'organisations. Dans cette perspective, la gouvernance désigne les relations de pouvoir, les modes de coordination, de pilotage, de direction et de prise de décision, parce qu'elle traite, selon Moreau Defarges (2003, p. 7 et 12), de toute structure sociale, organisationnelle, comme un espace de jeu, organisé par des règles, que les différents participants, avec leurs atouts respectifs, doivent utiliser le mieux possible.

Dans le cadre des associations gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux du handicap, notre thèse ambitionne de comprendre comment se construit leur gouvernance pour rendre compte des évolutions qui ont traversé leurs pratiques de gouvernance au fil des contingences et des jeux d'acteurs en présence, acteurs dont nous avons souligné que la pluralité pouvait être source de conflits voire d'inefficacité pour les associations si elles n'en tiennent pas compte. Dans cette visée compréhensive et explicative, la thèse va remonter l'historique de la gouvernance à l'Adapei de Loire-Atlantique, la composition et le fonctionnement de ses instances, ses interrelations et interactions avec les membres internes et externes de son écosystème pour faire émerger sa dynamique. Par rapport à la littérature, nous identifions *un gap* majeur qui est celui de la question du territoire d'intervention des associations. Le territoire, en tant que « construit social » où l'on retrouve des acteurs mobilisés dans une logique de coopération et de coordination de leurs actions (Lamara, 2009), est la dimension oubliée des modèles de gouvernance des associations d'action sociale, pourtant pensées comme « ancrées » à leur territoire d'intervention. En effet, le nœud du problème à l'Adapei de Loire-Atlantique nous semble être celui de la centralisation d'une gouvernance censée passer par des niveaux territoriaux de décision et qui pose la question de la façon dont l'association s'assure, dans sa stratégie globale de gouvernance, de l'intégration de ces sous-niveaux de gouvernance. Ce *gap* et la formulation de cette problématique de fond nous sont apparus aussi explicitement avec l'émergence de nos résultats finaux (troisième année CIFRE).

Notre recherche entend ainsi répondre à la problématique suivante :

***En quoi la dimension territoriale est-elle fondamentale pour la gouvernance des associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap ?***

La réponse à cette question centrale nous permettra d'envisager un système de gouvernance multi-niveaux dans les associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap (cf. Conclusion générale). Autour de cette question centrale, des sous-questions de recherche s'articulent. Elles sont formulées comme suit :

- Comment s'organise la gouvernance, en termes de pratiques, de mise en œuvre par les associations gestionnaires ?
- Quels sont les enjeux managériaux et territoriaux de la gouvernance de ces associations ?
- Quelles distinctions entre coordination et coopération en matière de gouvernance des associations gestionnaires ?
- Quelles sont les caractéristiques de cette gouvernance multi-niveaux et territorialisée des associations gestionnaires ?

Ces questions nous ont aidées à structurer la rédaction du manuscrit dans la compréhension des dimensions intrinsèques à la gouvernance des associations.

### 3- Positionnement théorique de la recherche

Nous inscrivons nos travaux dans la littérature interdisciplinaire sur la gouvernance des associations (Bernet et al., 2016; Eynaud, 2015; Hoarau & Laville, 2013; Laville & Glémain, 2009) ainsi que dans les théories hétérodoxes de l'ESS dont les contributions sont essentielles dans la co-construction des politiques sociales par les associations et les pouvoirs publics. Nous n'écartons pas les approches théoriques dominantes de la gouvernance dans les entreprises privées (*corporate governance*) et dans la sphère publique (analyse des conditions d'efficacité des politiques publiques) qui n'ont pas manqué d'influencer la gouvernance des associations, mais allons assez rapidement nous réaliser, qu'elles ne correspondent pas véritablement correspondre au fait associatif et sont insuffisantes pour répondre à leurs spécificités. Nous mobilisons également les travaux en géographie économique et sociale (Vanier et al., 2009), ceux de réseaux européens (EMES, par exemple, Defourny et Nyssens (2013) et de chercheurs pluridisciplinaires français de l'ESS (Artis et al., 2020; Glémain, 2015; Glémain & Bioteau, 2015; Richez-Battesti & Vallade, 2017), secteur qui « *apparaît comme une capacité à mobiliser des*

acteurs au service d'un projet de territoire» (Loquet, 2004)<sup>32</sup>, pour analyser la gouvernance territorialisée des associations dont les nombreuses initiatives et actions solidaires dans les territoires d'implantation marquent un ancrage territorial et ne peuvent être oubliées dans leur rapport aux acteurs de ce territoire.

#### 4- Le design de la recherche : posture et méthode de la recherche en Sciences de Gestion

Notre posture de chercheur a trouvé ses fondements dans le paradigme constructiviste pragmatique (PECP) tel que conceptualisé par Avenier et Gavard-Perret (2018, p. 18-19). Ce positionnement épistémologique a été le résultat d'un long processus réflexif durant lequel, couche après couche, pour faire référence à la « métaphore de l'oignon » (Saunders et al., 2015), nous découvrons le sens du phénomène que nous cherchons à comprendre, pour ensuite déployer les méthodes et stratégies pour l'appréhender. Dans la démarche, les recherches qualitatives à visée compréhensive (Dumez, 2011) pour comprendre, décrire, expliquer le phénomène observé, à travers l'étude approfondie d'un cas unique, « révélateur » (Gioia et al., 2013), d'une association gestionnaire du secteur médico-social du handicap (l'Adapei de Loire-Atlantique, couramment « Adapei 44 »), ont répondu à notre conception d'une démarche de recherche. L'Adapei de Loire-Atlantique, association départementale de parents et amis de personnes handicapées mentales est aujourd'hui gestionnaire de plus d'une soixantaine d'établissements et services et dispositifs médico-sociaux à destination de 2700 personnes en situation de handicap, pour un budget consolidé de 106 millions d'euros et un effectif de 1682 salariés dont plus des trois quarts sont dédiés à l'accompagnement direct des personnes. En immersion totale dans le cadre d'une convention CIFRE, nous avons mis en place un dispositif complémentaire et riche de collecte et d'analyse de données afin de répondre à nos objectifs et questions de recherche.

#### 5- La structure de la thèse

La thèse s'articule en trois parties comprenant chacune deux chapitres.

La **première partie (Partie I)** pose les fondements théoriques et méthodologiques de la recherche. A cette fin, dans le **chapitre 1**, nous effectuons une revue de la littérature interdisciplinaire pour avoir une compréhension plus systémique de l'objet d'étude, dans une perspective globale (Dupuy, 2021). Nous cherchons à connaître ce que les disciplines connexes aux Sciences de Gestion apportent en termes de connaissances sur la gouvernance des associations, pour construire des repères théoriques et conceptuels sur cette notion polysémique et dynamique. **Le chapitre 2** nous mène à la

---

<sup>32</sup> Loquet P. (2004), *L'ESS au service d'un projet de territoire*. Voiron, La Lettre du Cadre Territorial. Cité par Glémain (2015, p. 31).

compréhension du terrain de recherche. Il est question pour nous, d'exposer notre positionnement épistémologique qui s'est construit dans la durée et progressivement tout au long de la thèse. Nous explicitons ce cheminement réflexif fait de doutes, d'incertitudes et de remise en question permanente, les difficultés auxquelles nous avons été confrontés ; mais aussi, la démarche pour accéder au terrain (étude de cas unique, contrat CIFRE) et les méthodes déployées pour produire de la connaissance (observation passive et participante, entretiens semi-directifs, sources documentaires et d'archives). Cette approche contextualisée nourrie des méthodes d'investigation et d'analyse des données co-produites avec les acteurs du terrain d'étude, nous ont conduit à la **partie II** empirique de ce manuscrit.

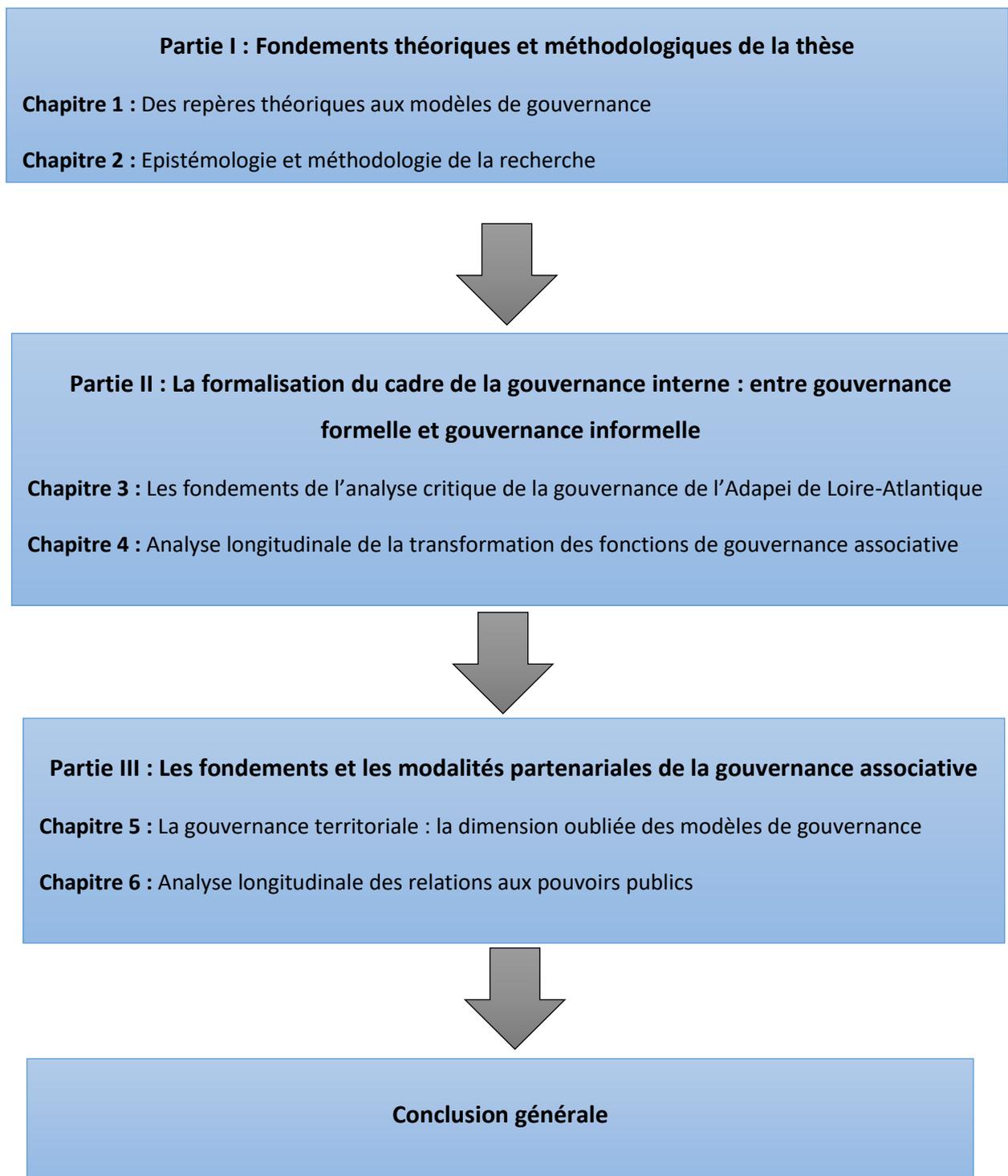
La deuxième partie (**Partie II**) porte sur la formalisation du cadre de la gouvernance interne de l'Adapei de Loire-Atlantique et nous amène progressivement dans la compréhension de l'objet de recherche situé dans un terrain particulier. Ainsi, l'objectif du **chapitre 3** est d'ouvrir la « boîte noire » de la gouvernance de cette association et de restituer ce que nous avons observé de ses pratiques et façons de faire en interne. Il répond à la sous-question de recherche : comment s'organise la gouvernance associative ? et propose une analyse critique de la gouvernance telle qu'elle est mise en œuvre par l'Adapei de Loire-Atlantique. Si un cadre statutaire existe et est observable d'une association à une autre, avec des instances classiques, sans plus de surprise, que fait particulièrement l'Adapei en matière de gouvernance ? Au-delà d'un cadre statutaire, des pratiques émergent du terrain, le complètent et finissent par se formaliser dans l'univers de gouvernance des associations. C'est ce que nous nommons, une gouvernance entre « cadre formel et informel ». La transition vers le **chapitre 4** est toute logique puisqu'une fois le cadre de la gouvernance situé (de quoi est faite la gouvernance ?), nous pouvons interroger, les acteurs de cette gouvernance interne, leurs rôles et poids dans le système de gouvernance pour analyser plus amplement, l'impact temporel sur leurs fonctions de gouvernance. Des transformations et évolutions qui posent par ailleurs, la question des configurations de gouvernance et des jeux d'acteurs dans ces organisations bicéphales et « en sablier » où les enjeux de pouvoir et de légitimité sont plus que prégnants.

Nous progressons dans les résultats empiriques de la recherche qui, outre la composante interne de la gouvernance, ont révélé une dimension externe relative à l'écosystème dans lequel les associations exercent leurs activités et aux modalités partenariales de cette gouvernance (**Partie III**). Le **chapitre 5**, au cœur du gap identifié dans cette thèse, dans une dialectique entre l'endogène et l'exogène, répond aussi, à l'une des sous-questions de recherche sur les enjeux managériaux et territoriaux de la gouvernance des associations considérées comme « localement ancrées ». Ce chapitre nous aide à comprendre l'enchevêtrement des relations tant à l'intérieur de l'association que sur le territoire, faisant émerger une configuration de (co)-gouvernance territorialisée et introduit la question

partenariale (rapports entre les associations et entre elles et les pouvoirs publics). Le **chapitre 6** propose une analyse approfondie des modalités relationnelles et partenariales de la gouvernance, principalement, à travers une perspective historique pour appréhender à différentes périodes, l'évolution des relations entre les associations et les pouvoirs publics et les effets sur leur gouvernance. Cette analyse nous permet d'approcher les formes de la régulation publique, les transformations dans les modes de financement aux associations, les restructurations et regroupements associatifs et d'éclairer sur la sous-question de recherche sur les distinctions entre coordination et coopération, les associations étant davantage invitées à des partenariats entre elles et d'autres acteurs gravitant autour de l'accompagnement des personnes handicapées. Ce chapitre révèle à la fois, une problématique transversale, celle de l'accompagnement des personnes handicapées et une dissonance en termes d'attentes réciproques, dans les perceptions des associations et pouvoirs publics.

L'architecture globale de la thèse se présente comme suit :

**Figure 1** : L'architecture de la thèse



**Source** : Construction personnelle.

# Partie I : Fondements théoriques et méthodologiques de la thèse

## Introduction à la première partie

Cette première partie s'attache à poser la charpente de la recherche en décrivant le cheminement vers le cadre conceptuel et les choix méthodologiques effectués pour le déroulement de la recherche. Elle comprend deux chapitres.

Le chapitre 1 : « **Des repères théoriques aux modèles de gouvernance** » tel que son intitulé l'indique, cherche à identifier les repères théoriques nécessaires à la compréhension de notre objet d'étude. Il s'agit de procéder à une revue de la littérature en analysant la production de connaissances scientifiques sur la gouvernance dans différents champs disciplinaires. Nous avons l'espoir, à travers cet exercice, de recentrer notre question de recherche large vers une problématique plus précise. La revue de la littérature nous est utile pour expliciter l'origine et les différents usages du concept clé de recherche à savoir « la gouvernance », afin de déterminer le sens qui correspond le mieux à nos travaux puis de parvenir à l'établissement d'une grille de compréhension pour la poursuite de la réflexion.

Le chapitre 2 : « **Epistémologie et méthodologie de la recherche** » définit le cadre épistémologique dans lequel s'inscrit notre travail. Il précise les conditions d'exercice et les précautions à prendre dans le cadre d'une recherche sous contrat CIFRE. Notre méthodologie et nos méthodes de recherche sont aussi expliquées dans les choix qui y ont été effectués pour l'analyse des données empiriques.

# Chapitre 1 : Des repères théoriques aux modèles de gouvernance

## Introduction au chapitre 1

Ce chapitre procède à un état de l'art du sujet de la gouvernance avec des partis pris qui sont expliqués et motivés en vue de faire connaître et comprendre les modalités et le fonctionnement des associations d'action sociale et plus singulièrement, celles gestionnaires du secteur médico-social du handicap. Nous démarrons par la recherche de points d'ancrage pour la gouvernance. Ainsi, nous relatons, dans une première section, l'histoire de ce concept non associatif dont la polysémie prête à de nombreuses confusions afin d'envisager les contours de sa diffusion et de son appropriation dans et par les associations. Une fois ce terrain balisé, nous analysons les théories spécifiques du fait associatif parce que la particularité des associations-gestionnaires par ailleurs qualifiées d'entreprises-associatives (Marchal, 1992), engendre souvent une opposition systématique des cadres théoriques que nous souhaitons dépasser. Dans cette deuxième section, nous partons des théories économiques des organisations à but non lucratif qui interrogent l'existence des associations. Ces théories montrent ce qui fait leur originalité par rapport aux formes d'organisation, les identifiant à un tiers secteur mais dont la vision réductrice ne permet pas de saisir la complexité du fonctionnement des associations dans l'économie. Ce que la thèse de l'économie plurielle dans les travaux de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) vient combler. Nous cherchons alors à voir dans quelle mesure les théories de l'ESS expliquent la gouvernance des associations jusqu'à l'identification de modèles de gouvernance dont nous discutons la pertinence pour une recherche sur la gouvernance des associations gestionnaires. Ce cheminement nous a mené à l'objectif ultime de ce chapitre à savoir le repérage d'un cadre conceptuel et d'éléments théoriques nécessaires à la compréhension et à l'analyse de notre cas d'étude.

### 1- La gouvernance, un objet théorique à clarifier

La gouvernance renvoie à une notion ambivalente et polysémique, indéniablement riche et objet de multiples conceptualisations qui ne facilitent pas sa compréhension à moins d'en préciser le ou les sens dans lesquels elle sera employée. Associée un peu à tout et n'importe quoi, la gouvernance est souvent affublée de qualificatifs tant pour vanter ses vertus que ses défauts (Pitseys, 2010). Afin de proposer un cadre général dans lequel inscrire les différentes conceptualisations de la gouvernance, nous remontons, dans un premier temps **(1.1.)**, à ses racines et à son évolution conceptuelle au cours des siècles. Ce sera ensuite autant d'éléments explicatifs à ses approches dominantes dans les sciences politiques, économiques et de gestion notamment **(1.2.)**.

## 1.1. Origine du concept de gouvernance

Terme ancien, circulant de manière épisodique en langue française avant de s'y stabiliser, la notion de gouvernance a connu, pour reprendre les termes du politiste Gaudin (2002, p. 27), plusieurs vies successives. L'auteur en distingue trois, dans lesquelles s'inscrivent les racines et évolutions sémantiques de la gouvernance de même que les domaines et sphères d'utilisation du concept. Il s'agit de la gouvernance médiévale, de la gouvernance de l'âge classique, et, de la gouvernance moderne.

A l'ère de la **gouvernance médiévale**, la notion trouve ses origines chez le philosophe Platon, le premier à l'utiliser pour signifier : « conduire un navire ou un char au sens de gouverner les hommes ». Le philosophe posait les bases d'une « saine gouvernance » dans un texte, où il comparait la démocratie à un navire, où tous les matelots obsédés par le contrôle du navire, négligeaient le simple fait qu'une seule personne puisse véritablement s'en occuper : le pilote (VI, 488 a-e)<sup>33</sup>. Le verbe grec *kubernân* (piloter un navire ou un char), exprimant cette métaphore employée par Platon, donna plus tard naissance au verbe latin *gubernare*, qui revêtait les mêmes significations et qui, par le biais de ses dérivés dont *gubernantia*, a lui-même engendré de nombreux termes dans plusieurs langues. En français, il sera question des termes « gouverner et gouvernement » ; en anglais, “government, governance”. Ainsi, au XIII<sup>ème</sup> siècle en France et durant tout le Moyen-Âge, les termes de « *gouvernance, gouverne et gouvernement* » sont employés comme des synonymes et renvoyaient à la métaphore du gouvernail d'un navire, pour désigner l'action de piloter quelque chose. La gouvernance recouvrait l'ensemble des techniques permettant de disposer et d'entretenir le bien public et était identifiée à l'action administrative de l'Etat. En Angleterre, les historiens du Moyen Âge faisaient référence au mot “*governance*”, pour caractériser le mode d'organisation du pouvoir féodal (Moreau Defarges, 2011, p. 5).

La période de **l'âge classique de la gouvernance** à partir du XVI<sup>ème</sup> siècle, fut marquée par la différenciation des mots « gouvernement et gouvernance ». La notion de gouvernement s'autonomise de celle de gouvernance, pour recouvrir le sens de pouvoir hiérarchique unique, de rapports de commandements verticaux et descendants. Dans ce sens, la notion de gouvernement s'apparente aux réflexions sur l'autorité de l'Etat comme totalité et la gouvernance conçue comme manière de gérer adéquatement la chose publique indépendamment de la question du pouvoir, se perpétuait aussi (Gaudin, 2002, p. 28). A cette époque, la notion de gouvernance s'invitait dans les débats des philosophes politiques du siècle des Lumières (XVIII<sup>ème</sup>) et apparaissait comme une alternative imposant un équilibre entre pouvoirs royaux et parlementaires, équilibre nécessaire à la transformation de l'Ancien Régime d'autant que le gouvernement était associé à la monarchie absolue.

---

<sup>33</sup> Platon, *La République*, trad. par E. Chambry, Les belles lettres, Paris, 1961.

Néanmoins, ces utilisations du sens de gouvernance que ce soit en tant qu'équilibre des pouvoirs faisant émerger le droit des personnes et l'idée de société civile ou « ajustements mutuels entre intérêts économiques et sociaux » (Gaudin, 2002, p. 29; Tournier, 2007), étaient minoritaires et l'expression « gouvernance » tombera en désuétude au XIX<sup>ème</sup> siècle avant de réapparaître au cours du XX<sup>ème</sup> siècle dans ses nouveaux usages contemporains.

La réapparition du concept de gouvernance au XX<sup>ème</sup> siècle correspond au **troisième âge de la gouvernance, celui de la modernité**. Les nouveaux usages de la notion sont constatés dans deux domaines, en particulier, celui de l'économie d'entreprise qui inspirera ensuite, son utilisation dans les sciences politiques même s'il n'existe aucun domaine réservé à la gouvernance. Dans les années 1920-1930, le terme de "*governance*" permet de questionner aux Etats-Unis, la séparation des pouvoirs entre les détenteurs de droits sur l'entreprise et ceux qui la dirigent avec l'apparition de la grande entreprise actionnariale (Berle & Means, 1932) mais aussi de désigner les modes de coordination interne permettant de réduire les coûts de transaction générés par les marchés (Coase, 1937). Dans les années 1980, la gouvernance s'invite dans l'analyse méthodique des politiques publiques (Bovaird, 2005; Bovaird & Löffler, 2003) et des conditions de leur efficacité (Le Galès, 2019) puis dans le contexte international (FMI, ONU, Banque Mondiale) dans une approche normative de « bonne gouvernance ». Par gouvernance, il faut entendre selon Baron (2003), « *l'art ou la manière de gouverner, en favorisant un mode de gestion original des affaires dans un environnement marqué par une pluralité d'acteurs (Etat, entreprise, collectivité locale, organisation non gouvernementale, association, instance internationale) qui dispose chacun, à des degrés divers et de façon plus ou moins formelle, d'un pouvoir de décision* ». Ces usages contemporains de la gouvernance ont en commun de s'être inspirés des théories économiques d'entreprise.

Pour poursuivre notre chantier de clarification de la gouvernance après avoir mis l'accent sur l'évolutivité du concept, nous allons à présent examiner son positionnement dans les sciences politiques, économiques et de gestion et préciser l'approche que nous en adopterons dans notre analyse au sein des associations.

## 1.2. Positionnement du concept de gouvernance dans les sciences politiques, économiques et de gestion

Le concept pluriel de gouvernance s'est imposé dans toute structure, tout espace organisé que ce soit dans la sphère privée ou publique. Comment s'est-il construit dans les disciplines des sciences économiques et de gestion et des sciences politiques en particulier ? **(1.2.1. & 1.2.2.)**.

### 1.2.1. L'avènement de la gouvernance dans les sciences économiques et de gestion

Le terme anglais de “*corporate governance*” indifféremment traduit par gouvernance ou gouvernement d'entreprise paraît, aux Etats-Unis, dans le domaine économique avec la problématisation dans le célèbre ouvrage “*The Modern Corporation and Private Property*” de Berle et Means en 1932, de l'absence de contrôle de l'action des dirigeants des grandes entreprises managériales à actionnariat diffus. En effet, Berle et Means (1932) lèvent le voile de l'actionnaire perçu comme propriétaire « actif » en rétablissant les possibilités de contrôle par celui-ci, des dirigeants salariés détenant le pouvoir quasi sinon total de l'entreprise sans véritable garde-fou. Cette opposition d'intérêt entre les propriétaires de l'entreprise et ses dirigeants salariés constitue la principale caractéristique de cette nouvelle forme d'entreprise dite managériale, et non plus entrepreneuriale au sens de Chandler (1994), à savoir : **la dissociation de la propriété et du contrôle.**

Pour « reprendre le contrôle », il fallait donc séparer la fonction de propriété ou disciplinaire détenue par les propriétaires actionnaires et basée sur des systèmes d'incitation et de surveillance des dirigeants, de la fonction décisionnelle censée être l'apanage des dirigeants détenant peu (ou pas) d'actions dans ces entreprises. Le problème de contrôle est donc lié à la délégation d'une partie de la responsabilité, qui implique de contrôler ceux qui ont reçu cette délégation. Le contrôle a pour fonction de limiter les actes déviants de l'objectif de maximisation de la richesse des actionnaires dans un contexte où le dirigeant maîtrise l'information. Cette asymétrie d'information entre actionnaires et dirigeants salariés, telle que théorisée par les économistes néo-institutionnalistes de la firme (Coase, 1937; Williamson, 1994), engendre des conflits d'intérêt dans la répartition de la création de valeur entre les deux parties. Et, c'est pour les résoudre que la gouvernance est mobilisée comme un moyen de régulation pour trouver un équilibre des pouvoirs entre actionnaires et dirigeants notamment par la mise en place d'un « *ensemble de 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* » (Charreaux, 1997, p. 422). Il est bien question d'investiguer la régulation des dirigeants et non leur pratique de management ou de direction de leurs entreprises. En quelque sorte, la gouvernance représente ce que Pérez (2009, p. 28) appelle un métamanagement, c'est-à-dire « *le management du management* » et d'ailleurs, pour éviter toute confusion avec le management, Charreaux et Schatt (2005) préfèrent parler de « *gouvernance des systèmes de dirigeants* » et non de gouvernance d'entreprise.

La gouvernance dans les entreprises se trouve alors étroitement liée au fonctionnement du conseil d'administration, de directoire ou du conseil de surveillance, l'un des principaux dispositifs étudiés dans la littérature, en ce sens qu'il représente l'organe de contrôle des décisions stratégiques (investissements, financements ...) du dirigeant salarié. Mais au-delà des dirigeants, le système de

gouvernance se réfère à l'ensemble de ses parties prenantes constitutives de l'entreprise comme : « un dispositif institutionnel et comportemental régissant les relations entre les dirigeants et toutes les parties prenantes concernées par le devenir de l'entreprise, surtout celles y qui détiennent des « droits légitimes » » (Pérez, 2009, p. 5). Dès lors, ce système est composé de *structures* internes comme externes (instances de gouvernance, autorités de régulation), de *procédures* (plan comptable, code de commerce, information sur le fonctionnement de l'entreprise), les deux constituant le cadre institutionnel du dispositif de gouvernance ; et de *comportements* des personnes en charge de la mise en œuvre du cadre institutionnel qu'il faut réguler, contrôler et piloter pour que fonctionne efficacement le système de gouvernance. Ce que Pérez (2009, p. 24) qualifie de paradigme SPC (Structures-Procédures-Comportements).

Le concept de gouvernance a été positionné, dès l'origine dans les sciences économiques et de gestion, dans une perspective dominante financière, normative et de régulation du comportement des dirigeants (mécanismes de contre-pouvoirs), d'autant qu'il met en évidence la question de la répartition du pouvoir au sein de l'entreprise. Ce qui a eu pour effets, la production de règles législatives sur les comportements des dirigeants en matière de réglementations boursières (pour protéger par exemple, les investisseurs), le développement d'un marché de l'audit (contrôlabilité, transparence des processus de décision, codes de bonnes pratiques de gouvernance<sup>34</sup>, etc). Des perspectives renouvelées (intégration des parties prenantes, prise en compte des compétences, gouvernance habilitante (Chatelin-Ertur & Nicolas, 2011)) se sont, par la suite, développées pour un véritable gouvernement d'entreprise en termes d'équilibrage de pouvoirs dans et de l'entreprise (Martinet, 2008).

Les apports théoriques de la gouvernance d'entreprise sont riches et n'ont pas manqué d'influencer son positionnement dans les sciences politiques.

### **1.2.2. Le cheminement de la notion de gouvernance dans les sciences politiques**

Sous les influences des théories économiques, la gouvernance est importée dans la sphère politique par des acteurs politiques véhiculant l'image d'une gouvernance qui « *marginalise le politicien, met les dinosaures bureaucratiques au musée et esquisse l'idée d'une action publique où l'intérêt général émergerait d'une coopération horizontale entre partenaires égaux* » (Tournier, 2007). Par conséquent, la gouvernance s'entend comme un moyen de légitimer de nouveaux rapports entre la politique et l'économie (Gaudin, 2002), et, sert sous le gouvernement de Margaret Thatcher dans les années 1980, avec le concept d'« *urban governance vs local government* », d'arme à la recomposition du pouvoir local,

---

<sup>34</sup> A propos des codes et guides de bonnes pratiques, voir par exemple, Wirtz (2019), Bessire et al. (2007) ou encore les recommandations publiées par l'IFA sur la gouvernance en 2007.

par la mise en place d'une série de réformes (renforcement de la centralisation et de la privatisation de certains services publics) visant à limiter le pouvoir des autorités locales jugées inefficaces et trop coûteuses.

Dans ce sens, la gouvernance concerne l'analyse de la décision publique, recouvre une dimension territoriale déclinable à différentes échelles : local, régional, national et international (Bovaird, 2005) et met l'accent sur la multiplicité et la variété (de nature, de statut, de niveau) des acteurs (organisations à but non lucratif, entreprises privées, citoyens, organisations locales, régionales, nationales et étrangères...) associés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique. Elle a émergé dans un contexte socio-économique et politique fortement influencé par l'ultra-libéralisme au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, et dans ce cadre, l'analyse des systèmes locaux de gouvernance et des conditions de leur efficacité reposait sur les thèses néo-libérales du *New Public Management* (ou Nouvelle Gestion Publique)<sup>35</sup>. Trouvant ses sources dans les théories des sciences économiques, de management et du *public choice*<sup>36</sup>, le NPM et ses principes ont inondé les cultures d'administration des institutions internationales et des pays développés, dès la fin des années 1970, pour n'occuper une place centrale en France qu'à partir des années 2000, où avant cela, étaient expérimentés des programmes de planification et de modernisation de l'Etat (Rationalisation des Choix Budgétaires remplacé par la Loi Organique relative aux Lois de Finances)<sup>37</sup>.

Dans une approche normative, tout en conservant le cadre conceptuel de l'analyse néo-classique (référence à la rationalité instrumentale et à l'efficacité économique), la notion de gouvernance est diffusée par la Banque Mondiale qui établit des critères de « bonne gouvernance » (*good governance*), autrement dit, des règles de gestion publique des pays en développement dans un contexte d'échec des programmes d'ajustement structurel (PAS). Au sein de deux rapports<sup>38</sup>, l'un paru en 1989 et l'autre en 1992, l'institution financière définit vaguement la gouvernance comme « *l'exercice du pouvoir politique dans la gestion d'une nation* » (1989) ou encore comme « *la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays* » (1992), tout en précisant les caractéristiques de cette « bonne gouvernance » : transparence, Etat de droit, participation d'une pluralité d'acteurs. L'institution financière mondiale promeut des règles d'administration favorable à

---

<sup>35</sup> Nous reviendrons, au chapitre 6, sur ces instruments des politiques publiques dans l'analyse de leurs rapports avec les associations d'action sociale.

<sup>36</sup> Courant de pensée apparu dans les années 1960 sous l'influence de James Buchanan et de Gordon Tullock, l'idéologie du "*public choice*" repose sur l'idée selon laquelle les intérêts d'une organisation publique doivent avant tout être analysés au travers des individus qui la compose et des stratégies qui leur sont associées, le recours aux privatisations et une plus grande souplesse et décentralisation des unités administratives (Amar & Berthier, 2007).

<sup>37</sup> En l'occurrence, la rationalisation des choix budgétaires (RCB), la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui sont des outils de planifications budgétaire. Nous y reviendrons au chapitre 6.

<sup>38</sup> Le rapport de 1989 s'intitule : *De la crise à la croissance durable* et est consacré à l'Afrique subaharienne et le second en 1992, *Governance and Development*.

une libéralisation économique avec une intervention limitée de l'Etat aux domaines où il ne peut en être autrement (Education, santé ...).

Toutefois, il est utile de constater avec Tournier (2007), la difficulté des sciences politiques à structurer le débat sur la gouvernance et à dépasser les problèmes de définition du concept dont la polysémie a tout de même favorisé son élargissement au-delà de la pensée néo-libérale, idéologique et normative que véhiculaient le gouvernement Thatcher et les institutions financières internationales. En effet, à partir des années 1990, une conception plus analytique, explicative de la gouvernance est désormais perceptible dans l'analyse des politiques publiques grâce aux travaux s'inspirant à la fois de la sociologie des organisations (March et Olsen, 1989), d'économie politique et des réseaux de politiques publiques (*policy networks*, Rhodes, 1997)<sup>39</sup>. March et Olsen<sup>40</sup> trouvent, par exemple, que la gouvernance permet de questionner le lien entre adaptation pragmatique aux évolutions des contextes politiques et renouvellement des valeurs d'action collective et des « rituels de décision », quand il s'agit de stratégies d'adaptation des organisations au changement.

Une approche en économie politique<sup>41</sup> analyse sous forme de « jeu de régulation », les échanges politiques, pratiques ou symboliques entre divers acteurs (entreprises, syndicats professionnels, administrations, organisations sociales) concourant à l'élaboration des politiques publiques. Ce jeu suppose des arrangements sectoriels s'inscrivant dans des systèmes de négociation généralisés, ce qui n'est pas sans complexifier le processus de décision (Gaudin, 2002, p. 36). La gouvernance est ici conçue comme une articulation stabilisée d'idéaux-types de régulations de la société (Le Galès, 2019), partage des tâches entre le marché et les structures sociales et politiques existantes. En outre, l'approche en termes de diversité des situations « d'interactions » dans l'ouvrage collectif *Modern governance* de Kooiman (1993)<sup>42</sup> fait émerger les formes contemporaines de la « gouvernance socio-politique » par le biais d'interactions entre administrations et entreprises, entre société civile et pouvoir politique dans le cadre de politiques publiques négociées comme la protection sociale, la planification urbaine, l'environnement, etc. Cette gouvernance, que Le Galès (2019), qualifie de « négociée » se définit comme « *un mécanisme qui permet aux acteurs d'arriver à des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes et de résoudre des conflits par la négociation et la coopération* ».

---

<sup>39</sup> Rhodes R. A. (1997), *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University.

<sup>40</sup> March J., G., Olsen J. P., (1989), *Rediscovering institutions*. Simon and Schuster. Nous nous référons aux explications de Gaudin (2002, p. 35).

<sup>41</sup> Marin B. (1990), *Generalized political exchange: antagonistic cooperation and integrated policy circuits*, Routledge.

<sup>42</sup> Kooiman, J. (Ed.). (1993), *Modern governance: new government-society interactions*. Sage, que cite Gaudin (2002, p. 37).

Les questions de gouvernance dans les sciences politiques s'inscrivent donc tant dans l'analyse des transformations de l'Etat et de l'action publique que dans la régulation économique, politique et sociale. La gouvernance constitue une réponse aux défaillances des gouvernements, une remise en cause des formes traditionnelles d'autorité et de direction de l'action publique et se démarque du gouvernement « institution, Etat », par les formes de pilotage, de coordination et de direction des individus, des groupes, des secteurs, des territoires et de la société qu'elle rend possible (Le Galès, 2019).

La gouvernance reste et demeure un **objet théorique pluridisciplinaire** qui nécessite un véritable effort de conceptualisations pour l'appréhender. Nous avons retracé historiquement, l'évolution du concept à travers le temps et dans les champs disciplinaires des sciences politiques, économiques et de gestion. Nous remarquons des points communs aux différents sens de la gouvernance dans ces disciplines. Les notions de pouvoir, décision, coordination et délégation y occupent une place centrale, que ces organisations relèvent du privé ou du public.

Dans les associations, groupements de personnes et non de capitaux, ces fondamentaux qui rendent possibles la gouvernance sont d'autant plus importants à identifier, préciser et penser collectivement que les mécanismes qui guident l'action collective sont d'un autre ordre. On pourrait avancer que la gouvernance dans les associations renvoie à l'équilibre, à l'articulation et à la coordination nécessaires des pouvoirs entre une pluralité d'acteurs aux légitimités différentes en présence, au service de la réalisation du projet associatif. Il s'agit de « *l'ensemble des mécanismes permettant la mise en cohérence du fonctionnement de l'organisation avec le projet associatif* » (Hoarau & Laville, 2013, p. 319). Dans cette perspective, nous dépassons le sens premier du questionnement de la gouvernance qui vise à éclairer la répartition du pouvoir et l'organisation de la prise de décision sans pour autant l'effacer. Parce que, comme avec Boncler et Valéau (2010, p. 137), nous estimons qu'il faut s'intéresser au fonctionnement efficace entre elles, des instances relevant des dirigeants bénévoles « de droit » et des dirigeants salariés (AG, CA, Bureau ; instances de direction salariée) sachant que les associations n'ont pas échappé à l'approche normative de la gouvernance dominante tant dans la sphère privée que dans la sphère publique, qui s'y est largement transposée, en raison de leurs rapports aux pouvoirs publics et aux entreprises dont elles importent les méthodes et outils de gestion. Notre approche de la gouvernance intègre à la fois, cette réalité des instances et donc des relations au pouvoir entre dirigeants bénévoles et salariés dont on ne peut faire fi et une vision plus élargie à l'ensemble des acteurs, en lien avec cette cohérence à rechercher entre le fonctionnement de l'organisation et le projet associatif (pour reprendre la définition d'Hoarau et Laville, 2013).

Le tableau 4 met en avant le cheminement théorique qui nous a conduit à l'appréhension du concept de gouvernance dans les associations :

**Tableau 4 : L'essentiel à connaître sur le concept de « gouvernance »**

<p>Origine du concept</p>	<p style="text-align: center;"><b>Trois vies successives de la gouvernance (Gaudin, 2002) : Caractère évolutif du concept à intégrer à l'analyse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Gouvernance médiévale</b> : métaphore du gouvernail pour désigner l'action de piloter quelque chose ;</li> <li>- <b>Gouvernance de l'âge classique</b> : différenciation entre « gouvernement et gouvernance » ;</li> <li>- <b>Gouvernance moderne</b> : usages contemporains s'inspirant des théories économiques d'entreprise.</li> </ul>
<p>Positionnement dans les sciences économiques et de gestion</p>	<p style="text-align: center;"><b>Gouvernance comme mécanisme de régulation du comportement des dirigeants</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Berle et Means (1932) : Problème de la dissociation des fonctions de propriété et de contrôle dans les entreprises managériales ;</li> <li>- Charreaux (1997, p. 422) : « <i>Ensemble de 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</i> » ;</li> <li>- Charreaux et Schatt (2005) : Gouvernance des systèmes de dirigeants car investigation de leur régulation et non de leur pratique de management ou de direction via les organes de contrôle type CA, conseil de surveillance ;</li> <li>- Pérez (2009, p. 5) : le « management du management ». Gouvernance comme « <i>un dispositif institutionnel et comportemental régissant les relations entre les dirigeants et toutes les parties prenantes concernées par le devenir de l'entreprise, surtout celles qui y détiennent des « droits légitimes</i> » ». Composition du système : Structures-Procédures-Comportements (Pérez, 2009, p. 24)</li> </ul>
<p>Positionnement dans les sciences politiques</p>	<p style="text-align: center;"><b>4 usages dominants de la gouvernance dans les sciences politiques (Le Galès, 2019)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>La « bonne gouvernance » comme problème d'efficacité à résoudre</b> : approche des institutions financières internationales par exemple ;</li> <li>- <b>La gouvernance comme critique de la domination des intérêts privés</b> : « <i>Urban governance vs local government</i> » promu par le gouvernement Thatcher ; Théories néo-libérales du <i>new public management</i> et expérimentation des instruments en France ;</li> <li>- <b>La gouvernance négociée</b> : « <i>mécanisme qui permet aux acteurs d'arriver à des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes et de résoudre des conflits par la négociation et la coopération</i> » ;</li> <li>- <b>La gouvernance comme résultat de l'articulation de régulations</b> : élaboration des politiques publiques entre plusieurs acteurs à partir de « jeu de régulation » (Marin, 1990 ; Kooiman, 1993).</li> </ul>
<p><b>Notre approche de la gouvernance des associations</b></p>	<p>Régulation, pouvoir, décision, coordination, délégation : <b>notions communes à la gouvernance de tout type d'organisation</b></p> <p>Hoarau et Laville (2013, p. 319) : « <i>Ensemble des mécanismes permettant la mise en cohérence du fonctionnement de l'organisation avec le projet associatif</i> »</p> <p>Boncler et Valéau (2010, p. 137) : Nécessaire fonctionnement des instances dirigeantes bénévoles et salariées entre elles ;</p> <p><b>Notre approche pour les associations</b> : Gouvernance= équilibre, articulation et coordination nécessaires des pouvoirs entre une pluralité d'acteurs aux légitimités différentes en présence, au service de la réalisation du projet associatif. Prise en compte de l'approche normative (relations de pouvoir, fonctionnement des instances bénévoles et salariées) avec vision élargie à l'ensemble des acteurs en lien avec la cohérence à rechercher entre le fonctionnement de l'organisation et le projet associatif.</p>

**Source** : Construction personnelle.

## 2- Apports et limites des sciences économiques et de gestion à la gouvernance des associations

Dans cette section, nous passons dans un premier temps en revue les théories économiques de la raison d'être des associations **(2.1.)**. D'origines anglo-saxonnes<sup>43</sup>, ces théories définissent les associations par leur contrainte de non-distribution et démontrent l'efficacité relative d'un « tiers secteur »<sup>44</sup> composé de ces organisations non-lucratives capables d'intervenir sous certaines conditions, dans l'offre de biens et services en cas d'échec du marché ou de l'Etat. Les théories économiques du tiers secteur positionnent de ce fait la forme associative dans une logique de suppléance aux secteurs privé lucratif et public : ni capitaliste, ni étatique, le tiers secteur est un « *secteur sans but lucratif ou secteur non lucratif regroupant les associations et les démarquant ainsi à la fois des « entreprises lucratives » et des « administrations publiques »* »<sup>45</sup>. Cette particularité des associations implique de rechercher des modes de régulation et de gouvernance autres que ceux du marché et de l'Etat. Dans un second temps, **(2.2.)**, nous analysons les sources théoriques des droits de propriété et les thèses défendant l'existence d'un droit de propriété dans les associations puis les contrebalançons par la supériorité d'un droit d'usage.

---

<sup>43</sup> Enjolras (1995) situe l'intérêt des économistes anglo-saxons pour les organisations à but non lucratif, dans les années 1970.

<sup>44</sup> Le tiers secteur émerge d'une abondante littérature anglo-saxonne dans un corpus théorique qualifié de "*non-profit organizations*" (NPOs) dans la littérature américaine, de "*voluntary sector*" en Grande-Bretagne. Il regroupe l'ensemble des organisations non-lucratives caractérisées par la contrainte de non-distribution des profits mais intègre d'autres critères depuis que des programmes de recherche internationaux (Université Johns Hopkins en 1990 avec 7 pays mesurés contre 37 en 2005) ont contribué à une meilleure connaissance statistique du secteur sans but lucratif ((Archambault, 2017; Archambault & Kaminski, 2004) pour les comptes satellites des institutions sans but lucratif en France). Le tiers secteur est depuis lors défini comme : l'ensemble des organisations formellement constituées et indépendantes, distinctes du secteur privé à but lucratif et du secteur public, non commerciales à titre principal, avec une autonomie de gestion et ne distribuant pas de profit à leurs membres ou administrateurs mais les réinvestissent ; elles n'émettent pas de titres de propriété et comportent une composante de participation volontaire dans une certaine mesure (Laville & Sainsaulieu, 2013, p. 21; Salamon & Anheier, 1992; Turbide, 2005). Les critères d'existence formelle, d'appartenance au secteur privé et d'indépendance à l'égard de toute autre instance dans le contrôle des activités, de non-distribution des profits aux membres et d'implication des bénévoles définissent donc le secteur sans but lucratif. Il regroupe les associations et fondations mais exclut de fait, les coopératives et mutuelles relevant de l'économie sociale qu'il assimile à des entreprises lucratives parce qu'elle développe des activités marchandes et s'empêche de les concevoir comme non-lucratives puisque la non-lucrativité représente le critère central de la thèse du tiers secteur.

<sup>45</sup> Archambault E. (1996), *Le secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*, Paris, Economica, cité par Laville (2016, p. 243). En 1980, l'idée de tiers secteur en France était évoquée comme : « *une réforme sociale susceptible de restaurer une cohésion sociale menacée ; - une volonté de mettre en œuvre les moyens adéquats pour satisfaire les besoins sociaux, - lutter contre l'effritement du salariat* » (Laville, 2016, p. 244). Pour un résumé succinct de ces courants, voir Demoustier (2001, p. 108-111) et Laville (2016, p. 244-246).

## 2.1. Les associations comme suppléantes de l'Etat et du marché

Les économistes néo-classiques, intriguées par le tiers secteur et les organisations à but non lucratif (désormais OBNL) qui le composent, invoquent l'échec du marché pour poser le problème de l'existence de ces organisations et mobilisent la théorie du rendement social et les théories économiques des organisations pour justifier leur présence dans les économies réelles. La théorie du rendement social montre que l'efficacité maximale dans l'allocation des ressources par le marché n'est garantie que si toutes les conditions<sup>46</sup> nécessaires à l'optimum de Pareto sont réunies. Or, une allocation de ressources est dite pareto-optimale s'il est impossible d'augmenter la satisfaction d'un individu donné sans diminuer la satisfaction d'autres individus. Sachant que toutes les conditions nécessaires à cette allocation optimale des ressources en situation de concurrence pure et parfaite, sont difficiles à réunir, le marché se retrouve en situation d'échec et la contrainte de non-distribution des organisations non-lucratives réduit leur incitation à tirer parti des situations d'asymétrie d'information qu'il engendre (Hansmann, 1980) ; c'est ce qui peut expliquer la présence des OBNL sur le marché. Les théories économiques des organisations regroupent les théories des coûts de transaction, du principal-agent, des droits de propriété, de la nouvelle économie institutionnelle. Elles s'interrogent sur les mécanismes permettant de réguler les comportements d'opportunisme (asymétrie d'information, opportunisme pré ou post-contractuel) résultant des relations contractuelles sur le marché. Ces théories démontrent que dans certaines situations, les organisations non-lucratives peuvent s'avérer plus efficaces que le marché pour réduire ces coûts de transaction tels que les coûts de coordination, les coûts de motivation (Milgrom & Roberts, 1992). Sans partir des mêmes postulats, l'une et l'autre de ces théories ont servi à justifier l'existence des organisations non-lucratives dont on peut rendre compte à partir des approches se concentrant sur la demande **(2.1.1.)** et l'offre **(2.1.2.)** pour ces organisations ou encore les systèmes de coalition entre offre et demande **(2.1.3.)**.

---

<sup>46</sup> Les critères de Pareto à réunir pour une allocation optimale des ressources sont : l'atomicité de l'offre et de la demande, la mobilité des facteurs de production, l'information parfaite, le libre accès au marché ; l'homogénéité des produits (identité entre les biens répondant à un même besoin) (Laville, 2016, p. 249-250).

### 2.1.1. Les théories de la demande de biens issus d'organisations à but non lucratif

Trois approches économiques justifient l'origine et la raison d'être de ces organisations.

#### 2.1.1.1. Les OBNL comme producteurs de biens collectifs<sup>47</sup>

Weisbrod (1977) explique la présence des organisations non lucratives à la fois par l'échec du marché et de l'Etat dans la production de biens collectifs. Il s'agit de biens dont la production n'est pas optimale par le marché et que l'Etat peine aussi à satisfaire. Ils sont dits *non-rivaux*, c'est-à-dire que la consommation du bien par un agent n'affecte pas la quantité disponible à la consommation pour d'autres agents, et, *non-exclusifs* parce qu'il est difficile de faire payer l'accès à ce bien.

En effet, le marché se trouve en incapacité de produire des biens collectifs indivisibles à la consommation comme la protection de l'environnement et est aussi mis en échec dans la production de certains biens collectifs privés<sup>48</sup> aux externalités<sup>49</sup> positives pour l'ensemble de la collectivité comme la création de services d'accueil de la petite enfance ou de services d'aide à domicile. L'existence d'un service de garde d'enfant produit, par exemple, des effets positifs sur le fonctionnement du marché du travail puisqu'il rend disponible les parents au travail. Quant aux services d'aide à domicile, ils contribuent au renforcement de la « cohésion sociale » grâce à la réduction de l'isolement de personnes dépendantes et par extrapolation, la réduction des dépenses de sécurité sociale via leur action préventive (Nyssens, 2017, p. 135).

Le marché n'étant pas optimal pour produire ces biens collectifs, l'Etat les produit grâce aux impôts mais détermine sa politique de biens collectifs en fonction des demandes de son électorat (vote de l'électeur médian)<sup>50</sup>. Dans une telle situation, il ne peut y avoir qu'une satisfaction inégale pour la demande de ces biens par les consommateurs aux caractéristiques hétérogènes (revenu, goût, richesse), ce qui réduit la capacité de l'Etat à répondre de manière satisfaisante tant en quantité qu'en qualité, aux demandes exprimées par l'ensemble de la population. Les organisations à but non lucratif sont ainsi créées voire financées par les dons de consommateurs dont les demandes vont au-delà des

---

<sup>47</sup> Nous préférons parler de biens collectifs plutôt que de biens publics pour signifier que ces biens ne sont pas exclusivement produits et fournis par les pouvoirs publics. Un bien collectif n'est pas forcément un bien public et vis-versa, comme l'explique Beitone (2010).

<sup>48</sup> Le marché est censé produire des biens privés pour lesquels il lui est possible d'identifier le consommateur et de l'exclure de la consommation s'il ne souhaite pas ou ne peut pas en acquitter le prix.

<sup>49</sup> En sciences économiques, une externalité désigne les effets positifs ou négatifs de l'action d'un agent économique sur le bien-être d'autres agents sans que ces interactions ne soient régulées par le système des prix.

<sup>50</sup> La théorie du *public choice* (choix public) intervient dans les modes de financement public et le volume de biens collectifs que l'Etat choisira de couvrir sera fonction selon l'hypothèse de Weisbrod (1977), de la demande des électeurs, qui elle-même déterminera par la suite, la politique du gouvernement quant au volume de la production de biens collectifs.

préférences de l'électeur médian, pour accroître l'offre de biens collectifs et satisfaire de leurs diverses demandes.

La production de biens collectifs par des organisations non-lucratives apparaît dès lors comme une solution de « second rang » et le tiers secteur émerge et intervient comme « cette » solution face à ce double échec des secteurs dominants, le secteur privé lucratif et le secteur public. Mais parfois, complémentaire à l'Etat sans en recevoir des subventions, puisqu'il y a « *échec de l'Etat pour lever l'impôt approprié pour satisfaire la totalité des demandes* »<sup>51</sup>. L'approche en termes de demande excédentaire de biens collectifs de Weisbrod explique pourquoi il existe une offre privée à la production de biens collectifs mais ne fournit que peu de justifications sur le caractère non-lucratif de cette offre.

#### 2.1.1.2. L'approche en termes d'échec du marché et d'échec contractuel

Selon cette approche développée par Hansmann (1980), les organisations non-lucratives sont plus efficaces que les organisations lucratives dans l'offre de certains biens et services en situation d'asymétrie d'informations<sup>52</sup>. L'approche en termes d'échec contractuel résulte de l'incapacité des consommateurs à contrôler les producteurs de ces biens et services (soins de santé, éducation, aide à domicile, ...) par des contrats conventionnels. Le caractère non-lucratif de ces organisations constitue une garantie de confiance pour combler le manque d'information, éviter les échecs contractuels et les comportements d'aléa moral. Ainsi, en l'absence d'informations sur les biens et services dont la qualité n'est observable *qu'ex ante*, les consommateurs préféreront se fournir auprès des organisations non lucratives parce qu'ils considèrent que la contrainte de non-distribution réduit leur incitation à tirer parti d'une asymétrie d'information contrairement aux organisations lucratives soumises à la loi du profit. Dès lors, ces organisations disposent d'un avantage comparatif pour l'offre de biens et services pour lesquels l'établissement de relations de confiance est nécessaire à la réalisation de la transaction ; raison pour laquelle, on les retrouve dans l'offre de biens et services à forte composante relationnelle en réponse aux demandes insatisfaites par le marché et l'Etat.

---

<sup>51</sup> Nyssens (2017, p. 135).

<sup>52</sup> Deux situations d'asymétrie informationnelle existent en économie : **la sélection adverse et l'aléa ou le hasard moral**. Le problème de la **sélection adverse** se pose en amont de la transaction entre les parties au contrat, l'une des parties, en l'occurrence, le producteur du bien dispose d'une information sur le bien que l'autre, en général, l'acheteur ignore. Cet **opportunisme précontractuel** engendre d'importants coûts de transaction. Le prix souvent considéré comme gage de qualité du bien n'est pas un indicateur fiable et les consommateurs se tournent vers les OBNL dont l'atout juridique du statut « à but non lucratif » leur sert de meilleur indicateur de qualité du produit. Les risques **d'opportunisme post-contractuel** sont constatés en situation d'aléa moral lorsque l'une des parties à la transaction entreprend une action que l'autre ne peut ni observer, ni contrôler, ni en contraindre l'exécution. C'est le cas des prestations de garde d'enfants ou de services à domicile qui sont réalisables en l'absence du commanditaire qui ne peut en contrôler l'action ou encore de délégation par l'Etat, de prestations de services sociaux dont il ne peut apprécier le résultat en aval, ou de donateurs pouvant difficilement contrôler l'usage de leurs dons. Synthèse explicative réalisée à partir de Nyssens (2008, 2017).

Prolongeant l'approche d'échec contractuel d'Hansmann (1980), Easley et O'Hara (1983) font l'hypothèse que les organisations non lucratives et lucratives sont des arrangements contractuels alternatifs en termes d'optimisation des contrats en situation d'asymétrie d'information. Mais très vite, ils constatent que les organisations non lucratives sont beaucoup plus efficaces pour optimiser les contrats notamment dans les situations où la qualité des produits ne peut être observée sans coûts supplémentaires pour les consommateurs ou que les « managers » des organisations lucratives ont une aversion pour le risque (Enjolras, 1995). Ainsi, d'une manière générale, la contrainte de non-distribution et la capacité des OBNL à proposer des contrats optimaux à leurs parties prenantes, présentent l'avantage de réduire les incitations aux comportements opportunistes et de rassurer les consommateurs sur la qualité des biens et services mis à leur disposition.

Une autre approche invite à dépasser les oppositions classiques privées/publiques et plaide pour une interdépendance entre les organisations non lucratives et les pouvoirs publics.

### 2.1.1.3. L'approche en termes d'échec philanthropique : vers une théorie de l'interdépendance entre les organisations à but non lucratif et l'Etat

En 1987, Salamon démontre que les théories économiques justifiant l'existence des organisations à but non lucratif par les carences du marché ou de l'Etat (Weisbrod, 1977) ou encore en termes d'échec du marché et d'échec contractuel (Hansmann, 1980), ont longtemps négligé un phénomène pourtant historique qu'est la collaboration entre l'Etat et les OBNL. Pour expliquer l'intérêt de l'intervention de l'Etat, l'auteur avance une théorie alternative en termes de *voluntary failures* (traduit ici par « échecs philanthropiques ») pour suggérer qu'une implication, et donc une coopération entre l'Etat et les OBNL est nécessaire dans la fourniture de services sociaux.

Les théories en termes d'échec du système de marché ou de défaillance de l'Etat justifient l'existence des OBNL par leur capacité à satisfaire des demandes pour des biens collectifs en direction d'une frange de la population. Le secteur à but non lucratif est considéré comme un phénomène résiduel de l'Etat parce qu'il fournit des biens et services délaissés par l'Etat (parce que ne satisfaisant pas l'électeur médian) et par le marché (qui ne les produit pas, en l'absence de rentabilité) alors qu'historiquement, ces initiatives privées à but non lucratif ont longtemps précédé l'action de l'Etat. En considérant que la raison d'être des organisations non-lucratives réside dans l'offre de biens que l'Etat ne peut satisfaire, ces théories laissent peu de place aux possibles coopérations entre l'Etat et les OBNL. Quant aux théories en termes d'échec contractuel, elles considèrent le caractère non-lucratif des OBNL comme garantie de confiance et gage de qualité dans l'offre de biens et services à forte composante relationnelle sans pouvoir expliquer les possibilités de recours aux organisations à but non lucratif par l'Etat ou pour la réglementation par l'Etat de ces OBNL.

Pour Salamon (1987) qui défend l'idée d'une possible coopération entre Etat et OBNL, les OBNL pourraient offrir des prestations de services sociaux financés et régulés par l'Etat en situation d'échecs philanthropiques. L'Etat intervient dans la fourniture des biens collectifs pour compenser les faiblesses au déploiement d'un secteur à but non lucratif. Quatre limites inhérentes aux organisations non-lucratives nécessitent l'intervention de l'Etat :

- *L'insuffisance philanthropique* est liée à l'incapacité des OBNL à générer des ressources suffisantes pour répondre à une certaine échelle aux demandes de biens collectifs. Cette limite reflète essentiellement le problème du « passager clandestin/free-rider » qui, sans forcément contribuer à la production de biens collectifs en bénéficiera sans coûts. Ce n'est donc que par le système des impôts que la contribution de chacun permet d'atteindre l'échelle nécessaire à la satisfaction des besoins collectifs ;
- *Le particularisme philanthropique* est lié à la tendance des OBNL et de leurs donateurs à restreindre leurs actions auprès de sous-catégories de la population, par exemple, des personnes défavorisées, des groupes d'intérêt, ethniques ou religieux ..., dont ils estiment les besoins mal ou non satisfaits par le marché ou l'Etat. Ce particularisme qui justifie souvent la raison d'être de ces organisations peut finalement en constituer une limite requérant l'intervention de l'Etat ;
- *Le paternalisme philanthropique* : ce secteur est financé par de riches philanthropes qui ont souvent tendance à orienter les besoins vers des champs d'intervention (arts, culture) qui leur procurent de l'intérêt au détriment de services d'aide au profit des pauvres ;
- *L'amateurisme philanthropique* est l'une des caractéristiques du secteur à but non lucratif dont le fonctionnement repose souvent sur des ressources bénévoles et volontaires qui deviennent insuffisantes face à des problèmes sociaux de plus en plus complexes qui nécessitent l'intervention de professionnels (travailleurs sociaux, conseillers qualifiés).

Ainsi, l'intervention de l'Etat dans le secteur à but non lucratif est jugée pertinente pour lui apporter les ressources fiables et conséquentes dont il a besoin, établir des priorités sur la base de processus démocratique « *garantissant un accès égal aux services publics et à la standardisation de la qualité des services* » (Enjolras, 1995), priorités qui n'étaient pas possibles avec le particularisme et le paternalisme philanthropiques. De plus, l'amateurisme du secteur laisserait progressivement place à une professionnalisation nécessaire à la collaboration avec l'Etat. Dans cette approche d'interdépendance, les faiblesses de l'Etat sont compensées par les forces des organisations non-lucratives et leurs actions complémentaires et en partenariat, s'avèrent préférables à une exclusion mutuelle.

Les théories de la demande répondent à la problématique de la raison d'être des organisations à but non lucratif en cherchant à déterminer les raisons du choix de ce type d'organisation par les consommateurs au détriment du marché et de l'Etat pour l'offre de biens et services spécifiques. Toutefois, elles ne peuvent expliquer la construction de l'offre, autrement dit, les processus menant à la création d'organisations à but non lucratif et encore moins les motivations des entrepreneurs sociaux à choisir cette forme d'organisation pour l'offre de biens et services (2.1.2.).

### ***2.1.2. Les théories de l'offre de l'organisation à but non lucratif***

Les théories de l'offre cherchent à comprendre les motivations des entrepreneurs sociaux à choisir la forme non-lucrative pour entreprendre, ainsi que les leviers conduisant à la constitution de ces organisations. James (1989), James et Rose-Ackerman (1986) analysent l'entrepreneuriat non lucratif par l'existence de groupes sociaux d'inspirations idéologiques ou religieuses qui créent ces organisations non-lucratives, afin de diffuser largement leurs idéologies ou croyances. Non mues par la recherche de profit, ces organisations sont présentes dans les secteurs d'activité (santé, éducation, services sociaux) où l'accessibilité à l'ensemble des individus pose des questions d'équité, en raison de l'hétérogénéité des groupes sociaux en présence (différences culturelles, religieuses ou linguistiques, par exemple). Cet entrepreneuriat collectif à but non lucratif contribue à la formation des idées, des goûts et à la socialisation des individus et offre des services porteurs de bénéfices collectifs. La promotion de l'autonomie ou une variété de profils d'entrepreneurs aux motivations autres que la recherche de profit constituent aussi des motifs de choix de la forme d'organisation non-lucrative pour entreprendre dans le secteur à but non lucratif selon Young (1981, 1983), alors que Glaeser et Shleifer (2001) estiment que le caractère non-lucratif permet d'attirer une clientèle dont le consentement à payer est plus élevé puisqu'il a été démontré dans les théories de la demande que les consommateurs préféreront ce type d'organisation aux organisations marchandes dans les situations d'incomplétude d'information sur la qualité des produits. En choisissant la forme non-lucrative au démarrage de leurs activités, les entrepreneurs à but lucratif peuvent ainsi se dégager des avantages en nature permettant de compenser l'absence de profit.

Les ***théories de la demande et de l'offre*** justifient à leur manière, l'existence et le choix du modèle d'organisation à but non lucratif. Focalisées sur la demande de biens ou services au détriment de l'offre, elles ignorent les étapes entre l'identification d'une demande non satisfaite et sa prestation par le secteur non-lucratif. L'implication des parties prenantes ayant un intérêt dans la création des associations à but non lucratif peut constituer une réponse à cette insuffisance et c'est ce qu'avancent les travaux s'appuyant sur les théories des parties prenantes (*stakeholders*). Ben-Ner et Van Hoomissen (1991) démontrent ainsi que ces organisations peuvent émerger de la confluence de facteurs d'offre

et de demande et de l'intérêt des deux parties prenantes (du côté de l'offre et de la demande) à contrôler leur production.

### *2.1.3. La formation de l'offre et de la demande : une approche par les parties prenantes*

Pour expliquer la coalition entre offre et demande, Ben-Ner et Van Hoomissen (1991) définissent les organisations à but non lucratif comme « des coalitions de personnes qui s'associent pour s'offrir et fournir aux autres des biens ou services qui ne sont pas fournis de manière adéquate par les organisations publiques et privées »<sup>53</sup>. Ayant le plus grand intérêt dans la création d'une organisation non-lucrative, ces parties prenantes (consommateurs, financeurs, donateurs, ...) la créent et construisent l'offre à partir de la demande, afin d'en assurer le contrôle de la production et d'éviter les problèmes d'asymétrie d'information liés aux relations contractuelles. Cette approche par les parties prenantes pour justifier l'existence des organisations non-lucratives, part du postulat que les transactions économiques marchandes classiques génèrent des conflits d'intérêts inhérents à l'offre et à la demande de biens ou de services, dans la mesure où les parties prenantes du côté de la demande (consommateurs traditionnels d'un bien, financeurs ou donateurs de sa consommation) recherchent le maximum de qualité et de quantité pour le bien ou service, tandis que les parties prenantes de l'offre poursuivent l'intérêt contraire. Celles-ci valorisent davantage les bénéfices nets qu'elles retirent de la création d'une OBNL que ceux issus d'une autre forme d'organisation (marchande ou publique) ou d'un comportement de passager clandestin « *free rider* ». De ce fait, les parties prenantes de la demande ont tout intérêt à créer et assurer le contrôle de l'organisation non-lucrative pour espérer en tirer plus d'avantage que de bénéfices nets, si elles se procuraient les biens ou services dans d'autres organisations. Ces auteurs expliquent que l'existence d'une demande n'est pas suffisante pour la création d'une organisation non-lucrative qui résulte de la confrontation de l'offre et de la demande. Cette forme d'organisation permet ainsi aux parties prenantes de la demande de générer, elles-mêmes, leur propre offre. L'existence d'une demande pour la création d'une organisation non-lucrative est insuffisante et résulte plutôt de la confrontation entre offre et demande.

Le tableau 5 ci-après, met en avant, les principales caractéristiques, les forces et faiblesses des théories économiques qui expliquent l'existence des organisations à but à non lucratif, que ce soit du côté de la demande ou de l'offre ou encore de la conciliation entre offre et demande répondant au mieux à la création de ces entreprises non-lucratives. Par la suite **(2.1.4.)**, nous discutons les apports et limites des théories économiques avec la thèse de l'économie plurielle qui rejette le caractère résiduel des associations et tient en compte de leur dimension politique.

---

<sup>53</sup> Traduction libre de Ben-Ner et Van Hoomissen (1991).

**Tableau 5 : Synthèse des théories économiques**

<b>Théories</b>	<b>Concepts clés</b>	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
<b>Théories de la demande</b>			
<i>Echec de l'Etat</i> (Weisbrod, 1977)	Demande hétérogène, biens (quasi-) collectifs, électeur médian, dons	Société civile et biens (quasi-) collectifs	Hypothèse de concurrence entre Etat et associations, absence d'explication des subventions publiques aux OBNL
<i>Echec du marché et des contrats</i> (Easley & O'Hara, 1983; Hansmann, 1980)	Information imparfaite, contrainte de non-distribution des bénéfiques comme signal de confiance	Comparaisons des OBNL et organisations lucratives du point de vue de la nature des biens et services proposés sur le marché	Contrainte de non-distribution partagée avec le secteur public : ne met pas suffisamment en exergue la spécificité des OBNL Faiblesse dans l'étude des modes de gouvernance des associations, réduits à la contrainte de non-distribution ; non prise en compte d'autres réponses institutionnelles possibles à l'information imparfaite
<i>Echec philanthropique</i> (Salamon, 1987)	Limites philanthropiques (insuffisance, particularisme, paternalisme, amateurisme) ; capacité d'innovation sociale des "non-profit organizations"	Collaboration, partenariat entre OBNL et pouvoirs publics	Pas de problématisation du rôle de l'Etat
<b>Théories de l'offre</b>	Entrepreneuriat collectif Qualité des prestations, Réponse aux besoins de groupes hétérogènes	Création d'OBNL pour rendre accessible à tous, la santé, l'éducation et les services sociaux (James, 1989; James & Rose-Ackerman, 1986) et offrir des services porteurs de bénéfiques collectifs Entrepreneuriat mû par des motivations autres que la recherche de profit (Young, 1981, 1983) Confiance des consommateurs aux OBNL sur des marchés à forte asymétrie d'information (Glaeser & Shleifer, 2001)	Entrepreneuriat collectif basé sur la diffusion d'idéologies ou de croyances Pas de recherche de profit mais possibilité de se dégager des avantages en nature : le choix d'un entrepreneuriat non-lucratif est-il juste par « opportunisme » ?
<b>Théories de l'approche par les parties prenantes</b>	Coalition entre offre et demande pour créer une OBNL	Regroupement des offreurs et demandeurs de biens et services susceptibles d'être produit par une OBNL (Ben-Ner & Van Hoomissen, 1991) Réduction des risques d'asymétrie d'information ; contrôle de l'organisation	Difficulté à véritablement concilier les intérêts des deux parties

**Source :** Adapté de Nyssens (2017, p. 139).

#### 2.1.4. Discussion des théories économiques du tiers secteur : vers une économie plurielle ?

Les théories économiques des organisations non-lucratives s'articulent autour de deux arguments centraux. Elles expliquent leur émergence par la contrainte de non-distribution et considèrent ces organisations comme un « tiers secteur » qui intervient efficacement sous certaines conditions, en cas de défaillance du marché et de l'Etat à satisfaire des demandes de groupes sociaux hétérogènes. Le tiers secteur apparaît dans la hiérarchisation des secteurs et des systèmes de gouvernance, comme une « *voie subsidiaire empruntée dans les services à forte dimension personnalisée, où les prestations complexes ne peuvent être appréciées avant leur réalisation* » (Laville, 2016, p. 259). Faisant de la non-lucrativité, le principal atout des associations comme signe de confiance et gage de la qualité de leurs produits et prestations, ces théories n'envisagent pas que d'autres dispositifs normalisés (codes éthiques, certifications, labels) puissent inspirer confiance aux consommateurs, donateurs ou financeurs rendant par là-même difficile, la compréhension de ce qui joue dans la décision des personnes à faire davantage confiance à une organisation non-lucrative qu'aux autres formes d'organisation<sup>54</sup>. Ainsi, plutôt que d'avancer une supériorité des associations dans les services relationnels, il serait plus adéquat d'étudier, selon Laville (2016, p. 268), les supports propres à engendrer la confiance et la façon dont ils sont mobilisés par diverses organisations. En outre, en définissant par la négative, le secteur associatif (celui-ci se développe dans les espaces interstitiels laissés vacants par le marché et l'Etat), les analyses économiques du tiers secteur occultent la dimension politique des associations et les bénéfices collectifs qui peuvent émerger de ces organisations et ne permettent pas de saisir « leur encastrément politique » (Laville, 2000).

D'origine anglo-saxonnes (Etats-Unis, Royaume-Uni, des pays à régime libéral où le financement des structures reposent surtout sur le mécénat et la philanthropie), ces théories des "*non-profit organizations*" ont du mal à s'inscrire au sein de réalités nationales comme la France où les collaborations entre Etat et associations dans la prestation de services sociaux et médico-sociaux sont historiques avec des interactions entre ces acteurs pour la coordination et la régulation des activités (Marival, 2011a, p. 71; Nyssens, 2017). Or, les associations relèvent d'un mode de régulation spécifique pouvant être étendu à l'ensemble des activités économiques (thèse de l'économie plurielle), et, c'est cet encastrément politique que ces théories économiques utilitaristes ne parviennent pas à saisir (Nyssens, 2008, p. 50), les réduisant à l'absence de redistribution du profit. C'est ce que dénoncent les auteurs en Economie Sociale et Solidaire avec la **thèse de l'économie plurielle** qui, « *positionnant l'économie sociale et l'économie solidaire entre l'Etat et le marché, vise à fournir une lecture positive et extensive de cette économie plutôt qu'une analyse résiduelle* » (Devetter et al., 2019, p. 218).

---

<sup>54</sup> Laville (2016, p. 262).

Dans ce cas, le « tiers secteur » apparaît non plus comme un espace interstitiel entre économie publique et économie privée lucrative, mais se trouve à la croisée de différentes logiques socio-économiques : marchandes, redistributives et réciprocatrices qui s'inscrivent dans l'approche substantive de l'économie telle que mise en évidence par Polanyi (Eme & Laville, 1999; Gardin, 2008). Karl Polanyi<sup>55</sup> défendait, dans ses ouvrages, l'idée principale que la seule forme du marché ne suffit pas à expliquer la vie économique des sociétés antérieures au marché capitaliste du XIX<sup>ème</sup> siècle (Degavre & Lemaître, 2008). Il s'agit, pour ces auteurs, avec l'économie plurielle comme garde-fou du marché, de remettre l'homme au cœur des échanges économiques (au sens substantif de l'économie, selon Polanyi (2007)) et de montrer, à sa suite, que les associations puisent leurs ressources dans trois pôles de l'économie : « *une économie marchande par la vente de biens et services, une économie non marchande où elles reçoivent des contributions dans le cadre des revenus de transfert, une économie non monétaire où les apports viennent d'engagements volontaires et bénévoles* » (Laville, 2008b).

Pour cela, ces travaux prennent en compte la pluralité des comportements économiques, insistent sur les rôles joués par les mécanismes de redistribution et la réciprocité et considèrent le marché comme une forme de régulation parmi d'autres. De fait, en mobilisant ces différentes ressources, la place des associations dans l'économie ne se réduit plus seulement au marché, mais l'intègre dans la multiplicité des registres économiques qui la caractérise ; une hybridation visant à réduire les écueils respectifs des différentes formes institutionnelles qui la composent (Laville, 2008a). Elles évoluent dans une économie plurielle et leurs comportements socio-économiques : hybridation de ressources non monétaires relevant du principe de réciprocité, de ressources monétaires issues du marché et de ressources non marchandes type subventions, conventions issues de la redistribution des pouvoirs publics suivant des modes de régulation divers (tutélaire, concurrentielle et conventionnée), ont un impact sur leur capacité à mettre en œuvre des gouvernances démocratiques (Gardin, 2014). « *Au final, la reconnaissance d'un fonctionnement socio-économique spécifique des associations par rapport au secteur public, mais aussi au secteur privé, s'analyse d'une part par la capacité à mobiliser des ressources provenant de la réciprocité, et d'autre part, par leur aptitude à réencadrer sociopolitiquement les rapports marchands et à développer des rapports négociés avec les pouvoirs publics* » (Gardin, 2008, p. 110).

Nous venons de constater dans quelle mesure les associations ont été considérées comme suppléantes de l'Etat et du marché à partir de l'analyse des théories économiques qui expliquent l'existence d'un tiers secteur. Si celles-ci parviennent à justifier la raison d'être des associations, elles les réduisent dans une sorte d'entre-deux ; elles ne sont ni du secteur privé lucratif ni du secteur public et cette vision

---

<sup>55</sup> Polanyi K. (1983), *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard cité par Degavre et Lemaître (2008).

réductrice ne rend pas compte de leur originalité et de la spécificité de leur fonctionnement économique comme le permet la thèse de l'économie plurielle.

Poursuivant l'analyse à dominante économique, nous nous interrogeons dans la suite, sur les questions de propriété et de droit d'usage, différentes thèses étant défendues en l'espèce (2.2.).

## 2.2. Du principe fondamental du droit d'usage primant sur le droit de propriété

De nombreux économistes soutiennent qu'il est possible de déterminer une structure de propriété dans les associations. En mobilisant les théories économiques des coûts de transaction et de contrats (Jegers, 2009; Speckbacher, 2008) et celles des droits de propriété (Petrella, 2017), ces auteurs considèrent que les associations ont des propriétaires et mettent en avant ce qui fait la spécificité de cette propriété, à partir d'une hiérarchisation de leurs parties prenantes. Dans le cadre de ces théories, le système de droits de propriété n'a de pouvoir incitatif qu'à la conjonction de deux droits à savoir : le droit de contrôle résiduel (Grossman & Hart, 1986; Hart & Moore, 1990) et le droit aux bénéfices résiduels (Alchian & Demsetz, 1972) ; leur caractère résiduel s'expliquant par la formalisation *ex post* du contrat par les parties contractantes. Alors que les associations ne peuvent redistribuer leurs bénéfices et n'ont pas d'actionnaires qui, comme dans les entreprises marchandes supporteraient les risques résiduels, comment peut-on y parler de propriété ? Est-elle collective à l'ensemble des membres ou spécifique à un groupe de parties prenantes (hiérarchisation) ? À qui sont alloués ces droits de propriété s'il en existe dans les associations ? Nous remontons le fil de ces théories contractuelles pour voir en quoi elles sont applicables ou non, aux associations.

### 2.2.1. Un droit de propriété dans les associations ? Une explicitation par les théories contractuelles de la firme

Fondées dans les années 1960 sur une théorie économique des droits de propriété et une théorie économique des contrats, les variantes contemporaines dominantes de la vision contractuelle de la firme se sont construites à partir des questions soulevées par Coase (1937) dans son article sur « la nature de la firme ». L'auteur considérait la firme/ l'entreprise comme une forme particulière d'organisation économique, un « arrangement institutionnel » ; un mode de coordination alternatif au marché en ce sens qu'elle se caractérise par une coordination administrative par la hiérarchie, alors que la coordination des choix individuels sur le marché s'effectue par le système des prix (Coriat & Weinstein, 1995, p. 45; Weinstein, 2012). Ainsi, lorsque s'imposent des relations contractuelles de long terme dans certaines transactions où le contrat de court terme s'avère insuffisant, la création d'une firme permet de réduire les coûts ultérieurs dits de *transaction* ou *d'agence* (fixation des prix, négociation, conclusion des contrats, recherche de partenariats) qu'aurait généré une coordination par les prix en recourant au marché (Coriat & Weinstein, 2010). **Pour l'ensemble de ces théories**

**économiques néo-institutionnalistes** (théorie des coûts de transaction, des droits de propriété, de l'agence et des contrats incomplets), les organisations comme les institutions sont conçues comme le résultat d'accords librement négociés entre individus. Les problèmes de coordination entre les individus et de construction des contrats résultant de situations d'asymétrie d'information entre les parties contractantes, impliquent d'identifier dans différents contextes, les formes d'organisation et les « structures de gouvernance » (selon l'expression de Williamson (1985)) les plus efficaces, censées émerger spontanément du jeu des interactions entre les agents. Il s'agit alors d'arriver à trouver le système contractuel le plus efficace intégrant un certain nombre de paramètres comme des contraintes techniques, la nature des informations détenues par les différentes parties (Coriat & Weinstein, 2010).

Ainsi, dépassant l'opposition binaire marché et firme de Coase (1937), les travaux de Williamson (1975, 1985, 1996) considèrent la firme comme un « nœud de contrats », un système de relations entre partenaires égaux, « *un centre décisionnel chargé de contracter et de gérer, de façon centralisée, l'ensemble des contrats nécessaires à son activité de production* »<sup>56</sup>. Williamson analyse les coûts de transaction<sup>57</sup> et leurs déterminants<sup>58</sup> pour expliquer les raisons de l'intégration d'une activité dans la firme plutôt que son extériorisation sur le marché. Cette intégration verticale s'explique par le fait que dans certains cas d'investissements spécifiques non redéployables ailleurs comme l'acquisition d'actifs physiques ou humains, l'économie réalisée en termes de coûts de transaction grâce au choix de la firme est supérieure à celle effectuée sur les coûts de production qu'aurait engendré le recours au marché. En réponse aux comportements opportunistes post-contractuels (crainte d'un « hold up » ou appropriation du bénéfice de la transaction par l'une des parties) favorisés par l'incomplétude des contrats, **la théorie des coûts de transaction** propose l'internalisation, autrement dit, la coordination de la transaction au sein de la firme et non sur le marché. Celle-ci dispose des capacités pour gérer les événements imprévus qui ne peuvent être anticipés et donc pris en compte dans un contrat formel<sup>59</sup>,

---

<sup>56</sup> Charreaux (2004).

<sup>57</sup> Les coûts de transaction permettent de réduire différentes formes contractuelles intermédiaires. Il s'agit de : *contrats de court terme* (pour les transactions occasionnelles et pour lesquelles toutes les éventualités sont prévues et donc sans incertitude) ; *contrats de long terme* (prévus pour des relations contractuelles de longue durée ne pouvant se dérouler sur le marché, soumis à une forte incertitude avec des risques de comportements opportunistes et de conflits d'intérêt qui nécessitent que soit prévu l'arbitrage d'un tiers) ; *contrat bilatéral* (sous-traitance, franchise ou partenariat), *contrat personnalisé* (mis en place lorsque des liens durables et complexes poussent à l'établissement de normes construites au fur et à mesure de la relation) ; *contrat d'intégration* qui permet une adaptation des relations entre les partenaires, sans nécessiter la renégociation d'un contrat à chaque fois.

<sup>58</sup> Les différentes formes de transaction sont caractérisées par le degré de spécificité des actifs (capacité à réutiliser les actifs sur d'autres types de production), le degré d'incertitude (relatif aux comportements stratégiques des agents) et la fréquence des transactions.

<sup>59</sup> Justement parce qu'elle intègre les activités en son sein, et que cette intégration accroît la capacité d'adaptation de la firme à son environnement et participe à l'efficacité économique de la firme.

et « les modes de gouvernance vont précisément se différencier par la manière de gérer ces événements imprévus, le propre de l'intégration, fondée sur un rapport d'autorité, étant de donner à l'une des parties, le pouvoir de prendre de manière discrétionnaire, les décisions adaptées aux événements, et donc de permettre une adaptation de l'organisation sans renégociation »<sup>60</sup>. Système contractuel particulier caractérisé par un principe hiérarchique selon lequel la direction de l'entreprise détient les pouvoirs de prise de décision, en cas d'évènements non prévus par les contrats dans le souci de limiter les risques liés à l'opportunisme, cette internalisation dans la firme comme solution présente ces limites. La théorie des coûts de transaction fut tout de même mobilisée pour expliquer l'existence et le fonctionnement des organisations non-lucratives (Hansmann, 1980) ; l'une des solutions pour réduire les coûts de transaction pour les donateurs et bénéficiaires de ces organisations pouvant être leur intégration dans la gouvernance.

Au centre de l'approche néoclassique des institutions, **la théorie des droits de propriété** développée par Alchian et Demsetz (1972) considère la firme comme une structure particulière de droits de propriété définie par un ensemble de contrats (Weinstein, 2012). Analysant sa supériorité par rapport au marché dans les situations de travail ou de production en équipe, les auteurs démontrent que la firme capitaliste « classique », c'est-à-dire l'entreprise individuelle, est la forme d'organisation la plus efficiente lorsque la production en équipe résulte de la coopération entre différents agents dont la mesure des contributions individuelles s'avère coûteuse sinon impossible. La solution est alors de désigner un agent (*le moniteur*) chargé de contrôler la performance des autres membres de l'équipe et de mettre en place, pour ce dernier, un système de droits de propriété<sup>61</sup>, d'autant qu'il est aussi difficile de contrôler son action en retour. Cet ensemble de droits (créancier résiduel, détenteur des ressources de production, contrôle des membres de l'équipe, apporteurs de ressources et contractualisation avec ceux-ci, ...) caractérise et définit le statut d'employeur et de propriétaire qui exerce un plein pouvoir décisionnel sur la direction de son entreprise (recrutement, rémunération, licenciement, ...). De cette façon, le système de droits de propriété agit sur les comportements individuels et l'efficience des systèmes économiques, crée des incitations au contrôle effectif et à une meilleure utilisation des ressources de la firme puisque son propriétaire perçoit le *rendement résiduel* de la production après le paiement effectif des différents apporteurs de ressources de la firme. L'entrepreneur en tant que propriétaire de la firme et porteur de risque, perçoit donc ce *droit aux*

---

<sup>60</sup> Coriat et Weinstein (2010, p. 62).

<sup>61</sup> Alchian et Demsetz (1972) attribuent au moniteur, les droits suivants : (1) il est le créancier résiduel (*residual claimant*), (2) il a le droit d'observer et de contrôler le comportement des apporteurs d'*inputs*, i.e. le comportement des détenteurs de ressources membres de l'équipe, (3) il dispose d'un droit exclusif à être dans un rapport contractuel avec tous les apporteurs de ressources, (4) le droit de modifier la composition de l'équipe, i.e. qu'il peut négocier librement les contrats et (5) il peut vendre ses droits, autrement dit, le statut particulier qu'il détient.

*bénéfices résiduels* sachant que son *droit de contrôle résiduel* s'établit post-contrat, sauf stipulation contraire dans un contrat initial ou réglementation de l'Etat. Son pouvoir décisionnel sur le fonctionnement de l'entreprise lui confère le droit d'élire les instances de gouvernance comme le conseil d'administration ou de céder l'entreprise à une tierce personne ou de la dissoudre. L'approche en termes de droits de propriété d'Alchian et Demsetz (1972) résout non seulement les problèmes d'information imparfaite et de risque moral propres au travail de production en équipe mais permet aussi de partitionner les droits au sein de l'entreprise entre ceux qui exercent le droit de prendre les décisions d'utilisation des ressources et ceux qui assument les risques (perte ou gain de valeurs investies). Une nouvelle théorie des droits de propriété, **la théorie des contrats incomplets** sera ultérieurement développée par Grossman et Hart (1986) et Hart et Moore (1990).

Ces auteurs complètent, les droits de propriété à l'analyse de l'intégration par la théorie des coûts de transaction de Williamson et proposent une formalisation plus rigoureuse de cette théorie tout en conservant ses apports : opposition entre firme et marché, incomplétude des contrats, existence d'un pouvoir d'autorité de la firme sur ses salariés. Les hypothèses comportementales standards de maximisation et de rationalité des agents pour expliquer la cause et les implications de l'incomplétude des contrats sont retenues contrairement à Williamson, et un contrat est jugé incomplet lorsque les engagements des parties au contrat ne sont pas vérifiables et ce même s'il n'existe aucune asymétrie d'information entre elles. Un engagement ne sera « contractible » que lorsqu'il est possible d'en imposer le respect autrement dit, de le rendre « vérifiable » par un tiers (un juge, par exemple) à même de constater le non-respect de l'engagement. Il y a donc incomplétude du contrat si certains engagements ne sont pas vérifiables ou observables par les parties contractantes et dans ce cas, c'est la propriété qui détermine qui des contractants aura le droit de choisir<sup>62</sup>. Grossman et Hart (1986) définissent ainsi la propriété de l'entreprise comme le droit de prendre des décisions dans toutes les éventualités qui ne sont pas spécifiées par les contrats entre les parties (et non réglementées par l'Etat) et Hart et Moore (1990) définissent la firme au regard des actifs qu'elle possède et considèrent que la propriété confère des *droits de contrôle résiduels* sur les actifs de l'entreprise comme le droit de décider de leur utilisation sauf précision d'usages particuliers dans un contrat initial. La propriété permet dans les situations de contrats incomplets, de contrôler les actifs grâce aux droits de contrôle résiduels et de décision, elle confère du pouvoir et de l'autorité tant sur les capitaux actifs de production que sur le capital humain (pouvoir limité à l'exclusion de l'usage de l'actif, des salariés de la firme par licenciement). L'allocation optimale des droits de contrôle résiduels qui minimise les distorsions dans les investissements spécifiques (Rebérioux, 2005) semble apporter une réponse à la problématique d'incomplétude des contrats même si globalement cette réponse n'est pas

---

<sup>62</sup> Coriat et Weinstein (2010).

fondamentalement différente de la théorie des coûts de transaction (Weinstein, 2012). Réfutant l'hypothèse de rationalité limitée, cette théorie comme toutes les autres approches contractuelles, n'analyse que les relations interindividuelles le plus souvent bilatérales, ignorant l'entreprise comme entité propre détenant des actifs ainsi que ses caractéristiques comme l'organisation de la production avec le risque d'une firme sans managers (relation d'emploi, relation actionnaires-managers)<sup>63</sup>.

**Les théories des droits de propriété et des contrats incomplets** avancent l'argument qu'il existe une hiérarchie des parties prenantes au sein des firmes et qu'en fonction de leurs investissements spécifiques à la réalisation de la mission de l'organisation, celles-ci peuvent détenir un certain nombre de droits sur l'organisation et, par conséquent, être identifiées comme ses propriétaires. Or, il nous semble difficile d'envisager dans les associations, que des membres possèdent les droits conjoints de contrôle résiduel et de bénéfices résiduels au moins pour deux raisons : elles ne peuvent redistribuer leurs bénéfices à de quelconques agents qui détiendraient le pouvoir de contrôle. De plus, en l'absence de créanciers résiduels classiques comme les actionnaires, elles n'ont pas de mécanismes incitatifs au sein de la gouvernance (Alcoléa-Bureth, 2019) et donc il serait difficile d'appliquer aux associations, cette grille de lecture des théories économiques de la propriété.

Avant d'interroger l'applicabilité de ces théories à la gouvernance des associations, nous proposons une lecture synthétique des points de vue des auteurs dans le tableau 6 ci-après :

---

<sup>63</sup> Weinstein (2012).

**Tableau 6 : Les théories néo-institutionnalistes, pour une structure de propriété dans les associations**

Théories	Définition	Apports	Limites
<b>Théorie de la firme et des coûts de transaction</b>			
<b>Coase (1937)</b>	Quelle est la nature de la firme ? Analyse de la firme comme un système particulier de relations contractuelles, un <i>nœud de contrats, entre individus</i>	Au fondement de la vision contractuelle de la firme et des développements théoriques qui s'en sont suivis Création d'une firme= réduction des coûts ultérieurs dits de transaction ou d'agence	Opposition binaire marché/firme
<b>Williamson (1975, 1985, 1996)</b>	Firme comme système de relations entre partenaires égaux, « un centre décisionnel chargé de contracter et de gérer, de façon centralisée, l'ensemble des contrats nécessaires à son activité de production ».	Identifier les formes d'organisation, « les structures de gouvernance » les plus efficaces Internalisation, coordination dans la firme, préférable à la coordination par le marché	Insuffisance de l'internalisation comme solution pour limiter les comportements opportunistes
<b>Théorie des droits de propriété</b>			
<b>D'Alchian et Demsetz (1972)</b>	Firme, entreprise classique individuelle, structure particulière de droits de propriété définie par un ensemble de contrats Efficacité de l'entreprise individuelle dans les situations de travail où la production en équipe est nécessaire Mise en place d'un « moniteur » (agent de contrôle) détenteur d'un ensemble de droits incitatifs car difficile de contrôler son action, en retour	Système de droits de propriété résolvant les problèmes d'information imparfaite et de risque moral propres aux activités de production en équipe  Pouvoir décisionnel et droit d'élire des instances de gouvernance de l'entrepreneur, propriétaire de la firme	Absence de questionnement de la nature des relations qui se nouent entre les individus et groupes qui composent la firme
<b>La théorie des contrats incomplets, nouvelle théorie des droits de propriété Grossman et Hart (1986) ; Hart et Moore (1990) :</b>	Propriété comme droit de prise des décisions dans toutes éventualités non spécifiées par les contrats entre les parties (Grossman et Hart, 1986)  Propriété= droits de contrôle résiduels sur les actifs de l'entreprise et décision sur leur utilisation (Hart et Moore, 1990)	Rigueur apportée à la formalisation de la théorie des coûts de transaction de Williamson en y intégrant, les droits de propriété  Rendre « contractible » et vérifiable les engagements contractuels	Réponse à la problématique d'incomplétude des contrats par l'allocation de droits de contrôle résiduels mais fondamentalement, peu de différence d'avec la théorie des coûts de transaction ; analyse des relations interindividuelles faisant fi de l'entreprise comme entité propre avec ses caractéristiques (Rebérioux, 2005 ; Weinstein, 2012).

**Source :** Construction personnelle.

### ***Les théories économiques de la propriété peuvent-elles vraiment servir de grille de lecture à la gouvernance des associations ?***

Des économistes ont appliqué les théories économiques de la propriété aux associations en considérant qu'elles ont des propriétaires, notamment, les membres de l'Assemblée Générale (AG) ou du Conseil d'Administration (CA). Ce sont eux, les parties prenantes qui disposent des droits de contrôle résiduels et qui décident collectivement de l'allocation des bénéfices résiduels en cohérence avec le projet associatif, c'est-à-dire, de l'affectation des bénéfices à des activités, des projets, puisque la redistribution des bénéfices aux membres est interdite dans les associations. Ainsi que l'évoquaient Ben-Ner et Van Hoomissen (1994), les membres fondateurs d'une association peuvent être considérés comme ses propriétaires qui en laissent le contrôle après leur départ à d'autres membres nommés ou cooptés, en général, des bénévoles avec des droits de contrôle résiduels dans la définition des orientations et prises de décisions politiques et stratégiques, de même que les principaux donateurs qui en attendent un retour sur investissement, autrement dit, des droits aux bénéfices résiduels, déterminés par la réalisation des missions de l'organisation et les projets auxquels leurs dons ont été affectés<sup>64</sup>. Comme principales parties prenantes de l'association, bénévoles à responsabilité et donateurs apportent une contribution spécifique et active (temps, savoir-faire, expertise, contacts utiles, ...) à l'organisation (Speckbacher, 2008), et, le statut de « créancier résiduel » est détenu, selon Petrella (2017, p. 331), par les bénéficiaires/usagers dans la mesure où ceux-ci auraient le plus à perdre d'un mauvais fonctionnement de l'association parce que les risques résiduels (augmentation des frais de participation à la prise en charge, par exemple) se reportent sur eux, comme sur les consommateurs d'une entreprise lucrative, en cas de réaffectation des bénéfices non-redistribuables à d'autres postes de fonctionnement.

Les « propriétaires » d'une association sont donc ceux qui fournissent des ressources ou des investissements spécifiques à l'association sans avoir de revendication contractuelle sur le « rendement de leur investissement » et qui siègent au sein de ses instances de décision. Ce sont ceux que Ben-Ner et Van Hoomissen (1991), qualifiaient de parties prenantes de la demande et qui, dans la hiérarchisation des parties prenantes avaient le plus intérêt à créer l'association, en devenir propriétaires pour en assurer le contrôle et donc légitimement, en assumer les coûts de propriété. L'organisation associative fonctionne efficacement en définissant ses lignes directrices de conduite, en identifiant ses membres responsables, en déléguant aux salariés, les droits d'initiation et de mise en

---

<sup>64</sup> En cas d'usage inefficace de leurs dons, ces donateurs sont exposés aux mêmes risques d'expropriation que des actionnaires et n'auront plus d'incitations à faire des dons aux organisations non-lucratives. Leur intégration au CA peut constituer un moyen de contrôler l'utilisation de leurs dons (Fama & Jensen, 1983a) avec le biais d'une limitation de l'utilisation des fonds à certaines activités spécifiques ou à l'acquisition d'actifs immobilisés pour réduire leur incitation à surveiller les activités de l'organisation.

œuvre des décisions managériales pendant que les « propriétaires » assurent le contrôle et les choix d'orientations stratégiques et politiques. Exprimé ainsi, la propriété dans les associations présenterait des particularités qui rendent possible la coordination et l'incitation à la coopération de différentes parties prenantes autour d'un projet commun.

Toutefois, à chacun de ces arguments avancés sur un possible droit de propriété dans les associations par hiérarchisation des parties prenantes, nos observations de terrain des organisations d'action sociale font apparaître des limites, voire des contre-arguments. Par exemple, Ben-Ner et Van Hoomissen (1994) considèrent : (1) les membres fondateurs comme propriétaires de l'association qui en laissent le contrôle à d'autres membres cooptés, détenteurs de droits de contrôle résiduels, et (2) les principaux donateurs, détenteurs de droits aux bénéfices résiduels, qui en attendent un retour sur investissement. Ce second argument répond à une vision philanthropique des organisations non-lucratives, très courante dans la littérature anglo-saxonne, que nous ne retrouvons pas dans les associations d'action sociale en France, mais qui pourrait être valable pour les fondations et les fonds de dotation (que davantage de ces associations créent d'ailleurs, pour augmenter leurs ressources privées de dons et mécénats divers avec des « impératifs » de rendre compte aux donateurs, de l'utilisation de leurs dons). Pour le premier argument, dans les associations médico-sociales du handicap, par exemple, les membres fondateurs ont été les pionniers, ont tracé le chemin, ont un attachement véritable à l'association ; leurs noms restent dans les mémoires, les annales ; mais en sont-ils, pour autant, les propriétaires ? A notre avis, ils ne sont pas les propriétaires (même s'ils peuvent se sentir et se comporter comme telles) de l'association qui ne portent d'ailleurs pas leur nom, comme c'est souvent le cas de fondations créées par des personnes physiques ou morales. Ici, c'est l'objet social de l'association qui guide l'action collective et le principe de renouvellement des instances de gouvernance par cooptation qui y est effectif, assure la pérennité du projet associatif. En revanche, le système de représentation des sections territoriales au CA, par des administrateurs cooptés et provenant des dites sections, dans une association comme l'Adapei de Loire-Atlantique, peut se prêter à cette analyse de renouvellement des membres, pour en poursuivre le contrôle mais ce n'est que l'une des nombreuses missions et responsabilités des administrateurs comme nous l'étudierons plus, en aval. Speckbacher (2008) insiste lui, sur les contributions spécifiques et actives de ces membres mais il ne s'agit pas de la motivation première à l'engagement de ces bénévoles élus, comme nous le constaterons plus loin, au chapitre 4, sachant aussi que les réflexions de CA d'experts (cf. *chapitres 3 et 4*) ne sont que trop récentes dans ces organisations d'action sociale qui peinent déjà à renouveler leurs instances de gouvernance. Petrella (2017, p. 331) attribue, pour sa part, aux bénéficiaires/usagers des associations, le statut de « créancier résiduel » parce qu'ils sont exposés aux risques résiduels d'augmentation de leur participation aux frais, en cas de dysfonctionnement de

l'association. Si Tchernonog (2018) identifie la participation des usagers (ventes aux usagers, participation aux frais) comme seule marge de manœuvre des associations pour augmenter leurs ressources privées, dans l'action sociale et plus particulièrement dans le médico-social du handicap, les frais de participation des résidents à leur prise en charge font l'objet de régulation des pouvoirs publics et sont donc plafonnés. De plus, dans une association parentale comme l'Adapei de Loire-Atlantique, les parents des « usagers » (personnes accompagnées), en tant que bénéficiaires indirects et administrateurs, veillent à la régularité du fonctionnement de l'association ; ce qui minimise voire exclut, à notre avis, les risques résiduels pour les personnes accompagnées.

Dès lors, ne peut-on penser que ce qui caractérise véritablement ces organisations, soit un droit d'usage plutôt qu'un droit de propriété qui, d'ailleurs, dans les associations, relève d'un patrimoine collectif des membres (Hoarau & Laville, 2008, p. 261), encore plus dans le secteur d'action sociale où le « rapport d'usage » (Janvier, 2018) est un élément central de la relation d'aide, d'accompagnement ? Nous nous expliquons dans le point ci-dessous (2.2.2.).

### *2.2.2. Plus qu'un droit de propriété privée, un droit d'usage dans les associations*

Pour comprendre notre approche, il faut procéder à un démembrement du droit de propriété. Celui-ci, droit complet et réel est défini en l'article 544 du Code Civil comme « *le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ». Il confère à son détenteur, le droit d'utiliser, de se servir du bien (*l'usus*), le droit d'en percevoir les fruits (*le fructus*) et le droit de disposer du bien avec la possibilité de le vendre, le donner ou le léguer (*l'abusus*). En procédant au démembrement des attributs du droit de propriété, le Code Civil expose le droit d'*usufruit* et le droit de *nue-propriété* (par opposition au régime de l'*usufruit*). L'*usufruit* d'un bien par la conjonction de *l'usus* et du *fructus* donne « *le droit de jouir des choses dont un autre a la propriété, comme le propriétaire lui-même, mais à la charge d'en conserver la substance* » (article 578 du Code Civil), autrement dit, l'*usufruitier* ou l'« usager » dispose du droit d'usage du bien alors que le nu-propriétaire possède le bien, peut le vendre mais ne peut l'utiliser. Dans le cas d'un bien immeuble (maison, appartement, ...), le droit d'usage ou d'habitation peut être temporaire ou viager ; droit personnel provenant de la volonté du propriétaire du bien, il confère à son titulaire, le droit de l'utiliser pour se loger dans un bien qu'il ne peut vendre.

Dans le secteur du logement, Chauvière et Duriez (1995) ont ainsi montré que le droit d'usage a été revendiqué comme un droit au logement pour tous contre le droit de propriété dans l'immédiat après-guerre. Sa défense était assurée par des associations militantes du mouvement catholique (Mouvement Populaire des Familles et leurs avatars) menant *par nécessité* des campagnes

d'occupations de logements-vides<sup>65</sup>, dans un contexte de crise du logement et de non-respect des mesures d'application de l'ordonnance du 11 octobre 1945<sup>66</sup> en vue de « *promouvoir à côté du droit de propriété, un droit d'usage du logement qui doit trouver avec le premier des relations équilibrées* ». Condamnant les occupations sauvages ou individuelles, le but de ces militants était de « *forcer l'Etat à intervenir auprès des propriétaires en ajoutant la menace du squat à celle de la réquisition, jugée peu efficace* », afin que « *se forge une position sur le rapport locatif quand il devient évident que le problème du logement ne peut être résolu que par la location* ». Leurs actions ont contribué à la création d'un service public du logement et à des inflexions dans les politiques du logement. La réalité d'aujourd'hui est celle de l'apparition de formes alternatives d'habitat (participatif, groupé, collectif, écologique ...) entretenant un nouveau rapport à l'habitat fondé sur la propriété d'usage face à la marchandisation et à la spéculation immobilière avec des projets portés par des coopératives d'usagers en l'occurrence ici, d'habitants<sup>67</sup>. Il est question comme dans une société coopérative, de se regrouper, de s'organiser pour s'affranchir de l'assujettissement que génère le capital et en contester le règne sur la base de l'usage (Borrits, 2018, p. 21 et 37). Cette propriété d'usage légitimée par l'usage du bien et non par la détention d'un titre de propriété marchand libère le droit d'usage de toute prédation (vente du bien) et s'obtient par des montages juridiques qui garantissent le caractère collectif de la propriété et la non-spéculation ; montages juridiques que des initiatives pionnières en France, la fédération Habicoop, l'association « Le CLIP », ont élaborés, en l'absence d'un statut de « coopérative d'habitants »<sup>68</sup>. Le principe consiste en fait à séparer l'usufruit attribué aux habitants, de la nue-propriété en le transférant à une entité indépendante le protégeant de toute spéculation. Ainsi sortis du marché, ces biens immobiliers confèrent une propriété d'usage où le droit à un espace dépend du besoin qu'on a d'habiter<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> La plus emblématique fut celle d'un immeuble à Marseille à l'automne 1946 pour des familles se retrouvant dans la rue alors que des immeubles étaient vides et que ce problème perdure encore aujourd'hui. A la différence d'une occupation sauvage, les militants défendent le choix minutieux de l'immeuble, l'établissement d'un règlement intérieur d'occupation et même le paiement d'un loyer par les locataires-squatteurs.

<sup>66</sup> Ordonnance n°45-2394 prise en vue de remédier aux difficultés de logement causées par les destructions de la seconde guerre mondiale.

<sup>67</sup> En France, les coopératives immobilières d'habitation existaient jusqu'en 1971, avant leur interdiction. Mais depuis la loi Alur de 2014, un nouveau statut de « coopérative d'habitants » est mis en place. La propriété coopérative constitue une troisième voie, l'alternative à la propriété ou à la location.

<sup>68</sup> Voir les liens suivants, consultés le 16 décembre 2020 : <http://clip.ouvaton.org/>, <https://politiquesdescommuns.cc/outils/propriete-d-usage>, <http://larotative.org/propriete-dusage-immobiliere/> et <http://www.habicoop.fr/>.

<sup>69</sup> <http://larotative.org/propriete-dusage-immobiliere/>: « La coopérative d'habitants conditionne l'accès à ce droit d'usage : 1) au besoin d'un domicile, et 2) à l'adhésion aux valeurs non spéculatives et participatives de ce mode d'habitat. Cela institue un nouveau type d'habitant : avec tous pouvoirs de décision sur son lieu d'habitation, il est plus qu'un locataire ; et sans pouvoir spéculer sur son bien, il est moins qu'un propriétaire. Il a le droit de transformer son logement et décide collectivement de la gestion, des travaux et du montant de la redevance dans l'association. »

Autre illustration du droit d'usage, les coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA), inscrites dans une longue tradition d'entraide et de solidarité, à travers la mise à disposition de matériels agricoles et de salariés à leurs agriculteurs adhérents. Depuis leur création en octobre 1945, les CUMA ont contribué à la modernisation et à la mécanisation de l'agriculture, en favorisant l'utilisation collective et le partage de parcs d'équipements de pointe. Le droit d'usage du matériel par le membre adhérent s'obtient par une contractualisation avec la CUMA (propriétaire unique du matériel et des équipements utilisés en commun) et il s'utilise via un système de location selon le volume de travail. La CUMA, outil d'organisation collective du travail reste la forme la plus naturelle pour répondre non seulement à la réalisation d'économie d'investissements, mais aussi aux nouveaux besoins de travail (main d'œuvre salariée, mutualisation) des exploitants agricoles (Harff & Lamarche, 1998). L'usage en tant qu'action d'user ou de se servir de quelque chose constitue un droit au sens du Code Civil qui peut être revendiquée voire réaménagée, comme nous l'exemplifions avec les modèles plus anciens de coopératives agricoles et plus récents d'habitants qui partagent toutes en commun, les principes de la coopération : le refus du capitalisme (à nuancer selon les sociétés coopératives car « *même second, le capital reste toujours un capital* » pour reprendre Borrits (2018, p. 40)), l'impartageabilité des bénéfices placés en réserve, le principe démocratique « un homme, une voix ».

**Dans le cas des associations, comment peut-on évoquer le droit d'usage, en comparaison de ces éléments ?** Hansmann (2000)<sup>70</sup> cité par Dumez (2017) estime que toute entreprise doit être vue comme une coopérative appartenant à une catégorie de *patrons* (actionnaires, personnel, consommateurs, fournisseurs) capables d'en fournir le capital et que la firme à but non lucratif est le seul modèle d'organisation à échapper conceptuellement à ce modèle général de coopérative en ce sens qu'elle n'est la propriété de personne. Pour l'auteur américain, spécialiste du droit et de l'économie d'entreprise dont Dumez (2017) propose la relecture du livre, *The Ownership of Enterprise*, l'entreprise "*nonprofit*" est une firme sans propriétaires (par définition, ne peut redistribuer les bénéfices aux membres la contrôlant) qui ne peut être possédée au sens propre parce que les asymétries d'information y sont trop élevées pour la catégorie des donateurs ainsi que les coûts de propriété rendant par là même, impossible la propriété et inopérante, le mécanisme de la coopérative. Basé sur le modèle anglo-saxon de la philanthropie, cette forme d'entreprise fait donc appel à des *trustees*, des mandataires non-propriétaires, pour assurer dans le sens voulu par les donateurs, le contrôle et le management de l'entreprise "*nonprofit*" (Dumez, 2017, p. 80-81).

Si nous pouvons soutenir, comme Hansmann (2000), que les associations d'action sociale n'ont pas de propriétaires comme dans la firme classique où la propriété est détenue par une catégorie de *patrons*

---

<sup>70</sup> Hansmann H. (2000), *The ownership of enterprise*, Cambridge (MA), Harvard University Press.

(des investisseurs dits actionnaires), à l'inverse de Ben-Ner et Van Hoomissen (1994), considérant leurs membres fondateurs comme ceux qui en détiennent la propriété et la transfèrent aux membres succédant au CA, **il est possible d'entrevoir le droit d'usage comme foncièrement lié à la création de l'association** (l'objet étant, du moins dans l'action sociale, d'accueillir, d'aider, d'accompagner, de soutenir des personnes en situation de vulnérabilité), **l'association est créée pour « un usage, une utilité, servir un projet »**. Ainsi, le service d'intérêt général rendu par les associations l'est-il souvent d'ailleurs, à destination de bénéficiaires, de publics cibles en faveur desquels l'action associative est menée. Ce droit d'usage peut se retrouver dans les spécificités méritoires des associations (Bloch-Lainé, 1994), ces atouts et qualités spécifiques qui les différencient de l'Etat et des entreprises privées, notamment, dans les fonctions d'avant-garde ou d'innovation sociale et d'accompagnement. Pour rappel, la fonction d'avant-garde consiste en leur capacité à déceler des besoins sociaux mal ou non satisfaits, à les révéler et à y répondre ; et, pour qu'un usage existe, il faut qu'il rencontre un ou des besoins auxquels des établissements ou services sociaux et médico-sociaux, par exemple, apportent des réponses. La fonction d'accompagnement des personnes démunies, exclues, et, plus largement, des publics en risque de précarité ou de « désaffiliation » par un accompagnement personnalisé des bénéficiaires, permet, en outre, de leur garantir un meilleur accès aux droits sociaux fondamentaux.

Le droit d'usage est encore plus institué avec un fondement légal dans le secteur d'action sociale où les utilisateurs de leurs actions « *en sont les usagers, au sens de « titulaires » d'un droit d'usage-utilisateurs actifs et non consommateurs passifs* » (Ladsous, 2006). Le mot « usager » apparaît ainsi dans la loi du 2 janvier 2002 aux côtés des termes « citoyen et bénéficiaires » et dans les politiques sociales (Jaeger et al., 2015, p. 21) pour légitimer un droit d'usage des usagers avec des outils pour les garantir (CVS et autres formes de participation, contrat de séjour, charte des droits et libertés, ...) dans un rapport, une relation d'usage qui se construit entre l'usager et les professionnels-salariés. Ce rapport d'usage dans l'action sociale « *caractérise la manière dont des bénéficiaires d'interventions sociales ou médico-sociales « font usage » des dispositifs sociaux ou médico-sociaux d'accompagnement ou de prise en charge et peut être abordé comme un rapport social, une relation de pouvoir, un enjeu de positions dominantes/dominée, de liens de maîtrise/ d'aliénation* » (Janvier, 2018, p. 9). Nous ne discutons pas ici de la sémantique du terme « usager » ni de ses évolutions<sup>71</sup>, mais du droit d'usage des dispositifs (au sens d'outils) sociaux et médico-sociaux qu'il confère aux usagers-citoyens des associations d'action sociale et des autres parties prenantes (notamment, les bénéficiaires indirects à savoir les familles, les parents et proches). Avec un droit d'usage qui prime sur

---

<sup>71</sup> Voir § 3.1., chapitre 2.

le droit de propriété dans les associations, l'usage au-delà de la simple utilisation<sup>72</sup> peut être pensé comme « un commun » qu'il faut gouverner par des arbitrages dans les prises de décision tenant à la fois aux pratiques professionnelles, aux attentes en matière d'accompagnement (qualité et évaluation, pouvoir d'agir des personnes), qu'aux obligations légales et aux contraintes financières des associations. L'encadré 2 retrace le cheminement qui a nous permis de démontrer que le droit d'usage caractérise et prévaut dans les associations et non le droit de propriété.

### **Encadré 2 : Le droit d'usage, au fondement de la création des associations**

#### **Illustrations du droit d'usage dans 2 secteurs**

Secteur du logement :

- Revendication d'un droit au logement pour tous, contre le droit de propriété (Chauvière et Duriez, 1995) ;
- Apparition de formes alternatives d'habitat (participatif, groupé...) sous forme de coopératives pour un rapport renouvelé à l'habitat et une légitimité à l'usage du bien. **Ce qui fait écho au modèle d'habitat inclusif, d'appartements partagés dans les associations médico-sociales.**

**Dans les coopératives agricoles (CUMA) :** mise à disposition de matériels agricoles grâce à la contractualisation avec la CUMA, propriétaire unique du matériel et des équipements utilisés en commun

**Principes communs de coopération,** selon Borrits (2018, p. 40) : refus du capitalisme, impartageabilité des bénéfices placés en réserve, principe démocratique « un homme, une voix ». **Rappelant, les principes des OESS dans la loi du 31 juillet 2014.**

#### **Primauté d'un droit d'usage dans les associations**

**Intrinsèque à leur création :** pour répondre à un usage, une utilité, servir un projet : celui d'accueillir, d'aider, d'accompagner et soutenir des personnes en situation de vulnérabilité. Pas de propriétaires dans les associations mais des acteurs au service du projet et de sa **gouvernance**

**Droit d'usage et spécificités méritoires des associations (Bloch-Lainé, 1994) :** dans les fonctions d'avant-garde ou d'innovation sociale et d'accompagnement

**Fondement légal du droit d'usage dans le secteur d'action sociale :** (Ladsous, 2006) ; Légitimité du droit d'usage des usagers depuis la mise en place des outils de la loi 2002-2 (Jaeger et al., 2015, p. 21) et rapport d'usage entre usagers et professionnels-salariés (Janvier, 2013).

**Source :** Construction personnelle.

La section (2.) qui s'achève, à traiter en deux points détaillés, de l'origine des associations en recourant à la littérature anglo-saxonne qui a suscité les recherches sur les organisations à but non lucratives ; de la question de la propriété dans les associations. Nous avons confronté dans un premier temps, les travaux économiques selon qu'ils considèrent les associations comme suppléantes de l'Etat ou du

---

<sup>72</sup> « L'usage est plus que l'utilisation » nous dit Janvier (2018, p. 80). Ce qui les différencie, c'est la complexité du dispositif technique les supportant. Tandis que le terme d'utilisation est plus adapté aux outils techniques les plus simples (exemple du mécanisme « marche/arrêt » d'une ampoule) réduisant l'utilisateur au rôle de simple exécutant sans aucune marge de manœuvre pour celui-ci, l'usage répond d'une réalité complexe faite d'interactions multiples, tant entre les usagers et les objets techniques qu'entre les acteurs du système. Il suppose une marge d'autonomie, la possibilité d'initiative de l'usager, une part de créativité qui est permise par le dispositif technique- sinon explicitement prévue. La créativité provient des zones d'incertitudes générées par la complexité du système.

marché et/ou des deux avant de conclure ce premier point, par la nécessité de dépasser une lecture économique résiduelle des associations au profit d'une lecture positive et extensive, les inscrivant dans une économie plurielle. En deuxième lieu, nos analyses nous ont conduit à nous intéresser aux structures de propriété des associations qui, indirectement, touchent à la gouvernance associative à travers la composition des instances, la hiérarchisation ou l'absence de hiérarchisation des parties prenantes et à l'usage du patrimoine collectif. Ceci nous a conduit à prouver que la notion de propriété ne saurait exister dans ces organisations, contrairement à celle d'un droit d'usage qui nous aide à déconstruire les « prêt-à-penser » de leur gouvernance.

### 3- Les théories hétérodoxes de l'ESS à l'épreuve de la gouvernance des associations gestionnaires

L'ESS cherche à produire un modèle alternatif de la gouvernance associative et invite à ne pas enfermer les associations dans une problématique utilitaire de la gouvernance (Hoarau & Laville, 2008, p. 268). Dans cette section, nous mettons, dans un premier temps, en débat les paradoxes inhérents aux théories de l'ESS (3.1.), puis, nous indiquons les spécificités propres à la gouvernance des associations en sortant des discours prescriptifs et idéalisés de leurs fonctionnements (3.2.).

#### 3.1. De la nécessité de distinguer le management de la gestion pour la compréhension de la gouvernance associative

Aux associations dites gestionnaires est souvent opposé un dualisme entre logique sociale et logique économique. Autrement qualifiées d'entreprises associatives depuis la prise de conscience du rôle économique des associations dans les années 1980, elles désignent des formes d'organisations hybrides devant fréquemment concilier des exigences contradictoires « *au regard des deux catégories desquelles elles émanent ou tentent de se rapprocher* » (Marchal, 1992). Cette ambivalence exprimant la tension entre ce qu'elles sont (projet fondateur de l'association) et ce qu'elles font (production et gestion de services), selon Hély (2009, p. 99) n'a que suscité de suspicions sur leur nature réelle, laissant penser qu'elles sont de « fausses » associations, comme en témoignent les débats au sein même des milieux associatifs dès la fin des années 1970 (Jaubert, 2014, p. 70). Les uns plus tranchés proviennent de « l'aile militante » et dénoncent l'incompatibilité de la gestion de services avec le mouvement associationniste : « *dès lors qu'une association prend en charge la gestion des services, elle est inféodée à l'Etat et au marché auprès desquels elle va se financer. [...], 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*<sup>73</sup>. La gestion de services serait donc incompatible

---

<sup>73</sup> Chevallier (1987).

avec « l'associationnisme »<sup>74</sup> ». Les autres discours, plus réformateurs, sont issus de groupements d'associations gestionnaires (DAP en 1975, la Fonda en 1981)<sup>75</sup> qui ne distinguent pas l'entreprise associative de l'association mais la considèrent comme une troisième voie à l'Etat et au marché, la gestion étant au service de la finalité associative : « *les associations sont définies comme des « hybrides », [...] ont pour mission de couvrir les besoins que ne prennent en charge ni l'Etat ni le marché. Cette mission ne peut être remplie correctement qu'en accordant toute leur importance aux résultats de gestion, en recourant aux services de professionnels et en recherchant d'abord l'efficacité, étant entendu que « l'obtention d'un excédent de gestion [...] n'est pas un manquement au désintéressement »*<sup>76</sup> ». Ainsi, on peut avancer que les thèses de dénonciation par l'ESS de la diffusion du « managérialisme » et des risques de dérive associative ne sont que le reflet de vieux débats toujours d'actualité et dont nous nous faisons l'écho (**3.1.1.**), pour insister sur l'importance de l'articulation entre les dimensions organisationnelle et institutionnelle des associations comme analyseur de leur mode spécifique de management et de gestion (**3.1.2.**).

### ***3.1.1. La dénonciation du « managérialisme » ou la nécessaire articulation entre dimensions institutionnelle et organisationnelle***

Des analyses sociologiques déplorent la primauté des aspects organisationnels des associations sur leur dimension institutionnelle (Juan, 2008, p. 80; Laville & Sainsaulieu, 2013, p. 11). La **dimension organisationnelle**<sup>77</sup> correspond « *aux modes de division et de coordination régissant la production et le travail* » (Laville & Glémain, 2009, p. 462). Considérer l'association dans sa seule dimension organisationnelle, revient à la réduire à une approche utilitariste qui se concrétise, notamment, par le processus de rationalisation professionnelle observé dans divers secteurs associatifs. Certes, ce processus a mené à la reconnaissance institutionnelle des métiers du social, à l'instauration de diplômes d'Etat et de conventions collectives (Laville & Sainsaulieu, 2013, p. 99-100), mais il a mis et continue de mettre assez souvent en tension bénévoles et professionnels-salariés. Les bénévoles, craignant la perte de l'identité associative, s'opposent à l'intrusion managériale alors que pour les salariés, un minimum de rationalité gestionnaire semble nécessaire pour sortir de l'amateurisme<sup>78</sup> car il faut bien reconnaître que certaines associations, en l'occurrence les plus grandes, « *doivent être gérées rationnellement, la loi leur impose des règles de comptabilité et de transparence sur l'usage des*

---

<sup>74</sup> Conan et Roure (1978).

<sup>75</sup> DAP : Association pour le développement des associations de progrès par François Bloch-Lainé et la Fonda : fondation pour la vie associative.

<sup>76</sup> Bloch-Lainé (1977).

<sup>77</sup> Laville et Sainsaulieu (2013, p. 95-138) s'appuient sur les théories des organisations pour explorer la structure des associations et en ressortent les apports et limites à la compréhension du fait associatif.

<sup>78</sup> Laville (2008b).

*fonds, ce qui suppose des compétences dépassant la pure militance* »<sup>79</sup>. Non sans effets sur les associations, Janvier (2013) constate que cette professionnalisation dans le secteur de l'action sociale, conduit à leur instrumentalisation. Désormais réduites à une fonction entrepreneuriale, leurs projets associatifs se vident progressivement de leur teneur politique, tout en mettant à l'écart les citoyens bénéficiaires.

**La dimension institutionnelle** des associations s'entend comme ce sur quoi se fonde et se légitime l'organisation associative, certaines d'entre elles, ambigües dans leur fonctionnement, pouvant être prises dans une tension entre invention et banalisation (Laville & Sainsaulieu, 2013, p. 24-25). Il s'agit de prendre en compte deux réalités à savoir : *la création institutionnelle et le cadre institutionnel*. La formation d'une association par le regroupement de « *personnes adhérant à des valeurs ou à des principes et engagées dans la poursuite de visées ou la défense d'intérêts communs, donc non centrées sur leurs seuls intérêts individuels*<sup>80</sup> », répond à des logiques institutionnelles ou instituantes qui apparaissent dès leur création, attestant de leur originalité et caractérisant leurs actions. Ces logiques tirent leur force de la congruence entre les conceptions partagées par les porteurs de projets et les dispositifs instaurés lors de la traduction de l'initiative en actes<sup>81</sup>. Néanmoins, elles se heurtent à un *cadre institutionnel* fait de normes et de règles déjà établies, qui interfère avec leur environnement et auxquelles elles doivent se conformer. Cet environnement institutionnalisé (législations, réglementations, régulations publiques) conduit à une normalisation des associations que les auteurs de l'ESS explicitent avec les théories néo-institutionnelles (DiMaggio & Powell, 1983) qui font l'hypothèse d'un isomorphisme institutionnel pour décrire l'influence de l'environnement institutionnel sur l'organisation et la tendance à l'homogénéisation des associations.

Défini par DiMaggio et Powell (1983) comme « *un processus contraignant qui force une unité dans une population à ressembler aux autres unités de cette population qui font face aux mêmes ensembles de conditions environnementales* », l'isomorphisme institutionnel comme mécanisme de survie de l'organisation aux contraintes extérieures peut se traduire de trois sortes :

- *Un isomorphisme coercitif* qui contribue à l'homogénéisation d'une organisation à travers les pressions exercées par l'Etat ou d'autres organisations. C'est typiquement le cas des pressions

---

<sup>79</sup> Juan (2008, p. 84).

<sup>80</sup> Ce qui n'exclut pas leur présence, dit Juan (2008, p. 86).

<sup>81</sup> Laville et Sainsaulieu (2013, p. 29-30) identifient quatre logiques récurrentes dites domestique, d'aide, d'entraide, de mouvement et une logique multilatérale. Sans être propre à un secteur donné, la logique domestique semble courante dans les services aux personnes, la logique d'aide dans l'action sociale et médico-sociale, la logique d'entraide dans les activités sportives et de loisirs ; la logique de mouvement social dans l'éducation populaire alors que la logique multilatérale semble caractériser les associations soucieuses d'augmenter, en leur sein, la participation des usagers comme des salariés. Celles-ci, « *s'alimentent d'acceptations différentes de la solidarité qui induisent des représentations distinctes de l'action collective, du rapport entre espaces privé et public, de la production* » (Laville, 2014).

coercitives exercées par les pouvoirs publics sur les associations dans le cadre de leur financement et de la régulation de leurs activités, et, qui entraîne une diffusion plus ou moins importante du managérialisme selon le niveau de dépendance des associations aux financements publics ;

- *Un isomorphisme mimétique* qui correspond à une réponse standardisée, uniformisée face à l'incertitude ; incertitude que l'on observe dans le comportement des associations qui transposent sans tenir compte de leurs spécificités, les outils et pratiques du secteur marchand qui leur sont présentés comme seul modèle efficace ;
- *Un isomorphisme normatif* qui, associé à la professionnalisation, offre un cadre à la standardisation et à l'uniformisation dans le secteur associatif, des normes importées d'ailleurs.

Ces trois sources d'isomorphisme institutionnel s'observent, de manière conjointe, dans les associations gestionnaires du secteur médico-social qui, contrairement aux associations d'éducation populaire par exemple, n'ont pu bénéficier d'amplitude plus grande en termes d'interventionnisme étatique, d'autant qu'elles se sont vu confier la gestion de pans entiers du secteur, en échange d'une réglementation de leurs activités<sup>82</sup>. Cet isomorphisme coercitif dont on peut lire l'évolution à travers les différentes lois du secteur médico-social et leurs textes d'application (principalement, les lois 2002-2 et la loi HPST de 2009), se traduit par un contrôle économique et financier et un encadrement, de plus en plus, renforcé et contraignant pour les associations dans l'allocation des ressources publiques, qu'elles soient d'origine décentralisées (région, département) ou non. Il s'agit entre autres de la mise en place progressive de diverses procédures de contrôles (de la qualité, des prix, des coûts et investissements), de réformes tarifaires et budgétaires ou encore du passage d'une logique de subventions à la commande publique qui illustrent des politiques sociales descendantes et techniciennes modifiant les comportements des acteurs associatifs. En fait, ce sont les marges de manœuvre et l'autonomie des associations qui s'en trouvent réduites pour au moins deux raisons : « *d'une part, l'origine des ressources est très majoritairement publique et peu diversifiée ; d'autre part, l'utilisation des ressources est principalement incompressible et concentrée sur le personnel* » (Gardin et al., 2008). Ainsi, les injonctions et pressions de l'Etat instillent une forme de « professionnalisation gestionnaire » dans les associations qu'intègrent plus « naturellement » les dirigeants salariés que leurs homologues bénévoles, pour faire face aux contraintes. Cette professionnalisation de la gestion des associations qui s'entend au sens qu'elles « *ne développent plus, dans leur gestion financière, de logique spécifique mais s'alignent au contraire sur les pratiques des entreprises, en mobilisant les mêmes outils, les mêmes concepts et les mêmes sources de financement* » (Gardin et al., 2008, p. 143),

---

<sup>82</sup> Laville et Sainsaulieu (2013, p. 273).

participe d'un mouvement plus général, dit de « managérialisme », affaiblit les relations entre dirigeants salariés et bénévoles, tout en éloignant l'association de son rôle politique, ce qui n'est pas sans conséquence sur son identité et sa gouvernance.

De fait, parallèlement à cet isomorphisme coercitif lié à une forte régulation tutélaire, c'est à un *isomorphisme mimétique* que sont confrontées les associations lorsque les cadres de la technostructure dans un environnement incertain sur les financements publics et leurs dispositifs de gestion budgétaire associés, transposent les méthodes, techniques et outils de management et de gestion ayant fait leur preuve ailleurs (dans le secteur marchand et/ou dans l'administration) dans les associations. Il est question de démarche qualité, d'outils de gestion financière et de comptabilité analytique, management des ressources humaines ; outils de mesure d'évaluation et de performance ou encore, de pratiques de « *cost killing* », stratégie de réduction des coûts de fonctionnement (pour dégager des économies pour les investissements) ou de « chasse aux dons », en raison de l'insuffisance, voire de la faible hybridation des ressources (Avare & Eynaud, 2008; Gardin et al., 2008). La priorité ainsi donnée aux problématiques gestionnaires perturbe l'équilibre des pouvoirs en place, renforçant le positionnement des dirigeants salariés dans l'association puis comme interlocuteurs privilégiés des financeurs publics, avec comme risques, une confusion des rôles, des tensions avec les administrateurs bénévoles et une remise en cause de ce qui fait la spécificité de la gouvernance associative : le « binôme politique-technique »<sup>83</sup> (président/directeur général).

C'est donc logiquement vers une tendance à la normalisation (*isomorphisme normatif*) qu'évoluent les comportements organisationnels puisqu'il faut « professionnaliser » les bénévoles par la formation, par le développement de leurs compétences mais surtout se doter de professionnels qualifiés dans les fonctions à même de répondre aux impératifs gestionnaires des pouvoirs publics. L'isomorphisme normatif consiste en l'adoption de normes collectives lorsqu'une activité se professionnalise. « *La professionnalisation, reflet d'une volonté collective d'adoption des normes communes, favorise et entretient l'uniformisation et la standardisation des pratiques* » (Petrella & Richez-Battesti, 2010), auxquelles n'ont pas échappé le secteur associatif, avec la diffusion de guides normatifs, de boîtes à outils, que ce soit en matière de gouvernance (principes de bonne gouvernance et de transparence financière), de direction et de pratiques professionnelles (charte du management, de valeurs éthiques et professionnelles, labellisation, certification...). Les fédérations d'associations (UNAPEI, UNIOPSS), les groupements de directeurs généraux (GNDA) ou autres organismes comme l'IFA, ont souvent été les relais de ces instruments de professionnalisation tout comme récemment, la loi ESS du 31 juillet 2014 adoptant, en son article 3, un guide définissant les conditions d'amélioration continue des bonnes

---

<sup>83</sup> Marival (2011a, p. 270) citant Alfandari E. (2008), « La gouvernance associative dans le secteur social et médico-social : le binôme politique/technique », *Revue de Droit Sanitaire et Social*, n°2, mars-avril 2008, p. 207-268.

pratiques des entreprises de l'ESS<sup>84</sup>. Ces guides répondent malheureusement davantage d'une logique de conformité et d'accroissement de la légitimité des associations que d'un véritable souci d'efficacité (Hoarau & Laville, 2008, p. 247). Le tableau 7 établit une synthèse des sources d'isomorphisme et leur traduction dans les associations et effets sur leur organisation et gouvernance :

**Tableau 7 : Sources d'isomorphisme institutionnel et formes d'expression dans les associations**

Sources d'isomorphisme	Définition	Caractéristiques dans les associations	Effets sur leur organisation et leur gouvernance
<b>Isomorphisme coercitif</b>	Pressions exercées par l'Etat	Obligation de transparence, <i>d'accountability</i> (traduit à la fois par rendre des comptes et être responsable de) et d'efficacité ; procédures de contrôle  Evolution des réglementations (loi 2002-2 et loi HPST 2009) : CPOM, GCSMS, Evaluation interne et externe ; Appels à projets  Réformes tarifaires (tarification administrée, principe de convergence tarifaire, SERAFIN-PH, ...) et Budgétaires (budget par structure vers Etat prévisionnel ou réalisé des recettes et des dépenses (EPRD et ERRD))	Réduction des marges de manœuvre et de l'autonomie des associations  Affaiblissement des relations entre dirigeants salariés et bénévoles dans un contexte de professionnalisation gestionnaire  Risque de perte d'identité de l'association et de son projet
<b>Isomorphisme mimétique</b>	Adoption de comportements organisationnels identiques à ceux de l'environnement	Importance de la technocratie dans les sièges associatifs avec recrutement de profils clés dans les fonctions supports (comptabilité, qualité, finance, ...)  Déploiement d'outils de gestion financière, comptable (analytique) ; <i>benchmarking</i> , mesures d'évaluation et de performance ; Démarche qualité	Renforcement de la place des dirigeants salariés avec risque de tension entre eux et les dirigeants bénévoles  Remise en cause possible du binôme « politique-technique » (DG/Président)
<b>Isomorphisme normatif</b>	Au nom de la professionnalisation, importation des normes éprouvées ailleurs	Diffusion de guides normés, de fiches techniques par les fédérations d'associations : boîte à outils sur élaboration d'un CPOM, sur la gouvernance et son pilotage ; les bonnes pratiques professionnelles, ...	Approche normative de la gouvernance  Recherche de légitimité

**Source :** Construction personnelle.

Plus globalement, ce managérialisme et ses processus d'isomorphisme, par coercition, par mimétisme ou par normalisation, que dénonce nombre de chercheurs en ESS, consiste en une extension du management à de nouveaux domaines de la vie sociale (Laville, 2009), tels que : les administrations

<sup>84</sup> Adopté en juin 2016 par le Conseil supérieur de l'ESS (CSESS), il figure, au premier chef des pratiques attendues par ce guide, les modalités effectives de gouvernance démocratique, mais aussi d'autres principes tels que : la concertation dans la prise de décision, la formation et l'information aux salariés, les relations avec les adhérents/bénéficiaires/usagers.

avec la propagation des principes du *New Public Management* (NPM) ; les associations, à travers la diffusion de techniques et modes d'organisation des entreprises privées ou du NPM. Alors que le management peut être défini comme « *l'action, l'art ou la manière de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement et de la contrôler* »<sup>85</sup>, le managérialisme, quant à lui, constitue « *un système de description, d'explication et d'interprétation du monde à partir des catégories de la gestion* »<sup>86</sup> avec comme caractéristiques principales, la place accordée à la notion de performance<sup>87</sup>, l'importance prise par la rationalité instrumentale<sup>88</sup> et par la mise en avant des concepts d'auditabilité et de responsabilité, selon Avare et Sponem (2008, p. 114-115). Dans les associations, par exemple<sup>89</sup>, ce managérialisme s'est matérialisé par le rapprochement de leurs règles comptables et financières de celles des sociétés commerciales, à travers l'adoption, en 1999, d'un plan comptable aux principes d'image fidèle, de prudence, de régularité et de sincérité des comptes, l'obligation de certification des comptes par un commissaire aux comptes pour les associations recevant plus de 153 000 € de dons ou subventions<sup>90</sup>. Par l'intermédiaire de l'Etat et de ses injonctions, le managérialisme s'est généralisé dans les associations par l'importation de nombreuses pratiques et dispositifs de gestion désincarnés de leurs spécificités, à savoir : les productions chiffrées (tableaux de bords, indicateurs économiques et de suivi de la performance, des coûts, des places...), les audits et labels de transparence<sup>91</sup>.

Ce développement de la gestion dans les associations qui s'est transformé en « managérialisme » par focalisation sur l'organisation, souffre d'une absence de prise en compte du système social (Laville, 2008b) et de valeurs des associations, les dénature et désorganise, faisant d'elles, des organisations désencastrées puisque dépendantes des contraintes institutionnelles (Avare & Sponem, 2008, p. 114 et 125). Sa principale faiblesse, selon Laville (2014), est d'occulter l'épaisseur historique des actions collectives, pour ne considérer que les réalités économiques du moment, rendant par là-même, les décisions associatives inadéquates provoquant de la résistance à leur égard ; des situations de crise et des tensions internes. C'est ainsi « *parfois le management de proximité qui protège des décisions*

---

<sup>85</sup> Avare et Sponem (2008, p. 114) citant, Thiétart R.-A., (2003), *Le management*, Paris, PUF, 11<sup>ème</sup> édition.

<sup>86</sup> Avare et Sponem (2008, p. 115) citant, Chanlat J.-F. (1998), *Sciences sociales et management : plaidoyer pour une anthropologie générale*, Laval et Paros, Presses de l'université de Laval et Editions Eska.

<sup>87</sup> La notion de performance en management est au cœur de la conduite des organisations. Elle repose sur deux critères : l'efficacité (atteindre ses objectifs) et l'efficience (minimiser les ressources pour atteindre les objectifs).

<sup>88</sup> La rationalité instrumentale est une caractéristique propre à la gestion. La recherche de cette rationalité dans les organisations passe par la mobilisation d'outils et de dispositifs pour améliorer la rationalisation des prises de décision et s'assurer que les actions de chacun s'accordent avec l'objectif commun défini par l'organisation.

<sup>89</sup> Ces exemples sont tirés d'Avare et Sponem (2008, p. 120-122).

<sup>90</sup> Décret n°2006-335 du 21 mars 2006 : obligation de nomination du CAC pour la certification des comptes et le visa sur la transparence financière des associations (contrôle des conventions entre l'association et ses dirigeants, déclenchement de la procédure d'alerte, si identification de faits compromettant la nature des activités).

<sup>91</sup> (Chatelain-Ponroy et al., 2014).

*managériales aveugles qui viendraient des organes gestionnaires centralisés, dont le rôle est justement la rationalisation organisationnelle* » nous dit Dansac (2017), qui alerte sur les effets négatifs de ce managérialisme sur les ressources humaines associatives, du fait de sa tendance à consolider la position des managers, et, au contraire, à précariser les travailleurs spécialistes (salariés en accompagnement direct des personnes tels les éducateurs spécialisés). Pourtant, « *la portée institutionnelle de l'action [associative] ne dépend pas de sa taille ou de l'importance de son budget mais de la conviction des adhérents désintéressés et de leur capacité à mobiliser, par le jeu de la démocratie interne, les valeurs fondatrices face aux logiques de bureaucratisation par lesquelles les objectifs se dégradent en modes de fonctionnement* » (Juan, 2008, p. 94). Mais parfois, pris dans des dilemmes sur des impératifs d'adaptation ou de changement profond assumé dans les rapports aux pouvoirs publics face aux pressions financières, ce sont différentes visions de l'association qui s'affrontent, tant en interne qu'en externe, autour de son identité et de la création de sens (Eynaud & Mourey, 2012). Le managérialisme sous couvert de professionnalisation gestionnaire a perverti le sens de la gestion dans les associations, gestion qui est appelée à être repensée à l'aune du projet associatif, des valeurs incarnées par l'action de l'association, de son identité, de son histoire et resituée par rapport au management.

### **3.1.2. (Re) penser le management et la gestion dans les associations**

La gestion dans les associations semble confrontée à une dichotomie entre refus et acceptation que l'on peut résumer comme suit : comment les associations peuvent-elles perdurer sans se fermer à la gestion ? Comment s'ouvrir à la gestion sans perdre son âme ?<sup>92</sup>. Même s'il ne faut pas trop vite conclure à un déterminisme absolu, la complexité des situations de gestion dans les associations permet de se refuser tant à une idéalisation qu'à une mise en accusation de la gestion (Laville & Glémain, 2009, p. 457). Il est dorénavant question, pour nombre de chercheurs en ESS (Bernet et al., 2016; Laville & Sainsaulieu, 2013), par exemple, de dépasser cette vision dichotomique de l'approche formelle de la gestion pour envisager une gestion (re)pensée, à partir des spécificités du fait associatif (Bernet et al., 2016, p. 18-19). Nous exposons les deux représentations qui s'affrontent en la matière, puis explorons les ouvertures proposées pour que les outils de gestion fassent « sens » et non impasse sur les logiques institutionnelles des associations (Laville, 2014).

Les associations ont à la fois rejeté la gestion craignant qu'elle n'entrave leurs performances naturelles avant de s'y mettre dès les années 1980, voire prendre la forme d'entreprises face aux pressions externes des bailleurs de fonds (Valéau, 2003). La gestion apparaît, de fait, incontournable pour des associations jointes de sortir de leur amateurisme pour embrasser un professionnalisme en vue

---

<sup>92</sup> Nous paraphrasons Vabre (2010) lorsqu'il pose ces dilemmes dans le cas de la gestion dans le secteur social.

d'une montée en compétences, d'une acquisition de techniques jugées indispensables en matière d'évaluation financière, de rigueur administrative, de transparence (Bernet et al., 2016, p. 18), dans le cadre de la régulation quasi-tutélaire de leurs activités. Pour ceux qui s'inscrivent en rupture de l'idéologie gestionnaire qui gagne le milieu associatif et d'ailleurs, l'ensemble de la *société malade de la gestion* (De Gaulejac, 2005)<sup>93</sup>, la gestion compromet les associations. Incompatible avec leurs spécificités, elle freinerait leur capacité d'innovation entraînant leur déclin (Valéau, 2003). Dans le secteur d'action sociale, la « *fausse modernisation hyper-gestionnaire* » qui y a été diffusée, n'a fait que « *tuer le social* » (Chauvière, 2007) qui est « *un enjeu trop important pour être abandonné aux gestionnaires, même vertueux dans leurs discours* », dans un contexte où, selon Chauvière (2008), les gestionnaires sont eux-mêmes « *les jouets ou les alibis de la révolution néolibérale qui progresse, jusque dans le social* ». La gestion et le management sont désormais présentés « *comme rationalité tutélaire, hypertrophiée et dominatrice, rapetissant et délégitimant au passage tous les autres modèles de gouvernement (services publics, coopération, autogestion, mode familial...)* ». Dans le secteur d'action sociale, ils transforment la notion de services (de l'interaction avec les usagers à une simple prestation de services) la vidant de son contenu relationnel et solidaire conduisant à une marchandisation, du moins, « *chalandisation* » du social<sup>94</sup>. Par « *chalandisation* », Chauvière (2009b) entend le processus général qui intègre les différents changements dans l'action sociale et permet d'en comprendre la cohérence d'ensemble, ainsi que l'impact sur sa propre substance. Cette « *chalandisation* » prépare la possibilité de la marchandisation du social sans pour autant être une marchandisation réalisée.

Nous venons d'exposer les deux visions s'affrontant sur la gestion dans les associations, avec leurs arguments respectifs. Mais ce qu'il faut faire surtout remarquer, c'est qu'en réalité, la gestion dans les associations a été dévoyée par la diffusion du managérialisme, dont on avait en amont, souligné les effets sur leur fonctionnement et leur gouvernance. Selon Laville (2009, 2012), le managérialisme a proposé une lecture dominante de la gestion par l'alignement qu'il induit de toutes les entités collectives sur les entreprises privées. Il s'agit, selon Klikauer (2015)<sup>95</sup>, d'une idéologie prêtant « *au management, la capacité à traiter tous les problèmes de la société de la même façon qu'ont été prétendument résolus les problèmes de production au cours du développement industriel* ». Pour autant, sa prégnance ne doit pas masquer l'exigence d'une gestion pour des entités non capitalistes

---

<sup>93</sup> De Gaulejac (2005, p.68) dénonce le caractère idéologique de la gestion pour signifier que derrière le système rationnel de la pensée fait d'outils, de procédures, de dispositifs d'information, de communication, se cache un projet de domination du monde et du système économique et politique. Cette idéologie n'échappe à aucun domaine de la vie.

<sup>94</sup> Chauvière (2007, p. 9 et 14).

<sup>95</sup> Klikauer T. (2015), « *What is managerialism ?* », *Critical Sociology*, 41 (7-8), p.1103-1119 cité par Dansac C., (2017).

comme les associations qui agencent des moyens pour réaliser une activité. Dès lors, la gestion ne saurait être réduite au managérialisme, d'abord, parce qu'elle émerge comme un mode rationnel de conduite des affaires, qu'elles soient publiques ou privées ; ensuite, parce qu'elle contient une part de rationalité instrumentale par ajustement des moyens aux fins, rationalité qui peut être subordonnée à un ensemble d'interrogations sur la finalité, la légitimité et l'évaluation<sup>96</sup>. Néanmoins, pour une pratique de la gestion ou du moins de ses outils désormais admis comme nécessaires dans les associations, à la rationalité instrumentale, s'oppose une rationalité axiologique, autrement dit, une conformité à des valeurs<sup>97</sup> comme moteur de l'action<sup>98</sup> ouvrant la voie à la prise en compte, en sus de la dimension organisationnelle, de la dimension institutionnelle politique du projet. Ainsi qu'en témoigne la diversité des situations associatives et de leurs pratiques instrumentées de gestion, l'alternative au managérialisme qui tend à s'y imposer, n'est pas une absence de gestion mais plutôt une gestion sociale, propre aux espaces de société civile comme les associations qui ne s'orientent pas, en premier lieu, vers une finalité économique, subordonnant de fait, la rationalité instrumentale, à d'autres finalités sociales (culturels, politiques ou écologiques). Ce mode de gestion défendue par França Filho (2006) entre autres, constitue une modalité spécifique de gestion se différenciant de la gestion privée pratiquée par les organisations marchandes (ici, primat de la rationalité instrumentale) et publique de l'Etat (là, logiques et postures des politiques publiques en place). Sur les principes fondamentaux de la gestion, managérialisme et gestion se différencient comme suit (tableau 8) :

**Tableau 8 : Managérialisme et gestion sociale**

Déclinaisons	Managérialisme	Gestion sociale
Principes		
<i>Finalité</i>	Performance par amélioration de l'efficacité et de l'efficience	Questionnement sur le sens de l'action collective et établissement des critères conséquents
<i>Rationalité</i>	Rationalité instrumentale stratégique	Rationalité axiologique Agir communicationnel Rationalité instrumentale subordonnée
<i>Evaluation</i>	Contrôle par audit d'organisation	Diagnostic de la combinaison des dimensions institutionnelle et organisationnelle

**Source** : D'après Laville (2009).

Ainsi, « pour ne pas perdre l'association gestion faisant »<sup>99</sup>, Bernet et al. (2016, p. 32-33) rajoutent à ses deux dimensions constitutives, à savoir, la dimension institutionnelle représentée par le *projet* et

<sup>96</sup> Laville (2009, 2012).

<sup>97</sup> Nous nous limitons à cette lecture première de la notion de rationalité axiologique. Pour ces autres sens, voir, par exemple, Boudon (2002).

<sup>98</sup> Avare et Sponem (2008, p. 123).

<sup>99</sup> Bernet et al. (2016, p. 181).

la dimension organisationnelle par l'*organisation*, une dimension d'*action*, incarnation du projet au quotidien, qui permet de questionner la finalité des outils de gestion utilisés dans les associations (Bernet et al., 2016, p. 37). Autour de ce triptyque, il est possible de (re) penser une gestion associative dite plurielle. Le fonctionnement de l'association, et par-delà, sa gouvernance, reposeraient sur ces trois pôles (projet, organisation et action) qui ont chacun leur dynamique, s'enrichissent et se complètent mutuellement au fil du temps, pour créer une trajectoire associative, avec des points d'inflexion dans l'histoire de l'association. Cette gestion plurielle vise, justement, selon les auteurs (Bernet et al., 2016, p. 185), à appréhender cette historicité en repérant les tensions ou les logiques contradictoires entre les dynamiques de pôles et à trouver des mécanismes de régulation (entendus ici comme des processus et mécanismes de définition, de mise en œuvre et de contrôle des règles) pour les mettre en cohérence. Cette démarche de mise en œuvre d'une gestion plurielle peut sembler une approche au long cours s'inscrivant dans le temps, la réflexion et le débat, mais elle rend possible la prise en compte de chacune des dimensions associatives pour en comprendre la logique et gérer leurs interactions tout au long de la vie de l'association.

Par ailleurs, d'autres travaux (Béji-Bécheur et al., 2018, p. 15) mettent l'accent sur l'effet performatif de la gestion si un certain nombre de tabous existants autour cette notion sont levés et de nouveaux dispositifs innovants et adaptés aux missions des associations et plus largement des organisations de l'ESS (OESS) y sont investis. Dans ce cadre, Château-Terrisse (2018) démontre que les outils de gestion dans ces organisations peuvent être garants de finalités multiples (économiques, sociales, politiques) s'ils sont créés et pensés comme tels. Rappelons que le plus souvent, les outils de gestion sont adoptés par les OESS pour des questions de légitimité (légitimité et transparence auprès des pouvoirs publics et partenaires comme évoqué ci-haut) que d'efficacité. Or, s'ils sont pensés et créés autour de valeurs associatives, d'un sens collectif et de l'intérêt général (ce qui revient à la dimension « projet » ou institutionnel), ce qu'autorise l'outil de gestion<sup>100</sup> « *qui n'est avant tout que ce décideur d'en faire ses concepteurs et utilisateurs* », les outils de gestion peuvent être vecteurs de régulation de tensions, garants de leur originalité, de la protection de leurs multiples finalités, lorsqu'ils ne véhiculent pas qu'une logique marchande mais prennent en compte l'hybridation des finalités et la pluralité des logiques qui caractérisent l'association. Il devient pour l'auteure, envisageable de concevoir et d'utiliser des outils de gestion conformes à leur double finalité (financière et sociale) et aux valeurs des OESS, en favorisant la diversité des identités professionnelles dans les dispositifs de gestion et

---

<sup>100</sup> Château-Terrisse (2018) retient l'approche de l'outil de gestion de Gilbert (1997). L'outil de gestion s'entend comme un moyen conceptuel ou matériel, doté de propriétés structurantes qui met en œuvre une technique de gestion. On pourrait compléter par Chiapello et Gilbert (2013, p. 32) qui analysent l'outil de gestion comme un ensemble délimité d'objets organisationnels dotés de traits caractéristiques qui s'offrent à une triple description : *fonctionnelle* (à quoi sert l'outil ?), *structurelle* (de quoi est-il fait ?) et *processuelle* (comment s'en servir ?) ; ceci permet de prendre en considération les outils de gestion dans toutes leurs dimensions.

l'expression de tous les utilisateurs ; en œuvrant à la construction collective du sens à travers une clarification des objectifs sociaux et économiques de l'organisation ainsi que leur traduction dans le contenu des outils de gestion.

La singularité de la gestion des associations appelle des lignes de démarcation claires entre un management<sup>101</sup> plus stratégique de l'ordre de la gouvernance qui va au-delà d'une gestion opérationnelle, gestion qui en est la mise en œuvre mais dont le système de gouvernance est garant. Bien que soumises à une double injonction externe de transparence et de performance, les associations ne sont pas pour autant condamnées, selon Avare et Sponem (2008, p. 128), à adopter un modèle de management totalement prédéfini, en ce qu'elles disposent des atouts et valeurs pour concevoir et transformer aux fins de l'objet social, les principes et outils de gestion à leur disposition. Loin d'une vision idéaliste et utopiste souvent reprochée aux chercheurs en ESS, nous défendons qu'il soit utile approfondir pour ces organisations de l'ESS, en l'occurrence les associations gestionnaires du médico-social, une étude fine de leurs dispositifs, instruments, outils de gestion, en ce qu'ils façonnent les schémas mentaux, les représentations, les structures et les comportements ; voire en créer de spécifiques (Martinet, 2012). Dès lors, l'apport de ces outils n'est plus tant une professionnalisation des associations qu'une contribution à la professionnalisation de la gestion conjointe de la relation entre les financeurs publics et les organisations de l'ESS (Eynaud & Mourey, 2015).

Cette section a interrogé les enjeux de management et de gestion dans les associations et mis en avant par des détours théoriques sur les dimensions constitutives des associations et les processus isomorphiques, que la diffusion du concept de managérialisme et sa confusion avec la gestion, a été nuisible pour les associations. La gestion demande à y être repensée en lien avec la gouvernance (encadré 3) :

---

<sup>101</sup> Par exemple Thiétart (2014, p. 1) définit le management comme « *la manière de conduire, diriger, structurer et développer une organisation. Il touche tous les aspects organisationnel et décisionnel qui sous-tendent le fonctionnement de cette dernière [et] définit les conditions de fonctionnement de l'entité sociale – entreprise, administration, institution- afin que chacun puisse contribuer au mieux à l'effort collectif* ». Il s'applique à tous les niveaux de l'organisation (répartition des rôles, élaboration et mise en place de modes d'incitation et d'évaluation, définition des processus de pilotage de la stratégie ...).

### **Encadré 3 : Management, Gestion, managérialisme : enseignements tirés pour la gouvernance des associations**

**Management :** Thiétart (2014, p. 1) définit le management comme « *la manière de conduire, diriger, structurer et développer une organisation. Il touche tous les aspects organisationnel et décisionnel qui sous-tendent le fonctionnement de cette dernière [et] définit les conditions de fonctionnement de l'entité sociale – entreprise, administration, institution- afin que chacun puisse contribuer au mieux à l'effort collectif* ».

**Managérialisme :** extension du management à d'autres domaines de la vie sociale

- « *Système de description, d'explication et d'interprétation du monde à partir des catégories de la gestion* » (Chanlat, 1998)
- Idéologie prêtant « *au management la capacité à traiter tous les problèmes de la société de la même façon qu'ont été prétendument résolus les problèmes de production au cours du développement industriel* » (Klikauer, 2015 cité par Dansac, 2017)

Recherche de performance, d'efficacité. Rationalité instrumentale vs rationalité axiologique (Gestion sociale, França Filho, 2006)

**Diffusion du managérialisme et effets néfastes sur la gouvernance :** tensions internes, perte de sens et crise d'identité (Eynaud & Mourey, 2012) ; mise en difficulté des salariés en accompagnement direct (Dansac, 2017)

**Gestion dans les associations, réduite au managérialisme** ⚡ **Mais n'est pas le managérialisme**

#### **2 visions de la gestion associative en conflit**

**Gestion incontournable,** nécessaire face à la régulation publique de leurs activités

**Gestion, destructrice des spécificités des associations :** « *Trop de gestion tue le social* » avec transformation de la notion de services dans le secteur d'action sociale (Chauvière, 2007 et 2009b)

#### **Des pratiques de gestion spécifiques aux associations, en lien avec leur gouvernance, c'est possible !**

« *Ne pas perdre l'association gestion faisant* », viser une gestion plurielle intégrant aux dimensions institutionnelle et organisationnelle, une dimension d'action, formant un triptyque, **autour de la gouvernance associative** (Bernet et al., 2016)

Donner du sens aux outils de gestion qui sont, ce que décident d'en faire leurs concepteurs et utilisateurs (Béji-Bécheur et al., 2018 ; Château-Terrisse, 2018)

**Source :** Construction personnelle.

La prochaine section **(3.2)** traite des spécificités de la gouvernance des associations, après avoir clarifié le management et la gestion dans ces organisations.

### **3.2. Les spécificités de la gouvernance associative : d'une pluralité d'acteurs avec des légitimités différentes, au principe démocratique « un homme, une voix ».**

Cette section s'articule autour de ce qui fait la spécificité et l'originalité de la gouvernance des associations. Elle analyse de ce point de vue, les logiques d'acteurs dans les associations **(3.2.1.)** et la démocratie souvent pensée comme consubstantielle aux associations et par conséquent à leur gouvernance **(3.2.2.)**.

### 3.2.1. Une pluralité de parties prenantes aux légitimités différentes

En accord avec l'approche de gouvernance multi-parties prenantes de Legros (2019), la gouvernance associative désigne les modalités de fonctionnement des instances et d'implication des « parties prenantes » dans la prise de décision. La notion de « parties prenantes » mobilisée à plusieurs endroits de ce chapitre, est précisée dans cette section, en l'occurrence, la dimension de parties prenantes retenue pour nos travaux. Nous identifions les parties prenantes des associations et tout particulièrement celles susceptibles de participer à la gestion et à la gouvernance des associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap et leurs sources de légitimité. Mais avant, nous faisons un détour par la notion de « partie prenante » et sa théorie, ses apports et limites à une approche stratégique de parties prenantes dans les associations.

#### 3.2.1.1. Les parties prenantes : désenchantement autour d'une notion prometteuse ?

De manière générale, le terme de « partie prenante » désigne « *toute personne physique ou morale concernée par une décision dans la sphère publique et pouvant être consultée à ce titre* » (Legros, 2019), alors que, de manière plus restreinte, il relève de la traduction imparfaite de l'anglais « *stakeholder* » et renvoie à « *celui qui a un intérêt à, qui possède un enjeu à* » (Bonnaïfous-Boucher & Dahl Rendtorff, 2014, p. 9). Employé pour la première fois par le Standford Research Institute, en 1963, pour faire état de « *tout groupe duquel une organisation est dépendante pour sa survie* », le néologisme « *stakeholder* » est, par la suite, popularisé par Freeman en 1984 pour désigner « *un individu ou un groupe d'individus pouvant affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs organisationnels* ». Cette définition de Freeman exclut de fait, les personnes en incapacité d'affecter l'entreprise ou qui n'ont aucune relation avec elle et donc ne peuvent être affectées par ses activités. A partir de ce moment, la partie prenante « *stakeholder* » peut très bien être affectée sans pouvoir affecter l'entreprise et réciproquement ; ce qui peut constituer pour l'entreprise, autant une opportunité qu'une menace.

Le terme de « partie prenante » est depuis mobilisé pour identifier et organiser les responsabilités de l'entreprise à l'égard des différents groupes (issus de l'environnement élargi) qui y contribuent (Mercier, 2010), et, débordant du cadre initial de la gouvernance d'entreprise, sert à la fois de référence au management éthique et à la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE). La notion de « partie prenante » est donc bien autocentrée sur l'environnement des entreprises privées alors qu'elle suscite l'intérêt dans toute la sphère organisationnelle tant privée que publique et va être, de ce fait, généralement associée à un acteur concerné par une décision ou par un projet<sup>102</sup>. Le concept séduit du fait de son succès managérial et va s'ouvrir à une théorisation, **la théorie des parties**

---

<sup>102</sup> Bonnaïfous-Boucher et Dahl Rendtorff (2014, p. 10).

**prenantes (TPP)**, objet de nombreux développements et controverses. La TPP repose sur une vision opposée à la théorie de l'actionnaire selon laquelle l'organisation ne peut être assimilée à la seule addition des droits de propriétés détenus par l'ensemble des propriétaires (Deslandes, 2012, p. 69). L'organisation, centre de différents jeux (Aoki, 1984), est un système construit entre différentes parties au contrat (*stakeholders*) qui poursuivent des intérêts considérés comme légitimes pour l'organisation (Donaldson & Preston, 1995) et ce sont ces droits légitimes qui fondent la relation d'échange entre elles et l'entreprise (Hill & Jones, 1992, p. 133). La théorie des parties prenantes propose, dès lors, une analyse des relations nouées entre l'entreprise et son environnement. Elle cherche à se substituer à la vision traditionnelle de l'entreprise, dénommée « *stockholder* », postulant que les dirigeants ont l'obligation fiduciaire d'agir exclusivement selon les intérêts de leurs actionnaires et pour indiquer que d'autres parties peuvent avoir un intérêt (*stake*) dans l'entreprise (Mercier, 2001; Mercier & Gond, 2005).

Le cadre conceptuel de la théorie des parties prenantes repose, selon Pesqueux (2006, 2017), sur les postulats suivants :

- L'organisation est en relation avec un ou plusieurs groupes qui affectent et sont affectés par ses décisions (Freeman, 2010)<sup>103</sup>. Dans cette perspective stratégique, les parties prenantes deviennent des ayants droits, des parties intéressées que l'organisation doit intégrer dans sa stratégie ;
- La théorie des parties prenantes porte sur la nature de ces relations en termes de processus et de résultat à l'égard de la société et des parties prenantes ;
- Les intérêts des parties prenantes ont une valeur intrinsèque et aucun intérêt n'est censé dominer les autres (Clarkson, 1995; Donaldson & Preston, 1995) ;
- La théorie des parties prenantes s'intéresse à la prise de décision managériale et les parties prenantes construisent une constellation d'intérêts à la fois coopératifs et concurrents (*approche descriptive*), selon Donaldson et Preston (1995). Ces auteurs révèlent le pluralisme de cette théorie en trois approches : *normative, descriptive et instrumentale*. Dans l'approche normative, l'entreprise est perçue comme un moyen d'appréhender les intérêts des différentes parties prenantes ; c'est dans ce cadre que la question de l'éthique organisationnelle se développe avec la responsabilité de l'entreprise vis-à-vis de ses parties prenantes. L'approche instrumentale considère les parties prenantes comme des facteurs permettant à l'entreprise de réaliser ses objectifs, donc aux dirigeants de satisfaire les intérêts

---

<sup>103</sup> Sachant que la première définition de Freeman remonte à 1984 : (1984, p.46).

des actionnaires. Il ne s'agit pas tant de les identifier que de pouvoir mesurer leur influence relative sur l'entreprise, gérer la relation de manière à concilier profit et performance.

« *Mais qui ou quoi est partie prenante et qui ou qu'est-ce qui ne l'est pas ?* », la question reste ouverte d'autant qu'il est difficile de déterminer *a priori* la partie prenante sans tenir compte de l'analyse concrète et de la situation précise de l'organisation. Ainsi, de multiples classifications des parties prenantes ont foisonné et pour tenter de mettre fin à ces classements infinis des parties prenantes, Mitchell et al. (1997), situant la théorie des parties prenantes du seul point de vue de son usage par les entreprises, figent la problématique autour de : « *qui compte vraiment pour l'entreprise ?* »<sup>104</sup>.

Parmi **les classifications des « parties prenantes »**, les plus courantes recensées dans la littérature sont : les parties prenantes primaires ou contractuelles et les parties prenantes secondaires ou diffuses (Carroll, 1989), les parties prenantes internes et externes (Carroll & Näsi, 1997), classification simplificatrice qui ne rend pas compte de la dimension relationnelle contenue dans la théorie selon Bonnafous-Boucher et Dahl Rendtorff (2014, p. 24). Le classement en parties prenantes « volontaires ou involontaires » de Clarkson (1995) paraît intéressant pour la vision restreinte qu'elle propose mais il crée la confusion en considérant tant l'actionnaire (*shareholder*) que l'entrepreneur comme *stakeholder* alors que la théorie des parties prenantes est fondée sur l'opposition avec la théorie de l'actionnaire. Dans la logique de Carroll (1989), les parties prenantes primaires ou internes sont celles qui sont en relation contractuelle directe et formelle avec l'organisation et fondent une conception partenariale de l'organisation, c'est-à-dire, des relations tissées entre l'organisation et « ses » parties prenantes. Elles sont composées des membres internes à l'organisation tels que les salariés, les dirigeants, les actionnaires, ... Les parties prenantes secondaires ou externes, quant à elles, n'ont pas de relations contractuelles directes avec l'organisation mais peuvent être impactées par ses actions ou peuvent exercer une influence sur l'organisation. Les investisseurs, les clients, le gouvernement, les groupes de pression, la communauté locale, les fournisseurs peuvent y être regroupés. A cette deuxième catégorie de parties prenantes, il est associée une vision « sociétale » des relations entre l'organisation et son environnement externe (Carroll, 1989; Mercier, 2001; Pesqueux, 2006). La classification courante de Clarkson (1995) distingue les parties prenantes volontaires des parties prenantes involontaires, les identifiant à partir du risque assumé ou non dans leur contribution aux intérêts de l'entreprise. Ainsi, à travers leur investissement financier ou humain dans l'entreprise, les parties prenantes volontaires y assument un risque tandis que les parties prenantes involontaires s'exposent aux conséquences provoquées par les activités de l'entreprise. La partie prenante est donc

---

<sup>104</sup> Voir Bonnafous-Boucher et Dahl Rendtorff (2014, p. 13) pour une recension des définitions.

celle qui peut tout perdre et opposera des revendications forcément légitimes par rapport au risque encouru.

Distinguant les parties prenantes en « stratégiques ou morales », Goodpaster (2016) leur prise en compte sous l'angle stratégique ou éthique mais ces deux interprétations sont exclusives l'une de l'autre (Mercier, 2010). Frooman (1999) insiste sur la nécessité de savoir qui sont les parties prenantes, ce qu'elles veulent et comment elles vont essayer de l'obtenir. Cette dernière classification autour de ces trois aspects, hiérarchise les parties prenantes par degré d'influence selon leur contribution et/ou dépendance aux ressources de l'entreprise ainsi que les coûts induit par la cessation de la relation avec l'entreprise, dépassant la vision binaire de l'entreprise comme nœud de contrats implicites et explicites avec les parties prenantes. Chez Mitchell et al. (1997), la classification s'est effectuée autour de la trilogie « pouvoir-légitimité-urgence »<sup>105</sup> qui a servi à hiérarchiser et dresser une typologie des parties prenantes qui, selon leurs intérêts, sont amenés à négocier avec l'entreprise. Face à cette multiplicité de classifications, Minvielle (2004) montre que la référence aux parties prenantes finit par éloigner du centre de l'entreprise, signe que même si le terme de « partie prenante » semble solidement établi- encore peut-on se demander ce qui n'est pas une partie prenante face à l'infinitude des classifications-, **la théorie des parties prenantes semble avoir un pouvoir explicatif limité** (Mercier, 2010).

Constitue-t-elle véritablement une théorie ? Les ambiguïtés (Pesqueux, 2006) et les critiques autour de ce cadre conceptuel qui avait laissé l'espoir d'une théorie unificatrice applicable à plusieurs domaines de la vie sociale et économique, au-delà du seul cadre des entreprises privées et de leur gouvernance, paraissent la remettre en doute, d'autant plus que Freeman (2010) maintient une vision extrêmement élargie de la partie prenante basée sur la notion d'intérêt (Mercier, 2010). Bonnafous-Boucher et Dahl Rendtorff (2014, p. 21) indiquent que, selon Freeman lui-même, il s'agirait plutôt d'une sorte de méthodologie pratique et qu'en anglais, on parle de *stakeholder view* ; les auteurs ressortent **quatre principales critiques portées à la TPP** :

- La première est d'ordre méthodologique : *sans identification précise des parties prenantes et délimitation de celles-ci dans la gouvernance de l'entreprise, tout est partie prenante, et les*

---

<sup>105</sup> Selon ce qu'en dit Pesqueux (2006) sur cette classification de Mitchell et al. (1997), « les parties « incontournables » sont à l'intersection des trois parties : les parties « dominantes » à l'intersection des critères de pouvoir et de légitimité ; les parties « dangereuses » à l'intersection des critères de pouvoir et d'urgence ; et les parties « dépendantes » à l'intersection des critères de légitimité et d'urgence ». Pour Bonnafous-Boucher et Dahl Rendtorff (2014, p. 22), les parties prenantes ont été regroupées à partir de trois questions : « *quel pouvoir réel ou potentiel détiennent-elles dans une société et vis-à-vis d'une entreprise pour imposer leur volonté ? Quelle est leur légitimité ? Avec quel degré d'urgence une organisation doit-elle répondre à leurs attentes ?* ».

*frontières de la théorie sont si perméables à toutes les interprétations que la théorie perd en crédibilité<sup>106</sup> ;*

- La deuxième critique met en difficulté l'approche normative et éthique de la théorie (Phillips et al., 2003) arguant que l'intérêt porté aux parties prenantes détournerait les managers de l'objectif central de l'entreprise qu'est la maximisation de la valeur actionnariale. Si les attentes des parties prenantes doivent entrer en jeu, il devient impossible de gérer l'entreprise, selon Jensen (2001), avec une rationalité économique ;
- La troisième critique concerne la vision parcellaire de la relation entre parties prenantes et organisation ; relation généralement considérée dans un sens unique : de l'entreprise aux parties prenantes (dans l'approche instrumentale) ou des parties prenantes vis-à-vis de l'entreprise (approche normative). La théorie introduit, en fait, une fausse idée d'indépendance mutuelle entre les parties : « *on serait ainsi ou actionnaire, ou employé, ou client, etc.* » (Pesqueux, 2006) ;
- La dernière critique porte sur la valeur universelle de la théorie alors qu'elle relève d'une éthique particulière qui est celle des affaires.

A la croisée des chemins, le concept des parties prenantes doit ainsi éviter quelques écueils tels que : une focalisation excessive sur les valeurs se heurtant à la réalité économique, une approche instrumentale réductrice de sa plus-value ; une mobilisation de théories complémentaires (dépendance envers les ressources, modèle des ressources et compétences, théorie néo-institutionnelle) pour mieux la fonder, alors que cela entraîne, au mieux, son inutilité, au pire, sa dilution (Mercier, 2010).

Dans le tableau 9 ci-après, nous proposons une synthèse des éléments définitionnels du concept, de ses multiples classifications ; la théorie des parties prenantes (dite « TPP »), ses apports et limites.

---

<sup>106</sup> Bonnafous-Boucher et Dahl Rendtorff (2014, p. 28).

**Tableau 9 : Parties prenantes et théorie des parties prenantes**

Des principales définitions de la PP	Classifications des PP	Apports de la théorie des PP	Limites des théories des PP
<p>Standford Research Institute (1963) : survie de l'organisation dépend de ce groupe</p> <p>Freeman (1984, p.46) : les PP peuvent affectées ou être affectées par l'entreprise</p> <p>Hill et Jones (1992) ; Donaldson et Preston (1995) : droits et intérêts légitimes dans l'entreprise</p>	<p>Parties prenantes primaires et secondaires (Caroll, 1989)</p> <p>Parties prenantes internes et externes (Caroll et Näsi, 1997)</p> <p><b>Vision sociétale</b></p> <p>Parties prenantes volontaires et involontaires (Clarkson, 1995)</p> <p><b>Vision restreinte des PP</b></p> <p>Mitchell, Agle et Wood (1997) : des parties prenantes avec des attributs : « pouvoir-légitimité-urgence »</p> <p>Clarke (1998) : classification à partir des attentes spécifiques des PP (salariés, actionnaires, clients, banquiers, fournisseurs, Gouvernement, Public, Environnement)</p> <p>Frooman (1999) : hiérarchisation des PP par degré d'influence</p> <p>Goodpaster : PP « stratégiques ou morales » : <b>vision éthique des PP</b></p>	<p>Suivant Mercier (2010),</p> <p>-Grille de lecture pertinente des relations se développant entre l'entreprise et ses parties prenantes</p> <p>-Appréhende l'entreprise comme un instrument de création de valeur</p> <p>-Evolution de la notion de propriété, vision élargie de l'entreprise : perçue non plus comme une simple agrégation d'actionnaires mais une institution socialement responsable soucieuse de l'intérêt collectif</p>	<p>Application exclusive de la TPP aux entreprises (Donaldson et Preston, 1995)</p> <p>Multiplicité des classifications : risque d'éloigner le concept de PP du centre de l'entreprise (Minvielle, 2004)</p> <p>Théorie des PP : pouvoir explicatif limité (Mercier, 2010) ; pas vraiment une théorie (Pesqueux, 2006) ; MAIS sorte de méthodologie pratique (Freeman,1984)</p> <p>Incapacité de la TPP à fournir un objectif suffisamment spécifique à l'entreprise (voir critique n°2 ci-haut) et prétexte pour un opportunisme managérial (Jensen, 2000)</p> <p>Théorie socialiste qui s'applique à toute l'économie (critique n°4)</p> <p>Vision parcellaire (pas d'indépendance mutuelle entre les parties prenantes, Pesqueux, 2006)</p> <p>Approches normatives et stratégiques difficilement conciliables (Philips, Freeman et Wicks, 2003)</p>

**Source :** Adapté de Mercier (2010), Pesqueux (2006) et Bonnafous-Boucher et Dahl Rendtorff (2014, p. 9-32).

Le concept de « parties prenantes » a permis la prise en compte des intérêts de tiers dans les entreprises puisque leur intégration revêt un enjeu stratégique et éthique pour ces dernières. La théorie des parties prenantes, très dépendante d'une conception de l'entreprise et de sa gouvernance pose la question de son extension à d'autres formes d'organisations telles que les associations alors qu'elle est largement utilisée dans de nombreux champs disciplinaires et sphère de la vie privée et publique. Puisque la théorie des parties prenantes défend une dimension universaliste des parties prenantes, son extension peut être envisagée avec prudence dans une perspective de la philosophie politique et morale qui jette, selon Bonnafous-Boucher et Dahl Rendtorff (2014, p. 32), des fondements et des principes démocratiques atteignant toutes formes de gouvernance.

Dans les organisations de l'ESS, le concept de « parties prenantes » a intégré, par mimétisme, le langage managérial tout comme celui de la « Responsabilité Sociétale des Entreprises » (RSE) et du développement durable, auxquels il sert de cadre de référence, posant la question de la différence à terme, entre les OESS et les entreprises du secteur marchand. Jusqu'où ira l'ESS dans la course à la normalisation de ses organisations et où compte-elle s'arrêter ? On parle de « parties prenantes » alors qu'initialement, l'ESS et ses composantes principales (associations, coopératives, mutuelles, fondations) sont des groupements de personnes et non de capitaux qui se sont constituées, en vue de finalités d'intérêt général ou collectif et dans lesquelles, « les parties prenantes » font déjà partie intégrante du modèle d'organisation de l'ESS ; leurs modes de fonctionnement en collectif entraînant d'emblée, de les associer. Nous employons le terme de « parties prenantes » parce qu'il est évocateur pour les acteurs des associations. Mais nous nous éloignons de son sens aujourd'hui galvaudé, suivant lequel, « tout le monde est partie prenante », sans qu'il ne soit déterminé, celles et ceux qui le sont véritablement. Dans sa conception classique dans les entreprises marchandes, le concept est apparu pour questionner leur responsabilisation vis-à-vis de la société alors qu'à travers leurs valeurs et objets, les missions qu'elles développent, les OESS sont « RSE compatibles » (Crétiéneau, 2010) même si, « ESS et RSE » entretiennent, des relations ambiguës (Blanc, 2008) et qu'en plus, à l'aune des nouvelles formes d'entreprise (entreprise à mission, à objet social étendu,...) et de la loi PACTE<sup>107</sup>, on peut craindre un affaiblissement du modèle de l'ESS (Bidet et al., 2019). Nous développons dans d'autres lieux<sup>108</sup>, nos réflexions sur la RSE, partant de la démarche RSE mise en œuvre à l'Adapei mais pour rester sur la question des « parties prenantes », examinons, la façon de l'appréhender dans les associations.

---

<sup>107</sup> Loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

<sup>108</sup> Voir Document de valorisation sous la coordination de Charmettant H. et Juban J.Y., des 7èmes rencontres du GESS « L'ESS comme source d'inspiration » (12-13 décembre 2019), notre article « Evolution des dispositifs de gouvernance associative : innovation et/ou normalisation ? » (COM 7.2., p.149-160). (Article en cours d'amélioration en vue de publication).

### 3.2.1.2. Les parties prenantes des associations et leurs légitimités

La classification de parties prenantes des associations que nous avons relevée dans la littérature repose sur l'opposition classique « parties prenantes internes- parties prenantes externes », et, en matière de gouvernance associative, pourrait s'intéresser à l'équilibre des relations entre celles-ci et les instances de gouvernance associative et aux conditions de leur participation. Nous pouvons identifier, les parties prenantes des associations par les membres internes à l'organisation et les acteurs externes de premier plan, concernés par son fonctionnement. Au niveau interne, peuvent être distingués, les adhérents, les bénévoles, les salariés et les usagers, alors qu'en externe, les parties prenantes regroupent les organismes de financement privés et publics et de leurs représentants ; les donateurs, les fournisseurs, les clients ou bénéficiaires des prestations ; et de manière plus étendue, les fournisseurs et réseaux partenariaux de l'association. Dans le cadre de sa démarche RSE initiée en 2011 et labellisée en octobre 2018, l'Adapei de Loire-Atlantique a élaboré une cartographie de ses parties prenantes ainsi qu'une représentation de leurs sphères d'influence sur son organisation. Nous les re prenons à titre d'illustration (figures 2 et 3) :

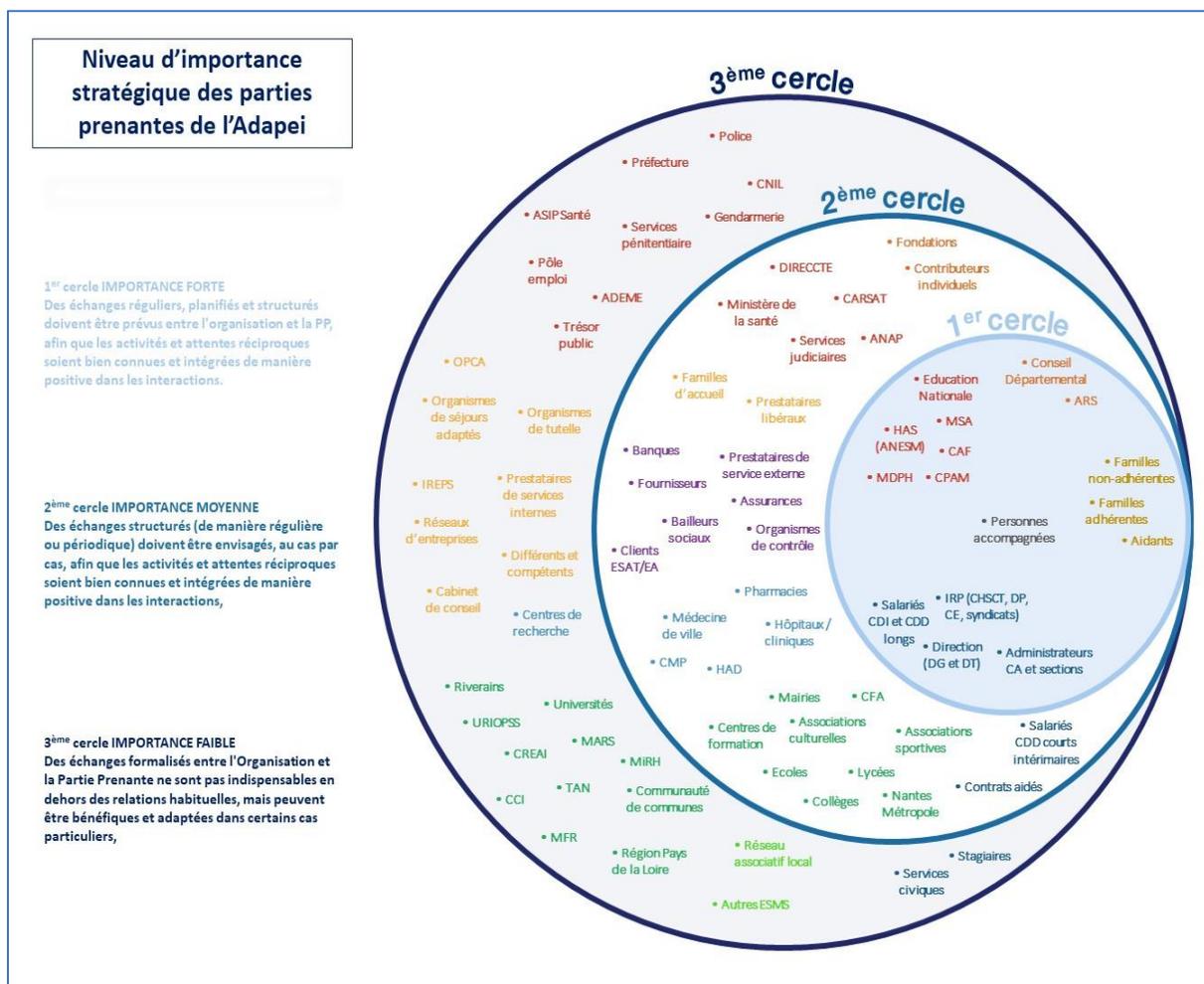
**Figure 2 : Cartographie des parties prenantes**



**Source :** Document de travail RSO-Adapei de Loire-Atlantique (2018).

La figure 3 porte sur les degrés d'influence des parties prenantes sur l'association.

**Figure 3 : Sphère d'influence des parties prenantes**



**Source :** Document de travail RSO-Adapei de Loire-Atlantique (2018).

Ces figures montrent la façon dont l'association appréhende ses parties prenantes et il s'agira pour nous, de chercher à voir comment elle les fait réellement participer à sa gouvernance.

La relation d'interdépendance entre les parties prenantes (influences réciproques, degré d'influence), la légitimité des acteurs en présence, constituent des critères importants d'identification des parties prenantes des associations. En effet, celles-ci expriment des légitimités différentes qu'il faut identifier pour mieux décrire les configurations de relations de pouvoir et les concilier dans le cadre de la gouvernance. Ne pouvant s'exprimer sans une légitimité<sup>109</sup>, l'exercice du pouvoir peut se fonder, selon Weber (2010), sur l'une des sources que sont : le charisme, l'expertise ou la tradition :

<sup>109</sup> La légitimité est la capacité d'une personne ou d'un groupe à faire admettre sa domination, son autorité sur les membres d'une communauté ou d'une société selon Meier (2019), [https://www.rse-magazine.com/Max-Weber-et-la-legitimite-du-pouvoir\\_a3424.html](https://www.rse-magazine.com/Max-Weber-et-la-legitimite-du-pouvoir_a3424.html), page consultée le 09 septembre 2021.

- La légitimité charismatique repose sur la stature personnelle, la soumission à la valeur exemplaire d'une personne ou encore la reconnaissance de ses qualités exceptionnelles ;
- Le caractère rationnel de la légitimité (légale) repose sur la croyance en la légalité et au droit de donner des directives pour ceux qui sont appelés à l'exercer, et s'appuie sur les compétences et statut et places occupées dans les organisations ;
- La légitimité traditionnelle repose sur la croyance en des règles, coutumes et traditions valables de tout de temps et en la légitimité de ceux qui sont appelés à l'exercer.

Dans le secteur médico-social, et plus particulièrement, dans le champ du handicap, on peut ainsi retrouver une légitimité historique ou traditionnelle au fondement de l'autorité des membres bénévoles occupant des fonctions d'administrateurs et des responsabilités (président (e), par exemple) ; de même que peut se disputer une légitimité charismatique entre le dirigeant bénévole et le dirigeant salarié, alors que ce dernier assoit déjà sa légitimité sur son expertise technique, comme l'ensemble des salariés. Au niveau de la partie prenante interne « salariés », Bouquet (2014) identifie une légitimité professionnelle dans le travail social qui découle à la fois du cadre réglementaire, des savoirs et savoir-faire des professionnels, de leurs compétences (relationnelles, sociales, organisationnelles ...) et de principes éthiques. Elle recouvre divers aspects ancrés dans la pratique quotidienne du travail social : légitimité de proximité, légitimité d'intention/attention, légitimité du travail d'accompagnement, légitimité d'action et légitimité d'expertise ou rationnelle légale. Les usagers des associations, autre partie prenante interne, se voient reconnaître une légitimité institutionnelle à participer aux projets et politiques de leur accompagnement avec les outils des lois 2002-2 et du 4 mars 2002 (Bouquet, 2014). Pour ce qui concerne les parties prenantes externes, les associations interagissent avec les autorités de financement et de tarification de leurs activités. Les tenant, la plupart du temps à l'écart de leur gouvernance interne, les associations remplissent leurs obligations de reddition de compte (*accountability*), en rendant compte de l'utilisation des ressources publiques et en fournissant les éléments de transparence du fonctionnement de l'association tant aux financeurs publics qu'aux donateurs et autres partenaires intervenant dans le secteur médico-social. Si l'impact de ces autres acteurs sur la gouvernance des associations n'était jusque-là pas suffisamment perceptible, il l'est, de plus en plus, avec le développement des relations partenariales.

La représentativité des parties prenantes dans les instances de gouvernance, les questions d'hétérogénéité de leurs objectifs, de divergences d'intérêts voire de conflits constituent autant de questionnements autour de la pluralité d'acteurs parties prenantes à la gouvernance des associations avec lesquels, il s'agit dès lors de négocier, collaborer. Leurs poids variables dans les instances de contrôle et de direction, leur participation aux processus de décision et les jeux de pouvoir entre eux sont à intégrer dans une approche multi-parties prenantes de gouvernance. L'approche par les parties

prenantes permet de soulever les questions de la participation à la gouvernance : à quel degré, qui fait-on participer notamment en interne ? et de la lier au fonctionnement démocratique des instances sur le renouvellement et la diversification des membres (Bucolo et al., 2015, p. 60-61). De manière synthétique, l'encadré 4 met en avant les parties prenantes des associations, leurs sources de légitimité et les questions que cela pose pour leur gouvernance.

#### **Encadré 4 : Parties prenantes et légitimité dans la gouvernance**

Pluralité de parties prenantes associatives	Sources de légitimité des parties prenantes	Questions soulevées pour la gouvernance des associations gestionnaires du handicap
<p><b>Parties prenantes internes:</b> adhérents, bénévoles, salariés, personnes accompagnées/usagers</p> <p><b>Parties prenantes externes:</b> autorités de tarification et de contrôle (ARS, département) et autres organismes publics; donateurs et mécènes; clients ou bénéficiaires des prestations; fournisseurs et partenaires</p> <p><b>Critères d'identification des PP:</b> relation d'interdépendance entre PP (influences réciproques, degré d'influence)</p>	<p><b>Point de pouvoir sans légitimité!</b></p> <p><b>3 sources de légitimité du pouvoir</b> (Weber, 2003): charismatique, rationnelle légale, traditionnelle</p> <p><b>Légitimités dans le secteur médico-social du handicap des PP internes (Bouquet, 2014)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Légitimité traditionnelle au fondement de l'autorité des administrateurs;</li> <li>• Légitimité professionnelle dans le travail social avec différents dans la pratique quotidienne;</li> <li>• Légitimité institutionnelle des usagers (outils lois 2002-2 et 4 mars 2002)</li> </ul> <p></p> <p>- Ne pas négliger la légitimité des PP externes: reddition de compte aux pouvoirs publics et donateurs. Mais aussi des partenaires</p>	<p><b>Pluralité d'acteurs</b></p> <p>↓</p> <p>Hétérogénéité de leurs objectifs</p> <p>Quid de la représentativité des parties prenantes dans les instances de gouvernance</p> <p>Risque de divergence d'intérêts voire de conflits</p> <p>Quels poids dans les différentes instances?</p> <p>Echelle de participation et d'implication?</p> <p>Comment renouveler et garantir la diversité des membres de la gouvernance?</p>

**Source :** Construction personnelle.

Si les associations comportent une pluralité de parties prenantes aux légitimités différentes, comment, dans ce cadre, mettent-elles en œuvre un fonctionnement démocratique de leur gouvernance ?

#### **3.2.2. Gouvernance démocratique comme spécificité des associations : de quoi parle-t-on ?**

La démocratie comme spécificité de la gouvernance des organisations de l'ESS (OESS) est institutionnalisée par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire qui, au nombre des conditions cumulatives que doivent remplir ces organisations pour relever de ce champ de l'activité économique, fixe : « *une gouvernance démocratique, définie et organisée par les statuts, prévoyant l'information et la participation, dont l'expression n'est pas seulement liée à leur apport en capital ou au montant de leur contribution financière, des associés, des salariés et des parties prenantes aux réalisations de l'entreprise* »<sup>110</sup>. La gouvernance des OESS induit donc l'implication de leurs

<sup>110</sup> Article 1 de la loi (I-2°). Pour rappel, les autres conditions cumulatives de l'ESS comme mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine sont : la poursuite d'un but autre que le partage des bénéfices, une gestion conforme aux principes de réinvestissement des bénéfices dans

différentes parties prenantes sans hiérarchisation *a priori*, et, le principe démocratique les caractérisant, vient garantir leur participation aux processus de prise de décision collective. Plus particulièrement, les associations, en tant qu'espace de liberté regroupant volontairement des personnes autour de la réalisation d'un but commun, ont depuis longtemps été considérées comme des laboratoires de démocratie ; Alexis de Tocqueville (1986) indiquait d'ailleurs, que « *dans les pays démocratiques, la science de l'association est la science mère* »<sup>111</sup>.

En effet, en marge des institutions, elles ont pris forme dans des luttes sociales (l'associationnisme ouvrier dans les années 1830-1840 en est un exemple)<sup>112</sup> et dans des domaines ne suscitant guère d'intérêt politique, qu'il s'agisse « *de l'organisation des loisirs, de l'éducation des enfants dans sa partie considérée comme non essentielle, - ou encore des diverses formes d'assistantat social* » (Roman, 2016). Elles se sont construites entre réalité et déni de leur existence en tant que corps intermédiaires et acteurs de la société civile. Pour Juan et Renault-Tinacci (2019), les liens historiques entre association et démocratie subsistent dans la capacité associative à articuler entraide économique, socialisation politique, instruction et revendications sociales et à être « *un levier privilégié pour mettre en œuvre l'idéal d'égalité des conditions en créant des liens de réciprocité et en subordonnant la diversité des intérêts particuliers à l'action collective contre le fléau croissant de l'individualisme* ». Ces auteures appuient cet argument repris de Tocqueville avec ceux de Putnam, montrant que « *les associations sont des espaces privilégiés de production de capital social, c'est-à-dire de réseaux horizontaux de réciprocité et de confiance entre les individus, d'échanges interpersonnels formels et informels se distinguant des modes d'organisation verticaux et hiérarchiques* ». Le sociologue Putnam (2000)<sup>113</sup> signifiait par-là, la contribution de la densité de la vie associative à la qualité de la vie en société par rapport à la performance institutionnelle des gouvernements locaux<sup>114</sup>. Ainsi, à leur genèse, les associations ont pu représenter une dimension de l'espace public émanant de la société civile en même temps qu'une modalité d'action économique non subordonnée à la propriété du capital, à condition cependant, de respecter une égalité juridique entre parties prenantes et de n'obéir à aucune injonction extérieure (Laville, 2010, p. 22).

Mais depuis quelques années, les reconfigurations associatives semblent remettre en cause ce rôle politique des associations. Devenues « partenaires » des pouvoirs publics voire coproductrice des

---

l'activité, de non-distribution des réserves obligatoires constituées, impartageables dont les conditions d'usage sont précisées (article 1 de la loi ESS, 2014).

<sup>111</sup> Tocqueville A. de (1986), *De la démocratie en Amérique*, II, IIè partie, ch. V, « Folio-Histoire », Gallimard, Paris, cité par Laville et Sainsaulieu (2013, p. 10).

<sup>112</sup> Defourny (2017).

<sup>113</sup> Putnam R. D. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York. Citation reprise de Juan et Renault-Tinacci (2019).

<sup>114</sup> Juan et Renault-Tinacci (2019).

politiques sociales, elles sont soumises à des modes de régulation de leurs actions et de transformations profondes sur fonds de rationalisation des dépenses publiques, de mise en place de principes du management d'entreprise ; des évolutions qui, finalement, limitent l'expression de la démocratie associative. Plus précisément dans le secteur social et médico-social, il a fallu s'adapter à ces contraintes, aux obligations réglementaires des diverses lois et de la régulation concurrentielle où la gouvernance passe par une reprise en main le plus souvent par des professionnels salariés susceptibles de revoir et d'installer de nouvelles pratiques gestionnaires et professionnelles pour l'accompagnement dans les établissements et services médico-sociaux. Dans ce cas, comment font-elles pour rester un creuset d'innovations démocratiques ?<sup>115</sup> Parviennent-elles à maintenir un fonctionnement démocratique de leur gouvernance comme affichée à travers le célèbre slogan « *un homme = une voix* » qui ne résiste pas toujours à l'épreuve des faits (Alcoléa et al., 2016) ? La gouvernance des associations, en l'occurrence, celles gestionnaires, est-elle vraiment démocratique sachant qu'« *une gouvernance « démocratique » consiste à s'assurer que les missions, les valeurs et les principes démocratiques qui gouvernent les associations sont protégés et que les instances sont capables d'offrir une représentation équitable de toutes les parties prenantes* »<sup>116</sup> ?

Parce que des expériences empiriques témoignent du fait que cette formule est parfois surinterprétée, les enjeux de pouvoir étant tout aussi présents dans les associations, et plus largement, dans les coopératives et mutuelles comme dans les entreprises dites marchandes (Chevallier & Legros, 2016). Un premier groupe de chercheurs (Cret & Jaubert, 2016) explore l'évolution entre le principe démocratique et la gouvernance des associations gestionnaires à partir de deux études longitudinales d'associations gestionnaires du handicap dans la région Rhône-Alpes. Ils révèlent qu'à leur création (1945-1980), leur gouvernance repose sur des militants bénévoles excluant le principe démocratique pourtant idéalisé et instrumentalisé par ceux-ci, pour construire leur positionnement économique avant d'être activé, dans un second temps (1980-2010), par les dirigeants salariés. Loin des idées de monopolisation du pouvoir par les dirigeants salariés ou de leur instrumentalisation des instances associatives, la formalisation d'une gouvernance associative démocratique (clarification du fonctionnement des instances et de prise de décision associative, contrôle des actions de toutes les parties prenantes) provient de la hiérarchie salariée et non d'une volonté militante. Ainsi, « *la participation démocratique au sein des associations semble être davantage un idéal à atteindre qu'un prérequis. – Non seulement le principe démocratique n'est en rien une caractéristique naturelle du*

---

<sup>115</sup> Pour reprendre le titre de l'article de Juan et Renault-Tinacci (2019).

<sup>116</sup> Cornforth C., Edwards C. (1999), "Board roles in the strategic management of non-profit organizations: theory and practice", *Corporate Governance*, vol. 7, n°4, p. 346-362: citation reprise de Chatelain-Ponroy et al. (2014).

*statut associatif, mais son absence n'est pas mécaniquement une remise en cause du projet associatif* » (Cret & Jaubert, 2016).

Le second groupe de chercheurs (Chevallier & Legros, 2016) a cherché à déconstruire la formule « un homme= une voix » scandée par les sociétés de personnes par opposition aux sociétés de capitaux, et démontre que lorsqu'on y regarde de près, dans la réalité du terrain, ce slogan n'échappe pas à la critique. Alors que cette formule est souvent associée à une concentration moindre du pouvoir, les pratiques peuvent conduire à sa monopolisation par une ou plusieurs personnes avec l'assentiment du collectif. Les auteurs constatent, par exemple, que la démocratie associative fonctionne à géométrie variable, notamment, dans le cas d'associations employeurs. Pour eux, la diversité des situations observables interroge finalement l'universalité de ce critère. Ils observent, tout d'abord, une dichotomie entre méfiance vis-à-vis du pouvoir et une demande d'hierarchie ; ensuite, des critères de concentration du pouvoir variés en cas de structure hiérarchique (charisme, notabilité, diplôme, expérience professionnelle, disponibilité, compétence, etc.). Enfin, contrairement aux travaux précédents (Cret & Jaubert, 2016) où la gouvernance démocratique semble plus participative, le pouvoir effectif est exercé, *in fine*, par les salariés qui supplantent avec leurs compétences et connaissances de l'activité, des administrateurs dépassés par les enjeux. « *Bref, ce sont eux-elles [les salarié. e. s] qui, en fin de compte « tiennent le gouvernail », c'est-à-dire gouvernent* »<sup>117</sup>.

A travers ces études empiriques, nous remarquons que les discours lénifiants autour du principe démocratique tenu pour acquis dans les associations, lorsque l'on s'y intéresse de plus près, peuvent être démythifiés. Le fonctionnement démocratique dans les associations employeurs dont font partie les associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap est loin d'être un acquis pour garantir une certaine gouvernance interne avant même d'envisager que l'enjeu institutionnel de leur gouvernance soit celui : « *d'une démocratisation de la vie publique et civile, c'est-à-dire d'une appropriation par les citoyens de l'action sociale, de leur capacité à agir dans ces institutions et au-delà sur la société entière* » (Haeringer, 2014, p. 274). En outre, les changements dans ces associations liés aux transformations du cadre relationnel avec les pouvoirs publics constituent autant de motifs de régression démocratique. Puisque quand il faut agir vite, décider rapidement, s'astreindre à un cahier des charges d'appel à projet, les processus de décision collective peuvent être court-circuités, au profit d'un entre-soi réduit au CA et à l'exécutif qui ont toute la légitimité – le CA est élu par le système de démocratie représentative – et parfois moins que ça, à un « conseil noir ». La démocratie participative est d'ailleurs présentée comme le contrepois nécessaire ou le complément utile à la démocratie représentative et serait « *le moyen de permettre aux individus de s'impliquer pleinement dans la*

---

<sup>117</sup> (Chevallier & Legros, 2016).

délibération démocratique, de donner leur avis sur les décisions qui les concernent, voire dans nombre de cas, de participer à la décision elle-même » (Roman, 2016). Reste à l'articuler avec la démocratie représentative et des formes de participation et de délibération intégrant la prise en compte de la pluralité des parties prenantes, ce que, malgré l'environnement incertain, ne manquent pas de faire certaines associations pour améliorer leur gouvernance démocratique interne, et avoir, un véritable rôle politique dans les débats publics.

Nous ressortons dans l'encadré 5, les éléments de la gouvernance démocratique ainsi que les enseignements et observations sur notre terrain de recherche :

**Encadré 5 : Cheminement théorique et empirique pour appréhender la gouvernance démocratique des associations**

Evolution de la démocratie dans les associations	Une gouvernance pas si démocratique que ça	Enseignements tirés pour la gouvernance	Observations Terrain
<p><b>Démocratie, spécificité de la gouvernance des OESS</b></p> <p>Pas de hiérarchisation <i>a priori</i> des PP</p> <p>Principe démocratique: garant participation aux processus de prise de décision collective</p> <p>Liens historiques entre associations et démocratie</p> <p>Contraintes réglementaires= Difficulté à tenir la gouvernance démocratique</p>	<p><b>Une gouvernance entre participation et contrôle</b> (Cret et Jaubert, 2016)</p> <p>Cas des associations gestionnaires du handicap:</p> <p>- <b>A la création (1945-1980): Gouvernance parentale excluant le principe démocratique</b></p> <p>- <b>De 1980-2010: Formalisation de la gouvernance démocratique par les dirigeants salariés</b></p> <p><b>Fonctionnement à géométrie variable, de la gouvernance démocratique</b> (Chevallier et Legros, 2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dichotomie entre méfiance sur le pouvoir et demande d'hierarchie;</li> <li>- Critères variés de concentration du pouvoir dans les structures hiérarchiques;</li> <li>- Exercice effectif du pouvoir par les salariés plus compétents que les administrateurs</li> </ul>	<p><b>Limite du principe démocratique:</b></p> <p>Ni acquis, ni garant d'une « bonne » gouvernance interne des associations gestionnaires</p> <p><b>Régression démocratique</b> liée aux impératifs de la gestion des ESMS</p> <p><b>Besoin d'articuler la démocratie représentative à la démocratie participative</b></p>	<p><b>Système de démocratie représentative:</b> membres des instances de gouvernance dans les sections territoriales</p> <p>Associé à une <b>démocratie participative</b> dans des creusets définis mais pas toujours suffisants</p> <p>« Un homme, une voix »: en réalité ici, = <b>un homme représentant des voix</b></p> <p><b>Forte professionnalisation gestionnaire</b> avec parfois, risque de court-circuiter les processus de décisions collectives</p>

**Source :** Construction personnelle.

**Conclusion au point 3. :** Après cette mise à l'épreuve des théories de l'ESS qui a permis, d'une part, de discuter de la complexité de la gestion et de la gouvernance des associations et de situer l'un par rapport à l'autre, et d'autre part, de mettre l'accent sur les spécificités des associations à intégrer pour leur gouvernance, la section suivante **(4.)** s'intéresse à l'analyse de modèles de gouvernance. Ainsi, nous pourrions situer un cadre conceptuel pour l'analyse de la gouvernance des associations gestionnaires.

## 4- A la recherche de modèles de gouvernance pour les associations

La gouvernance des associations est souvent pensée par rapport aux modèles dominants des entreprises publiques et privées rendant difficile l'élaboration d'un cadre d'analyse spécifique aux réalités associatives. Cette section revient, dans un premier temps, sur les approches dominantes de la gouvernance, les met en perspective par rapport aux associations (4.1.), puis, dans un second temps, se focalise sur les recherches plus ciblées aux associations qui proposent des configurations et styles de gouvernance que des chercheurs peuvent observer sur le terrain (4.2.).

### 4.1. La gouvernance des associations aux prises avec les modèles des entreprises privées et publiques

En début de ce chapitre, nous indiquons que le concept de gouvernance trouve ses fondements dans le milieu des entreprises, dès les années 1930, avant de connaître un deuxième ancrage dans l'analyse des institutions publiques, à partir des années 1980. Du fait de ces origines, depuis son appropriation par les associations, **il est aux prises à un double isomorphisme** : celui du modèle de gouvernance des entreprises privées lucratives qui s'est développé, en réponse aux problèmes d'asymétrie d'information entre actionnaires et dirigeants et celui du modèle public, issu des réflexions sur l'analyse des politiques publiques et des conditions de leur efficacité. Nous verrons dans quelle mesure ce double isomorphisme que nous cherchons à dépasser, a pu influencer les cadres d'analyse de la gouvernance des associations sans véritablement couvrir pleinement leurs spécificités qui appellent des logiques propres.

#### 4.1.1. Zones d'influence de la gouvernance d'entreprise sur la gouvernance des associations

Les cadres d'analyse du système de gouvernance des entreprises privées lucratives, de son fonctionnement et de ses évolutions mettent en avant l'encadrement du comportement des dirigeants et l'influence de leurs actions sur la performance organisationnelle, la question de la confiance entre actionnaires et dirigeants, étant au cœur des réflexions de la "*corporate governance*". Celle-ci s'inscrit dans un paradigme fonctionnaliste de l'efficacité où les théories à dominante économiques dans lesquelles elle prend source<sup>118</sup>, proposent des modèles explicatifs de l'efficacité organisationnelle en

---

<sup>118</sup> A l'origine de la *corporate governance*, se trouvent les travaux de Berle et Means (1932) constatant l'absence ou la faiblesse des dispositifs de contrôle des dirigeants par les actionnaires. Ils posaient les jalons du problème de la gouvernance né du démembrement de la fonction de propriété apparue avec le développement des entreprises managériales. Leurs travaux seront complétés des théories de la firme (Coase, 1937 ; Williamson, 1975), des théories des droits de propriété d'Alchian et Demsetz (1972), des théories de l'agence (Jensen et Meckling, 1976). Ces théories s'inscrivent dans le paradigme fonctionnaliste de l'efficacité de la firme parce que la firme y a pour finalité, la production et la répartition d'une rente organisationnelle. Elles reposent plus ou moins explicitement sur un modèle de création et de répartition de la valeur par l'organisation. Dans cette

fonction des mécanismes et règles de jeu managérial qui régulent le comportement des dirigeants. Deux principales approches dominent la recherche en gouvernance d'entreprise. Chacune d'elle implique une forme particulière de création de valeur.

La première, ***l'approche disciplinaire de la gouvernance*** regroupe les théories actionnariales et partenariales. Elle s'appuie sur une vision contractuelle de la firme pensée comme un centre décisionnel et de profit, privilégie fortement la relation actionnaire/dirigeant et questionne l'efficacité des mécanismes disciplinaires de contrôle et de surveillance des dirigeants. Bien que différentes, ces théories abordent la délicate question de la création et de la répartition de valeur, à travers les relations entre le dirigeant et un ou plusieurs acteurs de l'environnement, qu'il s'agisse des actionnaires (cas du modèle actionnarial) ou des parties prenantes (cas du modèle partenarial). Dans cette approche, les systèmes de gouvernance participent à la réduction des pertes d'efficacité d'origine informationnelle par une discipline des dirigeants (Charreaux, 2011). Considérant l'entreprise comme lieu de création de valeur actionnariale ou partenariale, les approches disciplinaires perçoivent la gouvernance comme un moyen pour mettre en place un ensemble de règles de contrôle et de mécanismes de contre-pouvoirs en vue d'optimiser cette création de valeur. Malheureusement, cette « *vision restrictive et négative du projet productif* »<sup>119</sup> portées par les théories contractuelles qui soutiennent la gouvernance disciplinaire, ne laisse que peu de place à d'éventuelles marges de manœuvre des managers ou dirigeants. Les notions d'information et de connaissance en pareilles conditions sont confondues, le mot d'ordre étant de discipliner, de contrôler, la création de la valeur n'a d'origine que dans la résolution de conflits d'intérêts nés des asymétries informationnelles.

***La seconde approche, d'ordre cognitif et stratégique***, offre, dès lors, de nouvelles perspectives de création de valeur aux entreprises en dépassant cette vision déterministe et statique de l'efficacité au profit d'une conception dynamique ou adaptative d'inspiration schumpétérienne. Cette approche permet ainsi d'aborder les questions d'acquisition et de création de ressources, de compétences et de connaissances tant ignorées dans l'approche disciplinaire puisqu'innovation, flexibilité et donc capacité à créer durablement de la valeur sont au cœur de la pensée schumpétérienne aux fondements des théories cognitives de la gouvernance d'entreprise. Celles-ci définissent la gouvernance comme : « *l'ensemble des mécanismes permettant d'avoir le potentiel de création de valeur par l'apprentissage et l'innovation, en faisant notamment la distinction entre la gestion et l'information et le management des connaissances* » (Charreaux, 2002). La firme représente dans cette approche, une entité productive de connaissances et d'apprentissages communs et un lieu d'innovation. A partir de là, il est

---

optique, la vision de la gouvernance cherche à rendre compte des mécanismes d'incitations, de sanctions et de contrôle mis en place pour encadrer le comportement des dirigeants.

<sup>119</sup> Charreaux (2004).

possible d'adopter une perspective managériale des questions de gouvernance, c'est-à-dire que dirigeants, actionnaires et autres parties prenantes peuvent construire ensemble les réponses aux problèmes organisationnels et ne sont plus forcément en opposition ou dans un rapport perpétuel de contrôle et de régulation. Le Conseil d'Administration, principal mécanisme invoqué en gouvernance d'entreprise, devient un instrument cognitif et joue à la fois, un rôle de surveillance (approche disciplinaire) mais aussi d'aide, sinon de guide à la création de valeur (approche cognitive). Le tableau 10 résume ces approches de gouvernance d'entreprise :

**Tableau 10 : Synthèse des approches dominantes de la gouvernance de la "corporate governance"**

Théories de la gouvernance	Gouvernance disciplinaire		Gouvernance cognitive
	Modèle actionnarial	Modèle partenarial	
<b>Théories supports de la firme</b>	Théories contractuelles : théories normative et positive de l'agence (Jensen et Meckling, 1976), Théorie des droits de propriété (Alchian et Demsetz, 1972)	Théories contractuelles : théorie des parties prenantes (Freeman, 1984 ; Donaldson et Preston, 1995)	Théorie comportementale (Simon, 1947 ; Cyert et March, 1963) Théorie évolutionniste (Nelson et Winter, 1982 ; Winter, 1991) Théorie de l'apprentissage organisationnel (Prahalad et Hamel, 1990 ; Teece, Pisano et Shuen, 1997) Théorie des ressources et des compétences (Penrose, 1959)
<b>Aspect privilégié dans la création de la valeur</b>	Discipline et répartition Réduire les pertes d'efficacité liées aux conflits d'intérêt entre dirigeants et investisseurs financiers	Discipline et répartition Réduire les pertes d'efficacité liées aux conflits d'intérêt entre les différentes parties prenantes notamment les salariés	Aspect productif Créer et percevoir de nouvelles opportunités
<b>Définition du système de gouvernance</b>	Ensemble des mécanismes permettant de sécuriser l'investissement financier en luttant contre les risques d'opportunisme	Ensemble des mécanismes permettant de pérenniser le nœud de contrat en optimisant l'apport de chaque partie prenante dans la production de valeur	Ensemble des mécanismes permettant d'avoir le meilleur potentiel de création de valeur par l'apprentissage et l'innovation
<b>Mécanismes de gouvernance</b>	Vision étroite axée sur la discipline permettant de sécuriser l'investissement financier	Vision large axée sur la discipline permettant de pérenniser le nœud de contrats Définition de la latitude managériale optimale	Vision axée sur l'influence des mécanismes en matière d'innovation, d'apprentissage.

**Source :** D'après Charreaux (2011).

L'héritage des théories économiques a positionné l'analyse des questions de gouvernance dans un paradigme essentiellement financier, normatif et de régulation du comportement des dirigeants par des mécanismes de contre-pouvoirs, avant de s'ouvrir progressivement à un « *management du*

*management* » alliant au contrôle, des contributions cognitives s'intégrant dans un projet collectif de production de la valeur.

***Ces approches disciplinaire et cognitive de la gouvernance d'entreprise peuvent-elles s'appliquer aux associations ?***

L'intérêt porté à la gouvernance des associations est parti des dysfonctionnements et scandales (malversations financières, usage inapproprié des ressources, autoritarisme des dirigeants) qui les ont traversés et entachés la confiance de leurs parties prenantes aux attentes et légitimités différentes (Haeringer & Sponem, 2008), induisant un rapprochement de leurs mécanismes de gouvernance de ceux normatifs des entreprises privées. La gouvernance, dans le secteur associatif, s'est ainsi justifiée comme un moyen de lutter contre d'éventuels agissements de dirigeants associatifs (par la mise en place de mécanismes disciplinaires de contrôle), d'améliorer la performance organisationnelle des associations à travers une meilleure circulation d'informations aux administrateurs et donateurs (Fama & Jensen, 1983a) et, par conséquent, des processus décisionnels. De plus, le développement d'outils de gestion sous couvert de la professionnalisation attendue du secteur pour répondre aux obligations et à la responsabilité de rendre compte de l'utilisation des ressources financières aux différentes parties prenantes (financeurs publics, donateurs, salariés et usagers, réseau d'associations), n'a fait qu'entériner une forme de transposition de modèles ayant du succès ailleurs. Dès lors, on peut observer des mécanismes internes et externes du système de gouvernance des associations à la lumière des critères d'intentionnalité et de spécificité de ces mécanismes dans la littérature en gouvernance des entreprises (Meier & Schier, 2008). Le caractère spécifique ou non d'un mécanisme concerne le cadre interne délimitant le pouvoir discrétionnaire des dirigeants (règlements internes) et externe applicable à l'ensemble des entreprises (législation, réglementation, lobbying) ; l'intentionnalité vise les mécanismes conçus dans un objectif de contrôle et de discipline et s'oppose aux mécanismes spontanés provenant du marché par exemple. Ainsi, les mécanismes internes et externes dans le tableau 11 peuvent être identifiables dans les associations gestionnaires du secteur du handicap.

**Tableau 11 : Mécanismes de gouvernance adaptés aux associations gestionnaires**

Mécanismes de gouvernance adaptés aux associations gestionnaires du secteur du handicap		
	Mécanismes spécifiques	Mécanismes non spécifiques
Mécanismes intentionnels	<p><b>Dispositifs associatifs</b> : AG/CA/Bureau ; Statuts/Règlement intérieur, Charte des usagers</p> <p><b>Dispositifs d'entreprise</b> : Comités de direction et stratégique ; Commissions et groupes de travail ; Diffusion des rapports d'activité, Commissions de travail, Audits et évaluations internes, Principe de transparence (des comptes et traçabilité) financeurs publics ; CSE, déclaration des rémunérations des hauts dirigeants</p>	<p><b>Dispositifs associatifs</b> : droit des associations (loi 1901) ; droit des usagers ; Législation du handicap (lois 2002, 2005, 2009, loi ASV)</p> <p><b>Dispositifs d'entreprise</b> : Droit du Travail, Règles comptables, Commissaires aux comptes/Expert-comptable ; Syndicats ; Fédération d'associations (UNAPEI, URIOPSS) ; Label RSE et Qualité (LUCIE, ...)</p>
Mécanismes spontanés	<p>Militantisme</p> <p>Culture, engagement et valeurs associatifs</p> <p>Adhésion des bénévoles ; Esprit des pionniers fondateurs</p> <p>Confiance des membres, des financeurs et autorités de tutelle</p> <p>Formation des équipes pluridisciplinaires des ESMS</p> <p>Enquête de satisfaction auprès des usagers et de leurs familles</p> <p>Evaluation et contrôle des actions</p>	<p>Recherche de bénévoles et donateurs</p> <p>Environnement institutionnel</p> <p>Marché du travail et de la formation</p> <p>Cooptation, réseaux d'administrateurs</p> <p>Mode de sélection des dirigeants</p>

Source : Adapté de Meier et Schier (2008).

Contrairement aux entreprises, les mécanismes informels de confiance, d'éthique, de don de soi, d'engagement, occupent une place importante dans les associations où le contrôle par les pairs reste encore prégnant. Ils déterminent plus largement qu'ailleurs, leurs actions, la définition de leur projet politique et constituent des mécanismes plus implicites que le contrôle dans la relation entre dirigeants bénévoles et salariés en matière de gouvernance.

**Le CA, principal dispositif analysé dans la gouvernance des associations** : De nombreuses recherches tant françaises (Dubost, 2014) qu'outre-Atlantique (Brown, 2005; Cornforth, 2001) par mimétisme, se sont focalisées sur le dispositif principal de gouvernance plébiscitée en entreprise, à savoir **le CA**, en analysant sa capacité à être un réel contre-pouvoir au dirigeant salarié tout en étant apporteur de ressources cognitives (compétences, expertise, réseaux de relations avec l'environnement, aide à la décision). L'approche multiparadigmatique de Cornforth (2001) analyse les missions, rôle et responsabilités des CA d'organisations à but non lucratif à travers plusieurs cadres théoriques (théorie de l'agence, de l'intendance, des parties prenantes, de l'hégémonie managériale ; approche démocratique) et met en évidence les tensions, paradoxes ou ambiguïtés clés auxquels sont confrontés les CA. L'association de ces cadres théoriques permet à l'auteur de faire émerger trois sources principales de tensions : autour de la composition du CA lui-même, sur les relations avec la direction salariée, la question des tensions entre le contrôle et le partenariat et sur les responsabilités multiples et ambiguës des membres du CA. Malgré leur contribution importante à la compréhension des caractéristiques des CA, **ce regard très réducteur de la gouvernance associative au CA est de plus en plus remis en cause**. Cornforth (2012) et dans un ouvrage dirigé avec Brown (Cornforth & Brown,

2013), insiste, avec ce dernier, sur la nécessité d'autres perspectives d'analyse. Par exemple, la gouvernance multiniveau, les relations avec les parties prenantes et la question de la reddition de comptes, les outils d'évaluation des compétences des membres du CA et de sa performance ; la contribution d'acteurs autres que ceux du CA, à l'exécution des fonctions de gouvernance ; les questions de changement...

**L'approche cognitive de la gouvernance couplée à la gouvernance partenariale ne nous paraît pas inintéressante pour les associations** en ce sens qu'en considérant les instances de gouvernance comme lieux de débats cognitifs et les membres comme apporteurs de ressources cognitives, elle contribue à accroître la participation des parties prenantes internes aux divers projets et mieux, à augmenter la capacité d'innovation des associations par une émulation collective et un apprentissage organisationnel. Elle permet d'amener la question des compétences à mettre au service de la gouvernance : à quels niveaux de contribution, quels types de compétences, d'expertise (articulation entre expert et non expert), et d'en voir les retombées, en termes de partages de bonnes pratiques, de groupes de travail, d'apports et de diversification des compétences mais aussi les rapports de pouvoir que cela implique et la façon de les gérer (Bucolo et al., 2015, p. 66-68).

Qu'en est-il de l'influence exercée par la gouvernance publique sur celle des associations ?

#### *4.1.2. Zones d'influence des rapports aux pouvoirs publics dans l'analyse de la gouvernance associative*

La gouvernance publique traite des questions de responsabilité et d'efficacité, et des modes de coordination de multiples acteurs (Etats, collectivités locales, associations, entreprises privées, syndicats, ...) impliqués à des échelles d'intervention différentes, dans la mise en œuvre des politiques publiques (Baron, 2003; Stone & Ostrower, 2007).

Malgré la décentralisation censée accroître un peu plus les interdépendances entre pouvoirs publics et associations, celles-ci subissent davantage de pressions en raison des nouvelles logiques de rationalisation dominantes dans l'organisation de l'action publique. En effet, l'adoption du *new public management* et de ses principes à partir des années 2000 en France, a considérablement modifié les relations entre pouvoirs publics et associations positionnant davantage celles-ci dans un rôle d'exécutant, d'instrument des politiques publiques. A la recherche d'efficacité et de performance, l'Etat initie le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats (Collinet & Bachschmidt, 2005), prône l'élaboration d'indicateurs d'évaluation des contrats de prestation, la mise en concurrence entre entreprises privées et publiques dans le cadre d'une privatisation des services publics, le développement de quasi-marchés (Bezes & Musselin, 2015). Ces nouvelles approches de la gestion publique se répercutent sur les associations avec des demandes de transparence (reddition

des comptes sur les financements octroyés), une incitation à la professionnalisation et un recours aux outils gestionnaires pour répondre à l'optimisation des coûts liée à la contraction des financements publics (augmentation de la part des commandes publiques (24%) plus que les subventions publiques (20%) en 2017)<sup>120</sup> ; à la mise en concurrence entre association et à la restructuration des interlocuteurs associatifs (par effets de taille, regroupement d'associations). Privilégiant leur dimension économique au détriment de leur rôle politique, pendant que certains auteurs plaident pour un rapprochement entre gouvernance publique et gouvernance des associations pour l'apport de l'action associative à l'intérêt public et inversement (Stone & Ostrower, 2007), ces évolutions dans les rapports aux pouvoirs publics ont conduit à la banalisation des associations et à des choix de gouvernance satisfaisant ces contraintes réglementaires sinon disciplinaires<sup>121</sup>.

Que ce soit dans le cas des entreprises privées ou des organisations publiques, les cadres d'analyse de la gouvernance partagent en commun, **une conception normative et prescriptive de ce que doit être « une bonne gouvernance »**, favorisant ainsi le développement de normes et mécanismes de régulation, à travers la production de procédures, de tableaux de bords ; en résumé, une gouvernance qui « *ne peut se penser indépendamment de la production de chiffres et du rendu des comptes* » (Eynaud, 2019). Ces modèles ont encouragé la diffusion de guides et codes de bonnes pratiques de gouvernance. Comme on en trouve dans les entreprises privées (Bessire et al., 2007; Wirtz, 2019), il en existe tout un « marché » pour le secteur associatif qui doit remplir des critères de bonne gouvernance pour prétendre, par exemple à un financement public (Decool et al., 2005, p. 74), ou encore pour garantir la transparence dans l'usage des fonds publics, la capacité d'évaluation des bailleurs de fonds publics comme privés. Les fédérations et têtes de réseaux associatifs ou autres organismes comme l'UNAPEI, l'UNIOPSS ou l'IFA s'adonnent ainsi à l'élaboration et à la diffusion de guides, de boîtes à outils pour le diagnostic et le pilotage de la gouvernance à destination de leurs associations membres, de même que n'y échappent pas plus largement, l'ensemble des acteurs de l'ESS avec les guides définissant les conditions d'amélioration continue des bonnes pratiques des entreprises de l'ESS par le conseil supérieur de l'ESS prévu en l'article 3 de la loi ESS du 31 juillet 2014. Au premier chef des bonnes pratiques attendues par ce guide adopté en juin 2016, on retrouve les modalités effectives de gouvernance démocratique, des principes en termes de concertation dans la prise de décision, la formation et l'information aux salariés, les relations avec les adhérents/bénéficiaires/usagers. Ces pratiques normatives s'intègrent dans les associations où normalisation et régulation par la qualité relevant du cadre législatif (évaluation interne et externe,

---

<sup>120</sup> Tchernonog (2018).

<sup>121</sup> L'ensemble de ce paragraphe est à lier avec nos éléments développés plus loin, dans le chapitre 6.

tableaux de bord ANAP) ou de démarches volontaires (labellisation, certifications) représentent des dispositifs de gouvernance.

Nous concluons cette section (4.1.) par ce tableau 12 sur les cadres d'analyse dominant de la gouvernance et ce que nous en avons observés dans les associations :

**Tableau 12 : Gouvernance d'entreprise-Gouvernance publique : applications dans les associations**

Formes dominantes	Idées principales et cadre d'analyse	Applications constatées dans les associations gestionnaires du secteur du handicap
Gouvernance d'entreprise	Questions de pouvoir et de contrôle de l'information Courant disciplinaire : mécanismes de contrôle et de régulation de l'action des dirigeants Courant cognitif : prise en compte des compétences et apports de ressources stratégiques	Par mimétisme, déploiement d'outils de contrôle de l'action des dirigeants Mise en place de mécanismes disciplinaires pour éviter les dérives financières et du projet associatif Focalisation sur le CA, dispositif principal de gouvernance d'entreprise
Gouvernance publique	Evaluation des politiques publiques Instruments de mesure de l'action publique	Effets de la régulation publique sur les associations dans le prolongement des réformes de l'action publique Peut aider à explorer la question de la gouvernance territoriale et de la gouvernance démocratique selon (Eynaoud, 2018)

**Source :** Construction personnelle.

Si les cadres d'analyse de la gouvernance d'entreprise, notamment, ont pu être appliqués de manière non exclusive aux associations et qu'il est possible de retrouver des points communs entre la gouvernance d'entreprise et la gouvernance publique, ces cadres ne suffisent pas à elles seules à rendre véritablement compte de la gouvernance des associations qui répondent à des spécificités et logiques propres : « ces deux approches de la gouvernance [d'entreprise] et les dispositifs qui les accompagnent ne sont pas suffisants pour concrétiser le potentiel démocratique offert par le statut des associations » (Hoarau & Laville, 2008, p. 259).

#### 4.2. Une, des approche (s) de gouvernance prenant en compte les spécificités des associations ?

Il s'agit ici d'examiner de près des travaux ciblés sur la gouvernance des associations et de discuter de leurs implications pour la modélisation d'un cadre conceptuel à la compréhension de la gouvernance.

#### *4.2.1. Autour de la problématique centrale de mise en cohérence du projet et de l'organisation, des questions transversales non négligeables*

Partir de l'ambivalence propre à la gouvernance des associations gestionnaires à savoir une hybridation entre approche managériale et approche démocratique nous paraît pertinent pour parvenir à une modélisation d'un cadre de compréhension de leur gouvernance. Nous évoquons plus haut, que deux de leurs spécificités (pluralité d'acteurs, fonctionnement démocratique) ne pouvaient échapper à une grille d'analyse de la gouvernance qui, rappelons-le, est ici envisagée au sens où l'entendent Hoarau et Laille (2013, p. 319) comme « *l'ensemble des mécanismes permettant la mise en cohérence du fonctionnement de l'organisation avec le projet associatif* ». La question en matière de gouvernance et de ses configurations possibles dans les associations porte, selon Eynaud (2019), dès lors sur la nécessaire articulation entre un besoin de normalisation attaché à la gouvernance technique (approche managériale) et une préservation de la diversité des projets associatifs (approche démocratique). Autour de cette question centrale d'articulation entre projet et organisation, d'autres questions transversales se posent et permettent d'envisager une approche pragmatique de la gouvernance au plus près des préoccupations et réalités des associations.

Il s'agit déjà de faire remarquer que la gouvernance dans les associations, comme le montre deux études majeures, l'une quantitative (Eynaud et al., 2015) et l'autre qualitative (Bucolo et al., 2015), s'articule en deux composantes selon ses acteurs :

- Une gouvernance interne concerne les relations de pouvoir entre les acteurs internes de l'association (dirigeants bénévoles et salariés, usagers, adhérents ou membres) ;
- Et une gouvernance externe concerne les relations entre l'association et son environnement institutionnel et partenarial.

Ces deux composantes de la gouvernance constituent des sources potentielles de clivage sur la façon d'engager une participation de ces deux catégories d'acteurs à la gouvernance, puisque la première renvoie à l'ensemble des dispositifs déployés en interne pour accompagner la mise en œuvre du projet associatif et les relations de pouvoirs entre les acteurs internes, alors que la seconde, renvoie à ceux déployés dans la gestion des relations aux acteurs externes, comme les financeurs publics, les donateurs et partenaires associatifs.

L'enquête quantitative réalisée en 2010-2011, (Eynaud et al., 2015) a contribué aux connaissances sur les pratiques de gouvernance associative. Elle visait comme objectifs, la description (rôles, limites, relations avec les acteurs) des organes de gouvernance, l'identification des parties prenantes impliquées dans la gestion de l'association et des acteurs exerçant une influence sur les décisions associatives, la compréhension de l'organisation des processus de prise de décision, l'inventaire des

outils de gestion utilisés par les associations, ainsi que la connaissance de leur type et de leur nature (encadré 6) :

#### **Encadré 6 : Méthodologie et résultats de l'enquête quantitative**

Enquête CPCA/CNAM réalisée en octobre 2010, 2300 répondants dont 715 réponses complètes ont fait l'objet d'un traitement statistique pour proposer la typologie des modes de gouvernance associatifs.

**Objectif de l'enquête** : appréhender la gouvernance et dresser un panorama général des modes de gouvernance associatifs

**Profil des répondants** : Président (e)s et dirigeants d'associations (45,8% présidents et 35,8% dirigeants salariés) ; Trésorier (ère) (6,8%) et membres du CA (11,7%)

**Profils des secteurs d'activité des répondants** : 26,7% (Education/formation/insertion), 32% (sport), 26,5% (culture) et 24,7% (action sociale) selon les secteurs d'activité du *Paysage associatif* ; Associations de toutes tailles (plus de 40% employeuses)

4 résultats majeurs de l'enquête quantitative :

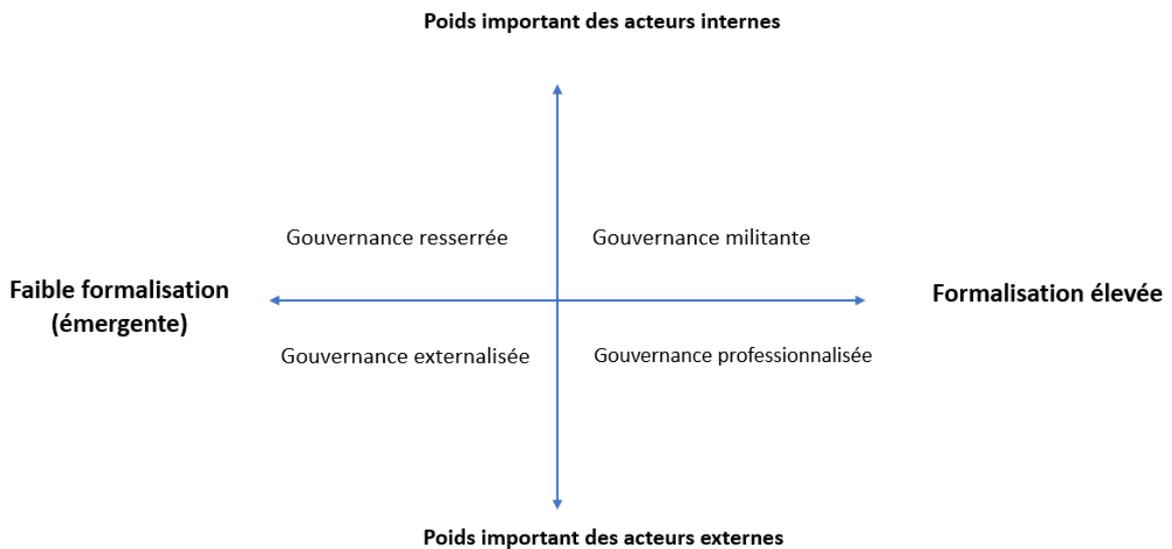
- 1- **Les instances associatives ont un rôle avant tout, politique** : CA, rôle stratégique d'orientation et d'adaptation ; AG, garante du projet associatif mais influence limitée de l'AG ; Influence croissante des dirigeants (présidence et direction salariée) dans les associations employeuses
- 2- **L'adhésion à des valeurs et l'appartenance identitaire, ressorts centraux de l'agir associatif** : Valorisation plus importante des critères d'implication, d'intégrité et d'engagement dans les choix d'administrateurs que le niveau d'étude, les compétences professionnelles ou connaissance en gestion et finance, par exemple ; Forte appartenance identitaire à l'association ; L'association, une « communauté » plus qu'une société (liens affectifs forts entre membre du CA) ;
- 3- **Un potentiel démocratique à réinscrire dans les pratiques** : Acteurs structurellement à l'écart des modes de gouvernance (pluralité d'acteurs mais présence très inégale. Sont très présents au CA, le/la président(e), les membres du bureau et la direction et faible présence des bénéficiaires, usagers, élus locaux, financeurs, donateurs) ; Parité inégale (CA et Bureau en moyenne composés de 60% d'hommes contre 40% de femmes alors qu'elles représentent 70% des salariés du secteur) ; Instances garantes de la liberté d'expression (déroulement des séances de CA et Bureau avec une liberté d'expression) ; Fonctionnement pas toujours collégial en termes de prise de décision en CA (Vote à main levée autant utilisé que le consensus « informel » (i.e. sans vote si la décision ne suscite pas de prise de position particulière ; Vote à bulletin secret ou autre type de vote moins fréquent) ; Influence partagée des acteurs dans la définition du projet associatif (importance élevée du triumvirat direction/président/membre du bureau dans les associations employeuses, par exemple) ; usage du site web comme support de gouvernance (vecteur de démocratie mais pas outil de transparence) ;
- 4- **La place déterminante des outils de gestion** : Budget (et documents comptables), principal référent de l'action des professionnels associatifs (par effet de « contrainte ou de contagion » et donc, peu de place à la mesure de la performance associative (indicateurs d'activité, de résultats, de satisfaction des bénéficiaires peu discutés) ; Enjeu de légitimation vis-à-vis des financeurs (utilisation des dispositifs de gestion liés à une quête de reconnaissance et de visibilité ; projet associatif, peu pris en compte par les financeurs).

**Source** : Adapté d'Eynaud et al., (2015, p. 22-42).

Dans le prolongement de l'enquête quantitative, l'étude qualitative (Bucolo et al., 2015, p. 50) souligne que les questionnements relatifs à la gouvernance interne concerne tant la participation des acteurs

internes que les compétences qu'ils mettent au service de la gouvernance ainsi que les outils organisationnels et techniques déployés en ce sens, alors qu'au niveau externe, les préoccupations vont être plus aux questionnements sur les relations aux pouvoirs publics et à l'espace public et au périmètre des partenariats externes. Ces deux axes de gouvernance partagent, au centre, la question globale de la cohérence entre le projet associatif et les dispositifs de gouvernance, selon qu'il s'agisse d'une configuration de gouvernance *militante ou resserrée* pour l'axe interne ou d'une configuration de gouvernance *externalisée ou professionnalisée* qui se rejoignent sur l'axe externe, comme ont pu l'identifier, les chercheurs de l'enquête quantitative (figure 4) :

**Figure 4 : Styles de gouvernance associative**



**Source :** D'après Eynaud et al., (2015, p. 39).

Le « *potentiel démocratique offert par le statut des associations* » (Hoarau & Laville, 2008, p. 259) propre à leur structure institutionnelle constitue alors, un ancrage important de leur gouvernance et de démarcation (tableau 13) :

**Tableau 13 : Comparaison des structures institutionnelles « Entreprise/Association »**

	<b>Entreprise</b>	<b>Association</b>
<b>Décision</b>	Pouvoir de décision en proportion de la part du capital détenu	Election du conseil d'administration et bureau par les membres
<b>Objectif</b>	Maximisation du retour sur investissement et création de valeur financière	Bien commun faisant l'objet d'un accord
<b>Membres</b>	Catégorie dominante : actionnaires	Absence de hiérarchisation entre membres (une personne= une voix)
<b>Droit de propriété</b>	Actionnaires	Patrimoine collectif des membres
<b>Droits sur les revenus résiduels</b>	Actionnaires	Pas de distribution des revenus résiduels

**Source :** D'après Hoarau et Laville (2008, p. 261).

Tout au moins sur le plan théorique, il est possible d'indiquer avec ce tableau de comparaison, qu'en l'absence de hiérarchisation des parties prenantes *a priori*, avec un réinvestissement des bénéficiaires et une propriété collective des membres, la gouvernance démocratique s'appuie sur le potentiel démocratique propre à la structure institutionnelle de l'association ; même s'il faudra empiriquement vérifier son actualisation dans les pratiques (Hoarau & Laville, 2008, p. 261). La gouvernance démocratique prend source dans l'organisation de l'action collective et peut être considérée comme intégrant la diversité des acteurs dans une gouvernance multi-acteurs (Eynaud, 2019), ou pluri-parties prenantes. **Elle vient interroger le cadre de cette démocratie associative :**

- Quel niveau de participation des différents acteurs internes (qui fait-on participer en interne ?)<sup>122</sup> ;
- Quelles formes de démocratie (représentative, participative, délibérative) dans l'idée de produire finalement une gouvernance participative « harmonieuse » ?<sup>123</sup>

Nous pouvons donc considérer avec Eynaud (2018) que la « *question du mode démocratique peut permettre de relier les deux éléments* » que sont la dimension politique du projet associatif et sa mise en cohérence avec l'organisation. En ce sens, une approche démocratique de la gouvernance peut rejoindre la question centrale de l'étude qualitative (Bucolo et al., 2015, p. 50) sur la cohérence entre le projet associatif et les dispositifs de gouvernance qui remplissent deux fonctions essentielles : « *l'une est orientée vers le contrôle des missions confiées aux dirigeants salariés dans un dispositif de délégation ; l'autre, qualifiée de cognitive, vise ce travail d'élaboration sur le projet* »<sup>124</sup>.

Nous constatons que dans un secteur comme **l'action sociale** surreprésenté dans le style de « *gouvernance professionnalisée* » révélé par l'étude quantitative d'Eynaud et ses collègues (2015),

<sup>122</sup> Bucolo et al. (2015, p. 50).

<sup>123</sup> Worms (2011).

<sup>124</sup> Bucolo et al. (2015, p. 57).

des décalages peuvent exister entre ces deux dispositifs, le dispositif orienté « contrôle » peut prendre le pas dans la frénésie gestionnaire sur les valeurs et l'identité associatives. Ce style de gouvernance professionnalisée faisant la part belle aux compétences gestionnaires et à la professionnalisation des associations, les membres du CA sont choisis en fonction de leurs compétences gestionnaires et il est résolument tourné vers les acteurs externes, puisqu'il faut produire des données de transparence aux financeurs publics (formalisation d'une gouvernance avec la mise en place d'outils de gestion). Les interviewés de l'enquête quantitative (Eynaud et al., 2015) déclarent ainsi que « *le modèle de fonctionnement est celui de l'entreprise mais avec des principes associatifs* », ou encore, revendiquent « *la notion d'entreprise associative, avec les contraintes, rigueur de gestion, vision de l'avenir de l'entreprise et les valeurs du champ associatif* ». La gouvernance professionnalisée implique le plus souvent une dichotomie entre membres du CA experts et non experts sur les questions techniques et pose la question de la participation et de la répartition de leurs rôles dans les différentes instances de gouvernance (Bucolo et al., 2015, p. 60-61).

Ce qui interroge sur le réel fonctionnement démocratique dans les associations à gouvernance professionnalisée, contrairement au style de *gouvernance militante*, par exemple, où la configuration est celle d'un fonctionnement plutôt collégial avec une grande pluralité de points de vue ou encore des relations étroites avec les financeurs publics. Ces relations sont caractérisées par un travail conjoint pour chercher à résoudre les difficultés et les problèmes rencontrés avec un double effet : institutionnel- car basé sur la légitimité des associations à porter une parole collective et organisationnelle- puisque l'action militante des associations exige de construire cette parole à travers des dispositifs techniques de collecte d'informations, d'échanges et de débats<sup>125</sup>. Bien que d'autres styles de gouvernance<sup>126</sup> puissent être retrouvés dans les associations d'action sociale, cette surreprésentation montre l'intérêt de réfléchir aux questions d'équilibre à trouver entre valeurs militantes et professionnalisation, dans la composition des instances de gouvernance et l'implication des parties prenantes pour renforcer la démocratie.

S'agissant de la **pluralité d'acteurs**, nous avons évoqué plus haut, dans la composante de gouvernance interne, le poids incontestable des parties prenantes internes dans nombre d'associations qui

---

<sup>125</sup> Bucolo et al. (2015, p. 47).

<sup>126</sup> L'étude quantitative avait également permis de repérer, les styles de gouvernance resserrée et externalisée. La gouvernance resserrée est une forme de gouvernance interne peu formalisée dans laquelle tout repose ou presque sur le dynamisme d'une ou plusieurs personnes charismatiques, le président et/ou le dirigeant salarié, complexifiant ainsi le renouvellement des membres bénévoles, notamment. Les associations orientées « gouvernance resserrée » ont une faible formalisation tant des outils financiers de gestion que des indicateurs associatifs liés au projet et à l'activité (Eynaud et al., 2015, p. 39). La gouvernance externalisée caractérise les associations dans lesquelles les pouvoirs publics (parties prenantes externes) sont membres de droit des instances de gouvernance favorisant peu l'implication et l'engagement des membres internes. Il s'agit d'associations qu'on peut qualifier de « façade ou de faux-nez de l'administration ».

interroge sur leur participation interne et leurs compétences mobilisées au service de cette gouvernance interne ; ce qui peut faire écho à la gouvernance cognitive dans laquelle les parties prenantes enrichissent les débats et projets en apportant des connaissances et compétences. Au niveau interne, la question de la participation des bénévoles, salariés et usagers dépend des caractéristiques de l'association : histoire, inscription territoriale et partenariale, cadre réglementaire de la loi 2002-2 avec le CVS, par exemple, induisant des degrés de participation différents selon les styles de gouvernance dominant (Bucolo et al., 2015, p. 60-61). **Dans les associations gestionnaires du médico-social**, l'enjeu va donc porter sur la gestion articulée d'une diversité de compétences qui suppose de dépasser l'opposition classique « experts/non-experts » ou « légitimité technique vs légitimité politique » pour s'ouvrir à une démarche participative via des outils de réflexion commune intégrés au fonctionnement ordinaire de l'organisation à divers niveaux tels que des commissions ad hoc au CA, des groupes de travail, permettant d'élargir le périmètre des compétences mobilisant diverses formes de savoir et d'expertise tant des usagers, des bénévoles que des salariés pour la gouvernance<sup>127</sup>. Alors qu'au niveau de la gouvernance externe, il s'agira des interactions avec les partenaires externes, les relations aux pouvoirs publics et à l'espace public qui appellent d'autres logiques. La mise en place de partenariats extérieurs devra par exemple faire l'objet de débats en interne sur ses modalités ; au niveau des relations aux pouvoirs publics et à l'espace public, sont à gérer, les tensions entre le maintien dans l'espace public de leur visée de transformation sociale et la dimension gestionnaire d'établissements et de services médico-sociaux.

#### *4.2.2. Discussion : vers un cadre conceptuel dans lequel inscrire nos travaux ?*

Notre but ici est de ressortir des enseignements des différents éléments théoriques développés au cours de ce chapitre, pour les envisager comme des repères utiles à la poursuite de notre analyse.

En premier lieu, ce travail nous a été utile pour expliciter l'origine du concept de gouvernance, questionner sa polysémie et préciser les contours et le sens qui correspondent le mieux à nos travaux. Ainsi, la gouvernance associative concerne l'ensemble des mécanismes visant la mise en cohérence entre le projet associatif et le fonctionnement de l'organisation.

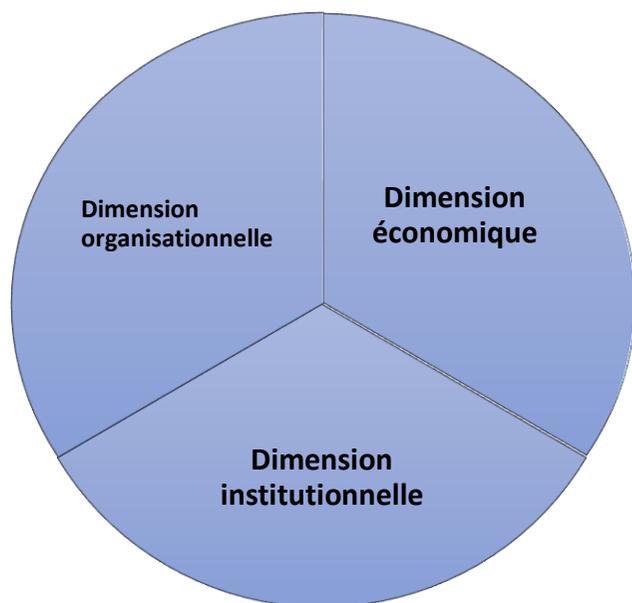
S'agissant des associations elles-mêmes, nous avons vu que leur fonctionnement s'articulait autour de trois dimensions : une dimension institutionnelle (logiques institutionnelles et instituanes de sa raison d'être et projet politique), une dimension organisationnelle (marquée par la professionnalisation) et une dimension économique (faite de pluralité des principes économiques et d'hybridation des ressources), que Laville et Sainsaulieu (2013) confrontent aux théories des organisations pour apporter des éléments théoriques à la compréhension des associations. De plus, l'intégration de la dimension

---

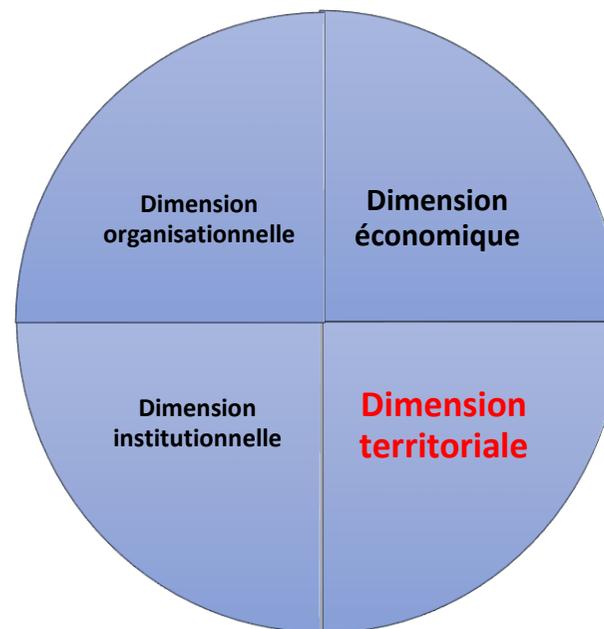
<sup>127</sup> Bucolo et al. (2015, p. 68-69).

institutionnelle et l'adaptation de la dimension organisationnelle permettent d'aborder la complexité de leur gestion (Laville, 2012) et de leur gouvernance. Cependant, ces dimensions constitutives des associations, repérées dans la littérature, occultent une autre spécificité des associations, du moins qui est très prégnante dans les organisations d'action sociale et plus spécifiquement, du secteur médico-social du handicap et qu'a révélé notre terrain CIFRE, à savoir, le **territoire**. A l'Adapei de Loire-Atlantique et associations similaires, le territoire ne se résume pas qu'à un lieu d'intervention ou d'exercice de l'activité de gestion d'établissements et services pour personnes en situation de handicap, mais il répond à des logiques particulières dans le fonctionnement et les modalités de gouvernance interne et externe de ces associations. Ainsi, nous représentons les dimensions constitutives des associations (figure 5) et y rajoutons, le territoire comme dimension permettant le fonctionnement des associations (figure 6) :

**Figure 5 : Dimensions propres aux associations**



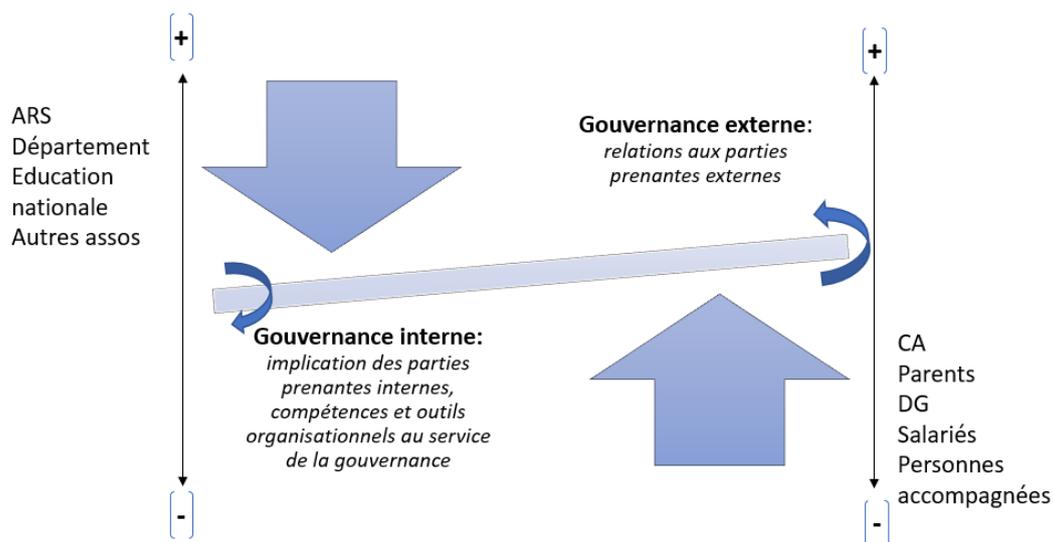
**Figure 6 : La dimension territoriale, l'autre spécificité des associations**



**Source : Construction personnelle.**

Il nous faut, dès lors, envisager leur gouvernance à partir de ses spécificités propres aux associations, malgré l'hybridation entre approche managériale et approche démocratique qui caractérise les associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap. Les formes de gouvernance d'entreprise et leurs modèles (disciplinaire et cognitive) et de gouvernance publique (apport sur les formes de démocratie) ont pu servir de cadre de référence à certaines recherches. Nous retenons que les associations peuvent mobiliser les mécanismes internes et externes de gouvernance d'entreprise sur le volet disciplinaire et que la gouvernance cognitive peut se révéler complémentaire d'une gouvernance associative pour enrichir la participation plurielle d'acteurs aux compétences diversifiées. L'analyse de la littérature révèle également deux composantes essentielles de la gouvernance des associations autour de ses parties prenantes internes et externes qui supposent de trouver un équilibre pour la gouvernance globale de l'association (figure 7) :

**Figure 7 : L'enjeu d'équilibre autour des dimensions interne et externe de la gouvernance**



**Source :** Construction personnelle.

Cette figure montre deux flèches d'équilibrage représentant de part et d'autre la gouvernance interne et la gouvernance externe, avec les membres clés qui les composent. On parviendrait à un équilibre (la planche deviendrait plate) si les forces en présence n'entraient pas en tension entre elles. Le dictionnaire français *Le Robert* définit l'équilibre comme l'état de ce qui est soumis à des forces qui se compensent ou encore, la juste proportion entre des choses opposées, et, par conséquent, l'état de stabilité ou d'harmonie qui en résulte. L'équilibre, c'est ce vers quoi on tend ; cet équilibre est d'ailleurs un peu théorique, utopique lorsqu'on observe les poids que peuvent avoir les acteurs selon un degré

plus ou moins fort (+ et -), à divers moments de la vie des associations. Ainsi, si par exemple, les autorités de tarification (ARS ou Département comme acteurs influençant la gouvernance externe) fixent des injonctions aux associations et qu'il n'y a aucune résistance en face, c'est la gouvernance interne qui en prend un coup, et va être écrasée au profit de la gouvernance externe. Dans l'autre sens, si les parents, acteurs majeurs de la gouvernance interne de l'Adapei de Loire-Atlantique, initient, par exemple, des actions militantes, sont revendicatives, font de la résistance ou du lobbying, le déséquilibre sera en faveur de l'association, « poussant » la gouvernance externe et ses membres (les pouvoirs publics notamment) à réagir. C'est ce que nous exprimons avec les flèches courbées vers la droite ou vers la gauche selon les interactions entre les acteurs et les basculements mais aussi, la domination de l'une des gouvernances sur l'autre, que cela engendre dans ce jeu d'équilibriste.

Au regard de tout ceci, quel niveau d'analyse de la gouvernance serait le plus à même de rendre compte de la diversité des associations et de la singularité du cas particulier que nous investiguons ? Nos observations de terrain viendront donc forcément enrichir et se confronter à la richesse de ce cadre théorique qui nous permet tout de même de dégager quelques perspectives conceptuelles :

- La compréhension du phénomène de « gouvernance » ne peut se faire sans la prise en compte de l'écosystème de l'association et encore moins faire l'économie de ses parties prenantes aux légitimités et compétences différentes : ceci implique d'adopter une approche multi-parties prenantes de la gouvernance associative qui pourrait s'enrichir des différentes configurations repérées dans la littérature ;
- Une approche globale de gouvernance intégrant les contraintes économiques et organisationnelles, le projet politique de démocratisation et d'innovation dans les réponses d'accompagnement, le tout dans une vision stratégique puisque malgré tout, la gouvernance reste de cet ordre-là.

## Conclusion au chapitre 1

L'objectif de ce chapitre était de passer en revue la littérature sur les associations et leur gouvernance pour parvenir à des billes conceptuelles utiles à la poursuite de nos travaux. Cette revue de la littérature nous a conduit à mobiliser plusieurs champs disciplinaires sachant que les recherches en ESS sont publiées tant par des économistes, des sociologues, des gestionnaires que des juristes ; une pluridisciplinarité favorisant des productions scientifiques interdisciplinaires. La polysémie du concept de gouvernance rendant son appréhension difficile, nous avons au cours de la première section, retracer l'historique de ce concept et son évolutivité à travers le temps, son positionnement dans les sciences économiques et de gestion et dans les sciences politiques. En évinçant sa polysémie, nous avons ainsi pu préciser le sens qui correspond le mieux à nos travaux. Force a été de constater que les théories économiques standards ont été les premières à s'intéresser à ce qui fait la raison d'être des associations. Nous avons entrepris dans une deuxième section d'analyser leurs apports et limites à la gouvernance des associations puisqu'en dehors de la question de leur existence, d'autres théories économiques dites contractuelles de la firme ont permis de soulever d'autres questions sur la composition des instances de gouvernance, la hiérarchisation ou l'absence de hiérarchisation des membres ou parties prenantes et les hypothèses d'un droit de propriété dans les associations. Les théories économiques standard ont pointé l'efficacité des associations sous certaines conditions de défaillance de l'Etat ou du marché, les positionnant à une place de suppléante de l'Etat ou du marché dans un entre-deux, « ni secteur privé, ni secteur public ». Une définition résiduelle des associations dans une fonctionnalité économique réduite à l'espace que voudront bien laisser les autres secteurs dominants, ce à quoi s'oppose la thèse de l'économie plurielle défendue par les auteurs de l'ESS. Celle-ci montre que le fonctionnement économique des associations répond à des logiques propres avec une gouvernance basée sur un modèle démocratique dont nous discutons les implications dans la troisième section, en éprouvant les théories hétérodoxes de l'ESS sur des concepts tels que le management et la gestion devenus courants dans les associations gestionnaires, ce qui fait encore leurs spécificités dont le modèle démocratique. Avec ces appuis de compréhension du fait associatif à l'aide de théories, de travaux empiriques et des liens avec les éléments contextuels de notre terrain de recherche, la dernière section du chapitre s'est attelée à l'identification de modèles de gouvernance en tenant compte de la caractéristique propre des associations gestionnaires mêlant dispositif d'entreprise et dispositif associatif pour discuter de la façon dont ces modèles pouvaient ou non s'inscrire dans le cadre de notre recherche, en investissant des cadres d'analyse dominants et renouvelés.

# Chapitre 2 : Epistémologie et méthodologie de la recherche

## Introduction au chapitre 2

Entreprendre une recherche en sciences de gestion implique pour le doctorant en début de thèse de mener une réflexion profonde et sincère sur ce qu'il cherche (épistémologie), comment le chercher (méthodologie) pour aboutir à des résultats en cohérence avec ses choix épistémologiques et méthodologiques. Il s'engage alors, dans un processus d'investigation circulaire, itératif, souvent au long cours, devant tolérer des ajustements chemin faisant, de l'édifice épistémo-méthodologique (Thiéart, 2014, p. 5-6). C'est cet itinéraire très attendu dans une recherche en management et souvent déroutant pour le doctorant (Giordano & Jolibert, 2018, p. 55), qui a mené à la construction de l'objet de notre recherche, que nous retraçons *a posteriori* dans ce chapitre. Nous y défendons nos choix épistémologiques et méthodologiques, l'immersion dans le terrain, notre réflexivité et positionnement de chercheur, ainsi que les précautions prises dans le cadre d'une recherche contractuelle se déroulant en CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche).

### 1- Fondements épistémologiques de la recherche

Lorsqu'il démarre sa réflexion épistémologique, le doctorant découvre dans les désormais grands classiques d'ouvrages méthodologiques de la recherche en management ou en sciences de gestion<sup>128</sup>, trois grands paradigmes épistémologiques et leurs évolutions parmi lesquels positionner sa recherche **(1.1.)**, des sortes de modèles, de schémas intellectuels ou cadres de référence pour le chercheur débutant. Pour déterminer laquelle de ces théories de la connaissance répond le mieux à sa recherche **(1.2.)**, il s'interroge sur l'ontologie de son objet de recherche, la relation qu'il entretient avec cet objet et le statut de connaissance qu'il cherche à produire.

#### 1.1. Des principaux paradigmes épistémologiques en sciences de gestion...

Entendue au sens strict comme « *l'étude de la constitution des connaissances valables* » (Piaget, 1967, p. 6), l'épistémologie est une discipline philosophique aux fondements de la science et des connaissances. Elle est considérée comme une activité réflexive qui porte sur la manière dont les connaissances sont produites et justifiées, en ce sens, qu'elle invite le chercheur à expliciter les présupposés de sa recherche et justifier les choix effectués à ces différentes étapes (Allard-Poesi &

---

<sup>128</sup> Voir, par exemple, les ouvrages coordonnés par Thiéart (2014), *Méthodes de recherche en management*, 4<sup>ème</sup> édition, Dunod ; Gavard-Perret et al. (2018), *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion. Réussir son mémoire ou sa thèse*, 3<sup>ème</sup> édition, Pearson ; Giordano (2003), *Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative*, Editions EMS ; et Mourgues et al. (2002), *Questions de méthodes en Sciences de Gestion*, Editions EMS.

Perret, 2014, p. 15). Cette réflexion épistémologique peut se déployer autour de quatre dimensions comme le montre le tableau 14 :

**Tableau 14 : Dimensions des paradigmes épistémologiques**

Critères de définition des paradigmes	Explications	Questions sous-jacentes
<b>Dimension ontologique</b>	Questionne la nature de la réalité à connaître	Qu'est-ce que la réalité ? Existe-t-il ? Peut-on l'envisager comme une donnée ou un construit social ?
<b>Dimension épistémique</b>	Interroge la nature de la connaissance produite	Qu'est-ce que la connaissance ? A quoi le chercheur peut-il avoir accès ?
<b>Dimension méthodologique</b>	Porte sur la manière dont la connaissance est produite et justifiée	Quels sont les critères de la connaissance valable ? Doit-elle se concevoir en termes de vérité ? d'utilité ? de justifications ?
<b>Dimension axiologique</b>	Interroge les valeurs portées par la connaissance	La connaissance est-elle sans effet sur le réel étudié ? Participe-t-elle au contraire à la construction de la réalité ? Quel est le statut de la connaissance ? Quelle est sa portée ?

Source : Adapté d'Allard-Poesi et Perret (2014, p. 20-21).

Ces dimensions sont à la source de trois paradigmes épistémologiques usuellement rencontrés en sciences de gestion (Giordano, 2003; Perret & Séville, 2003) : le positivisme, l'interprétativisme ou subjectivisme et le constructivisme. Un paradigme<sup>129</sup> ou cadre épistémologique selon les appellations, se caractérise par un système d'hypothèses fondatrices relatives à ce qu'est la connaissance (*hypothèses d'ordre épistémique*), la manière dont la connaissance est élaborée (*hypothèses d'ordre méthodologique*), et, les modes de justification des connaissances élaborées (Avenier & Gavard-Perret, 2018, p. 16). Le tableau suivant (tableau 15) récapitule ces paradigmes et leurs principes structurants :

<sup>129</sup> Selon Allard-Poesi et Perret (2014, p. 19), cette notion rendue populaire par le sociologue Kuhn (1962, p. 175) désigne : « un cadre qui regroupe un ensemble de croyances, valeurs, techniques partagées par une communauté scientifique à une période donnée. Ce cadre permet de définir les problèmes et les méthodes légitimes et canalise les investigations. Il fixe un langage commun qui favoriserait la diffusion des travaux et permettrait ainsi une plus grande efficacité de la recherche ».

**Tableau 15 : Paradigmes dominants de la recherche en sciences de gestion**

Les paradigmes	Le positivisme	L'interprétativisme	Le constructivisme
<b>Les questions Epistémologiques</b>			
<i>Quel est le statut de la connaissance</i>	Hypothèse ontologique Il existe une essence propre à l'objet de la connaissance	Hypothèse phénoménologique L'essence de l'objet ne peut être atteinte (constructivisme modéré ou interprétativisme) ou n'existe pas (constructivisme radical)	
<i>La nature de la « réalité »</i>	Indépendance du sujet et de l'objet Hypothèse déterministe Le monde est fait de nécessités	Dépendance du sujet et de l'objet Hypothèse intentionnaliste Le monde est fait de possibilités	
<i>Comment la connaissance est-elle engendrée ?</i>	La découverte Recherche formulée en termes de « pour quelles causes... »	L'interprétation Recherche formulée en termes de « pour quelles motivations des acteurs... »	La construction Recherche formulée en termes de « pour quelles finalités... »
<i>Le chemin de la connaissance scientifique</i>	Statut privilégié de l'explication	Statut privilégié de la compréhension	Statut privilégié de la construction
<i>Quelle est la valeur de la connaissance ? Les critères de validité</i>	Vérifiabilité Confirmabilité Réfutabilité	Idiographie Empathie (révélatrice de l'expérience vécue par les acteurs)	Adéquation Enseignabilité

**Source :** D'après Perret et Séville (2003, p. 14-15).

Ce tableau montre l'inscription des trois paradigmes au sein de deux traditions philosophiques qui s'opposent, en ce qui concerne la conception de la réalité : *le positivisme et la phénoménologie*. La première tradition, le positivisme repose sur une hypothèse ontologique selon laquelle le réel existe tel qu'il est en lui-même, et indépendamment de l'intérêt et de l'attention que peut lui porter le chercheur ou encore sur un déterminisme selon lequel « *la connaissance réside dans la recherche des causes, elle est une explication* » (Rappin, 2008, p. 26) et ses propriétés peuvent donc objectivement être mesurables et observables. En outre, les paradigmes interprétativiste et constructiviste sont issus de la tradition phénoménologique considérant l'objet de recherche comme des phénomènes ou le produit d'une construction sociale et partagent la même conception de la nature de la réalité faite de dépendance du sujet et de l'objet. Le paradigme interprétativiste nie la possibilité au chercheur de produire une connaissance objective de la réalité, lui-même étant sujet à interprétation. Il revient donc au chercheur de faire preuve d'empathie (capacité à se mettre à la place d'autrui) pour tenter de *comprendre* le sens ordinaire que les acteurs attribuent à la réalité, inconnaissable dans son essence (Giordano, 2003, p. 20). Le processus de création de connaissance résulte ici, à la fois, de la subjectivité de l'acteur et du chercheur, alors que dans le constructivisme, il résulte d'une création du chercheur à la suite de son processus d'investigation de l'objet. La réalité se veut un construit et non un phénomène naturel et le chercheur co-construit des interprétations et/ou des projets avec les acteurs, et, c'est vers

ce paradigme que nos réflexions sur la nature de l'objet de recherche et des connaissances que nous pensons produire, nous ont mené.

Mais avant de nous en justifier, nous faisons un détour par les évolutions contemporaines des paradigmes épistémologiques qui renouvellent le débat scientifique sur l'épistémologie en management. Elles donnent à voir des visions plus élargies des paradigmes épistémologiques en sciences de gestion, « *ces démarcations se déplacent, s'aménagent, se recomposent et parfois s'entremêlent au gré des débats* » et peuvent s'articuler autour de deux orientations principales, le réalisme et le constructivisme (Allard-Poesi & Perret, 2014, p. 21).

Avec pour cadre de référence, les sciences de la nature, l'orientation *réaliste* défend l'idée que la science vise à établir une connaissance valide de la réalité (objet de connaissance) qui est indépendante et extérieure au chercheur (sujet de connaissance). Cette orientation regroupe autour du positivisme, les évolutions suivantes : l'empirisme logique, le post-positivisme et le néo-positivisme.

Plus récente, l'orientation *constructiviste* s'inscrit dans les référentiels des sciences de l'ingénieur et des sciences humaines et sociales et réfute l'existence d'un réel indépendant du chercheur posant ainsi que « *la réalité et/ou la connaissance de cette réalité est construite* » (Allard-Poesi & Perret, 2014, p. 21). S'inscrivent dans cette orientation, l'interprétativisme, le post-modernisme et le constructivisme ingénierique subdivisé en deux courants, avec des positions différentes sur les ressorts de cette construction et du statut de la connaissance à laquelle le chercheur peut prétendre, autrement dit, au statut et à la finalité de la connaissance.

Le tableau 16 ci-après, issus des travaux d'Avenier et Gavard-Perret (2018, p. 18-19), présente cinq paradigmes épistémologiques provenant des orientations *réalistes* et *constructivistes*, omettant volontairement le positivisme logique, que les auteures estiment « *désormais très peu mobilisé à la lettre dans les recherches en sciences de gestion* » (Avenier & Gavard-Perret, 2018, p. 17). On peut y lire, des différences dans les *hypothèses ontologiques* au sein d'une même orientation. Le réalisme critique considère ainsi que « LE Réel » est stratifié (en trois domaines) alors que pour le réalisme scientifique, il n'en existe qu'« UN », indépendant de ce qui est perçu ou des représentations qu'on peut en avoir. Dans l'orientation constructiviste, les pragmatiques (ou constructivistes radicaux), eux, raisonnent sur l'ontologie en termes de flux d'expériences humaines, sans nier ni confirmer l'existence d'un réel<sup>130</sup>, justifiant la validité des connaissances générées via des mises à l'épreuve dans l'action,

---

<sup>130</sup> Selon Allard-Poesi et Perret (2014, p. 28), la subtilité porte sur une distinction entre ontologie constructiviste et épistémologie constructiviste. Le constructivisme *ingénierique*, que l'on peut retrouver dans le paradigme épistémologique constructiviste pragmatique (Von Glaserfeld, 1988 ; Le Moigne, 1995) dans le tableau d'Avenier et Gavard-Perret (2018), laisse, en suspens la question de la nature de la réalité et s'interroge essentiellement sur la nature d'une « connaissance constructiviste » positionnant la réflexion à un niveau épistémique. Ils

avec les recherches qualitatives comme voies privilégiées de ces mises à l'épreuve (*modes de justification spécifiques*). Le constructivisme, au sens de Guba et Lincoln, évoque un réel relatif, pose le principe de multiples réalités socialement construites (*hypothèse ontologique*), tout en partageant les mêmes hypothèses *épistémiques*, tant avec les pragmatiques qu'avec les interprétativistes, à savoir l'interdépendance entre le sujet connaissant et ce qu'il étudie, pour produire de la connaissance.

---

défendent une conception relativiste de la connaissance scientifique en étudiant la nature, les méthodes et la valeur d'une connaissance scientifique constructiviste.

**Tableau 16 : Cinq paradigmes épistémologiques**

	P.E. réaliste scientifique (Hunt, 1990, 1991, 1992, 1994, 2008 ; Bunge, 1993)	P.E. réaliste critique (PERC) (Bhaskar, 1988)	P.E. constructiviste pragmatique (PECP) (von Glaserfeld, 1988, 2001 ; Le Moigne, 1995, 2001)	P.E. interprétativiste (Heidegger, 1962 ; Sandberg, 2005 ; Yanow, 2006)	P.E. constructiviste au sens de Guba et Lincoln (PECGL) (Guba et Lincoln, 1989, 1998)
<b>Hypothèses d'ordre ontologique</b>	Il existe un réel en soi (LE réel) indépendant de ce qui est perçu et des représentations qu'on peut avoir	Il existe un réel en soi indépendant de, et antérieur à, l'attention que peut lui porter un humain qui l'observe. Le réel est organisé en trois domaines stratifiés : le réel profond, le réel actualisé et le réel empirique	Aucune hypothèse fondatrice. Il existe des flux d'expériences humaines.	L'activité humaine est structurée ( <i>patterned</i> ). La signification consensuellement attribuée par des sujets à une situation à laquelle ils participent est considérée comme réalité objective de cette situation.	Le réel est relatif : il existe de multiples réalités socialement construites, qui ne sont pas gouvernées par des lois naturelles, causales ou d'autre sorte.
<b>Hypothèses d'ordre épistémique</b>	LE réel (en soi) n'est pas forcément connaissable (faillibilité possible des dispositifs de mesure).	Le réel profond n'est pas observable. L'explication scientifique consiste à imaginer le fonctionnement des mécanismes générateurs (MG) qui sont à l'origine des événements perçus.	Est connaissable l'expérience humaine active. Dans le processus de connaissance, il y a interdépendance entre le sujet connaissant et ce qu'il étudie, lequel peut néanmoins exister indépendamment du chercheur qui l'étudie. L'intention de connaître influence l'expérience que l'on a de ce que l'on étudie.	Est connaissable l'expérience vécue. Dans le processus de connaissance, il y a interdépendance entre le sujet connaissant et ce qu'il étudie. L'intention du sujet connaissant influence son expérience vécue de ce qu'il étudie.	Dans le processus de connaissance, il y a interdépendance entre le sujet connaissant et ce qu'il étudie.
<b>But de la connaissance</b>	Connaitre et expliquer des phénomènes observables ( <i>via</i> éventuellement des concepts inobservables). Conception représentationnelle de la connaissance. Enoncés sous forme réfutable.	Mettre au jour les mécanismes générateurs et leurs modes d'activation. Conception représentationnelle des mécanismes générateurs.	Construire de l'intelligibilité dans le flux de l'expérience à fin d'action intentionnelle. Conception pragmatique de la connaissance.	Comprendre les processus d'interprétation, de construction de sens, de communication et d'engagement dans les situations. Conception pragmatique de la connaissance.	Comprendre les constructions de sens impliquées dans le phénomène étudié. Conception pragmatique de la connaissance.
<b>Statut de la connaissance</b>	La connaissance correspond exactement au réel. Enoncés sous forme réfutable.	La connaissance des mécanismes générateurs tend à leur correspondre exactement.	Une interprétation plausible qui convient à l'expérience humaine active et est viable pour agir.	Une interprétation plausible qui convient à l'expérience vécue.	Une interprétation plausible subjective.
<b>Modes de justification spécifiques</b>	Neutralité. Objectivité. Justification de la validité interne. Tests statistiques d'hypothèses. Réplication.	Pouvoir explicatif des MG identifiés. Justification de la validité des MG <i>via</i> des mises à l'épreuve successives dans des recherches quantitatives ou qualitatives.	Adaptation fonctionnelle et viabilité de la connaissance pour agir intentionnellement. Justification de la validité des connaissances génériques <i>via</i> des mises à l'épreuve dans l'action (recherches qualitatives)	Méthodes herméneutiques et ethnographiques. Justification des validités communicationnelle, pragmatique et transgressive.	Méthodes herméneutiques mobilisées de manière dialectique. Fiabilité ( <i>trustworthiness</i> ) et authenticité. Pas de généralisation.

**Source :** D'après Avenier et Gavard-Perret (2018, p. 18-19).

## 1.2. ...À notre positionnement épistémologique de chercheure

Pour nous faire aborder la question du choix épistémologique dans un état d'esprit « simpliste », il nous a été demandé : « *Pour toi, est-ce que la réalité est une donnée ou un construit ?* ». En répondant « *la réalité « est » un construit* », nous pouvons imaginer la suite logique de l'échange : « *Alors tu « es » constructiviste* ». Mais se réclamer du paradigme constructiviste ou de tout autre paradigme d'ailleurs, va, au-delà de cette banale affirmation, relève d'une complexité et d'une réflexion préalable sur les épistémologies en sciences de gestion pour déterminer son positionnement dans l'un de ses paradigmes et la cohérence de celui-ci avec « *l'architecture ou le design de la recherche* » (Royer & Zarlowski, 2014)<sup>131</sup>. En plus, en restituant, *a posteriori*, notre cheminement épistémologique que nous avons voulu illustrer par cet échange, nous réalisons la naïveté de la réponse, c'est-à-dire à quel point cette affirmation sans précision - le verbe « être » est lié à l'existence ontologique<sup>132</sup>- nous inscrivait pleinement dans une tradition positiviste, puisque nous postulions implicitement une « réalité » indépendante de nous, apprentie chercheure tout en revendiquant le contraire, une réalité dépendante de son observateur. Dès lors, nous prenons conscience de ce que notre style de rédaction pourra être révélateur du positionnement épistémologique défendu et de notre rapport au réel (Diné, 2011) et une réponse avisée aurait pu être : « *pour le chercheur constructiviste, toute réalité est [perçue comme] construite. Elle est créée par le chercheur à partir de sa propre expérience, dans le contexte d'action et d'interactions qui est le sien* » (Allard-Poesi & Maréchal, 2014, p. 59).

Mais de toute façon, rejeter le principe d'hypothèse ontologique ne suffit pas pour se référer à une posture constructiviste qui ne peut être réduite à vouloir comprendre des phénomènes sociaux (Charreire & Huault, 2002). Ne peut être qualifiée de constructiviste, qu'une posture dans laquelle sujet et « objet » co-construisent mutuellement un projet de recherche : l'interaction est alors mutuellement transformative (Giordano, 2003, p. 23). Conduisant une recherche en immersion dans laquelle sont indissociables sujet observateur et système observé, il nous est apparu que notre projet pouvait s'inscrire dans une posture constructiviste en ce sens que notre rapport au terrain, celui de faire partie intégrante, dans le cadre d'un contrat CIFRE, d'une organisation associative, ne pouvait

---

<sup>131</sup> Royer et Zarlowski (2014) définissent le design ou l'architecture de la recherche comme la trame qui permet d'articuler les différents éléments d'une recherche : problématique, littérature, données, analyse et résultat.

<sup>132</sup> Ernst Von Glaserfeld (2000, p. 47) cité par Diné (2011) sur l'ambiguïté que génère le verbe « être » dans ses fonctions d'attribution et d'identité. Glaserfeld énonce clairement : « *Si c'était possible, les constructivistes n'utiliseraient jamais le verbe "être", sous aucune forme. Malheureusement, nos langues sont faites de telle manière que nous ne pouvons faire sans ce verbe. L'ambiguïté de "être" génère inévitablement des méprises* ». Il s'agit donc, poursuit Diné (2011), d'être particulièrement vigilant quant aux conséquences de la « réification » de concepts que ce verbe, notamment, autorise. L'auteur (Diné, 2011) invite le chercheur à identifier des styles de rédaction qui reflètent ses hypothèses formulées sur la nature de la « réalité » sachant que cette mise en cohérence de l'articulation ontologie/épistémologie/méthodologie permet l'évaluation de sa recherche.

que nous aider, dans notre quête d'observer et de comprendre le « phénomène/objet gouvernance », d'interagir avec les acteurs et de co-construire l'objet de recherche avec eux. Cet aspect opératoire renvoie à la dimension méthodologique de l'épistémologie constructiviste (*comment définir le dispositif méthodologique, le mode de validation des connaissances produites ?*)<sup>133</sup> et à ne pas s'en cacher, rechercher l'adéquation entre démarche méthodologique et ancrage épistémologique n'est que trop fréquente pour éluder la question de fonds du pourquoi du choix de tel type d'épistémologie et pas tel autre (Charreire & Huault, 2002), même si cette cohérence est indispensable pour assoir la légitimité du paradigme épistémologique dont se revendique le chercheur.

Nous appuyant sur les quatre dimensions (*ontologique, épistémique, méthodologique et axiologique*), à la base de toute réflexion épistémologique, proposées par Allard-Poesi et Perret (2014), nous défendons les présupposés suivants pour notre recherche, justifiant par-là, notre inscription dans un paradigme épistémologique constructiviste :

- Nous pensons que chaque individu possède sa propre expérience du réel et construit sa propre vision de la réalité par rapport à cela (*dimension ontologique*) sans pour autant nier ou non l'existence d'un réel : « *la connaissance implique un sujet connaissant et n'a pas de sens ou de valeur en dehors de lui. Autrement dit, ce sujet n'est pas tenu de postuler (ou d'exclure) l'existence ou la non-existence d'un réel connaissable qui lui serait étranger, et l'inconnu n'est pour lui qu'un connaissable potentiel en instance d'actualisation. La connaissance qu'il peut construire d'un réel est celle de sa propre expérience du réel* » (Le Moigne, 2012, p. 68) ;
- Une interdépendance entre sujet et objet (*dimension épistémique*) nous paraît indispensable pour produire une connaissance sur une réalité qui ne sera productrice de sens qu'en lien avec un contexte et ses acteurs : « *la connaissance construite est une connaissance à la fois contextuelle et relative mais surtout finalisée* » (Allard-Poesi & Maréchal, 2014, p. 59). Il s'agit en d'autres termes, de construire une conception de la réalité, suivant les finalités du chercheur, et qui dépend aussi de son projet de connaissance, de son histoire. Il apparaît dans ce cadre, inenvisageable de séparer le sujet de son objet de connaissance et ce encore plus, dans une recherche en immersion. C'est dans l'interrelation sujet/objet que s'opère la co-construction du problème de recherche résultant de la participation, à la fois, des acteurs de terrain et du chercheur. En outre, « *le chemin de la connaissance n'existe pas a priori, il se construit en marchant et est susceptible d'emprunter des méthodologies variées* »<sup>134</sup> ;
- Du point de vue *méthodologique* autrement dit, des critères de validité de la connaissance (*qu'est-ce qu'une connaissance valable ? comment est-elle produite ?*), l'adéquation (ou vérité

---

<sup>133</sup> (Giordano, 2003, p. 23).

<sup>134</sup> Allard-Poesi et Perret (2014, p. 35).

*adéquation* selon Allard-Poesi et Perret, (2014, p. 39)) et l'enseignabilité, constituent les critères de validité de la recherche. Une connaissance est dite « adéquate » si elle suffit, à un moment donné, à expliquer ou à maîtriser suffisamment finement une situation, et ce degré d'adéquation est laissé à l'appréciation du chercheur alors que le critère d'enseignabilité se réfère au caractère transmissible de la connaissance produite (Charreire & Huault, 2002). La connaissance n'a pas vraiment statut de vérité mais d'hypothèses plausibles, puisqu'induit par le réel construit contextuel, instable, mouvant ou par le projet de construction (Allard-Poesi & Perret, 2014, p. 39). Notre objectif est de pouvoir rendre intelligible et communicable malgré sa complexité, le phénomène d'étude à savoir la gouvernance ;

- La *dimension axiologique* concerne les valeurs et effets portés par la connaissance produite et implicitement, les valeurs que le chercheur promeut à travers son activité de recherche. Allard-Poesi et Perret (2014, p. 42) soulignent à ce sujet, que les orientations constructivistes sous-tendent une dimension *performative* de la connaissance produite en insistant sur l'imbrication des faits et des valeurs, des sujets et des objets dans la construction des phénomènes humains et sociaux. Nous rajoutons qu'il est souvent attendu des recherches en sciences de gestion, de produire des outils de gestion, des méthodes et techniques directement applicables dans cette visée performative. Dans notre recherche, nous avons sollicité le terrain d'étude pour observer et comprendre le phénomène de « gouvernance » et ainsi servir nos objectifs (*finalités du projet de recherche*) d'expliquer sa construction et formalisation dans une association gestionnaire, l'analyser dans ses dimensions organisationnelle et territoriale afin d'élaborer des savoirs scientifiques actionnables et éclairant des pratiques managériales (Avenier, 2009).

Notre positionnement dans les épistémologies constructivistes consent aux principes (que nous détaillons ci-après) qui jalonnent ce paradigme aux fondements solides (*son institutionnalisation remonte aux années 1950*)<sup>135</sup> et dont on doit la « naissance » en 1967, à Jean Piaget, et à d'autres (H.A. Simon et E. Morin<sup>136</sup>), la formation et ancrage dans les paradigmes épistémologiques.

Ces **principes ou hypothèses fondatrices des épistémologies constructivistes** comprennent les hypothèses phénoménologique et téléologique et leur corollaire d'interaction sujet/objet ; en sus de deux principes méthodologiques, l'un dit de modélisation systémique et l'autre « d'action intelligente ». Ils ne sont que le reflet des dimensions de réflexion épistémologique ci-haut.

---

<sup>135</sup> Le Moigne (2012), voir chapitre III sur l'histoire des épistémologies constructivistes.

<sup>136</sup> Les trois forment, ce que Le Moigne (2012, p. 65) nomme « la troïka des épistémologies constructivistes ».

Le premier principe de **représentabilité du réel** peut s'exprimer comme suit : « *la connaissance ne serait plus de l'ordre du reflet d'une réalité ontologique objective, mais serait bien plutôt « l'organisation de nos représentations d'un monde constitué par nos expériences (nos modèles du monde) »*. Dès lors, « *la connaissance s'appuie sur le primat absolu du sujet connaissant qui s'appuie sur sa propre expérience du réel* » (Rappin, 2008, p. 31).

Le deuxième principe de **projectivité ou d'interaction sujet/objet** peut être résumé par une célèbre phrase de Piaget (1937) que rapporte Le Moigne (2012, p. 71) : « *l'intelligence (et donc l'action de connaître) ne débute ainsi ni par la connaissance du moi ni par celle des choses comme telles, mais par celle de leur interaction ; c'est en s'orientant simultanément vers les deux pôles de cette interaction qu'elle organise le monde en s'organisant elle-même* ». Autrement dit, les constructivistes refusent l'idée d'une indépendance du chercheur par rapport à la réalité qu'il cherche à connaître, les jugeant inséparables. Dépassant le clivage sujet-objet (des épistémologies positivistes et réalistes), ils mettent en évidence les interactions entre ces deux pôles, projettent le chercheur (*principe de projectivité*) dans le phénomène. L'incluant dans l'objet de recherche, il devient « *sujet connaissant, le réel connaissable étant un réel phénoménologique, celui que le sujet expérimente* »<sup>137</sup>.

Le troisième principe, celui de **d'univers construit** (hypothèse téléologique), postule de la téléologie des représentations du monde, c'est-à-dire de l'intention de représenter. Cette hypothèse « *postule que le projet de connaître un certain réel influence la manière dont on en fait l'expérience, et donc la connaissance que l'on en développe* » (Avenier & Gavard-Perret, 2018, p. 28). Découlant du principe précédent qui accorde un rôle décisif au sujet connaissant dans la construction de la réalité, il implique de prendre en compte l'intentionnalité ou les finalités de ce sujet connaissant (Le Moigne, 2012, p. 76). Or, cette théorie finaliste de la science est récusée par les épistémologies positivistes et réalistes au nom de l'objectivité de la connaissance scientifique. A leur postulat déterministe et causaliste, s'oppose donc l'hypothèse finaliste (Le Moigne, 2012, p. 77-78), utile pour forger des hypothèses plausibles sur les finalités que l'on peut attribuer au phénomène pour interpréter son comportement ; et aussi répondre à la question : « *que doit apporter la connaissance ?* », en termes de « *à fin de ...* », plutôt que « *parce que...* ». Cette hypothèse vient compléter le principe de *représentabilité du réel* qui suppose une intentionnalité : « *l'acte cognitif est intentionnel et donc finalisé* » (Rappin, 2008, p. 32).

Reste les deux principes d'ordre méthodologiques : le principe de la modélisation systémique et le principe d'action intelligente.

---

<sup>137</sup> Le Moigne (2012, p. 72).

Le quatrième principe celui de **modélisation systémique** cherche à rendre compte de la complexité de nos représentations en les modélisant. *Comment légitimer scientifiquement nos énoncés ?*<sup>138</sup> A cette question laissée sans réponse par l'épistémologie institutionnelle (positivisme et réalisme), le paradigme constructiviste a le souci d'y répondre, de justifier pragmatiquement la scientificité des énoncés enseignables produits en recourant à la modélisation scientifique, en l'espèce, systémique. Différente de la modélisation analytique cartésienne dans laquelle on cherche d'abord à découper le réel en atomes élémentaires pour ensuite le recomposer dans sa totalité<sup>139</sup>, la modélisation systémique assume explicitement « *le rôle du modélisateur et de ses projets et elle privilégie toujours la modélisation de « l'acte » sur celle de la « chose »* »<sup>140</sup>. Autrement dit, le constructivisme ne s'intéresse pas tant au réel qu'à ses représentations (*principe de représentabilité du réel*) mais en plus, ces représentations ne sont jamais simples, ne sont pas décomposables et sont pour ainsi dire, complexes. Se pose alors, selon Rappin (2008, p. 33), « *la question de la modélisation définie comme l'élaboration intentionnelle de ces modèles susceptibles de rendre intelligibles ces phénomènes perçus complexes* ».

Le cinquième et dernier principe est celui **d'action intelligente**<sup>141</sup> qui exprime « *la capacité de l'esprit humain à élaborer et transformer de façon reproductible des représentations intelligibles de ces phénomènes de dissonance-consonance que perçoit l'esprit, ce qui lui permet parfois d'inventer des réponses en forme « d'actions intelligentes », autrement d'actions « adaptées » à la résorption de ces dissonances cognitives* »<sup>142</sup>. Dès lors, le principe d'action intelligente peut mobiliser les ressources du raisonnement dialogique pour « *produire des raisonnements plausibles [par raisonnement abductif] faisant appel à une rationalité procédurale hors de toute déduction syllogistique a priori* » (Rappin, 2008, p. 33). Ce qui rend enseignables, c'est-à-dire, intelligibles et reproductibles, les connaissances construites.

A la lumière de nos développements précédents (dimensions épistémologiques et principes du constructivisme), nous estimons que nous pouvons nous inscrire dans le courant du paradigme épistémologique constructiviste pragmatique (PECP) tel que développé par Von Glaserfeld et Le Moigne. Avenier et Gavard-Perret (2018, p. 40) invitent le jeune chercheur à préciser  *systématiquement* son choix de paradigme constructiviste (pragmatique ou au sens de Guba et Lincoln), dans la mesure où les divergences entre les hypothèses fondatrices de ces paradigmes

---

<sup>138</sup> Le Moigne (2012, p. 80).

<sup>139</sup> Rappin (2008, p. 32).

<sup>140</sup> Le Moigne (2012, p. 82).

<sup>141</sup> Principe énoncé par Newell et Simon (1976), pour caractériser la capacité d'un système cognitif explorant et construisant les représentations symboliques des connaissances, qu'il traite (Le Moigne, 2012, p. 85).

<sup>142</sup> Le Moigne (2012, p. 85).

entraînent des différences majeures entre la nature des connaissances élaborées dans ces paradigmes et entre les modes de justification de ces connaissances ; mais aussi pour permettre l'évaluation de la cohérence de ses choix dans un cadre circonscrit. Au cours de cette reconstitution *a posteriori* de notre réflexion épistémologique, nous observons également un rapprochement avec le courant interprétativiste en ce qui concerne les méthodes qualitatives d'analyse mobilisées, ce qui en soi, ne nous semble pas antinomique, puisque ces deux courants (*constructivisme pragmatique et courant interprétativiste*) partagent les mêmes hypothèses épistémiques comme on peut le lire, dans le précédent tableau 16.

En outre, avec la longue tradition des recherches en sciences de gestion dans les paradigmes positivistes- ce que nous ne condamnons pas ici- et empruntant à plusieurs champs disciplinaires, il nous faut avoir l'honnêteté de reconnaître la difficulté de recourir exclusivement dans nos emprunts théoriques, aux seuls auteurs uniquement « estampillés » constructivistes, l'une des difficultés majeures que soulèvent Charreire et Huault (2002) dans le processus de génération des connaissances par les doctorants revendiquant une posture constructiviste. Pour autant, ces théories nous ont davantage servi de « repères » pour construire notre cadre analytique en lien avec notre démarche d'accès au réel qui a procédé dans un processus itératif, d'une démarche abductive dans une boucle récursive abduction/déduction/induction (David, 2008)<sup>143</sup>. Sans être l'apanage du constructivisme, le mode de raisonnement abductif permet dans le constructivisme pragmatique, de développer « *des connaissances conceptuelles dites génériques (et donc non statistiques), à partir d'un matériau empirique contenant des informations susceptibles de provenir de sources diverses (entretiens semi-directifs, observations in situ, courriers électroniques, etc.* ». Celles-ci peuvent prendre la forme d'hypothèses explicatives sur les similarités et les disparités observées sur le phénomène étudié, identifiées par abduction<sup>144</sup> (Avenier & Gavard-Perret, 2018, p. 29).

---

<sup>143</sup> Plus complémentaires qu'ils ne le paraissent, les modes de raisonnement « abduction, déduction, induction » évoluent dans une boucle récursive, c'est-à-dire, que toute connaissance commence par la formulation d'hypothèses construites par abduction, qui sont ensuite testées dans une démarche déductive produisant des résultats à partir desquels sont établis des règles de manière inductive ouvrant la voie à de nouveaux réajustements dans un cycle à l'infini. C'est en ce sens, que David (2008) parle de « boucle récursive » dans la production de connaissances scientifiques qui ne doit pas être obligatoirement parcourue dans chaque dispositif de recherche mais doit l'être collectivement par la communauté scientifique.

<sup>144</sup> L'abduction procède par allers-retours entre des observations et des connaissances théoriques tout au long de la recherche afin de proposer de nouvelles conceptualisations théoriques à partir des faits. Raisonnement au fondement de la démarche hypothético-déductive, la déduction est un moyen de démonstration qui consiste à élaborer des hypothèses pour ensuite les confronter à une réalité afin de générer des conséquences. L'induction permet d'établir des règles générales et vise une généralisation en ce qu'elle remonte progressivement des faits particuliers aux lois, des effets à la cause et des conséquences aux principes (Charreire-Petit & Durieux, 2014, p. 78-81).

Après avoir explicité notre positionnement épistémologique considéré comme l'« *acte fondateur de toute recherche* »<sup>145</sup>, nous exposons dans la section suivante, la méthodologie générale de la recherche, étant entendu que l'épistémologie ne doit pas être réduite à celle-ci<sup>146</sup>, le tout devant relever dans le *design* de recherche, d'une recherche de cohérence globale entre les deux.

## 2- Méthodologie de la recherche

Cette section présente la démarche de recherche retenue comme la mieux adaptée pour produire des connaissances sur le phénomène étudié **(2.1.)** et la façon dont nous la mettons en œuvre **(2.2.)** au travers de l'examen approfondi d'un cas unique, en précisant les spécificités propres au recherche conduite en contrat CIFRE **(2.3.)**.

### 2.1. Une démarche de recherche qualitative

Dans les traditions de recherche en management, deux grandes démarches de recherche sont utilisées : les démarches quantitatives et les démarches qualitatives avec, parfois, le mixte des deux dans le cadre d'une même recherche. Les recherches quantitatives regroupent des démarches d'accès au réel telles que l'enquête, l'expérimentation et la simulation. Elles sont souvent déployées pour tester des théories dans le cadre d'une démarche hypothético-déductive mais pas exclusivement puisqu'il est possible « *de faire émerger des théories explicatives à partir d'une étude purement descriptive de corrélations sur des données quantitatives, ou encore à partir d'observations effectuées dans le cadre d'un design expérimental* » (Royer & Zarlowski, 2014, p. 172). Les recherches qualitatives quant à elles, sont mises en œuvre pour l'étude approfondie d'un phénomène donné et servent principalement à construire, enrichir ou développer des théories. Elles sont qualifiées de démarche de recherche à *visée compréhensive* (Dumez, 2011, 2013, p. 6-7; Wacheux, 2005) en ce sens qu'elles cherchent à comprendre comment les acteurs pensent, parlent et agissent et le font en rapport avec un contexte ou une situation et ce principe de contextualisation est un invariant de ce type de recherche qui mobilisent des outils de recueil et d'analyse des données, ouverts, créatifs et flexibles (Hlady-Rispal & Jouison-Laffitte, 2015).

Comprendre, décrire, expliquer : tels sont les objectifs de ce type de démarche de recherche pour lequel nous avons opté dans notre projet de connaissances, et qui nous semble en cohérence avec notre posture épistémologique et ses principes, notamment, ceux de projectivité ou d'interaction sujet/objet et d'univers construit. Ainsi, pour *comprendre* et rendre compte de la gouvernance d'une association de type gestionnaire, il nous fallait nous insérer dans un contexte, observer, décoder,

---

<sup>145</sup> Giordano et Jolibert (2018, p. 59) citant Martinet A.-C. (coord.), *Epistémologies et Sciences de gestion*, Paris, Economica, 1990.

<sup>146</sup> Avenier et Gavard-Perret (2018, p. 39).

décrypter, « *interroger la signification de faits, d'actions, de décisions, de représentations d'acteurs se déroulant dans le passé et/ou le présent* »<sup>147</sup>. C'est au travers de notre participation, de notre interaction avec les acteurs, que nous pourrions générer des connaissances nouvelles sur le phénomène observé, par des « *descriptions riches* » et *explications pleines de sens répondant à des questions du type « comment ? » et « pourquoi ? »* propres à la visée compréhensive des recherches qualitatives (Dumez, 2011). La prise en compte de la singularité d'un contexte constitue la particularité des méthodes de recherche qualitative déployées telles que les études de cas (Yin, 2018), la recherche-action/intervention (Allard-Poesi & Perret, 2003), l'ethnographie (Van Maanen, 2011), la théorie enracinée (Glaser & Strauss, 1967) ou encore les méthodes narratives ou biographiques (Rouleau, 2003).

Le choix de la démarche de recherche qualitative nous a ensuite permis d'envisager de mener une analyse de nature processuelle sur l'objet de recherche dont nous n'avions en début de thèse, qu'une vague idée qui s'est précisée, construit « *en marchant* »<sup>148</sup>. Une recherche qualitative sur le contenu (*composition de l'objet étudié*) ou sur le processus (*comportement de l'objet dans le temps*) d'un objet de recherche insuffisamment défini a fait l'objet d'une hésitation entre l'une ou l'autre de ces formes ou le mixte des deux, sachant qu'« *il est souvent difficile d'étudier un contenu sans prendre en compte sa structuration dans le temps que d'étudier un processus sans savoir de quoi il est composé* » (Grenier & Josserand, 2014). C'est finalement la perspective d'une analyse de manière longitudinale visant l'évolution ou la non-évolution du phénomène étudié dans le temps (Vandangeon-Derumez & Garreau, 2014) qui a conforté la nature processuelle de la recherche qualitative ainsi que le choix de la méthode d'analyse. Tout ceci a été rendu possible par l'examen approfondi d'un cas d'association **(2.2.)**.

## 2.2. La pertinence du recours à un cas unique comme stratégie d'accès au réel

Parmi la grande variété de méthodes de recherche qualitative, l'étude de cas représente sans doute l'une des stratégies d'investigation la plus plébiscitée en sciences de gestion. Son intérêt majeur, l'accès au contexte du phénomène étudié, constitue, tant sa force que sa faiblesse, en ce que la mise en œuvre de la méthode des cas requiert, habileté et expérience du chercheur, qui peuvent être compensées par la rigueur et l'endurance du doctorant dans la réalisation de ce processus de recherche patient (Gombault, 2005). L'un de ses grands spécialistes, Yin (2018, p. 15), la définit comme

---

<sup>147</sup> Miles M. B., Huberman A. M. (1994), *Qualitative Data Analysis. An Expanded Sourcebook*, 2<sup>nd</sup> ed. Beverly Hills, CA, Sage, cités par Hlady-Rispal et Jouison-Laffitte (2015).

<sup>148</sup> Citant Le Moigne (1990), Giordano et Jolibert (2018, p. 78) concluent leur chapitre « Spécifier l'objet de recherche » in Gavard-Perret et al. (2018), par la lente construction de l'objet de recherche dans les recherches qualitatives et épistémologies constructivistes ; le chercheur devant accepter de ne pouvoir le définir très rapidement car sa définition requiert obstination et humilité.

une enquête empirique qui examine en profondeur un phénomène contemporain au sein de son contexte réel lorsque les frontières entre phénomène et contexte ne sont pas clairement évidentes. Dès lors, les études de cas sont pertinentes pour comprendre, appréhender un phénomène social complexe (processus organisationnels et managériaux, comportement en petit groupe, cycles de vie industriels, maturation des industries, changement...) dans son contexte et dans sa dynamique, selon quelques exemples dans l'ouvrage de Yin (2018, p. 5).

L'étude de cas comporte trois dimensions complémentaires. Elle est caractérisée par une dimension contextuelle, c'est-à-dire : « *une volonté de contextualiser la problématique dans l'environnement même de sa production pour appréhender la dynamique des situations* » (Wacheux, 2005). Dans sa dimension diachronique, l'étude de cas implique de prendre en compte le temps dans l'analyse de processus organisationnels pour montrer l'appropriation, l'actualisation et la construction des situations mais aussi, au regard, d'autres sources de « preuves » comme l'observation directe et l'entretien systématique (Gombault, 2005). Elle est particulièrement adaptée pour la compréhension du quotidien des acteurs dans l'entreprise, afin de produire une connaissance des situations vécues par les acteurs, « *étudier des processus ou pour donner une vision holiste d'un phénomène, en somme pour restituer la complexité en montrant ses intrications* » (dimension synchronique, selon Gombault, (2005)).

L'intégration à part entière du contexte dans l'analyse du phénomène étudié qu'elle favorise, son orientation fondamentalement compréhensive et sa cohérence avec notre positionnement épistémologique et méthodologique de recherche qualitative, ont été déterminantes dans la décision de recourir à cette stratégie de recherche<sup>149</sup> qui permet, à notre avis, d'inscrire les questions de recherche au sein de pratiques de gestion contextualisées et de restituer la singularité des situations observées par des descriptions et explications étayées. Dans l'encadré 7 ci-après, nous indiquons la façon dont le cas unique pour une analyse longitudinale<sup>150</sup> a été choisi et l'approche contractuelle négociée, l'accès et l'immersion dans le terrain, étant un préalable à l'étude de cas.

---

<sup>149</sup> Nous insistons sur le fait que l'étude de cas peut être aussi mobilisée dans le cadre de recherches revendiquant un paradigme épistémologique positiviste ou interprétativiste avec des démarches quantitatives et/ou qualitatives. Une fois encore, tout est fonction de la question de recherche. C'est elle qui guide les orientations prises par le chercheur.

<sup>150</sup> L'étude de cas longitudinale étudie l'évolution d'un phénomène sur plusieurs périodes (Yin, 2018).

## **Encadré 7 : Récit de la négociation de l'accès au terrain**

Le projet de thèse est parti de l'intérêt pour le sujet de la gouvernance des associations sur lequel une première étude avait été réalisée en 2015, dans le cadre de la validation du master recherche, sur le rôle du conseil d'administration dans la gouvernance des associations. Ce mémoire avait eu pour terrain d'étude, une association gestionnaire d'établissements médico-sociaux (05) pour adultes en situation de handicap intellectuel au sud du département de la Loire-Atlantique. La visée comparative avec une autre association intervenant auprès du même public mais à une échelle plus importante (en termes de taille et capacité d'accueil), n'a pu être effectuée. Pour poursuivre l'ambition d'approfondir notre sujet du master, nous avons rédigé un projet de thèse relativement vague, au regard d'aujourd'hui, à destination d'associations répondant aux caractéristiques de celle que nous n'avions pu investiguer précédemment. Sachant qu'il n'est pas aisé de déterminer la pertinence d'un cas quant à sa richesse et capacité révélatrice, nous avons néanmoins défini quelques critères : (a) une association articulant dispositif salarié et dispositif bénévole, (b) gestionnaire d'établissements et services médico-sociaux, (c) intervenant dans le secteur médico-social du handicap, (d) appartenant à une fédération d'association, (e) ayant au moins 10 ans d'existence. Nous adressâmes projet de thèse, CV, lettre de motivation et document d'explication du dispositif CIFRE (ayant identifié que la relation contractuelle de recherche pouvait se nouer via ce dispositif favorisant l'immersion du chercheur dans son objet de recherche), au binôme DG/Président (e) d'une association siégeant à Nantes en mars 2016. Cette première porte à laquelle nous avons frappé, fut « la bonne ». Entretien décroché avec le directeur général de l'**Adapei de Loire-Atlantique** en mai 2016 ! En posture de sollicitation envers l'association, il fallait défendre l'intérêt du projet pour cette dernière, celui d'interroger ses pratiques de gouvernance- *en apparence tout semblait marcher, quelques couacs peut-être, mais pourquoi ne pas questionner !*<sup>151</sup> ; défendre aussi l'intérêt de notre immersion et présence au sein de l'association pour une interaction avec les acteurs, une vision globale des dimensions et processus en jeu dans la gouvernance de son organisation et les apports managériaux d'une telle recherche. L'association est partante, le directeur général nous donne son accord de principe pour entamer la demande de financement CIFRE. A travers ses caractéristiques, cette association nous a paru intéressante et à même de révéler de nombreux enseignements. Elle satisfaisait aux critères que nous avons définis et en présentait d'autres (couverture géographique de ces établissements, l'une des plus grandes associations du département, un modèle « type » d'association de parents, les Adapei...). Tant l'association que nous-mêmes avons saisi l'opportunité de cette collaboration par le biais du dispositif de recherche CIFRE, avec un démarrage effectif, un an<sup>152</sup> après les premières négociations, en juin 2017.

**Source** : Construction personnelle.

---

<sup>151</sup> Il s'agit de notre ressenti de ce premier entretien avec le directeur général. La vision prospective du DG laissait paraître un besoin d'identifier et de faire évoluer la gouvernance de cette association. Mais très rapidement, d'autres besoins sont venus se greffer à notre projet de thèse, la démarche RSE, la performance sociale, lors d'une deuxième rencontre, en présence de notre directeur de thèse.

<sup>152</sup> Ce délai peut paraître long aux yeux du lecteur. Mais il faut préciser que le délai de traitement du dossier par l'ANRT est d'environ 3 mois. En rajoutant la préparation des pièces par l'ensemble des parties au contrat, un refus essuyé pour la première demande de financement (conformément à la note précédente, notre projet était trop ambitieux ... imprécis) mais motivé de l'ANRT, puis une seconde tentative fructueuse, une année s'est écoulée.

La pertinence de recourir à un cas unique comme stratégie d'accès au réel ainsi justifiée, il reste à mobiliser la méthode qualitative la mieux « appropriée » pour produire des connaissances scientifiques. Nous avons mis en avant, les travaux de Yin pour réaliser une étude de cas en sciences de gestion. Toutefois, d'autres « modèles » de recherche qualitative par étude de cas sont reconnus pour leur rigueur méthodologique, leur caractère instructif et leur contribution à la construction de théories en management. Il s'agit de la « méthode d'Eisenhardt » et de la méthode « Gioia » telles que, Langley et Abdallah (2011), les ont nommées aux côtés d'autres méthodes moins répandues comme le tournant pratique et le tournant discursif. C'est en mobilisant cette deuxième méthode dite à la Gioia, que nous construisons notre cas et analysons nos données primaires de terrain, essentiellement celles d'entretiens, comme l'explicitons, au §3.3.1.1.

Nous clôturons cette section de méthodologie générale de la recherche, par les conditions de scientificité d'une recherche menée dans le cadre d'une CIFRE (2.3.).

### 2.3. Conditions de scientificité des thèses CIFRE

Qualifiées à tort ou à raison, de « méthodologie de terrain » ou encore, de « *n'être que le reflet de la réalité perçue par le chercheur immergé en entreprise* », les thèses CIFRE offrent pourtant, des spécificités avantageuses aux doctorants en sciences de gestion. La première est sans doute, l'accès privilégié à un terrain, pour trois ans. Les thèses CIFRE favorisent également, une exploration en profondeur et de manière longitudinale, du phénomène étudié. Elles permettent de construire de véritables études de cas ancrées dans une connaissance approfondie des acteurs et outils mis en œuvre dans l'organisation, en recoupant leurs discours et les pratiques réelles observées dans l'organisation. Rasolofo-Distler et Zawadzki (2013) qui avancent ces atouts de la CIFRE, mettent aussi en évidence quatre conditions pour garantir la scientificité des connaissances produites dans ce type de recherche, dans la mesure où, des difficultés peuvent survenir dans ce rapport au terrain CIFRE, comme le rapportent, les expériences d'Hellec (2014) en sociologie, de Foli et Dulaurans (2013) dans les sciences de l'information et de la communication.

Pour chacune de ces conditions de scientificité, nous indiquons les dispositions prises pour notre recherche, dans l'encadré 8 ci-après, tout en précisant que plus globalement, les conditions des travaux de thèse, qu'ils se déroulent ou non en contrat CIFRE, dépendent des choix méthodologiques et épistémologiques de la recherche.

## **Encadré 8 : Conditions de scientificité des thèses CIFRE : dispositions prises dans notre recherche**

- **Mise en place et fonctionnement d'une double instance de gestion et de contrôle** (Girin, 1989) **pour garantir une appréciation objective des faits** : dans le cadre de la CIFRE (réunions mensuelles avec le responsable scientifique en entreprise et réunions trimestrielles tripartite avec notre directeur de thèse) ; dans le cadre et de l'obligation universitaire du CSI (rencontre annuelle avec les membres du comité de suivi individuel dont le regard extérieur, venait souvent nous « happer », de l'hyperactivité du terrain) ;
- **Précautions de triangulation pour garantir la fiabilité de la recherche** : diversification des techniques de co-production de données via des observations passives et participantes, des entretiens semi-directifs et données documentaires sur plus d'une dizaine d'années. Nous les détaillons amplement dans le point 3.3.
- **Distanciation du chercheur par rapport à l'entreprise d'accueil et maîtrise des « déterminants subjectifs »** (personnalité, motivation du chercheur) : Quelle relation, le chercheur noue et entretient-il avec son terrain de recherche ? Paradoxe de la thèse CIFRE nécessitant de mêler, *participation-décentration* (Hlady Rispal, 2002, p. 111), pour comprendre comment le sens s'incarne dans le discours et l'action (Gombault, 2005). Autrement dit, s'impliquer sur son terrain pour construire des interactions avec les acteurs mais en temps, pouvoir s'en distancier pour contrôler son implication.

Par rapport à la **distanciation** du chercheur avec son terrain, la répartition du temps de présence du doctorant entre l'entreprise (60%) et le laboratoire (40%), a été un atout, avec, une latitude de réaménagement en faveur de la distanciation du terrain, si nécessaire. En ce qui concerne, la **maitrise des « déterminants subjectifs »**, procédant par étude de cas, et donc en interaction avec le terrain, la subjectivité du chercheur fait partie du dispositif d'investigation et les risques de contamination sont réels : du chercheur par le terrain et inversement, par sa présence durable, sa participation à la vie de l'organisation et des liens créés avec les acteurs. Toutefois, les explications que produisent le chercheur, ne portent pas sur la réalité mais résultent d'« *un construit sur le construit de la réalité des acteurs, susceptible de l'expliquer* »<sup>153</sup>. Nous avons géré ces risques de contamination, par les stratégies de distanciation et d'échanges avec des membres extérieurs à notre terrain.

**Source** : Elaboré à partir de Rasolofo-Distler et Zawadzki (2013).

<sup>153</sup> Wacheux F. (1996), *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*, Paris : Economica, Gestion cité par Gombault (2005, p. 37).

### 3- Précisions sur le terrain de la CIFRE

Cette troisième et dernière partie du chapitre s'attache à apporter des éléments de compréhension générale sur la structure d'accueil **(3.1.)**, notre immersion **(3.2.)**, la nature des données co-produites et recueillies et les méthodes déployées pour leur analyse **(3.3.)**.

#### 3.1. Présentation de l'Adapei de Loire-Atlantique

En deux temps **(3.1.1. & 3.1.2.)**, nous établissons un portrait général de la structure d'accueil à savoir, l'Adapei de Loire-Atlantique.

##### 3.1.1. L'Adapei de Loire-Atlantique, une association de parents

L'Association Départementale des Amis et Parents de Personnes Handicapées Mentales de Loire-Atlantique est une association fédérative à but non lucratif (Loi 1901) régulièrement déclarée en préfecture, le 02 avril 1955, et, publiée au J.O., le 07 avril 1955. Créée par des parents d'enfants déficients intellectuels, elle milite pour l'accompagnement adapté des personnes présentant un handicap intellectuel, de l'autisme, un polyhandicap, un handicap psychique et le soutien de leurs familles. L'association a créé et est aujourd'hui, gestionnaire de plus d'une soixantaine d'établissements et services médico-sociaux (ESMS) dans les domaines de « *l'éducation, la formation, la mise au travail, l'hébergement, l'insertion sociale et professionnelle, l'organisation des loisirs, la retraite* »<sup>154</sup> dans le département de la Loire-Atlantique, avec le concours de financements publics. Sa forme fédérative<sup>155</sup> tient au fait qu'elle regroupe et fédère d'autres initiatives parentales qui ont émergé en tout point du département après la création à l'échelle de Nantes, du douzième groupement national des « Papillons Blancs »<sup>156</sup>. Dénommées « sections territoriales », elles animent l'action familiale au niveau local de proximité, « *regroupent les familles des personnes accompagnées par un établissement ou un service, les familles dont leur enfant est en liste d'attente, les personnes accompagnées et les amis, situés sur une zone géographique du département* »<sup>157</sup>.

Sa création en 1955 peut-on avancer, s'inscrit dans le sillage de la diffusion en France du modèle d'association parentale<sup>158</sup>, et, cette dynamique de création des associations par des parents démunis et isolés peut s'expliquer selon Guyot (2009), à la fois par l'absence d'équipements adaptés et les

---

<sup>154</sup> Article 2 des statuts de l'Adapei de Loire-Atlantique (version à jour et validée par l'AG du 16 juin 2017).

<sup>155</sup> Le chapitre 5 relate l'histoire fédérative de l'Adapei de Loire-Atlantique.

<sup>156</sup> Il en existait déjà à Paris, Lille, Besançon, en Sarthe et dans les Alpes-Maritimes à Nice (Bouffet & Adapei 44, 2005, p. 17).

<sup>157</sup> <https://www.adapei44.fr/association/organisation-territoriale/>

<sup>158</sup> La première association de type Adapei a été créée à Lyon (l'ALPERI) par un avocat, le Maître André Perret-Gayet en mars 1948, suivie de près, en janvier 1950, par Les Papillons Blancs de Paris fondé par Léonce Malécot. Ils représentent deux figures importantes du mouvement parental, co-fondateurs en 1960, de l'Unapei, union fédérative de l'ensemble des associations parentales, essayant un peu partout dans les départements français.

progrès scientifiques sur “l’arriération mentale”. Comme nous l’évoquons en introduction générale, les classes de perfectionnement de l’Education Nationale, les places en asiles d’aliénés ou au sein d’œuvres privées confessionnelles ou laïques ne correspondaient pas véritablement aux besoins des enfants déficients mentaux. De plus, les progrès scientifiques d’après-guerre sur les causes de la déficience intellectuelle écartant l’explication essentiellement héréditaire du handicap, certains parents quelque peu déculpabilisés, sont devenus plus réceptifs à des élans de mobilisation collective. Les travaux du Conseil Technique en 1943 sur l’enfance inadaptée<sup>159</sup> et le soutien des médecins spécialistes en neuropsychiatrie infanto-juvénile le composant, ont ainsi contribué à l’émergence de ces associations de parents dont les établissements créés, s’orientaient vers l’application de méthodes rééducatives favorisant l’évolution des enfants.

Fédérées au niveau national au sein de l’Unapei, ces associations de parents d’enfants inadaptés (type Adapei, Apei ou Papillons Blancs<sup>160</sup>) ou infirmes mentaux (type AIEM, AFDAIM, ...) <sup>161</sup> sont présentes dans la quasi-totalité des départements français. En Loire-Atlantique, ce sont deux associations adhérentes du mouvement Unapei et de son échelon régional (l’Unapei Pays de la Loire) qui coexistent : l’Adapei de Loire-Atlantique (couramment appelé Adapei 44) et l’APEI Ouest 44 anciennement « Les Papillons Blancs de St Nazaire » légalement constituée en 1959 qui intervient plus localement, dans le bassin nazairien.

Pour finir sur cette brève présentation de l’association, une clarification sémantique s’impose. Les « usagers » de l’Adapei de Loire-Atlantique sont appelés « personnes accompagnées » comme nous les désignons dans l’ensemble du manuscrit, sauf citation du terme « usager ». En effet, malgré une promotion de l’usager dans les lois du secteur social et médico-social, - la loi 2002-2 le reconnaît comme citoyen à part entière, pleinement acteur de son accompagnement social et médico-social-, ce terme serait jugé stigmatisant (Jaeger et al., 2015; Janvier, 2017), y compris selon les personnes dites

---

<sup>159</sup> Nous mentionnons en introduction générale (§1.2.1.), le rôle des professeurs Heuyer et Lafon dans les travaux du Conseil Technique de l’enfance déficiente et en danger moral. Guyot (2009) indique que la diffusion des découvertes de ces neuropsychiatres va délier la parole des parents et que la création de l’ALPERI en 1948 avait été encouragée par le Dr Kolher à Lyon.

<sup>160</sup> D’autres noms rappelant la fragilité comme La Chrysalide à Marseille, Les Colombes à Valence ou encore Envol, ont pu exister ou existent encore dans le mouvement. D’ailleurs, interrogé sur l’origine du nom « Les Papillons Blancs », son fondateur Léonce Malécot répondit ce qui suit : « *le papillon est à la fois gentillesse, grâce, légèreté, vagabondage, instabilité et fragilité. Le blanc, c’est l’emblème de la pureté et de l’innocence. Le papillon blanc, c’est l’image de notre enfant* ». Ce nom lui avait été inspiré, en voyant sa fille et d’autres enfants, danser dans la salle de danse et de musique qu’il avait ouvert pour petits mongoliens à Paris (Bouffet & Adapei 44, 2005, p. 17).

<sup>161</sup> Ces différentes dénominations des associations membres de l’Unapei sont liées à l’histoire de sa création qui résulte de la fusion de l’union nationale des Papillons Blancs (création le 26 avril 1958) et des associations familiales pour les enfants infirmes mentaux en 1960. Portés par ces deux courants, cette diversité d’appellations « entache » sa visibilité, au point qu’un travail de valorisation autour de la marque « Unapei » conduit de plus en plus d’associations à se dénommer Unapei de « tel département » (par exemple depuis 2019, Unapei 17-Charente Maritime et non plus Adapei 17).

« usagers » elles-mêmes. Renvoyant l'image d'un assujéti, d'un incapable, il est « *ressenti socialement et éthiquement comme inacceptable, car centré sur les problèmes, sur un statut d'assisté, sur une relation de dépendance à un service, voire sur une éventuelle inaptitude de la personne à pouvoir accéder à une autre forme de reconnaissance* »<sup>162</sup>. Dès lors, la terminologie « personne accueillie » ou « personne accompagnée » moins stigmatisante, retenue dans le rapport au nom très évocateur du CSTS (2015, « Refonder le rapport aux personnes, "Merci de ne plus appeler usagers" ») « *permet de signifier une relation de proximité, de confiance* » (Jaeger et al., 2015, p. 22). Même si ces rapporteurs précisent que « *l'accompagnement n'est qu'une des dimensions du travail social* » pour mettre en évidence que le débat sémantique reste ouvert. « *Il est donc nécessaire et important de proscrire le mot « usager » dès lors que son emploi n'est pas référé à un objet, un dispositif, une politique...* », la notion pouvant être employée lorsque l'on s'intéresse à la relation d'usage ou pour désigner et interroger les « rapports sociaux d'usage »<sup>163</sup>.

Cela étant dit, nous exposons les secteurs d'activité de l'association et sa structure organisationnelle.

### **3.1.2. Domaines d'activité et structure organisationnelle de l'Adapei de Loire-Atlantique**

L'Adapei de Loire-Atlantique accompagnent environ 2700 personnes correspondant en 2019, à 3195 réponses d'accompagnement mises en œuvre<sup>164</sup> avec quelques créations de places à la marge (graphique 1) :

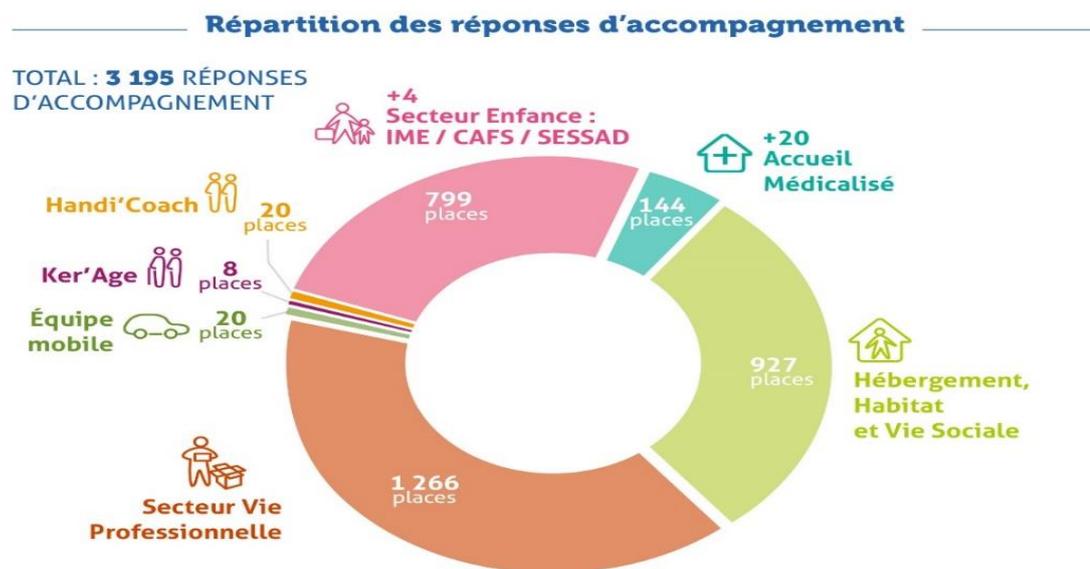
---

<sup>162</sup> Jaeger et al. (2015, p. 22 ; 135-136).

<sup>163</sup> Argoud D., Becquemin M., Cossée C., Oller A.-C. (2017), *Les nouvelles figures de l'usager : de la domination à l'émancipation ?* Ed. Presses de l'EHESP ; ces auteurs sont cités par Bourgeois (2019, p. 12).

<sup>164</sup> La notion de solution (s) ou de réponse(s) est entrain de « gommer » celle de « places » depuis le rapport RAPT de Piveteau et al. (2014). On raisonne désormais, en termes de réponses dédiées à la personne qui pourra ainsi, bénéficier de plusieurs modulations de réponses à ses besoins. Par exemple, un travailleur d'ESAT en journée, réside dans un foyer d'hébergement (FAH) ou dans un logement en autonomie (Logeac) mais bénéficie de la part des professionnels, d'appuis et de soutiens adaptés par un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS).

## Graphique 1 : Répartition des réponses d'accompagnement



**Source :** Rapport d'activité-PV AG 2020 (Adapei de Loire-Atlantique).

L'admission au sein de l'un ou simultanément plusieurs établissements ou services gérés par l'association est conditionnée par une notification de la MDPH. Les personnes accompagnées par l'association le sont donc, à la suite d'une procédure d'admission selon les capacités d'accueil dans les établissements et services, les listes d'attente dans les associations s'allongeant avec des délais variés selon les types d'établissements, corrélativement à l'augmentation du nombre d'habitants d'un territoire<sup>165</sup> et à la transformation de l'offre vers plus d'inclusion, avec moins de création de nouvelles « places ».

L'accompagnement proposé par l'association aux personnes en situation de déficience intellectuelle, autisme, handicap psychique et polyhandicap tout au long de leur vie (enfance, âge adulte, vieillesse), s'organise autour de trois grandes familles « métiers » regroupant des établissements et services

<sup>165</sup> Selon un rapport de la CNSA (2017b), les MDPH ont reçu en 2016, près de 4,44 millions de demandes. En moyenne, 26 personnes sur 1000 ont déposé au moins une demande à la MDPH, ce qui se traduit en termes de volume, selon la taille des départements, par la gestion des demandes de près de 72 à plus de 80000 personnes sur un échantillon de 102 MDPH de l'étude. Les facteurs conjoncturels ou structurels expliquant cet accroissement des demandes sont : une meilleure connaissance des droits et prestations, tant de la part des partenaires que des usagers, le vieillissement de la population avec une part importante de primo-demandeurs de plus de 60 ans ; une paupérisation de la population pouvant conduire à une augmentation des attentes à l'égard des prestations à caractère financier (allocations) ouvertes par la MDPH, sans toutefois que les demandes exprimées correspondent aux critères d'éligibilité aux droits. Sur l'ensemble de ces demandes, celles liées à l'emploi (dont l'allocation adulte handicapé) représentent 41,6%, les cartes (invalidité, priorité, stationnement) comptent pour 31,4% et celles d'orientation en établissements et services médico-sociaux représentent 8,4% du total des demandes.

médico-sociaux, des plateformes et dispositifs répartis sur les territoires dits de l'agglomération nantaise, du Nord Loire et du Sud Loire<sup>166</sup>. Il s'agit de :



**Education, Soins, Apprentissage, Scolarisation** : ce secteur d'activité autour de l'enfance et de l'adolescence (0 à 20 ans) propose au sein d'IME et de leurs sections spécialisées, ou autres dispositifs d'accompagnement externalisés (unités d'enseignement), des interventions pédagogiques, éducatives, d'apprentissages et thérapeutiques spécialisées. Elles ont pour objectif de favoriser le développement de l'autonomie, de la communication et de la socialisation dans le cadre du projet personnalisé d'accompagnement et de scolarisation de l'enfant ou du jeune.



**Accès à l'emploi et Vie professionnelle** : ce secteur d'activité accompagne l'accès au travail, des personnes en capacité de travailler en leur apportant les réponses les mieux adaptées au sein d'une pluralité de milieux de travail, de manière graduelle. Le milieu protégé regroupe les ESAT et leurs sections annexes (SAESAT) et propose une activité à caractère professionnelle et un soutien médico-social et éducatif aux personnes handicapées. Composé d'entreprises adaptées (EA), le milieu adapté offre par le biais de ces unités économiques, une activité professionnelle adaptée aux possibilités des travailleurs handicapés. Le milieu adapté ordinaire correspond à l'insertion au sein d'une entreprise privée ou publique. Ce secteur vise l'insertion ou la réinsertion sociale et professionnelle de travailleurs handicapés qui contribuent par leur travail à la production de biens et services. L'association organise son offre de services issue des filières de ses ESAT et EA sous la marque commerciale « Esatco ». Le secteur regroupe les filières suivantes : Métiers de bouche, Bois et bâtiments, Blanchisserie et nettoyage, Prestations industrielles et Sous-traitance, Espaces verts.



**Habitat, Vie sociale, Autonomie et Accès aux soins** : ce secteur élargi met en œuvre à partir du projet individuel de chaque adulte handicapé, les soutiens sociaux, médicaux et psychologiques nécessaires et adaptés afin de lui offrir des conditions d'épanouissement et d'intégration. Il peut être décomposé en deux sous-secteurs : « Habitat et Vie sociale » et « Autonomie et Accès aux soins ou anciennement Accueil spécialisé des adultes ». Le volet « Habitat et Vie sociale » regroupe les services d'hébergement et d'accompagnement aux travailleurs handicapés des ESAT et EA ou en milieu ordinaire de travail. Ils sont composés d'un ensemble de foyers (FAH, FAI), services (SAVS, Logeac) et

---

<sup>166</sup> Nous analysons au chapitre 5, ce modèle d'organisation territoriale procédant par croisement des métiers et des zones géographiques.

dispositif (habitat inclusif) suivant le niveau d'autonomie de l'adulte handicapé. Le sous-secteur « Accueil spécialisé des adultes » œuvre pour les conditions d'épanouissement et d'intégration des adultes handicapés qui sont accueillis au sein de MAS, FAM, FDV selon leur degré d'autonomie. Il s'agit ici, d'offrir des soins et soutiens sociaux, médicaux et psychologiques adaptés aux adultes handicapés qui gagnent en autonomie et peuvent passer d'une structure à une autre.

Nous proposons ci-après, une synthèse de l'offre d'accompagnement graduée de l'Adapei de Loire-Atlantique (figure 8) au sein de ses établissements et services médico-sociaux notamment :

**Figure 8 : Etablissements et services médico-sociaux par secteur d'activité**

Education,  
Soins,  
Apprentissage,  
Scolarisation

- **SESSAD**: Service d'Education Spécialisée et de Soins à Domicile (0 à 20 ans)
  - **IME**: Institut Médico Educatif et ses 5 **SECTIONS** adaptées à la sévérité des handicaps des enfants et jeunes (3 à 20 ans)
- **SEES**: Section d'Education et d'Enseignement Spécialisé
- **SIPFP**: Section d'Initiation et de Première Formation Professionnelle
- **SEHA**: Section pour Enfants avec Handicaps Associés
- **SESSAD**: Service Spécialisé et de Soins à Domicile
- **Hébergement**: Centre d'accueil Familial Spécialisé (CAFS) et Internats (accueil continu, séquentiel ou temporaire)
- **Unité d'enseignement externalisée**: niveau **maternel** (UEMA), **élémentaire** (U3E) et lycée: dispositifs médico-sociaux d'inclusion scolaire (dans le droit commun) des enfants (à l'école, en classe maternelle ordinaire) et au lycée

Accès à l'emploi  
et Vie  
Professionnelle

- **ESAT**: Etablissement et service d'aide par le travail (12 ESAT)
- **SAESAT**: Section Annexe à l'ESAT
- **EA**: Entreprise Adaptée (3 EA)
- **Accompagnement vers le milieu ordinaire** (le service transversal Passerelle pour l'Emploi et ses dispositifs d'emplois accompagnés)

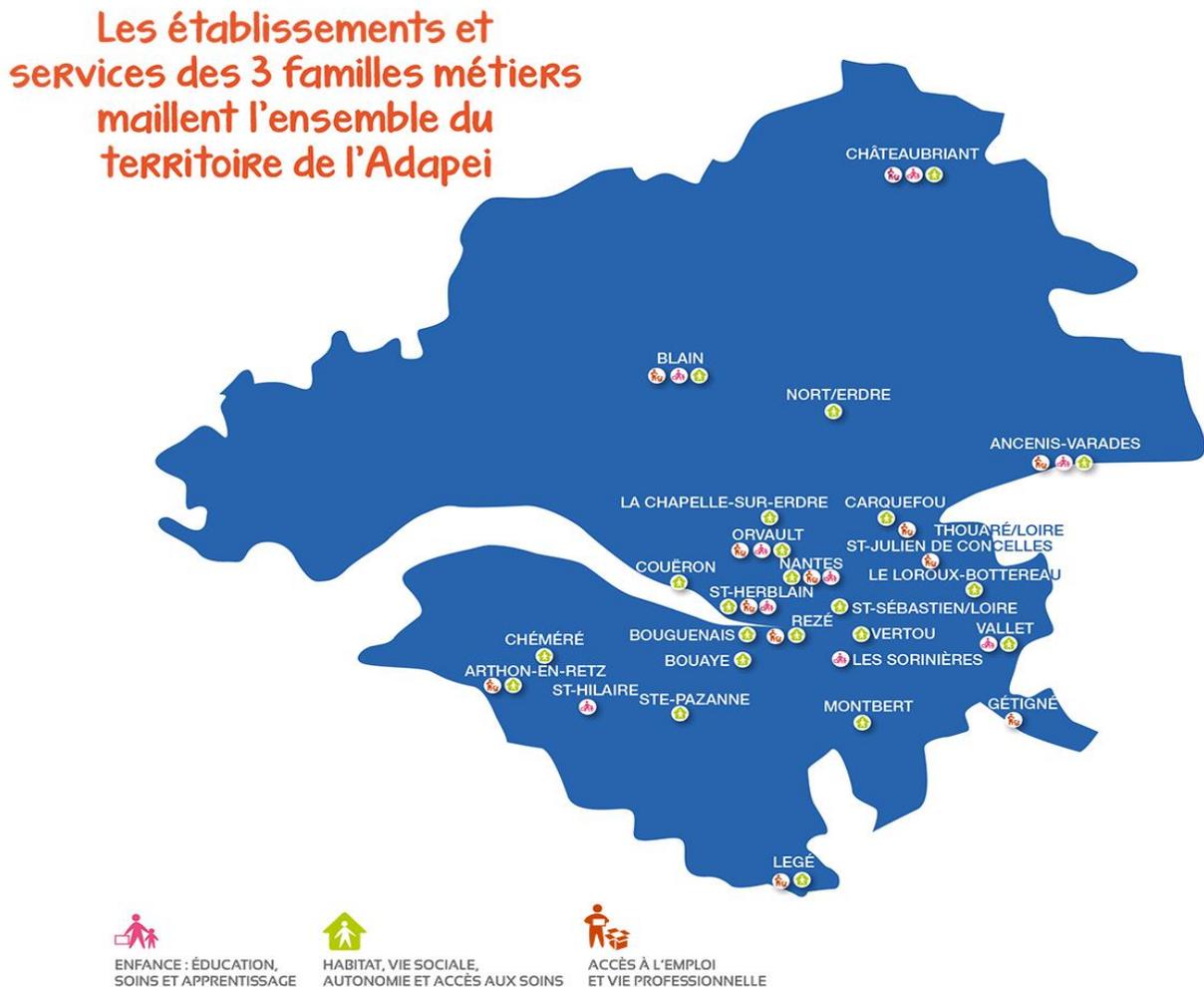
Habitat, Vie  
Sociale,  
Autonomie et  
Accès aux soins

- **FAH**: Foyer d'accueil et d'hébergement
- **FAI**: Foyer d'accueil individualisé
- **LOGEAC**: Logement Accompagné
- **SAVS**: Service d'Accompagnement à la Vie Sociale
- **SASP**: Service d'Accompagnement et de Soutien à la Parentalité
- **Habitat inclusif (Appartements Ker'Âge)**: Dispositif de droit commun composé d'appartements semi-collectifs pour travailleurs d'ESAT en retraite
- **MAS**: Maison d'accueil spécialisée
- **FAM**: Foyer d'accueil médicalisé
- **FDV**: Foyer de vie

**Source** : Construction personnelle.

La carte ci-après (figure 9) permet de localiser l'ensemble des établissements et services de l'association en divers points du département :

**Figure 9 : Carte des établissements et services médico-sociaux**



**Source :** Service Communication-Adapei de Loire-Atlantique.

Sur cette carte, les établissements et services sont représentés par leur pictogramme d'identification sectorielle. Nous y observons, une relative concentration des établissements et services médico-sociaux sur l'urbain et le péri-urbain, c'est-à-dire Nantes et son agglomération (St Herblain, Orvault, La Chapelle-sur-Erdre, Rezé...) tandis que l'offre est plus éparse, voire parfois absente en zone rurale, ici, au Nord (Pays de Châteaubriant et d'Ancenis, Blain/Nort-sur-Erdre notamment) et au Sud du département (Pays de Retz à Chéméré et Arthon-en-Retz par exemple ; Gétigné, Montbert, Vallet, Legé...). Nous y reviendrons au chapitre 5.

**Après ces éléments sur les métiers et les lieux d'implantation des établissements et services de l'Adapei, intéressons-nous, à sa structure organisationnelle.**

L'organigramme de l'Adapei de Loire-Atlantique rend compte des liens et relations opérationnelles, fonctionnelles et hiérarchiques de travail entre les directions et explicite la place et fonction de chacun dans l'association. Le siège social composé de la direction générale et de directions des fonctions supports (RH, Finance, Développement, Qualité, Communication, Systèmes d'information, Fonds de dotation ...), joue un rôle déterminant dans le pilotage des missions techniques, globales et stratégiques définies dans le cadre des politiques et orientations associatives du Conseil d'Administration, des évolutions et enjeux du secteur médico-social. Positionné dans un rôle d'appui-conseil et d'expertise aux directions opérationnelles (directeurs de territoire, responsables des établissements et services) en accompagnement direct des personnes en situation de handicap, le siège social leur apporte au quotidien, conseil, soutien technique, logistique suivant les champs de compétences des directions supports sollicités. Sur cette figure (figure 10) qui représente l'organigramme de l'association, l'organisation fonctionnelle, les fonctions supports et les pôles ressources sont sous la responsabilité du directeur général, lui-même en lien hiérarchique du Conseil d'Administration. Les pôles ressources, en soutien aux établissements et services, proposent des dispositifs spécifiques d'accompagnement. Pour ce qui est de l'organisation fonctionnelle/métiers composée des directions de territoire, nous apportons au chapitre 5, davantage de précisions sur cette organisation matricielle en « territoires métiers » (Agglo Nantes, Nord Loire et Sud Loire pour les territoires).

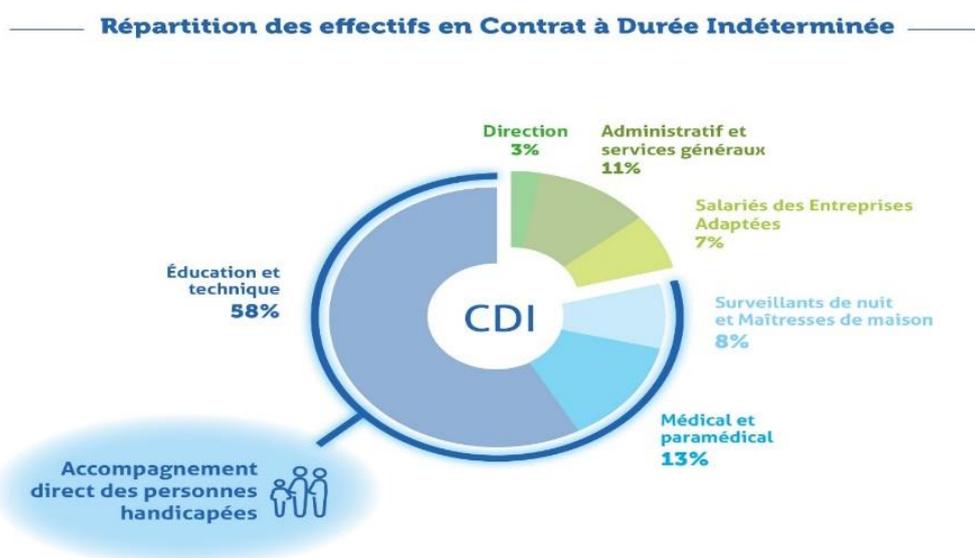
**Figure 10 : Organigramme de l'Adapei de Loire-Atlantique**



**Source :** Service Communication-Adapei de Loire-Atlantique.

**En termes de personnel**, la conduite de ces différentes activités est réalisée par quelques 1682 professionnels salariés dont 1480 en CDI au 31/12/2019. L'essentiel du personnel est dédié à l'accompagnement direct des personnes handicapées (personnel éducatif et technique de type AMP, éducateurs spécialisés, ...) comme le montre le graphique 2 ci-après :

**Graphique 2 : Répartition des effectifs salariés en CDI**



**Source :** Rapport social et financier- PV AG 2020 (Adapei de Loire-Atlantique).

En termes **financiers**, l'association gère un budget global de 106 000 000 € au 31/12/2019 composé à hauteur de 64% de financements publics provenant de l'ARS et du Conseil départemental de Loire-Atlantique, autorités de financement et de contrôle des politiques sociales du handicap avec lesquelles, un contrat pluriannuel d'objectif et de moyen (CPOM) tripartite est signé pour la période 2019-2023. Les autres ressources de l'association proviennent de l'aide aux postes de la DIRECCTE pour les travailleurs handicapés (13%), de la participation des résidents des structures d'hébergement (5%), de la vente des produits des ESAT (12%) ou d'autres produits financiers (6%). Nous y reviendrons au chapitre 6.

Dans le point suivant, nous restituons en quelques grandes lignes, l'immersion dans le terrain.

### 3.2. L'immersion dans le terrain : place (s) et légitimité du chercheur CIFRE dans l'organisation

Notre thèse de doctorat en Sciences de Gestion s'est déroulée en contrat CIFRE du 01 juin 2017 au 31 mai 2020 au sein de l'Adapei de Loire-Atlantique. L'immersion dans le terrain permet d'observer *in situ*, de regarder, d'assister à des réunions, de participer à la vie de l'organisation, à l'avancement de projets ; de recueillir des non-dits, des documents qui éclairent les questionnements de recherche. C'est donc au travers de ce rapport et présence sur le terrain, des places que nous avons occupées au sein de l'association, que nous avons pu faire émerger la connaissance ; bref construire chemin faisant l'objet de recherche et les réflexions que nous en livrons a posteriori dans ce manuscrit. Dans le cadre de cette recherche, nous avons intégré le siège social de l'association, à Nantes, avec un rattachement hiérarchique au Directeur Général par ailleurs, responsable scientifique de la thèse en entreprise. Ce positionnement dans l'organisation a été à la fois facilitateur et contraignant dans l'accès au terrain, dans la perception que les acteurs pouvaient avoir de notre mission (*une étude commanditée par la direction générale ? qu'est-on venu questionner, voire « fouiner » ?*). Etant à l'initiative de la démarche de recherche, il a fallu prêter une attention particulière aux demandes des acteurs ce qui a été possible grâce aux premiers entretiens exploratoires.

Sans réduire ces trois années de terrain à quelques situations, évènements, nous mettons en avant et commentons quelques-unes de nos activités qui nous semblent avoir eu un impact réel sur la construction de l'objet de recherche. Il nous paraît, en effet, important, outre la réflexivité du chercheur immergé, les biais et précautions à prendre en compte dans ce type de recherche<sup>167</sup>, de relater, *ex post*, le déroulement de l'immersion qui s'est adaptée au fil du temps, aux contraintes et opportunités du terrain afin d'éclairer le lecteur sur le contexte de notre recherche. Nous pouvons ainsi évoquer :

- **L'observation passive<sup>168</sup> en septembre 2017 d'un dialogue de gestion entre l'ARS et l'association** : il s'agissait d'une réunion annuelle de suivi des engagements contractuels du CPOM entre des représentants de l'association (DG, DAF, des directeurs de territoire des secteurs d'activité) et des fonctionnaires de l'ARS, sur la base d'un rapport annuel d'étape de l'avancement des objectifs du CPOM, de la situation des établissements et services médico-

---

<sup>167</sup> Voir la section §2.3. *Conditions de scientificité et spécificités des thèses CIFRE.*

<sup>168</sup> L'observation est « *un mode de collecte des données par lequel le chercheur observe de lui-même, de visu, des processus ou des comportements se déroulant dans une organisation, pendant une période de temps délimitée* » (Baumard et al., 2014, p. 277). Plus précisément, l'observation passive ou non participante caractérise les situations dans lesquelles le chercheur ne participe pas à l'activité des personnes observées, ce qui ne signifie pas l'absence d'interactions entre eux. A contrario, l'observation participante caractérise les situations dans lesquelles le chercheur participe à l'activité des personnes observées (Journé, 2018, p. 144).

sociaux gérés par l'Adapei. L'intérêt de cette réunion pour nos interrogations sur les financements publics aux associations et leurs effets sur leur modèle de gouvernance semblait certain mais sa technicité après trois mois de présence dans cette association du secteur médico-social dont on appréhendait encore le « jargon » truffé de sigles, de lois, de décrets, nous a conduit à reconnaître nos lacunes quand il nous a été lancé un : « *mais vous devez connaître ?* ». Ce que nous souhaitons signifier ici, c'est cette perception des compétences supposées de conceptualisation du chercheur-doctorant alors qu'il apprend au fil de l'immersion et de ses documentations ;

- **Collaboratrice du fonds de dotation<sup>169</sup> de l'Adapei de Loire-Atlantique** : A partir de décembre 2017, nous avons motivé et obtenu l'accord du DG, après discussion avec la responsable du fonds de dotation, pour travailler avec elle sur certaines missions clairement identifiées : veille et suivi des candidatures aux appels à projets des fondations d'entreprise, « Opération Brioche » (phases de préparation, semaine de l'opération, ...), commissions d'attribution des fonds dits « Brioche » et ceux issus de mécénat. Au bout de 6 mois de présence, il nous paraissait indispensable d'intégrer un service du Siège pour mieux interagir avec les acteurs de terrain ; les missions du fonds de dotation nous intéressaient ainsi que son ouverture sur l'extérieur (lien avec l'ensemble des établissements, des entreprises mécènes). Nous avons constaté, *a posteriori*, que travailler de manière opérationnelle (accompagner le porteur de projet d'un établissement dans l'élaboration de la réponse à un appel à projets d'une fondation...), et être également rattachée à ce service faisant partie de la direction générale, nous apportait au fil du temps, une certaine « *légitimité opérationnelle* » auprès des acteurs de terrain. La casquette de doctorante s'effaçait parfois au profit de celle de salariée et les échanges s'ouvraient sur des discussions plus profondes en lien avec notre recherche. Nous partageons l'avis de Rouquet et Suquet (2010) qu'il puisse apparaître à certains moments de la recherche, décisif de se voir reconnaître par les acteurs rencontrés, une légitimité opérationnelle : « *On entend par là une légitimité qui ne se réduit pas à un positionnement hiérarchique élevé - ou à une expertise technique supérieur, mais plutôt à la maîtrise des enjeux*

---

<sup>169</sup> Organisme de mécénat créé par l'association, le fonds de dotation « Handicap Agir Ensemble » œuvre dans l'intérêt général. Fondé le 24 juin 2011, son objet est de : « *promouvoir et défendre la dignité et la citoyenneté des personnes handicapées mentales, améliorer le regard de la société sur la personne handicapée mentale et faire reconnaître ses différences, mettre en œuvre toutes les actions nécessaires pour promouvoir ses activités et rechercher les soutiens, notamment financiers, pour permettre la réalisation des missions* ». Le fonds de dotation intervient dans les axes thématiques ci-après : l'accès au sport, l'accès à la culture, le numérique, la médiation animale, l'acoustique et bien-être, les sorties et séjours. Il peut être également sollicité pour le financement de travaux de rénovation des établissements et services médico-sociaux. Le rapport d'activité et financier 2019 indique 395 915 € de dons et 195 projets des personnes handicapées financés sur cet exercice. **Source** : <https://handicapagirensemble.fr/>

*pratiques des acteurs eux-mêmes : il s'agit d'être utile et efficace ! »<sup>170</sup>*. Mais le risque de cette légitimité opérationnelle que Berry (2000) nomme « phase de socialisation » se trouvait être notre perte de distance du vis-à-vis du terrain, contrôlée par les retraits réguliers (semaine de travail hors de l'association) du terrain et les échanges avec les membres des instances de gestion et de contrôle, des collègues doctorants ou enseignants-chercheurs du laboratoire ;

- **La présentation de nos travaux en mai 2018 lors de la réunion mensuelle du comité de direction (CODIR)** : après quelques entretiens exploratoires avec certains cadres, l'objectif était de susciter l'échange avec ces acteurs clés du système de gouvernance pour connaître leurs attentes. Des pistes de réflexion, sur ce qui était important à prendre en compte selon ces cadres de terrain dans une étude de la gouvernance des associations, en sont ressorties ;
- **L'immersion au bureau de la section « Nantes » dans une posture d'observateur-participant<sup>171</sup>** : nous avons assisté en qualité de membre invité, aux réunions mensuelles de ce bureau entre juin 2018 et septembre 2019. Grâce à notre présence au bureau de section, nous avons gagné en compréhension sur le modèle de gouvernance parentale, le fonctionnement d'une section et de son bureau tout en faisant des rapprochements avec la représentation des sections en CA et Bureau par leurs présidents de section, instances que nous observions par ailleurs. Au gré des réunions, nous avons été amenées à prendre part aux débats, notre avis étant sollicité selon les situations, en lien avec notre statut de chercheure, de salariée sur des questions opérationnelles liées aux dossiers du Fonds de dotation (Opération Brioche, commissions d'attribution, ...), ou du fait de notre présence au Siège (bruits de couloir, informations formelles...). A l'issue de l'immersion, nous avons rendu un rapport à cet échelon de gouvernance locale et présenté un bilan de nos observations, support d'échanges avec les membres du bureau de section qui nous ont encouragés dans la fin de « notre mémoire, de notre stage ». D'ailleurs, tant les salariés que les parents-bénévoles n'hésitaient pas à qualifier notre travail de mémoire, de rapport et à nous considérer comme une jeune stagiaire. Après quelques rectifications, nous avons volontairement laissé cette idée se poursuivre si tant est que cela mettait plus à l'aise les personnes sur notre présence au sein de l'association, mais avons pensé à un travail de vulgarisation de nos travaux ;
- **La coordination d'un numéro du magazine « Papillonnages » sur la gouvernance** : en amont de ce numéro, un article publié par un canal interne, *l'InfoExpress*, mais pour lequel, nous avons reçu très peu de retour. La coordination de ce numéro du magazine à plus large écho,

---

<sup>170</sup> Rouquet et Suquet (2010).

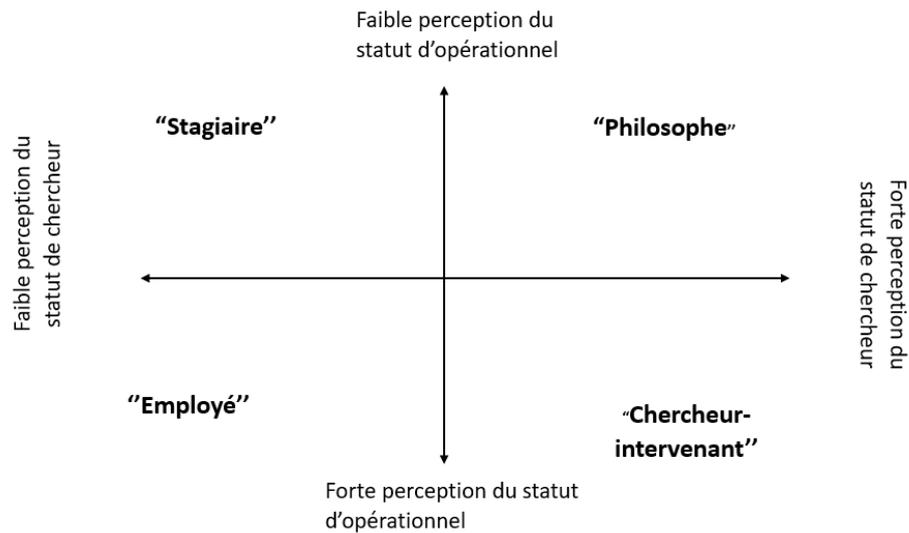
<sup>171</sup> Voir Baumard et al. (2014). C'est la posture globale adoptée pour la recherche dans la mesure où, notre rôle de chercheur a été clairement défini auprès des acteurs ainsi que notre participation à la vie de l'organisation à travers la réalisation de tâches opérationnelles auprès du fonds de dotation.

paru en juin 2019, a été l'occasion pour nous, de vulgariser nos travaux et de montrer l'intérêt des recherches en Sciences de Gestion à l'ensemble des parties prenantes de l'association (bénévoles, salariés, personnes accompagnées, financeurs publics, autres partenaires associatifs, chercheurs, ...) que nous avons interviewées. L'élaboration de ce numéro a, non seulement, servi à la vulgarisation scientifique mais a aussi propulsé notre deuxième phase d'entretiens semi-directifs. Les retours de lecteurs semblaient attester de la nécessité d'un tel exercice et d'une certaine reconnaissance de « l'expertise » de la doctorante ;

- **Séminaire « Unapei 2030 : modèle associatif parental & triple expertise, quelles perspectives ? » de janvier 2020** : Cette journée de réflexion, organisée par l'Unapei à Paris, réunissait quelques associations membres du mouvement. Animé autour de deux tables-rondes, son objectif était de questionner, autour de la table-ronde 1 « *le modèle associatif, des origines aux nouvelles formes d'organisation* », la pérennité du modèle associatif et les nouvelles formes d'organisation émergentes vers lesquelles se dirigent certaines associations membres, venues témoigner, prenant le statut de fondation ou de groupement associatif. Autour de la table ronde 2, « *quel modèle demain pour renforcer la complémentarité de la triple expertise ?* », la réflexion s'est tournée vers la triple expertise (parents, professionnels, personnes accompagnées) et nous sommes intervenues pour exposer la plus-value des associations de parents à partir du cas de l'Adapei de Loire-Atlantique. Nous avons ensuite restitué le séminaire, au niveau régional, lors du CA de l'Unapei Pays de la Loire à la mi-février. Notre participation à ce séminaire, sa restitution, les débats et échanges, les travaux à l'issue des tables-rondes ont constitué autant de perspectives d'ouverture pour notre thèse.

Au regard de la matrice des places du chercheur dans l'organisation (Rouquet & Suquet, 2010), nous observons avoir occupé durant notre immersion, ces places dans l'association suivant que la perception du statut d'opérationnel ou du statut de chercheur par les acteurs était plus ou moins forte (figure 11).

**Figure 11 : La matrice des places du chercheur dans l'organisation**



**Source :** D'après Rouquet et Suquet (2010).

Ainsi, la situation du dialogue de gestion peut illustrer une place de « **philosophe** », de « thésard » dans laquelle la perception du statut du chercheur est forte par rapport à celle du statut d'opérationnel. Cette place peut caractériser aussi les situations dans lesquelles on attend du chercheur des apports théoriques et réflexions sur des concepts ou qu'il en use lui-même « *pour évoluer dans un espace-temps différent au sein de l'organisation* » pour analyser les archives, évaluer et observer les événements dans la durée, les remettre en perspective théorique, les consigner, etc. Alors que l'immersion dans le bureau de la section Nantes montre une place de « **stagiaire** », d'une « jeune » qui est en apprentissage qu'on aidera du mieux, et ce, généralement dans l'esprit des parents-bénévoles et de quelques salariés. Ce qui en soi, selon Rouquet et Suquet (2010), n'est pas mauvais pour la recherche afin de s'insérer dans un groupe, gagner la confiance des interlocuteurs, faire oublier son positionnement (rattachement hiérarchique au DG ici par exemple) et développer ensuite une légitimité opérationnelle. Nous avons pu ainsi occuper alternativement les places « **d'employé** » et de « **chercheur-intervenant** » durant l'immersion. Dès lors, des trajectoires multiples peuvent apparaître au cours d'une même immersion que doit pouvoir gérer (tensions possibles entre les places par exemple) le chercheur immergé en même temps, en évoluant de place en place, d'une dynamique de positionnement à un autre.

La dernière section rend compte de l'analyse de nos données empiriques **(3.3.)**.

### 3.3. L'analyse des données empiriques : trois méthodes qualitatives mobilisées

Nous présentons ici, les données co-produites et collectées ainsi que les méthodes d'analyse mobilisées. La co-production des données primaires s'est réalisée via des entretiens semi-directifs et des observations dont les prises de note sont notamment venues appuyer les restitutions officielles de réunions dénuées de leur teneur émotionnelle et réactions à chaud. La seconde nature de données collectées est dite secondaire, car provient de sources documentaires avec lesquelles, nous n'avons eu aucune interaction. Il s'agit essentiellement de rapports divers de l'association, de documents des instances de gouvernance et de direction. Nos choix et arbitrages de méthodes d'analyse de ces données sont explicités.

#### 3.3.1. Les données d'entretiens semi-directifs et leur analyse en deux phases

L'entretien de recherche de type individuel se caractérise par une rencontre interpersonnelle entre au moins deux personnes, un intervieweur et un interviewé et donne lieu à une interaction essentiellement verbale (Demers, 2003, p. 182). Il peut être considéré comme « *une conversation avec un objectif, un dispositif de face-à-face où un enquêteur a pour objectif de favoriser chez un enquêté la production d'un discours sur un thème défini dans le cadre d'une recherche* » (Gavard-Perret, Haon, et al., 2018, p. 86). Suivant le niveau de structuration de l'interaction et le degré d'exploration recherché, il peut être directif, semi-directif ou non directif. L'entretien semi-directif nous apparaît comme un juste compromis de mode d'entretien marqué par une non-directivité de l'investigateur à l'égard du sujet. Il peut se définir comme un entretien dans lequel, « *le chercheur amène le répondant à communiquer des informations nombreuses, détaillées et de qualité sur les sujets liés à la recherche, en l'influençant très peu, et donc avec des garanties d'absence de biais qui vont dans le sens d'une bonne scientificité* » (Romelaer, 2005, p. 102). Conduit à l'aide d'un guide d'entretien, alternant des phases de questions, reformulations et de relances, l'entretien semi-directif favorise la mise en place de stratégies d'analyse comparative et cumulative entre les répondants. En termes de nombre d'entretiens à réaliser, la littérature (Gavard-Perret, Haon, et al., 2018, p. 91; Romelaer, 2005, p. 105) ne prévoit pas de norme précise si ce n'est que la multiplication des entretiens peut avoir un intérêt dans une visée de repérage statistique ou de test d'hypothèses ; autrement, il doit être recherché la variété des profils d'enquêtés, la pertinence par rapport au sujet de recherche et à la méthode choisie ainsi que la saturation théorique et sémantique comme optimum pour mettre fin à la collecte des données par entretien.

Sur notre terrain de recherche, nous avons réalisé 40 entretiens (39 semi-directifs et un de groupe) dont 31 enregistrés avec l'accord des personnes enquêtées et le reste n'a pu l'être pour divers motifs : refus d'enregistrement, conditions peu favorables (entretiens téléphoniques, interview de personnes

accompagnées avec recommandation de l'équipe professionnelle de ne pas enregistrer) nous garantissant une analyse approfondie des données recueillies auprès de différentes parties prenantes. Nous avons rencontré en interne, les anciens administrateurs et ceux en cours de mandat, les salariés à divers niveaux de responsabilité (directeurs de territoire, directeurs du siège, responsables d'établissement(s), chef de service<sup>172</sup>, éducateur spécialisée ...) et un groupe de 10 personnes accompagnées. Pour appréhender le contexte plus large dans lequel prend place le phénomène étudié, en dehors de l'association, ce sont d'autres administrateurs et salariés d'associations du secteur, l'Unapei et les pouvoirs publics<sup>173</sup> qui ont pris part à notre dispositif d'enquête. Le tableau suivant (tableau 17) fait le point du nombre d'entretiens semi-directifs réalisés par catégorie de personnes interviewées :

**Tableau 17 : Répartition des entretiens réalisés par catégorie d'acteurs**

Catégorie d'acteurs	En interne à l'Adapei 44			Hors Adapei 44		
	Salariés	Administrateurs	Personnes accompagnées	Salariés	Administrateurs	Financeurs publics
Nombre d'entretiens	17	12	1	6	3	1

**Source :** Construction personnelle.

Au cours de trois campagnes d'entretien<sup>174</sup>, notre canevas ou guide a évolué, s'améliorant en intégrant de nouvelles thématiques, de nouveaux questionnements, se saturant ainsi progressivement au fur et à mesure des retranscriptions et que nous gagnions en connaissances théorique et empirique et en informations. Etant par nature subjectives, les données d'entretien ont pu être « *reliées au réel* » (Romelaer, 2005, p. 124) via la triangulation (Allard-Poesi, 2003) entre elles et avec les autres données collectées au moment de l'analyse.

Les propos suivants exposent les méthodes mobilisées pour l'analyse des données d'entretien en deux phases successives et complémentaires, la première étant au cœur de notre démarche d'analyse.

<sup>172</sup> Nous avons rencontré un seul chef de service qui a refusé notre demande d'enregistrement. S'exprimant lentement pour nous laisser le temps de prendre des notes, nous avons codé 5 verbatims de cet entretien. En outre, nos demandes auprès de responsables d'établissement pour organiser des focus group avec les équipes ont été acceptées mais reportées à la dernière minute pour des urgences (cas de deux réunions).

<sup>173</sup> Nous n'avons rencontré que des interlocuteurs du Conseil Départemental. Nos multiples relances à l'ARS pendant 2 ans ont fini par aboutir sur une proposition de date pour le 17 mars 2020 en pleine crise COVID. L'ARS étant au cœur de la crise, l'entretien a été annulé dès le 13 mars 2020.

<sup>174</sup> La campagne n°1, étalée dans le temps, s'est déroulée entre fin juin 2017 jusqu'en octobre 2018 (avec de premiers entretiens exploratoires), la campagne n°2 plus concentrée a eu lieu de janvier à mars 2019 et la troisième et dernière campagne, de juillet 2019 à mars 2020.

### 3.3.1.1. La méthode « Gioia » au cœur de l'analyse des entretiens semi-directifs

Inscrite dans la tradition de recherche qualitative de courant interprétativiste, la « méthode Gioia »<sup>175</sup> a été initiée par Gioia et Pitre (1990), développée dans les travaux suivants (Corley & Gioia, 2004) puis officiellement décrite en 2012 (Gioia et al., 2013). Elle vise à faire émerger de nouveaux concepts ou un modèle processuel d'un phénomène organisationnel à partir du sens qu'en donnent les acteurs. Pour cela, Gioia et al. (2013) considèrent l'organisation comme *socialement construite*<sup>176</sup> et l'étude du processus de cette construction sociale « *implique de s'intéresser davantage aux moyens par lesquels les membres de l'organisation construisent et comprennent leurs expériences, qu'au nombre ou fréquence d'occurrences mesurables* »<sup>177</sup>. Leur démarche de recherche, profondément inductive, repose sur les principes méthodologiques des théoriciens de la *grounded theory* (Glaser & Strauss, 1967; Strauss & Corbin, 1998)<sup>178</sup>, autrement dit, la théorie enracinée qui est une méthode permettant de faire émerger une théorie à partir de données empiriques (Garreau, 2012). La théorie enracinée est, à la fois, considérée comme un processus de recherche et le résultat de ce processus- c'est-à-dire, une théorie enracinée empiriquement dans des données (Walsh, 2015, p. 40).

Développée par Glaser et Strauss (1967), la théorie enracinée se définit comme « *une méthodologie d'analyse générale liée à la collecte des données, qui utilise un jeu de méthodes systématiques pour générer une théorie inductive sur une aire substantive* » (Garreau, 2012). Dès lors, son but ultime « *est la découverte et la construction (plutôt que la vérification) d'une théorie, i.e. le développement de catégories conceptuelles ou/et de leurs propriétés à partir de données qui sont utilisées pour illustrer les concepts qu'elles ont permis de mettre en évidence* » (Walsh, 2015, p. 42). C'est d'ailleurs pour la capacité d'innovation théorique qu'elle permet, que Gioia et ses collègues la mobilisent, en suivant quelques procédures méthodologiques de la théorie enracinée, comme celles mises en avant par Guillemette (2006) : la suspension temporaire du recours à des cadres théoriques existants, la façon

---

<sup>175</sup> Des auteurs français (Mbengue et al., 2014, p. 347) l'identifient comme une méthode en recherche qualitative pour modéliser un processus sur un cas unique.

<sup>176</sup> Gioia et al. (2013) l'entendent au sens de Berger et Luckmann (1966), Schutz, (1967) et Weick (1969, 1979). Or, l'un des torts de la théorie de la construction sociale (Berger et Luckmann, 1966) classée dans la « galaxie constructiviste » des nouvelles théories sociologiques, est de ne pas spécifier son inscription dans un cadre épistémologique, en l'occurrence, le constructivisme. Ces nouvelles théories sociologiques de construction sociale de phénomènes sociaux d'ordre ontologique ne constituent pas des paradigmes épistémologiques (différence fondamentale avec les épistémologies constructivistes sur l'ontologie), selon Avenier et Gavard-Perret (2018, p. 42). Ayant précisé cela, le choix de cette méthodologie s'est davantage effectué sur la base de son inscription dans les paradigmes épistémologiques interprétativistes partageant avec les épistémologies constructivistes, les mêmes hypothèses fondatrices épistémiques (*est connaissable, l'expérience vécue, interdépendance entre sujet connaissant et ce qu'il étudie et pouvoir constitutif de l'intention dans l'expérience du monde*) que le supposé rattachement de la théorie de la construction sociale de la réalité à un quelconque paradigme épistémologique constructiviste.

<sup>177</sup> Traduction libre de Gioia et al. (2013).

<sup>178</sup> Les théoriciens de la GT préconisent de réaliser en alternance et en interaction les opérations de collecte des données, et ce, du début à la fin de la réalisation de la recherche.

particulière de préciser l'objet de recherche, l'interaction circulaire entre la collecte et l'analyse des données, les procédures d'analyse favorisant l'ouverture à l'émergence. Dès lors, pour Gioia et ses collègues, l'étude approfondie d'un cas unique choisi pour son potentiel révélateur est plus appropriée, pour faire émerger le nouveau modèle de compréhension du phénomène par des phases itératives en alternant induction et abduction, contrairement aux études de cas multiples à visée comparative de la méthode d'Eisenhardt, répondant, par ailleurs, à d'autres objectifs : (tableau 18).

**Tableau 18 : Méthodes de recherche qualitative à base d'étude de cas**

Caractéristiques des méthodes	La méthode d'Eisenhardt	La méthode Gioia
<b>Principale référence méthodologique</b>	Eisenhardt (1989)	Gioia et al. (2013)
<b>Inspirations méthodologiques centrales</b>	Yin (2009) sur la recherche en étude de cas mais aussi Miles & Huberman (1994) Glaser et Strauss (1967)	Glaser et Strauss (1967) ; Strauss & Corbin (1998) sur la théorie enracinée
<b>Fondements épistémologiques et Buts</b>	<i>Hypothèses post-positivistes</i>	<i>Hypothèses interprétativistes</i>
	-But : développer une théorie sous forme de propositions testables	-But : capturer et modéliser la manière dont les acteurs font sens
	-Recherche de faits (par exemple, emphase sur les entretiens de type salle d'audience)	-Recherche des compréhensions des acteurs sur les événements organisationnels
	<i>Résultat</i> : théorie nomothétique	- <i>Résultat</i> : modèle processuel/ nouveau concept
<b>Logique de la méthode</b>	<i>Design maximisant la crédibilité de nouveauté</i>	<i>Un design pour la révélation, la richesse, la fiabilité</i>
	- Plusieurs cas (4 à 10) choisis pour être nettement distinct sur une dimension clé (par exemple, performance) mais similaires sur les autres	- Cas unique choisi pour son potentiel révélateur et richesse des données
	-Données d'interview avec divers informateurs	- Entretiens en temps réel et observation
	<i>Mode d'inférence</i> : Déduction	<i>Mode d'inférence</i> : Induction (pour le traitement des données) - Abduction (phase d'analyse théorique)
	-Identifier les éléments distinctifs des performances des cas construits sur des comparaisons de cas croisés	Créer une « structure de données » en abstraction progressive commençant avec les codes de premier ordre de l'informateur et construire les thèmes de second ordre et dimensions agrégées
	Validité et fiabilité de plusieurs chercheurs, triangulation des données	- Rôles d' <i>insider-outsider</i> , vérifications entre chercheurs, triangulation des données

**Source** : Adapté et traduit de Langley et Abdallah (2011).

Fondée sur un paradigme épistémologique post-positiviste, la méthode d'Eisenhardt propulsée par son article fondateur de 1989, vise le développement d'une théorie sous forme de propositions testables, l'objectif, étant de construire à partir d'étude de cas, une théorie fondamentalement nouvelle ou d'améliorer une théorie existante, en réponse à des questions de type « comment ? », par exemple. Cette méthode ne procède pas moins par raisonnement inductif (comme la méthode Gioia), puisqu'il y est question de générer un ensemble de propositions formelles appuyées par des études de

cas. Elle s'inscrit dans deux traditions méthodologiques : la *grounded theory* (théorie enracinée) de Glaser et Strauss (1967), point commun avec la méthode « Gioia », et l'étude de cas, selon Yin ((2018), pour la plus récente édition), pour sa logique de réplication. Cette logique de réplication nécessite un nombre substantiel d'unités d'analyse comparatives ou de cas ; cas qu'Eisenhardt (1989) considère, comme une situation de gestion ou plus étroitement, un groupe ou une organisation, et préconise de recourir à des études de cas multiples soigneusement sélectionnées, entre quatre à dix cas. Dans le design d'étude des cas multiples, l'auteure élabore au préalable, par déduction, un construit conceptuel ou une phase exploratoire ou pilote qu'elle mobilise ensuite pour l'analyse des données empiriques. Dans cette méthode, la théorie générée est une théorie testable, généralisable, logiquement cohérente et empiriquement valide, contrairement aux études de cas unique conduisant à une théorie plus idiosyncratique au cas (Eisenhardt *in* (Gehman et al., 2018)). Point de démarcation essentiel entre les deux méthodes puisque Gioia et ses collègues, s'éloignent eux, des termes de généralisation, fiabilité et de validité, leur préférant ceux de crédibilité (triangulation des données, vérification des données entre chercheurs de l'équipe de recherche...) et transférabilité (description détaillée, concepts générés reflétant des principes transférables à d'autres domaines).

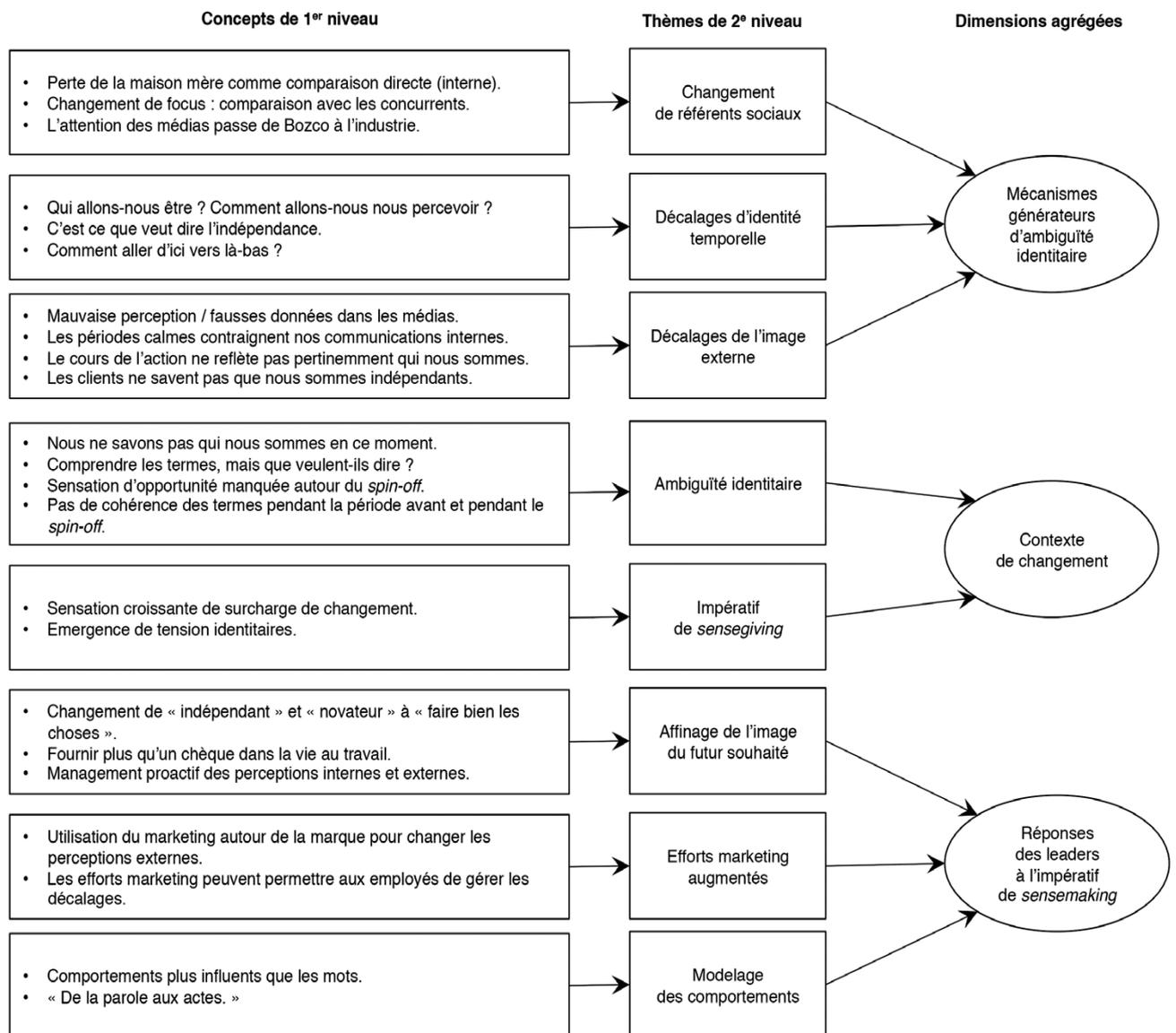
Les deux méthodes, dont les principales caractéristiques ont été consignées dans le tableau 18, ont en commun, une immersion profonde dans le phénomène étudié en vue de construire une théorie enracinée à base d'étude de cas mais qu'oppose en résultat final, la construction d'une théorie nomothétique d'un côté (méthode d'Eisenhardt) et celle d'une théorie idiographique de l'autre (méthode Gioia). Pour toutes les raisons méthodologiques, épistémologiques et les objectifs de l'étude de cas en cohérence avec notre démarche de recherche, nous avons opté pour la méthode Gioia. Très concrètement, comment se met-elle en œuvre ?

**Déroulé de la méthode :** Rappelons-le, la méthode « Gioia » vise à faire émerger un modèle processuel ou de nouveaux concepts, à partir du sens qu'en donnent les acteurs. Elle repose sur deux principes : (1) les acteurs ou membres de l'organisation sont des « agents connaissants » (*knowledgeable agents*), c'est-à-dire qu'ils peuvent expliquer leurs pensées, leurs intentions et leurs actions et (2) le rôle du chercheur est de leur donner la parole, de collecter et d'analyser leurs propos, pour y découvrir, des concepts et des liens qui pourraient leur échapper afin de formuler des concepts théoriquement pertinents. A partir de ces données, le chercheur identifie ou construit des modèles en procédant par deux étapes : la construction de la structure de données (*data structure*) et la recherche des interrelations dynamiques (*dynamic interrelationships*) entre les concepts de la structure de données. La construction de la structure de données (**étape 1**), sous forme de tableau, s'obtient en organisant les données issues des entretiens en catégories de premier (1<sup>er</sup>) et de second (2<sup>nd</sup>) ordre. Les catégories ou concepts de 1<sup>er</sup> ordre sont identifiés de préférence par des phrases courtes ou des mots

littéralement employés par les individus. Des centaines de catégories peuvent ainsi apparaître dès le traitement des premiers entretiens pour être, ensuite, réduites à une quantité plus facilement gérable, entre 25 et 30. Ces concepts de 1<sup>er</sup> ordre sont similaires au procédé de codage ouvert de Strauss et Corbin (1998) dans lequel les catégories sont uniquement descriptives (par exemple, la motivation des salariés, comme l'illustre Allard-Poesi, (2003)). A partir de ces concepts de 1<sup>er</sup> ordre, il s'agira pour le chercheur de « monter en conceptualisation » pour identifier (par induction) une structure plus profonde (*deeper structure*) de ces données, afin de définir les concepts de 2<sup>nd</sup> ordre émergeant des thèmes constitutifs des concepts de 1<sup>er</sup> ordre décrivant le phénomène observé.

Les concepts de 2<sup>nd</sup> ordre correspondent au codage axial de Strauss et Corbin (1998) qui regroupe une catégorisation plus abstraite et plus explicative, un codage de second niveau classant les catégories descriptives initialement développées en catégories supérieures dites « méta-catégories » ou métadonnées (Allard-Poesi, 2003). Ces concepts de 2<sup>nd</sup> ordre permettront au chercheur par un retour à la théorie (par abduction) de construire des dimensions agrégées (*aggregate dimensions*). L'ensemble de ces concepts, de premier et de second ordre et des dimensions agrégées représente la **première étape** de l'analyse, la structure de données (*data structure*) construite comme suit :

**Figure 12 : La structure des données dans la méthodologie Gioia.**



**Source :** Traduction reprise de Mbengue et al. (2014, p. 349).

Cette structure de données montre une représentation graphique de la progression des données brutes (des phrases courtes vers des thèmes puis vers des concepts théoriques) mais ne permet pas, selon Gioia et al. (2013), de saisir les relations entre les thèmes. La seconde étape de l'analyse consiste donc à dépasser l'image statique de la structure de données pour s'intéresser à la dynamique du phénomène étudié, en construisant un modèle inductif qui montre les relations dynamiques (*dynamic interrelationships*) entre les concepts en reliant entre eux, les concepts de second ordre (**étape 2**).

Nous avons déployé la méthodologie dite à la « Gioia » pour l'analyse des entretiens (canal privilégié pour recueillir la parole des acteurs) enregistrés, en procédant, de manière inductive, à la construction de la « structure des données ». En termes de volumes, ce sont quelques 500 pages de retranscription

d'entretiens que nous avons codés à 90%<sup>179</sup> avec une moyenne de 20 verbatims codés par entretien, pour faire ressortir les concepts de 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> ordre. Nous avons utilisé le logiciel Excel et ses fonctions de filtrages et de tableaux croisés dynamiques pour identifier les liens entre les différents concepts. Nous avons défini des filtres d'analyse pour un premier niveau de codage, en nous intéressant, au statut de la personne interviewée, à la temporalité de l'extrait et à la fonction du verbatim (tableau 19) :

**Tableau 19 : Filtres d'analyse**

Filtres d'analyse
<b>Statut de l'interviewé (e)</b> : poste ou fonction occupée
<b>Temporalité du verbatim</b> : ce qui est dit relève-t-il du passé, du présent ou d'un futur espéré ?
<b>Fonction du verbatim</b> : à quoi sert le verbatim ? À décrire, expliquer ? Exprimer un besoin, évoquer un frein, une proposition ? L'interviewé y raconte-t-il une anecdote ?

**Source** : Construction personnelle.

Puis, nous avons ressorti les concepts de 1<sup>er</sup> ordre, en suivant les recommandations méthodologiques (par une courte phrase reprenant les mots des acteurs, exemple : qualités du bon manager, besoin d'évoluer vers des modes agiles, ...), sans pour autant, parvenir à la quantité gérable de 25 à 30 concepts de 1<sup>er</sup> ordre, que préconisent les auteurs. Des centaines de concepts de 1<sup>er</sup> ordre ont émergé de notre codage, doublons compris. Nous avons codé de la même façon les extraits véhiculant la même idée. C'est le cas des concepts 1<sup>er</sup> doublons : « *limites de l'organisation territoriale, méfiance, précarité des solutions d'accueil temporaire* », par exemple. Nous avons regroupé par agrégation, l'ensemble des concepts 1<sup>er</sup>, en 24 concepts de second ordre (encadré 9) :

**Encadré 9 : 24 concepts de 2<sup>nd</sup> ordre**

- Accompagnement, Climat social, Communication, Compétences ;
- Finance, Financements publics, Fonctions de gouvernance ;
- Gouvernance, Gouvernance/Dirigeance ;
- Inaction, Instances de dirigeance, Instances de gouvernance, Intelligence collective ;
- Leadership, Management, Militantisme ;
- Partenariat, Participation des personnes accompagnées, Pilotage, Principes de gouvernance, Projet ; Renouvellement, Ressources Humaines, Sens.

**Source** : Construction personnelle.

<sup>179</sup> Seules les réponses des personnes interviewées ont été codées. Nos interventions (questions, relances) et les éléments biographiques n'y figurent quasiment pas.

C'est l'ensemble de ces concepts de 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> ordre qui a servi à construire, la structure de données. Nous en présentons, un extrait très synthétique dans le tableau ci-après (tableau 20), les résultats complets et détaillés, étant disponibles à l'annexe 3.

**Tableau 20 : Concepts de 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> ordre issus de l'analyse des entretiens**

Concepts de 1 <sup>er</sup> ordre	Concepts de 2 <sup>nd</sup> ordre
Nécessité d'une inclusion à la mesure des capacités des personnes Précarité des solutions d'accueil temporaire	Accompagnement
Baronnie des sections et établissements Méfiance	Climat social
Flou sur les circuits de décision et d'information Harmoniser le sens des mots employés dans l'association	Communication
Faire monter en compétences, les cadres par la formation Nécessité de spécialiser les administrateurs par problématique	Compétences
Gestion contrôlée et gestion propre Nécessité de distinguer le budget associatif du budget de fonctionnement des établissements	Finance
Influence de la puissance publique sur la gouvernance Lien entre CPOM et Gouvernance	Financements publics
Nécessité de coordonner la double casquette administrateur/parent Le métier de président d'association	Fonctions de gouvernance
Caractère systémique de la gouvernance Enjeux de gouvernance	Gouvernance
Nécessité de préserver l'organisation sablier Garantir la cohérence entre les niveaux politique et technique	Gouvernance/Dirigeance
Résistance au changement Politique de gribouille des pouvoirs publics	Inaction
Conseil de direction vs comité de direction Evolution terminologique des réunions DT en comité de direction sans réelle transformation	Instances de dirigeance
Nécessité de questionner les votes en CA Nécessité d'ouvrir les CA associatifs à d'autres partenaires	Instances de gouvernance
Une gouvernance propice à l'émulation et à la créativité Nécessité d'une réflexion sur les passerelles entre secteurs	Intelligence collective
Omnipotence Qualités du bon manager	Leadership
Ancrage de pratiques managériales sur le territoire Besoin d'évoluer vers des modes agiles	Management
Fondement de l'engagement associatif Investissement des administrateurs	Militantisme
Fortes incitations des pouvoirs publics au regroupement d'associations Candidature interassociative, atout pour remporter les appels à projets	Partenariat
Difficulté d'intégration des personnes accompagnées au CA Intérêt du CVS pour l'expression des personnes handicapées	Participation des personnes accompagnées
Nécessité de transversalité entre les niveaux politique et gestionnaire Organisation territoriale, outil pertinent de transversalité et de gestion	Pilotage
Principe de représentativité en CA Principe de préservation de la complémentarité de l'action politique et gestionnaire	Principes de gouvernance
Croissance de l'asso en réponse aux besoins d'accueil des personnes Recrutement du DG, condition à la prise de présidence	Projet
Crise profonde d'engagement des parents Identifier les bonnes pratiques de renouvellement d'adhérents dans les assos du mouvement	Renouvellement
Besoin de valoriser les contributions des professionnels Implication des professionnels dans la transformation du territoire	Ressources Humaines
Vision du rôle du DT Sens profond de la présidence	Sens

**Source :** Construction personnelle.

Ce tableau 20 montre un aperçu de la construction par étape, des concepts de premier et de second ordre. Dans un premier temps, nous avons déterminé les concepts de 1<sup>er</sup> ordre et dans un deuxième temps, procédé à leur regroupement au sein de concepts de second ordre. La réflexion théorique par abduction (retour à la littérature) est la prochaine étape de la méthode. Toutefois, à ce stade de l'analyse (concepts 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> dégagés), les liaisons dynamiques entre les concepts n'étant pas perceptibles, nous avons effectué un double codage des concepts de second ordre : à un concept de second ordre, nous en avons associé un autre, ce qui fut le cas de 174 verbatims, soit près du tiers de l'ensemble des verbatims codés. Des tableaux croisés dynamiques et des tris multiples et sélectifs (3<sup>ème</sup> niveau de codage) ont servi à mettre en évidence ces liens dynamiques entre concepts de second ordre et à révéler les dimensions d'analyse pertinentes de la gouvernance propres à notre terrain de recherche.

Nous exposons par la suite, le second niveau de l'analyse à l'aide du logiciel Tropes.

### 3.3.1.2. L'analyse « assistée » des entretiens avec le logiciel Tropes

Le second niveau d'analyse des données d'entretiens s'est déroulé avec le logiciel Tropes (version 8.5 de décembre 2018). Tropes effectue « *un traitement complexe du texte visant à affecter tous les mots significatifs à de grandes catégories lexicales, à analyser leur répartition en sous-catégories (catégories de mots, classes d'équivalents), à étudier l'ordre d'arrivée à la fois à l'intérieur des propositions (relations, actants et actés) et sur l'intégralité du texte (graphe de répartition, rafales, épisodes, propositions remarquables)* »<sup>180</sup>. En procédant ainsi, le logiciel opère, selon Piolat et Bannour (2009), une série d'analyses stylistiques, syntaxiques, sémantiques, pour en donner des chiffrages et des représentations graphiques. Fallery et Rodhain (2007) le considèrent comme une approche linguistique d'analyse de données textuelles. Le discours, étant le reflet d'un acte d'énonciation, il existe des connections entre système linguistique et système cognitif et le logiciel Tropes permet d'interroger, non seulement, les aspects liés à la cohérence référentielle du texte (substantifs, signes linguistiques), mais aussi ceux relatifs à son contexte d'énonciation (verbes, adverbes, conjonctions, connecteurs). Le logiciel Tropes permet donc de « *définir les styles de discours utilisés* » (Glémain, 2019) et de fournir la structuration du discours, les modes d'argumentation et de légitimation ou encore son système d'énonciation (Seignour, 2011). Il est possible avec ce logiciel, de connaître sur le contenu d'un texte, son style (argumentatif, énonciatif, descriptif ou narratif), les méta-catégories lexicales (verbes, connecteurs, modalisations, adjectifs, adverbes, pronoms personnels), les thèmes et concepts du texte<sup>181</sup> ou encore la chronologie du discours.

---

<sup>180</sup> Manuel de référence du logiciel (version 8.4), p. 50.

<sup>181</sup> Grâce aux fonctions « univers de référence 1, 2 ; références utilisées ; relations ou scénario ».

A mi-parcours de l'analyse manuelle avec la méthodologie « Gioia », plus précisément après l'identification de tous nos concepts de 1<sup>er</sup> ordre, nous avons entrepris de nous faire assister d'un logiciel d'analyse de contenu sémantique, optant pour Tropes qui, contrairement à Alceste ou Nvivo<sup>182</sup>, permet de « saisir le texte « en intention » et de reconstruire les mondes possibles du locuteur en explorant les significations inscrites dans chaque fragment du texte » (Fallery & Rodhain, 2007), ce qui nous rapproche de la méthodologie « Gioia » où il faut « laisser parler » les données brutes pour rechercher ce qui fait sens dans le matériau (Juban et al., 2015), et rend complémentaires ces deux méthodes d'analyse. Ainsi, la fonction « propositions remarquables » de Tropes est venue pointer les passages les plus significatifs dans nos verbatims qui ont conduit à l'identification des concepts de 1<sup>er</sup> ordre, attirant notre attention sur les passages qui auraient pu échapper à l'analyse manuelle, avec l'intérêt de pouvoir rectifier les formulations de ces concepts, renforcer et consolider la pertinence de nos codages de 1<sup>er</sup> ordre. Les propositions remarquables ou contractions de texte sont « des propositions qui introduisent des thèmes ou des personnages principaux, qui expriment des événements nécessaires à la progression de l'histoire (attributions causales, des conséquences, des résultats, des buts) » Elles indiquent les parties les plus caractéristiques du texte. Le logiciel a rendu possible une exploitation fine du discours avec un niveau de résultat tout aussi approfondi et détaillé. En outre, le fait de procéder dans l'ordre (analyse manuelle puis analyse assistée par logiciel) permet de légitimer nos intuitions et interprétations que le recours à un logiciel ne devrait pas supplanter. Ayant déjà pris connaissance du matériau d'entretiens, nous les avons regroupés par sujet dominant et par fonction des personnes interviewées pour en faciliter l'analyse par le logiciel Tropes capable d'analyser des textes d'environ 100 pages. Comme avec l'analyse Gioia, les données n'intègrent que les réponses des acteurs. Guidée par la question : en quoi les mots utilisés par les acteurs, placés dans telle ou telle partie du texte, nous renseignent-ils sur leur représentation de la gouvernance ? nous avons soumis nos données au logiciel, en nous focalisant sur les propositions remarquables, dont voici quelques résultats (tableau 21). Nous avons segmenté à l'aide de délimiteurs (codes), les entretiens

---

<sup>182</sup> Avec le logiciel de lexicométrie Alceste, « le corpus à analyser est découpé en une suite de segments de texte et l'on observe la distribution des mots pleins dans ces segments » (Gauzente & Peyrat-Guillard, 2007, p. 35). Il présente l'avantage d'un découpage automatique du texte en unités, aide à réduire considérablement le volume d'information à analyser mais correspond plus à une approche positiviste du rapport entre langage et réalité (Fallery & Rodhain, 2007) qui ne convient pas à notre posture de recherche. Nvivo, logiciel de référence de traitement de données qualitatives permet de réaliser une analyse thématique et donc d'interpréter un contenu. Il offre au chercheur la possibilité de manipuler des masses importantes de documents hétérogènes de façon itérative (allers-retours entre codage et décodage), de gérer les liens entre des verbatims et des catégories en construction (Fallery & Rodhain, 2007), facilitant le travail de l'analyste par des opérations de classement, d'organisation des données. Nous aurions pu l'utiliser en première intention comme Le Berrigaud (2018b, p. 92) pour « obtenir des informations intéressantes sur le codage, en particulier pour vérifier la pertinence de certains codages » mais, ayant déjà repéré nos catégories de 1<sup>er</sup> ordre, l'analyse avec Tropes a permis de replacer les mots dans les phrases et de révéler le message véhiculé par les acteurs dans les discours.

regroupés dans un même fichier. S'il est vrai que l'on s'attend avec le logiciel Tropes à voir des graphes d'acteurs, « étoilés ou aires », la fonction « propositions remarquables » du logiciel semblait davantage en l'instant, répondre à nos besoins analytiques des données d'entretien, tout en nous plaçant dans une représentation spatiale de l'association.

**Tableau 21 : Propositions remarquables issues de l'analyse avec le logiciel Tropes**

Fonction des personnes	Nombre d'entretiens	Code dans Tropes	Sujets dominants	Nombre de propositions remarquables
Anciens administrateurs et président de section	4	Ancien_Admin_1.-- Ancien_Admin_2.-- Ancien_Admin_3.-- Pdt_Section_Ancenis. --	Engagement bénévole Rôle et responsabilités de l'administrateur Fonctionnement des sections Mobilisation, démobilisation des	148 propositions remarquables détectées dont: « bureau de section, orientation, commission d'admission, rencontre des familles, administrateur, motivation, besoin, prise en charge, usagers, ... ».
Présidente Sésame Autisme et Président Apajh 44	2	Pdte_Sésame_Autisme_44.-- Pdt_Apajh_44. --	Partenariat sur le GCSMS Diapason	99 propositions dont : « Accueil, accompagnement, pôles, appels à projets, mandats, convention, association, groupement, administrateur d'un groupement, décision, nombre de parts ... »
Présidente & DG Adapei35 Administratrice section Nantes	2	Pdte_DG_Adapei_35. -- Admin_Section_Nantes.--	Participation des personnes accompagnées à la gouvernance Accompagnement des personnes handicapées à l'autodétermination	122 propositions remarquables dont : « représentativité, participation, décision, ordre du jour, technique, politique, débats, accessibilité, laboratoire d'idées, professionnels, projet (personnalisé d'accompagnement) ... »
Présidents Adapei 44	4	Pdte_Adapei_44.-- Pdt_Adapei_44. (2008-2014). - Pdt_Adapei_44 (1999-2008). -- Pdt_Adapei_44 (1981-1999).	Présidence	233 propositions relevées dont : « motivations (à l'engagement), expertise (des familles), Unapei, responsabilités, démocratie, commissions, intelligence collective, éclairage, outils, erreurs, budget, mission, rôle, l'histoire, financement, solidarité, accueil, directeur général, fonctions, statuts, règlement, ... »
DG Adapei 44 DG Adapei 49 Directeur APF 44 Fonctionnaires Département 44	4	DG_Adapei_44.-- DG_Adapei_49.-- Directeur_APF_44.-- Fonctionnaires_Dptmt_44. --	Gouvernance et financements publics Relations entre associations et pouvoirs publics	169 propositions relevées dont : « gouvernance, dirigeants bénévoles, dirigeants professionnels, vision développement, mettre à mal la gouvernance, collaborations, coopérations, pouvoirs publics, politiques publiques, terrain, compétences, planification, schémas, outils (de) renforcement, CPOM, obligation, levier, CA, AG, proposition d'affectation, dépenses, gestions d'excédents, déploiement, redéploiement, contrainte budgétaire, rapprochement, qualité, partie militante, partie gestionnaire, schémas, outils, contentieux, copinage, budget, décentralisation, faire pression ... ».
DG Adapei Aria 85 DG Apei Ouest 44 Directeur de Pôle Unapei	3	DG_Adapei-Aria_85.-- DG_Apei_Ouest_44.-- Directeur_Unapei. --	Principes et pratiques de gouvernance	156 propositions dont : « collègue (Parent, Amis, professionnels), action (des dirigeants), administrateur, projet, confusion de rôle, enjeux, référentiel de management, arbitrages, régulation, parties prenantes, Gyroscope, logiques de territoire, démarche qualité, harmonisation, logiques de territoire, difficulté, renouveler les adhérents, expertise des personnes, triple expertise, réseau (Unapei) ... »
Responsables d'établissements Chef de service	3	RE_1.-- RE_2.-- CS_1. --	Représentation de la gouvernance et place dans le système de gouvernance	76 propositions dont : « projet (d'établissement), organisation territoriale, territoire, orientation, place des usagers, négociation, satisfaction, prise de décision, sens, contrainte de terrain, siège, pouvoir, délégation (DUD), charte (du management) », directeur de territoire ... »
Directeurs (trices) de territoire	9	DT_1. -- à DT_9.--	Management de territoire et gouvernance	476 propositions sont ici ressorties dont les principaux thèmes sont : « commissions, groupes de travail, espace (géographique, de responsabilité, de liberté), territoire, loyauté, proximité, opposition, méfiance, défiance, confrontation, communication, politiques sociales, posture de cadre, projet (associatif, stratégique), pôles de gestion, fonctions supports, mode de management, formation, compétences, transversalité, ... »

**Source :** Construction personnelle.

Nous venons de restituer le procédé d'analyse des données primaires issues des entretiens semi-directifs avec deux niveaux d'analyse complémentaires. La prochaine et dernière section du chapitre explicite la méthode d'analyse des données secondaires.

### 3.3.2. Les données documentaires et leur analyse

Nombre de documents et rapports produits par l'association ont été mobilisés dans le cadre de cette recherche : Il s'agit entre autres :

- Des statuts associatifs et de leurs différentes versions modifiées, des trois derniers projets associatifs (2007, 2012 et 2017) ;
- Des projets de territoire, d'établissement ou de service, de comptes-rendus de réunions de directeurs (CODIR) ;
- Des procès-verbaux des réunions de CA et d'AG et les comptes-rendus des réunions de Bureau de janvier 2008 à décembre 2019. Les procès-verbaux et comptes rendus (PV et CR) provenant des réunions de CA et Bureau comptent 11-12 réunions par an pour un volume de 1500 pages.

La période de recueil délimitée (janvier 2008 à juin 2014 et juillet 2014-décembre 2019), couvre les deux dernières présidences<sup>183</sup> (y compris celle en cours au moment de la CIFRE) ; les plus récentes certes, mais durant lesquelles, de nombreuses transformations ont eu lieu et le projet associatif renouvelé par deux fois. Ces documents ont servi à la triangulation des données primaires et ainsi, préciser les informations fournies par les interviewés, situer les évènements dans leur contexte. Nous avons aussi pu remonter certaines données d'archives consultées ponctuellement. Les PV et CR sont utiles, pour retracer, de manière longitudinale, ce qui s'est passé dans la vie de l'association et les effets sur les modalités de sa gouvernance, pour expliquer et comprendre le rôle, le fonctionnement et la composition des instances de gouvernance. Ils fournissent des indications sur les rapports d'activité, financiers et moraux (PV d'AG, par exemple) sur la qualité de la gouvernance avec les modes de scrutin (vote à main levée, approbation à l'unanimité, vote à bulletin secret), le partage du pouvoir, l'expression des membres et ont été mobilisés pour interroger le renouvellement des administrateurs, l'augmentation ou la baisse des adhésions et délégués votants et ainsi questionner la pertinence du modèle de démocratie représentative dans ces instances.

Pour ce qui concerne l'analyse de ces données volumineuses, nous avons procédé à une analyse documentaire qui nous a permis d'aboutir à une thématisation des informations contenues dans les documents écrits. L'analyse documentaire de documents et d'archives recueillis en dehors du chercheur, consiste à effectuer une opération de « *structuration d'informations éparses* »<sup>184</sup>, qu'il

---

<sup>183</sup> Avec un léger chevauchement de quelques mois sur la présidence d'avant juin 2008.

<sup>184</sup> Husser (2005, p. 93) citant Wacheux (1996, p. 220).

pourra interpréter ou comparer pour les rendre utilisables (Husser, 2005, p. 92). L'analyse documentaire constitue, à notre avis, une analyse thématique, qui s'intéresse à ce qu'il y a de fondamental dans un texte et procède par des lectures du corpus en vue de mener un travail systématique de synthèse des propos avec comme opération centrale de la méthode, la thématisation.

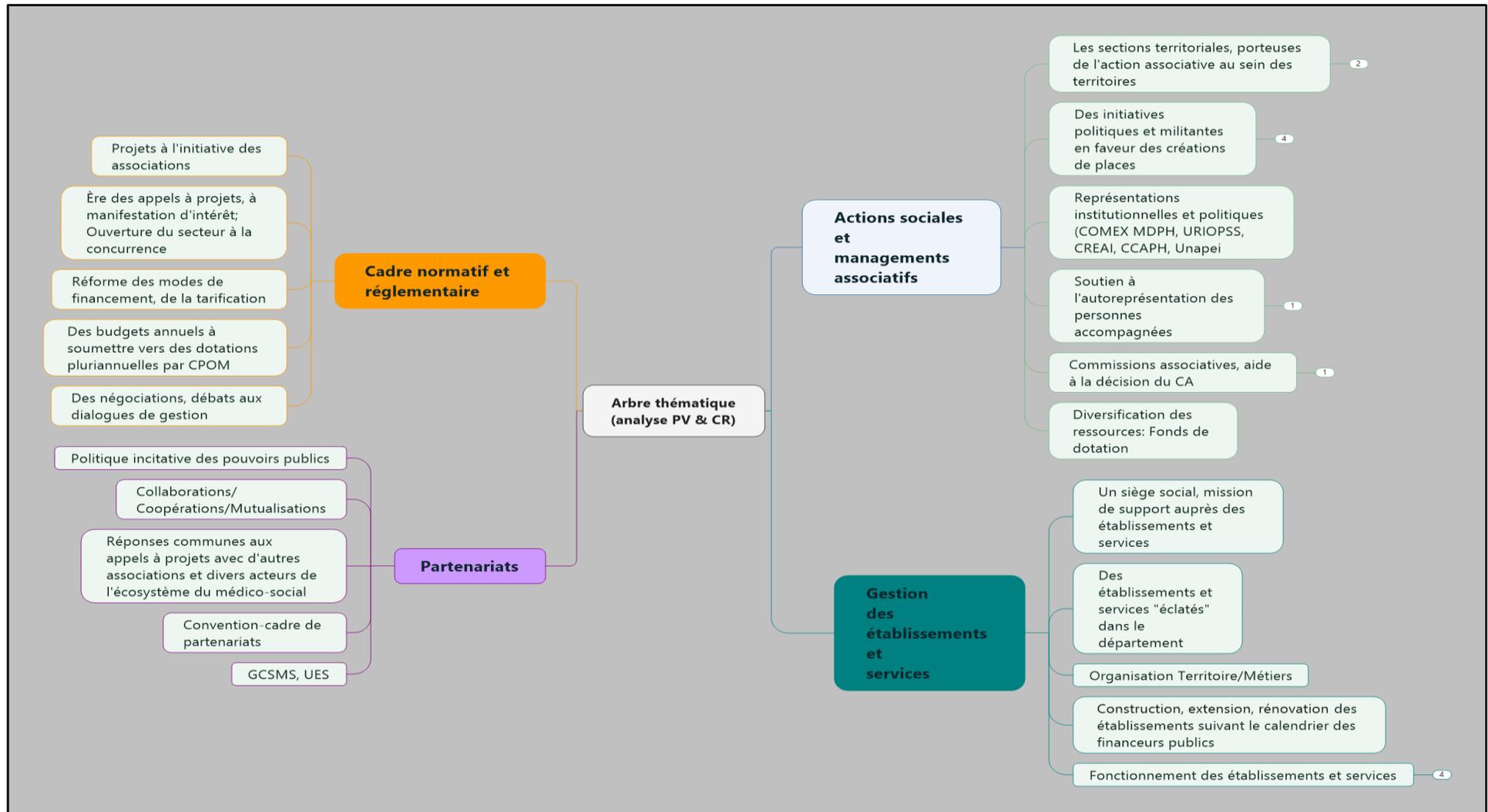
Il s'agit de procéder systématiquement au repérage, au regroupement et subsidiairement à l'examen discursif des thèmes à aborder dans un corpus (Paillé & Mucchielli, 2008, p. 161-162). L'analyse de ce lourd corpus s'est déroulée dans le temps, conduisant à une thématisation en continue, autrement dit, à l'identification, au regroupement et à la hiérarchisation sous la forme de thèmes centraux auxquels s'adjoignent progressivement des thèmes associés, complémentaires et/ ou divergents<sup>185</sup>. Par des phases d'annotations, de catégorisation (classes d'informations de même nature), de création de rubriques ou sous-rubriques (sorte d'étiquette de l'extrait), nous avons procédé à des opérations de classement<sup>186</sup> au sein de tableurs Excel et sommes parvenues à identifier des thèmes et informations clés pouvant retracer les sujets abordés au cours de ces réunions, les liens avec la gouvernance. En effet, au fur et à mesure de la prise de connaissance du contenu des PV et CR, une chronologie des événements, des sujets abordés s'est dessinée d'autant plus qu'il y avait aussi une régularité des sujets jusqu'à leur épuisement. L'encadré 10 illustre quelques grands thèmes issus de l'analyse thématique des procès-verbaux de CA et de comptes-rendus de Bureau.

---

<sup>185</sup> Paillé et Mucchielli (2008, p. 166).

<sup>186</sup> Les tableaux relatifs à ces opérations de classement sont disponibles à l'annexe 4.

**Encadré 10 : Arborescence de l'analyse des PV et CR des réunions de CA et de Bureau**



Source : Construction personnelle.

## Conclusion au chapitre 2

Ce chapitre comporte trois sections. La première section porte sur l'épistémologie de la recherche et nous y avons livré nos réflexions épistémologiques qui ont conduit à notre positionnement dans le paradigme constructiviste pragmatique. La deuxième section révèle nos choix méthodologiques. Inscrivant l'ensemble de la démarche de la recherche, dans une approche qualitative, nous y présentons la stratégie d'accès au réel par étude de cas, en expliquant le choix du cas, la négociation de l'accès au terrain et les conditions de scientificité d'une thèse sous contrat CIFRE. La troisième et dernière partie présente en quelques grandes lignes la structure d'accueil, l'association « Adapei de Loire-Atlantique », l'immersion-terrain entre « phase de socialisation et d'arrachement » et finit par la mise en œuvre de la méthodologie de recherche en montrant au lecteur comment nous avons analysé les données empiriques et les résultats qui en sont ressortent et qui seront mobilisés dans les prochains chapitres.

## Conclusion à la première partie

Poser les fondements théoriques et méthodologiques, tel était l'objectif de cette première partie du manuscrit de thèse qui s'achève. Pour cela, dans le **chapitre 1**, nous avons procédé à une revue de la littérature sur les associations et leur gouvernance afin d'élaborer un cadre conceptuel utile à la poursuite de la réflexion et qui s'enrichira au fil de nos interactions avec le terrain. En ce sens, il n'est pas figé mais évolutif et peut intégrer, d'autres schémas de pensées qui nous viendraient en cours de route, comme l'autorise nous semble-t-il, la posture constructiviste dans laquelle nous inscrivons nos travaux. Ce chapitre 1 s'est intéressé aux théories du fait associatif pour comprendre ce qui fait l'originalité et la spécificité de cette forme d'organisation et donc de sa gouvernance, que les théories de l'ESS, par exemple, fondent sur un mode démocratique. Nous y avons analysé divers modèles et approches de gouvernance discutant de leurs implications pour notre cas d'étude. Le **chapitre 2** a exposé le cadre épistémologique et méthodologique de notre recherche en répondant aux questions déroutantes posées par la nécessité de positionner sa recherche dans un cadre épistémologique qui ne s'est construit en réalité, que chemin faisant, du moins, en ce qui nous concerne. La démarche de recherche qualitative et le choix d'une étude de cas sont expliqués. Le terrain de la recherche, l'Adapei de Loire-Atlantique qui nous a accueillie en contrat CIFRE, est présenté dans ce chapitre, de même que les conditions et précautions d'une recherche se déroulant en CIFRE, les méthodes de co-production des données empiriques avec les acteurs et leur traitement.

**Une fois ces fondamentaux posés, les chapitres de la deuxième (partie II) et troisième partie (partie III) du manuscrit se consacrent au développement principal attendu d'une thèse à partir des résultats empiriques.**

## Partie II : La formalisation du cadre de la gouvernance interne : entre gouvernance formelle et gouvernance informelle

### Introduction à la partie II

« *Il faut observer ce qui est original dans la gouvernance des associations* » disait Laville, dans le numéro 17 de mars 2012 du magazine de la CPCA aujourd'hui, *Le Mouvement Associatif*. Le socio-économiste soulignait par-là même, la diversité et la richesse des pratiques de gouvernance impliquant des modalités différentes de gouvernance et indique que la « *gouvernance des associations renvoie [donc] à la fois à l'équilibre des rapports entre acteurs en interne mais aussi à une relation entre ce qui est mis en œuvre en interne et ce qui est, soit subi, soit mis en discussion dans le cadre institutionnel* ». Cette deuxième partie de la thèse ambitionne de rendre compte de la dimension interne de la gouvernance des associations, en l'occurrence, celle de l'Adapei de Loire-Atlantique, en spécifiant ce qui en fait l'originalité. Elle comporte deux chapitres dont voici les objectifs et le plan.

### Objectifs et plan des chapitres 3 et 4

Intitulé « *Les fondements de l'analyse critique de la gouvernance de l'Adapei de Loire-Atlantique* », le **chapitre 3** livre nos analyses du cadre statutaire de la gouvernance de cette association en s'intéressant à ses documents statutaires dans un premier temps puis complète l'analyse par les dispositifs, principes et pratiques informels observés dans les associations, et, plus spécifiquement, à l'Adapei de Loire-Atlantique, et, dans le mouvement Unapei dans un second temps, reflétant la capacité de celles-ci à faire évoluer leur cadre institutionnel. Une fois ce cadre de gouvernance « entre formelle et informelle » posé, le **chapitre 4** se focalise sur les acteurs de la gouvernance. Intitulé, « *Analyse longitudinale de la transformation des fonctions de gouvernance* », il interroge la place, le poids et les représentations des acteurs clés du système de gouvernance en accentuant sur les dirigeants salariés et bénévoles des associations gestionnaires, la participation des personnes accompagnées à la gouvernance et les conditions de cette participation ayant été discutées en amont, au chapitre 3. Il comprend trois grandes sections : les deux premières sont axées sur chacun de ces dirigeants et interrogent leurs sources de motivation et leurs rôles et responsabilités dans la gouvernance et la dernière, discute de leurs représentations de la gouvernance et de ce qui fait la spécificité de la gouvernance des associations.

Avec quelles données rédigeons-nous cette deuxième partie du manuscrit de thèse ? Cette deuxième partie du manuscrit s'appuie essentiellement sur nos données empiriques (primaires et secondaires)

avec quelques retours, à la théorie, autorisés par la surprise du terrain et les résultats des données primaires d'entretiens, complétés des données secondaires.

## Présentation des résultats issus des données d'entretiens

A l'entame de cette partie II de la thèse, nous exposons les résultats issus de l'analyse avec la méthodologie Gioia, des données d'entretiens. Cette analyse a été effectuée sur la base d'un codage inductif et ne repose donc pas sur la recherche de cohérence entre ces données et des hypothèses ou théories préalablement identifiées dans la littérature. De nombreux résultats ont émergé de notre codage et mettent en avant des questionnements et enjeux de gouvernance qui se posent aux personnes interviewées et sont très spécifiques au contexte et à l'histoire de l'association investiguée. Nos résultats ont révélé deux axes complémentaires de la gouvernance qui nous ont aidés à la construction des chapitres constitutifs des parties II et III de ce manuscrit de thèse :

- **Un axe de la gouvernance interne** : analyse des pratiques de gouvernance, des relations entre dirigeants bénévoles et salariés (le politique et le technique), du projet associatif et de sa mise en œuvre à une échelle territoriale ;
- **Un axe de la gouvernance externe et des relations partenariales et interactions avec les pouvoirs publics et les autres associations du secteur.**

Nous présentons une vision globale de ces résultats, pour examiner en détail, au fil des chapitres, ces deux axes révélés, dans une vision micro des liens que nous avons identifiés entre nos concepts et, à partir de là, notre lecture de ces résultats permettant de qualifier le système de gouvernance des associations, en l'occurrence, celles gestionnaires du secteur médico-social.

Pour l'analyse de nos résultats, nous avons construit un tableau croisé dynamique (Excel) des 24 concepts de second ordre pour identifier et comprendre les liens existants entre les verbatims associés à ces concepts<sup>187</sup>. Ce croisement des concepts de second ordre a été révélateur de liaisons fortes, moyennes et faibles entre nos concepts. Ainsi, sur la totalité des 174 verbatims de second ordre, 48 sont fortement liés, 76 moyennement liés et le reste (50) faiblement liés. Pour obtenir ces résultats, nous avons arbitrairement défini des seuils : supérieures ou égales à 5 ( $\geq 5$ ) pour les liaisons fortes, inférieures ou égales à 5 ( $\leq 5$ ) pour les relations moyennes et, inférieures ou égales à 2 ( $\leq 2$ ) pour les liaisons faibles.

Les tableaux 22 et 23 ci-après, présentent ces résultats avec les valeurs relatives et les pourcentages de la quantité de verbatims codés sur le nombre total de verbatims. Les verbatims codés de manière similaire sont représentés comme suit : les liaisons fortes sont représentées par la couleur « orange »,

---

<sup>187</sup> L'annexe 3 compile l'ensemble des résultats.

les liaisons moyennes par la couleur « **verte** » et en « blanc », les liaisons faibles. Dans les tableaux, Lire par exemple : 12 verbatims « Accompagnement et Financements publics » sont fortement liés et représentent 6,90% du nombre total de verbatims.

Au fur et à mesure de la rédaction de nos chapitres de thèse, nous mobiliserons, à la fois, les données secondaires (PV de CA et d'AG et CR de Bureau ; sources documentaires) et les verbatims d'entretiens. Il sera donc rappelé, en introduction des chapitres concernés, les verbatims d'entretiens fortement liés entre eux, qui seront utilisés, tout n'excluant pas l'illustration par d'autres verbatims (moyennement ou faiblement liés entre eux) ou extraits de données secondaires, quand cela sera nécessaire. Les citations d'entretien seront *en italique* avec la couleur de police en **bleu** ; les extraits provenant des PV de CA et d'AG, de CR de Bureau ou autres sources documentaires écrits également *en italique* lorsqu'ils sont cités en l'état, sinon indiqués entre parenthèse (PV CA du 24 mars 2011, par exemple) ou en note de bas de page, en cas de reformulation.

**Tableau 22 : Tableau croisé dynamique des concepts de 2<sup>nd</sup> ordre**

	Accompagnement	Climat social	Communication	Compétences	Finance	Financements publics	Fonctions de gouvernance	Gouvernance	Gouvernance/Dirigeance	Inaction	Instances de dirigeance	Instances de gouvernance	Intelligence collective	Leadership	Management	Militantisme	Partenariat	Participation des PA	Pilotage	Principes de gouvernance	Projet	Renouvellement	RH	Sens	
Accompagnement						12							5		3		2		4		3				
Climat social						1					1				4				1				1		
Communication															1								3	1	
Compétences																		2			6				
Finance																			1						
Financements publics								13	1	4					2	4	5		4		4			1	
Fonctions de gouvernance						1										10	2	1							
Gouvernance									1				1	2			3	4							
Gouvernance/Dirigeance												4	3			1			1		2				
Inaction																							1		
Instances de dirigeance																								1	
Instances de gouvernance																1	1	2						1	
Intelligence collective															4		3		3				1		
Leadership															4										
Management																			5		3		7	1	
Militantisme																	1						2	1	
Partenariat																			2				1	1	
Participation des PA																									
Pilotage																								1	1
Principes de gouvernance																									
Projet																									1
Renouvellement																									
RH																									
Sens																									

**Source :** Construction personnelle.

**Tableau 23 : Tableau croisé dynamique des concepts de 2<sup>nd</sup> ordre (en %)**

	Accompagnement	Climat social	Communication	Compétences	Finance	Financements publics	Fonctions de gouvernance	Gouvernance	Gouvernance/Dirigeance	Inaction	Instances de dirigeance	Instances de gouvernance	Intelligence collective	Leadership	Management	Militantisme	Partenariat	Participation des PA	Pilotage	Principes de gouvernance	Projet	Renouvellement	RH	Sens
Accompagnement						6,90%							2,87%		1,72%		1,15%		2,30%		1,72%			
Climat social						0,57%					0,57%				2,30%				0,57%				0,57%	
Communication															0,57%								1,72%	0,57%
Compétences																		1,15%			3,45%			
Finance																			0,57%					
Financements publics								7,47%	0,57%	2,30%					1,15%	2,30%	2,87%		2,30%		2,30%			0,57%
Fonctions de gouvernance						0,57%										5,75%	1,15%	0,57%						
Gouvernance									0,57%				0,57%	1,15%			1,72%	2,30%						
Gouvernance/Dirigeance												2,30%	1,72%			0,57%			0,57%			1,15%		
Inaction																							0,57%	
Instances de dirigeance																								0,57%
Instances de gouvernance																0,57%	0,57%	1,15%						0,57%
Intelligence collective															2,30%		1,72%		1,72%					0,57%
Leadership															2,30%									
Management																			2,87%		1,72%		4,02%	0,57%
Militantisme																	0,57%						1,15%	0,57%
Partenariat																			1,15%				0,57%	0,57%
Participation des PA																								
Pilotage																							0,57%	0,57%
Principes de gouvernance																								
Projet																								0,57%
Renouvellement																								
RH																								
Sens																								

**Source :** Construction personnelle.

# Chapitre 3 : Les fondements de l'analyse critique de la gouvernance de l'Adapei de Loire-Atlantique

## Introduction au chapitre 3

Ce chapitre cherche à comprendre pour les mieux les analyser, les fondements de la gouvernance de l'Adapei de Loire-Atlantique. Pour cela, il se structure en deux volets. Le premier (1.) se focalise sur le cadre institutionnel des associations et analyse la gouvernance de l'Adapei Loire-Atlantique, à travers le prisme de ses statuts et de son règlement intérieur qui régissent les règles de fonctionnement et de démocratie des associations. Le second volet (2.) interroge le projet associatif, les dispositifs, principes et pratiques que les associations et leurs fédérations mettent en place au-delà de ce cadre statutaire, et qui définissent les particularités de leur gouvernance et finissent par s'y formaliser. D'un point de vue méthodologique, nous mobilisons nos données empiriques issues de comptes-rendus de réunions des instances de gouvernance, des sources documentaires et des verbatims d'entretien.

### 1- Le cadre juridico-légal des associations : statuts, règlement intérieur

Que s'attend-on à voir dans une association régulièrement constituée ? Des statuts, un règlement intérieur et assez souvent, des procédures, des normes, des règles qui régissent, réglementent la vie de l'association et auxquels les membres peuvent se référer en toutes circonstances. Pour autant, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ne fixe que les conditions de création, de validité et de dissolution des associations, leur laissant toute latitude dans le fonctionnement et l'organisation de leur structure. La création d'une association peut ainsi se faire « *librement sans autorisation ni déclaration préalable* » (article 2) mais nécessite une déclaration en préfecture pour obtenir la capacité juridique (article 5) donnant la possibilité à l'association dotée de la personnalité morale, de recevoir des dons et libéralités, des subventions ; d'ester en justice, de posséder et d'administrer des cotisations, des locaux (article 6). Sa validité est régie par les principes généraux du droit, applicables aux contrats et obligations<sup>188</sup> et les conditions de sa dissolution et liquidation, après la tenue d'une Assemblée Générale, sont fixées aux articles 7 à 9 de ladite loi. Considérant les statuts et le règlement intérieur le précisant comme des « outils juridiques » au travers desquels les associations fixent les règles

---

<sup>188</sup> L'article 1108 du Code Civil fixe quatre conditions essentielles à la validité d'une convention : le consentement de la partie qui s'oblige, sa capacité à contracter, un objet certain qui forme la matière de l'engagement, une cause licite dans l'obligation. Dans le cadre associatif nous dit Guillaume (2015), le *consentement* est celui libre et éclairé des membres fondateurs puis celui des nouveaux membres par l'adhésion aux statuts de l'association ; la *capacité à contracter* relève du droit commun (personnes physiques de plus de 16 ans ou personnes morales dotées de la personnalité juridique) ; l'*objet* est l'activité pour laquelle l'association a été constituée ; les motifs de l'engagement des fondateurs et des adhérents et la *cause licite* indique que l'association ne peut agir que dans les limites de son objet social sous peine de nullité, comme stipulé à l'article 3 de la loi 1901.

d'organisation, de fonctionnement interne et de gouvernance, nous analysons ceux de l'Adapei de Loire-Atlantique, leurs modifications et effets sur la gouvernance associative **(1.1.)**.

### 1.1. Les statuts associatifs comme cadre de la gouvernance

Les statuts, charte de l'association (Debbasch & Bourdon, 2006, p. 49), fixent, à *minima*, les éléments essentiels de la personne morale comme le nom, l'objet et le siège social de l'association. Pacte fondateur liant les membres dans un objectif commun (Guillaume, 2015), les statuts régissent les dispositions essentielles au fonctionnement et à l'administration de l'association, la composition et les missions des instances de gouvernance, la composition et la qualité des membres, les règles pour pallier les éventuels dysfonctionnements<sup>189</sup> ; les règles en matière d'emploi des ressources et d'ordonnement des dépenses de l'association. Les statuts et leurs modifications sont à déclarer en préfecture et leur interprétation fait figure de loi, en cas de litiges ou de conflits entre les membres.

À partir de la dernière version à jour des statuts adoptés le 16 juin 2017 comprenant 24 articles, nous posons le cadre de la gouvernance institutionnelle telle qu'elle se formalise à l'Adapei de Loire-Atlantique en éclairant le lecteur sur les catégories de membres de l'association et celles impliquées dans la gouvernance **(1.1.1.)** ; la composition, les missions et rôles des instances de gouvernance **(1.1.2.)**.

#### 1.1.1. Qualité des membres de l'Adapei de Loire-Atlantique

Les statuts prévoient l'admission de différentes catégories de membres selon leur degré d'implication et de participation au fonctionnement de l'association. En l'absence de cette précision, tous les membres disposent des mêmes droits. Les statuts prévoient :

- Des *membres actifs* : des personnes physiques, telles que des parents ayant la charge de personnes handicapées mentales habitant ou non sur le département, les amis ou familles de celles-ci ;
- Des *membres de droit* : les associations du département affiliées à la fédération nationale, l'Unapei et les associations tutélaires adhérentes à l'Unapei et qui demandent une adhésion à l'Adapei de Loire-Atlantique ;
- Des *membres correspondants* : les associations affiliées à l'Unapei en tant que correspondantes (ou leur échelon départemental), faisant une demande d'adhésion à l'association. À ce titre, un membre représentant de l'Unapei Pays de la Loire participe aux réunions du CA ;

---

<sup>189</sup> Vacances et délégation de pouvoir, conflits entre membres ; radiation et révocation de membres.

- Des *membres associés ou bienfaiteurs* : les personnes physiques qui apportent ou ont apporté une aide morale, matérielle ou technique à l'association ;
- Des *membres usagers* : les personnes handicapées accueillies ou susceptibles d'être accueillies dans l'un des établissements ou services gérés par l'association ;
- Des *membres d'honneur* : les personnes physiques ayant rendues ou rendant encore des services importants à l'association. Cette distinction honorifique est décernée par le Conseil d'Administration et leur confère, le droit de participer avec voix consultative à l'Assemblée Générale, sans être tenues au paiement d'une cotisation annuelle.

Les statuts précisent les conditions nécessaires à l'admission des membres, les cas de figure de perte de la qualité de membre, soit par radiation pour non-paiement des cotisations, soit par démission des membres. Ils prévoient également, en fonction de la catégorie du membre, s'il peut participer ou non à l'AG, que ce soit, par voix consultative ou délibérative, être éligible ou non au CA ou à son Bureau. Disposent d'une **voix délibérative (d'un droit de vote)**, les membres actifs, les membres de droit avec une voix par membre, y compris les associations tutélaires, les membres usagers qui peuvent être membres du Bureau de l'association ; les membres délégués par chacune des sections territoriales. Les membres correspondants, les membres associés et bienfaiteurs et les personnes invitées par le CA, à titre divers, disposent en ce qui les concerne, d'une **voix consultative (sans droit de vote)**. Ces membres à voix délibérative ou consultative peuvent participer, à des degrés divers, aux instances statutaires de gouvernance de l'association.

Quelle est la composition de ces instances ? Quel est leur rôle et comment fonctionnent ces organes d'administration de l'Adapei de Loire-Atlantique ?

### **1.1.2. Composition, rôle et fonctionnement des instances de gouvernance**

Bien que la loi n'impose aucune disposition particulière aux associations en matière de gouvernance, la plupart d'entre elles, opte pour le traditionnel triptyque « Assemblée Générale, Conseil d'Administration et Bureau » pour organiser la répartition des pouvoirs entre membres dirigeants.

- **L'Assemblée Générale (AG)** : Organe souverain de l'association, elle est composée de l'ensemble des membres avec voix délibérative et consultative. Sous sa **forme ordinaire (AGO)**, elle se réunit une fois par an, dans un délai maximum de six mois suivant la clôture de l'exercice sur convocation du CA ou de son Bureau, convocation à adresser, quinze jours avant la tenue de l'AG. La validité des délibérations est effective en présence d'au moins la moitié plus un des membres délégués présents ou représentés à l'AG et elles sont prises à la majorité des membres. Le vote se fait à main levée ou au scrutin secret, si demande en est formulée. Instance politique, l'AG délibère sur le bilan de l'année écoulée (rapport financier, rapport

d'activité, les comptes de l'exercice clos, le rapport du Commissaire aux comptes), décide des orientations futures (approbation du rapport moral et d'orientation de la politique associative). Elle délibère également sur les questions d'intérêt général, par exemple le montant des cotisations, élit ses représentants au CA ou procède au renouvellement de leur mandat. L'AGO renouvelle aussi les pouvoirs du CA, du président et de son adjoint, du trésorier et du directeur général (DG) pour la signature de tous les documents, pièces ou actes relatifs au fonctionnement de l'association et de ses établissements et services, à la réalisation de structures d'accueil ou de services, ainsi qu'à leur mise en fonctionnement. Sous **sa forme extraordinaire (AGE)**, elle statue sur des questions exceptionnelles telles que : la modification des statuts, la dissolution, la fusion avec d'autres associations ayant des buts analogues. L'AGE peut être convoqué sur demande du CA ou du quart au moins des membres ayant voix délibérative. Ses délibérations ne sont valables que si elles sont prises à la majorité des deux tiers au moins des membres présents ayant voix délibérative.

- **Le Conseil d'Administration (CA)** : Organe de direction et d'exécution des orientations et politiques générales validées en AG, le CA porte la responsabilité juridique, administrative et financière de l'association. Il garantit, notamment, les ressources nécessaires à son fonctionnement, assure le pilotage stratégique et le suivi régulier des besoins de l'association en lien avec le projet associatif. Les administrateurs de l'Adapei de Loire-Atlantique doivent être au minimum sept (7) et au maximum trente-trois (33) pour constituer un conseil. Deux catégories d'administrateurs siègent au CA. La première catégorie regroupe les administrateurs, élus à titre personnel, qui sont des personnes physiques, membres de l'association, élues par l'AG et représentant leur section territoriale. Le plus souvent, ils sont proposés par le bureau de leur section, cooptés par le CA puis soumis à élection de l'AG. Le nombre de ces administrateurs est fixé par le CA conformément au règlement général de l'association. Les administrateurs représentant les associations adhérentes à l'Unapei représentent la deuxième catégorie d'administrateurs possibles au CA. Les statuts stipulent que chacune de ces associations exerçant son activité dans le département, peut être représentée au moins par son président ou un administrateur dûment mandaté. Ces désignations sont ratifiées par l'AG. Le président de l'association tutélaire ATIMP 44<sup>190</sup> siège au CA de l'Adapei au titre d'association adhérente à l'Unapei. Le CA est ainsi composé aux deux tiers (2/3) de ses membres, de parents élus à titre personnel et au tiers (1/3), de membres d'associations adhérentes à l'Unapei comme l'ATIMP 44, l'Unapei Pays de la Loire. Les administrateurs sont élus pour un mandat de trois ans avec un renouvellement annuel par

---

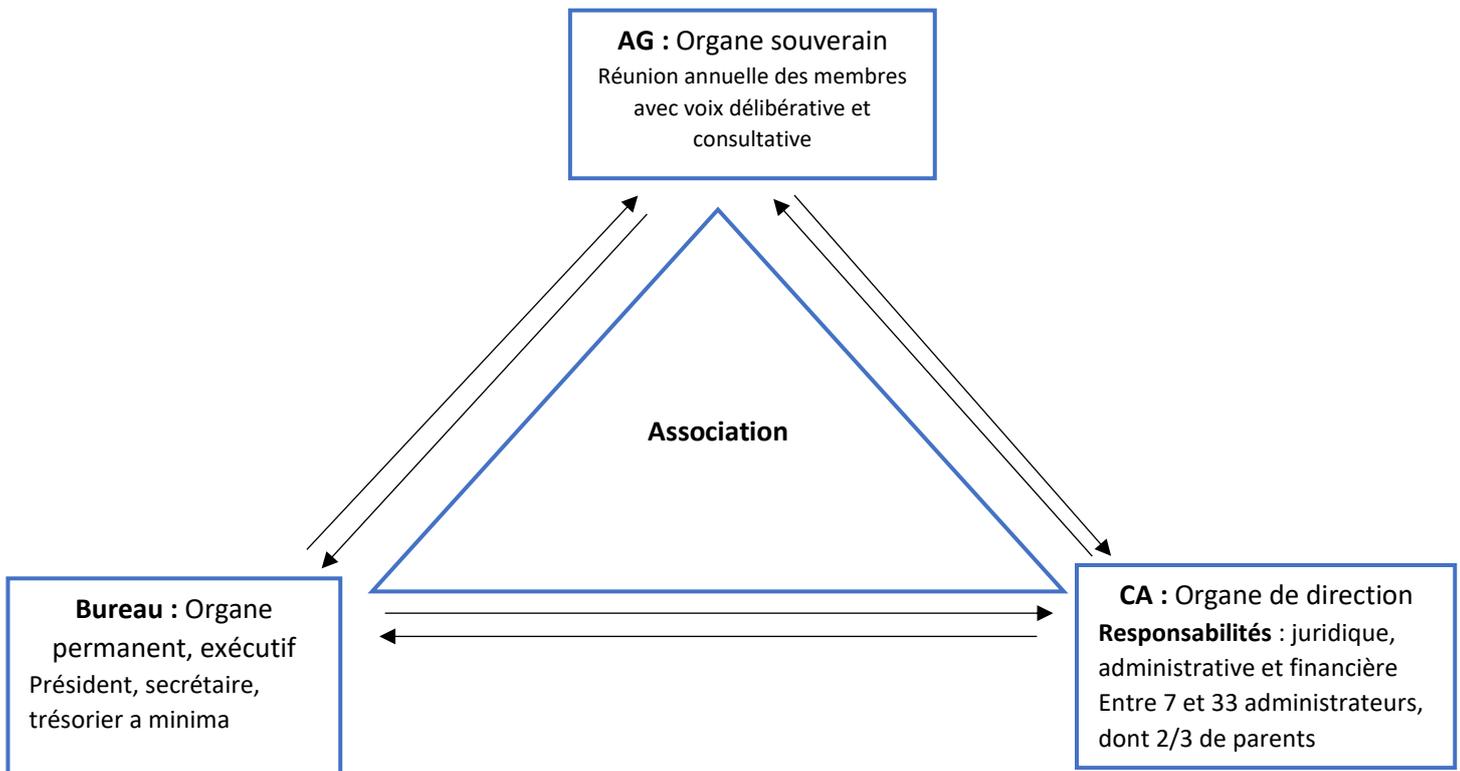
<sup>190</sup> Association de Tutelle dans l'Intérêt des Majeurs Protégés en Loire-Atlantique.

l'AG, qui s'effectue au tiers des membres, avec possibilité de réélection des membres sortants. Ils exercent une fonction gratuite, parfois soumise à des indemnités couvrant les frais engagés pour la gestion de l'association, notamment les frais de déplacement et de séjour. Le CA se réunit sur convocation du président et au moins trois fois par an ou sur demande du quart de ses membres. La présence de la moitié des membres plus un, est requise pour la validité des délibérations et les décisions sont prises à la majorité des présents. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Des salariés peuvent y être ponctuellement invités pour présenter des travaux et éclairer les administrateurs dans leur prise de décision ; et de façon permanente, le DG participe aux réunions avec voix consultative. Dans la pratique courante de l'association (les statuts et le règlement général ne le précisent pas), deux élus (titulaire et suppléant) du Comité d'Entreprise (CE) assistent, par rotation, aux réunions du CA, conformément aux dispositions de l'article L. 2323-62 du Code du Travail. Cet article fixe la possibilité aux élus du CE, d'assister, avec voix consultative, à toutes les séances du CA ou du conseil de surveillance, selon le cas. Le CE de l'Adapei de Loire-Atlantique reçoit les procès-verbaux des réunions du CA qui servent ensuite de base d'échanges entre les représentants du personnel et l'association représentée par le président-adjoint, le DG et le DRH lors des réunions mensuelles du CE. L'obligation au 1<sup>er</sup> janvier 2020, de mise en place d'un comité social et économique (CSE), nouvelle instance issue de la fusion des 3 anciennes instances de représentation du personnel (DP, CE, CHSCT) ne modifie en rien cette pratique, puisqu'elle prévoit une représentation obligatoire du CSE avec voix consultative, au sein du Conseil d'Administration et de l'Assemblée Générale pour les entreprises d'au moins 50 salariés (article L. 2312-72 du Code du Travail).

- **Le Bureau** : Instance restreinte du CA élue parmi ses membres, le Bureau est investi du pouvoir exécutif. C'est l'organe permanent qui s'assure de la mise en œuvre et du suivi des affaires courantes dans le respect des décisions prises par l'AG et des orientations définies par le CA. Le Bureau se réunit au moins six fois par an et autant de fois que nécessaire pour préparer les réunions du CA et suivre leur réalisation, s'informer et émettre un avis sur les mouvements du personnel, le fonctionnement des établissements et services, les différents dossiers et projets en cours. Il comprend au minimum, le président, son adjoint, le secrétaire et le trésorier. Les statuts prévoient que la présidence soit obligatoirement assurée par un parent de personne handicapée mentale. Mais de manière exceptionnelle, il peut s'agir d'un ami, membre actif sous réserve que le président-adjoint soit un parent. Le Bureau comprend aussi le DG, les présidents de section et les administrateurs délégués de secteurs d'activités. Des salariés peuvent y assister ponctuellement.

Le schéma ci-après (figure 13) représente le triptyque des instances de gouvernance avec des flèches à double sens, symbolisant l'interrelation dans leur fonctionnement.

**Figure 13 : Le triptyque « AG, CA, Bureau » des instances de gouvernance associative**



**Source :** Construction personnelle.

Nous analysons, à présent, les différentes réformes des statuts, les motifs de ces réformes et la manière dont les acteurs de la gouvernance, les ont abordées.

### **1.1.3. Analyse des modifications des statuts de l'Adapei de Loire-Atlantique**

Au cours de l'existence d'une association, la nécessité de faire évoluer ses statuts pour diverses raisons telles que : la modification du lieu du siège social, le changement de la dénomination ou encore l'évolution de son objet, de sa structure ou de son mode de fonctionnement et de gouvernance pour se mettre aux normes de ses nouvelles pratiques, peut apparaître. Lorsque, la ou les modifications portent sur un élément statutaire et que le règlement intérieur ne suffit pas à les préciser, les statuts doivent être modifiés. Les dernières modifications des statuts de l'Adapei de Loire-Atlantique ont concerné les statuts 2002 et 2011.

### 1.1.3.1. Modifications des statuts 2002

Les statuts du 28 juin 2002, mis à jour, lors de l'AGE du 24 juin 2011, ont apporté des modifications aux délibérations de l'AGO, à la composition du CA au niveau de ses membres administrateurs élus à titre personnel ainsi qu'au règlement général (encore règlement intérieur) comme le synthétise le tableau 24 ci-après. Initiées par le président de l'association entre 2008 et 2014, ces trois propositions de modifications ont été débattues, lors de 2 réunions du CA (24 mars et 15 juin 2011), examinées par la commission associative dédiée à la révision des documents statutaires avant d'être soumises au vote de l'AGE.

**Tableau 24 : Analyse du contenu des modifications des statuts 2002**

<p>Statuts en date du 28 juin 2002</p> <p><b>Article 8.2. Délibérations à l'assemblée générale ordinaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ...</li> <li>- pourvoit s'il y a lieu au renouvellement des membres du conseil d'administration, et de la commission de contrôle des comptes ;</li> <li>- entend le rapport d'activité, le rapport financier et celui de la commission de contrôle des comptes ;</li> </ul> <p><b>Article 11. Composition du Conseil</b></p> <p><b>Article 11.1. Administrateurs élus à titre personnel</b></p> <p>Ce sont des personnes physiques, membres de l'ADAPEI, élues à titre personnel par l'assemblée générale ; leur nombre est fixé par le règlement intérieur de l'ADAPEI.</p> <p><b>Article 21. Règlement général</b></p> <p>Le Conseil d'Administration établit un Règlement Général pour le fonctionnement de l'ADAPEI, y compris en ce qui concerne les rapports entre elle et les associations membres. Ce règlement et ses modifications doivent être approuvés par une Assemblée Générale Ordinaire.</p>	<p><b>Nouveaux statuts en date du 24 juin 2011</b></p> <p>Article 8.2. Délibérations à l'assemblée générale ordinaire : <b>Suppression de la mention</b> « commission de contrôle des comptes », l'association travaillant déjà avec un commissaire aux comptes (article 17 des statuts).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ...</li> <li>- <i>pourvoit s'il y a lieu au renouvellement des membres du conseil d'administration ;</i></li> <li>- <b>ajout de la mention</b> : <i>entend le rapport du Commissaire aux comptes ;</i></li> <li>- <i>entend le rapport d'activité, le rapport financier</i></li> </ul> <p>Article 11. Composition du Conseil</p> <p>Article 11.1. Administrateurs élus à titre personnel (<b>reformulation et nouvel ajout</b>)</p> <p>Ce sont des personnes physiques, membres de l'ADAPEI, élues à titre personnel par l'assemblée générale <i>et représentant de leur Section. Leur nombre est fixé par le Conseil d'Administration conformément au règlement intérieur de l'ADAPEI.</i></p> <p><i>Le Président, le Président-Adjoint, le trésorier et le secrétaire de l'ADAPEI ne sont pas pris en compte dans le nombre d'Administrateurs représentant leur section d'origine.</i></p> <p>Article 21. Règlement général</p> <p><b>Suppression de</b> : « <i>ce règlement et ses modifications doivent être approuvés par une Assemblée Générale Ordinaire</i> ».</p>
---	---

**Source** : Elaboré à partir de la comparaison des statuts 2002 et 2011 de l'Adapei de Loire-Atlantique.

**La première modification** (article 8.2.) supprime la mention « *commission de contrôle des comptes* » dans le cadre des délibérations à l'AGO et la remplace par « *entend le rapport du Commissaire aux comptes* ». Comme indiqué à l'article 17 des statuts, l'association respecte l'obligation légale de faire contrôler ses comptes par un commissaire aux comptes (CAC) dont la mission est d'effectuer l'ensemble des vérifications comptables et financières des comptes associatifs afin de procéder à leur certification en conformité avec les règles et principes comptables en vigueur. L'obligation pour les associations de nommer un commissaire aux comptes et un suppléant intervient dans les conditions suivantes :

- Plus de 50 salariés ;
- Plus de 3 100 000€ de chiffres d'affaires ou de ressources ;
- Plus de 1 550 000€ de total de bilan ;
- Le versement par une ou des autorités administratives publiques de financements annuels dont le montant global excède plus de 153 000€ ;
- Sont aussi concernées, les associations ouvrant droit à un avantage fiscal au bénéfice des donateurs, dès que le montant des dons encaissés est supérieur à 153 000€ par an.

Le CAC ainsi que son suppléant, nommé par l'AG pour une durée de 6 ans renouvelable, y expose annuellement leur rapport, à la suite de la présentation du rapport financier, émet leur avis sur le contrôle des comptes annuels, justifie leurs appréciations et rend compte des vérifications et informations spécifiques réalisées dans le cadre de la loi. Il attire l'attention des dirigeants associatifs sur toutes nouvelles normes comptables, financières et les incidences que cela pourrait avoir pour l'association. Par sa mission d'audit, le CAC garantit à l'AG que les comptes qui lui sont présentés, sont sincères, réguliers et renvoient à l'image fidèle du patrimoine et des résultats de l'association. **Si une commission de contrôle des comptes a pu exister par le passé, cette modification de forme la supprime et la remplace par la disposition adéquate.** En tant que document opposable à l'association, l'absence de cette modification de forme (suppression de cette mention « *commission de contrôle des comptes* » devenue caduque) dans les statuts pourrait lui être préjudiciable.

**La deuxième modification** (article 11.1.), quant à elle, apporte des précisions sur la qualité des membres élus à titre personnel au Conseil d'Administration. Dans les statuts de 2002, les administrateurs doivent être des personnes physiques, membres de l'Adapei, élus à titre personnel par l'AG. Les nouveaux statuts de 2011 précisent qu'ils doivent aussi représenter leur section et ne sont pas pris en compte dans le nombre d'administrateurs représentant leur section d'origine, les membres composant au minimum, le Bureau, à savoir, le Président, son adjoint, le trésorier et le secrétaire. Rajouter la mention « **...représenter leur section** » valide la pratique courante de

l'association qui, organisée en sections territoriales avec un principe de représentation, élit ses membres à la base, au sein même de ces sections territoriales. Les sections constituent le creuset local de proximité composées de parents et amis concernés par le handicap mental et l'adhésion à l'association se fait par ce canal-là. Organisées en bureau de section (avec un président, un trésorier, un secrétaire et d'autres membres de section) pour initier et suivre l'action associative locale, déployer et être relai de la politique associative départementale, les sections territoriales proposent des candidats pour les représenter au CA. Le nombre d'administrateurs pour représenter une section est d'au minimum deux, et, au-delà, selon le nombre d'adhérents de la section avec le président de la section, inclus dans ce décompte<sup>191</sup>. Sous sa forme élargie, une section regroupe l'ensemble de ses membres adhérents, membres du bureau de section compris, et se rassemble annuellement en « assemblée de la section » avant l'Assemblée Générale statutaire pour élire le bureau de la section, voter ses rapports d'activité et financier et désigner les délégués de section qui la représenteront à l'AG. Ce fonctionnement avec des sections territoriales crée des sous-niveaux de gouvernance pouvant prêter le flanc à de mini-associations dans l'Association alors que les sections n'ont pas d'entité juridique différente de l'Adapei de Loire-Atlantique. Le pouvoir reste centralisé sinon verrouillé au niveau départemental au sein des instances statutaires (AG, CA, Bureau) où se retrouvent les représentants desdites sections qui ont alors pour responsabilité, de remonter les problématiques des sections et d'y véhiculer en retour, les grandes directives prises au sommet de la gouvernance.

**L'autre volet de cette deuxième modification** préconise la **non-comptabilisation** du président, du président-adjoint, du trésorier et du secrétaire dans le décompte du nombre d'administrateurs représentant leur section d'origine, au motif que par leurs fonctions, ces membres représentent et agissent, au nom de l'ensemble des sections et des familles de l'association qui les ont élus en Assemblée Générale. Il semble difficilement envisageable qu'ils puissent activement participer aux actions d'une section territoriale, et encore moins, la représenter dans les instances de gouvernance (PV CA du 24 mars 2011). Cette disposition vise à rappeler que dans le cadre de l'exercice de ces fonctions, l'intérêt général doit primer sur l'intérêt particulier des sections de provenance et que ces membres du Bureau n'ont pas été élus pour servir le pré-carré de leur section d'origine. Il est certain qu'il ne doit pas être évident pour les administrateurs, quelle que soit leur fonction, de se détacher de la section qui a consacré leur engagement politique ou de rester insensible à ses problèmes quand il y a des enjeux importants de création de places ou de structures d'accueil, des difficultés de fonctionnement d'un établissement par exemple. Mais surtout, **cette mesure inscrite dans les statuts** indique que l'engagement, avant de se faire via une section ou pour occuper une fonction, doit d'abord être et avant tout, au profit de l'objet et des buts de l'association (article 2 des statuts) ; de son projet

---

<sup>191</sup> Règlement général Adapei de Loire-Atlantique validé en CA du 13 mai 2019.

auquel adhère l'ensemble des membres. Lorsque les cartes sont rebattues à la fin des mandats, si ces membres ne souhaitent plus se représenter aux fonctions de président, président-adjoint, trésorier ou secrétaire, ils sont libres de se faire coopter par leur section de provenance pour proposer leur candidature à un poste d'administrateur représentant ladite section au Conseil d'Administration, par exemple (PV AG du 24 juin 2011).

Ce fonctionnement en complexe du système de gouvernance n'est absolument pas visible pour le parent adhérent « lambda » à l'association via une section et les dirigeants en ont conscience, comme l'exprime la présidente : « *Pour arriver au CA, il y a tout un chemin à faire et du coup, il [le parent] peut s'arrêter. Il va à une réunion de section. Pour peu qu'il n'ait pas du tout idée de ce qui peut se passer, il n'a pas du tout idée. Il a inscrit son enfant à l'IME « machin ». Vous débarquez dans le monde du handicap et on vous dit : oh ben, tiens, y a une association de familles puis vous allez à une réunion, puis là vous voyez qu'on organise la fête de Noël. Bon, c'est bien. C'est sympa mais quand ça ne vous intéresse pas forcément, vous n'y revenez pas. Vous ne vous rendez absolument pas compte de ce qui se passe en haut. Ça, c'est ce qui compliqué [...]. Mais je pense que dans d'autres organisations aussi, c'est compliqué* »<sup>192</sup>.

**La troisième modification** sur la suppression de la phrase « *ce règlement et ses modifications doivent être approuvés par une Assemblée Générale Ordinaire* » à l'article 21 « Règlement général » des statuts, vise une certaine souplesse dans le fonctionnement opérationnel de l'association et dans l'autorité du Conseil d'Administration. « *Attendre l'approbation de l'Assemblée Générale Ordinaire pour statuer sur la mise en place en cours d'année d'une commission par exemple, risquait de bloquer l'avancée des réflexions et travaux d'autant plus que le Conseil d'Administration est souverain* », pour décider de la création d'une commission placée sous sa responsabilité et dont les travaux servent à ses prises de décision. Telle est l'explication fournie par le président, lors de l'exposé de cette modification à l'AGE (PV AG du 24 juin 2011). Le règlement général ou intérieur précisant le contenu des statuts et le fonctionnement détaillé de l'association, il est sujet à des modifications plus fréquentes pouvant être laissées à la discrétion du Conseil d'Administration. L'objectif ici pour les élus du CA est de se libérer d'une contrainte statutaire susceptible d'entraver la bonne marche de l'association.

Examinons à présent, les deux natures de modifications des statuts 2011.

---

<sup>192</sup> ENT1-5-18. Cette codification de nos entretiens se lit de la manière suivante : Entretien n° 1, page 5, ligne 18. L'extrait que nous exploitons se trouve donc à la ligne 18, de la page 5 de l'entretien n°1. Nous adoptons cette codification dans l'ensemble du manuscrit de thèse. Les parenthèses avec des points de suspension (...) signifient que la phrase n'est pas achevée et les crochets avec des points de suspension [...] matérialisent les répétitions de mots et des extraits que nous ne citons pas.

### 1.1.3.2. Modifications des statuts 2011

Les statuts de 2011 ont été, à leur tour, modifiés, par l'AGE du 16 juin 2017, pour prendre en compte de nouvelles dispositions portant sur les articles 7.1 et 18.2. Ces modifications sont synthétisées dans le tableau 25 :

**Tableau 25 : Analyse du contenu des modifications des statuts 2011**

<p>Statuts en date du 24 juin 2011</p> <p><b>Article 7- Composition des assemblées générales ordinaires et extraordinaires</b></p> <p><b>Article 7.1. Membres ayant voix délibérative :</b></p> <p>a- Les membres du bureau de l'association et les membres délégués par chacune des sections adhérentes, territoriales ou spécialisées représentant les membres actifs et les membres usagers.</p> <p>Ces délégués, choisis parmi les membres de la section, sont élus chaque année par l'assemblée de la section, définie au règlement général. Cette élection a lieu au scrutin secret, si un ou plusieurs membres le demandent. Le nombre des délégués de chaque section est proportionnel au nombre d'adhérents, dans les conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- moins de 51 membres : 2 délégués,</li> <li>- de 51 à 100 membres : 4 délégués,</li> <li>- de 101 à 150 membres : 6 délégués,</li> <li>- de 151 à 200 membres : 8 délégués, etc...</li> </ul> <p><b>Article 18.2. Emploi des ressources- Ordonnancement des dépenses</b></p> <p>Les ressources de l'ADAPEI sont employées, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aux frais d'administration de l'association,</li> <li>- A l'acquisition, à l'aménagement ou à l'entretien de tous immeubles nécessaires à la réalisation des buts de l'ADAPEI ;</li> <li>- Aux frais de gestion et de fonctionnement des services et établissements gérés par l'ADAPEI ainsi que ceux des biens acquis par l'association ;</li> <li>- Aux subventions, participations ou avances que le Conseil d'Administration pourrait accorder à ses membres dans le cadre des missions de l'ADAPEI.</li> </ul>	<p><b>Nouveaux statuts en date du 16 juin 2017</b></p> <p>Article 7.1. Membres ayant voix délibérative : <b>modification des proportionnels du nombre de délégués de section par rapport au nombre d'adhérents par section</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- moins de 51 membres : <b>5</b> délégués,</li> <li>- de 51 à 100 membres : <b>10</b> délégués,</li> <li>- de 101 à 150 membres : <b>15</b> délégués,</li> <li>- de 151 à 200 membres : <b>20</b> délégués,</li> <li>- de 201 à 250 membres : <b>25</b> délégués.</li> </ul> <p>Article 18.2. Emploi des ressources-Ordonnancement des dépenses : <b>deux modifications</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Suppression de</b> « aux subventions, ... missions de l'ADAPEI » <b>modifié par</b> <i>Au remboursement des notes de frais des administrateurs, dans le cadre de leurs fonctions et missions, sur justificatifs qui font l'objet de vérification ;</i></li> <li>- <b>Ajout :</b> <i>Au versement d'une indemnité de fonction de présidence de l'Adapei de Loire-Atlantique dans les conditions prévues à l'article 261, 7° 1) d) du Code général des impôts et à l'annexe II, article 242 du même code. Cette indemnité ne peut avoir pour objet que de compenser au plus la perte partielle ou totale de revenus professionnels consécutive à un arrêt partiel ou total de l'activité professionnelle du Président ou à une impossibilité à reprendre une activité professionnelle à temps complet, dans la limite de 1 SMIC brut mensuel. Elle cesse d'être versée dès la fin de son mandat sans indemnité. Son montant est fixé par le Conseil d'Administration à la majorité des 2/3 de ses membres présents et représentés à bulletin secret.</i></li> </ul> <p><b>Pour l'ensemble des statuts, remplacement de :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ADAPEI par <b>Adapei de Loire- Atlantique</b></li> <li>- URAPEI par <b>Unapei Pays de la Loire</b></li> <li>- UNAPEI par <b>Unapei</b></li> </ul>
---	---

**Source :** Elaboré à partir de la comparaison des statuts 2011 et 2017 de l'Adapei de Loire-Atlantique.

**L'article 7.1 des statuts** modifie le nombre de délégués de section proportionnellement au nombre d'adhérents de chaque section. D'un délégué pour 25 adhérents, le président-adjoint<sup>193</sup> propose au CA de modifier cette règle alignée aux statuts-types de l'Unapei, pour la ramener à 1 délégué pour 10 adhérents afin d'impliquer davantage de familles adhérentes à la vie statutaire de l'association. Les délégués de section disposent chacun d'une voix à l'AG au même titre que les membres de droit, associations tutélaires compris, pour délibérer et voter en AG. Ils peuvent être porteurs, d'autant de pouvoirs que nécessaires, les statuts ne fixant aucune limite en la matière. Le pouvoir permet de voter par procuration, à la place d'un un ou plusieurs autres délégués de section absents à l'AG, en suivant leurs instructions de vote. Cette nouvelle règle multiplie d'au moins par deux fois, le nombre de délégués de section participant à l'AG (encadré 11).

**Encadré 11 : La règle de décompte des délégués de section**

LA RÈGLE DES DÉLÉGUÉS DE SECTION	
Avant 2017	Depuis le 16 juin 2017
• Moins de 51 membres: 2 délégués	• Moins de 51 membres: 5 délégués
• De 51 à 100 membres: 4 délégués	• De 51 à 100 membres: 10 délégués
• De 101 à 150 membres: 6 délégués	• De 101 à 150 membres: 15 délégués
• De 151 à 200 membres: 8 délégués, etc...	• De 151 à 200 membres: 20 délégués, etc...

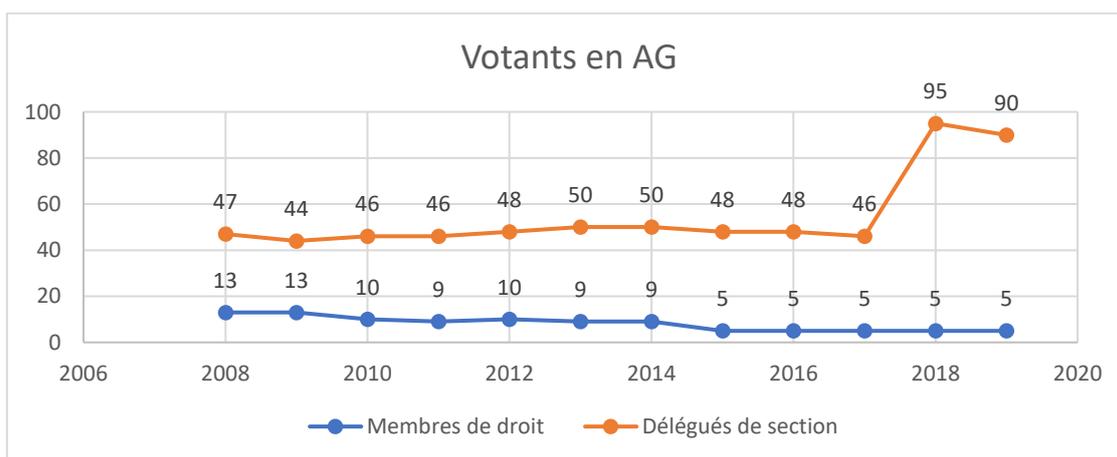
**Source :** Elaboré à partir des statuts en date du 16 juin 2017 de l'Adapei de Loire-Atlantique.

Si le droit de vote en AG n'est réservé qu'aux délégués des sections et aux membres de droit, associations tutélaires compris, cela n'exclut pas la participation à l'AG de l'ensemble des familles adhérentes ou non de l'association, des salariés et de toutes autres personnes invitées à y assister ou y intervenir. Tandis que d'autres associations regroupent en AG, l'ensemble de leurs adhérents pour délibérer sur ses sujets, la formule retenue par l'Adapei de Loire-Atlantique et d'autres associations du mouvement Unapei est celle de « **grands électeurs** ». Avec ce système, les adhérents des sections territoriales élisent à bulletin secret, leurs délégués de section, lors de l'assemblée de la section, et les mandatent pour les représenter à l'AG. La plupart du temps, les candidats sont constitués des membres du bureau de section prenant plus activement part à la vie de la section, et au fait du

<sup>193</sup> Ancien président de juin 2008 à juin 2014 et également l'actuel président-adjoint depuis juin 2016.

fonctionnement de l'association et de ses instances statutaires. Tout comme au CA, le nombre de ses représentants est plus ou moins élevé selon que la section est bien pourvue ou non en membres adhérents. De facto, ce système de délégués de section peut paraître, pour certains, équitable, et pour d'autres, injuste, avec le risque de déséquilibre de représentation d'une section par rapport à une autre<sup>194</sup>, alors que le système est intrinsèquement lié à la configuration des sections, selon qu'elles sont situées en zone urbaine ou rurale du département, avec des bassins de population, et donc de familles et amis concernés par le handicap mental, plus ou moins importants. A noter que l'association dans la délimitation des sections territoriales a épousé les découpages administratifs du département de Loire-Atlantique et que les territoires ne sont pas dotés de la même façon, en nombre d'établissements et services médico-sociaux suivant les besoins exprimés sur les territoires et la capacité à obtenir des financements publics pour y répondre. Au-delà de cette question de représentativité des sections, cette révision du système des délégués de section révèle l'enjeu d'implication d'un plus grand nombre de membres adhérents des sections, afin de susciter l'engagement bénévole, face aux difficultés de renouvellement des bénévoles et à la baisse des adhésions, encore faut-il pouvoir répondre aux besoins de formation des délégués de section, quant à leur responsabilité d'étudier en amont et de voter divers rapports importants (d'activité, financier et d'orientations) de l'association qui leur sont exposés en AG. Après la modification des statuts en 2017, cette nouvelle règle s'est appliquée dès l'AG 2018. Le graphique 3 illustre, à partir des PV d'AG de 2008 à 2019, le nombre de votants (délégués de section et membres de droit) à l'AG.

**Graphique 3 : Nombre de votants en AG entre 2008 et 2019**



**Source : Elaboré à partir du décompte des votants dans les PV d'AG de 2008 à 2019.**

<sup>194</sup> Lors de la modification des statuts en 2011, un administrateur président de section signifiait déjà au nom de sa section, ce risque et proposait la disparition du système de délégués de sections et l'exprimait comme suit : « Un adhérent paie sa cotisation et cela devrait lui donner le droit de vote. Cela permettrait de développer sa participation, et d'apporter une certaine considération vis-à-vis des adhérents qui viennent à l'AG. La règle actuelle ne lui semble pas démocratique ». (PV CA du 24 mars et 15 juin 2011).

Sur ce graphique 5, de 2008 à 2017 avec la règle d'un délégué pour 25 adhérents, le nombre de délégués de section oscille entre 44 et 50, et pour les AG de 2018 et 2019, nous observons l'impact de la nouvelle règle (1 délégué pour 10 adhérents) avec le doublement du nombre de délégués de section (95 délégués pour 2018 et 90 pour 2019).

**L'article 18.2** sur l'emploi des ressources et l'ordonnement des dépenses est complété par le remboursement et avance des notes de frais des administrateurs, dans le cadre de leurs fonctions et missions sur présentation de justificatifs préalablement vérifiés, ainsi que la possibilité du versement d'une indemnité au président de l'association, dans la limite d'un SMIC brut mensuel « chargé » en fonction du budget associatif. Le versement d'une indemnité au président, proposé par la présidente, part du constat que l'engagement dans cette fonction peut être freiné par le manque de moyens financiers ou d'une pension de retraite, ou encore, la crainte pour le candidat de réduire ou d'arrêter ses activités professionnelles. Une telle mesure laissée à la discrétion du CA, sur demande annuelle justifiée du/ de la président (e) et selon sa situation, offrirait la possibilité à une palette plus large de profils d'administrateurs de se proposer à ce poste. D'autres Adapei ont également acté cette possibilité d'indemniser la fonction de président de leurs associations. Cette proposition d'indemnisation du président de l'association semble bien perçue des membres de l'association, recueillant l'assentiment des administrateurs, mais aussi des membres des bureaux des sections territoriales, où les présidents de section, par ailleurs administrateurs, ont débattu du sujet (CR Bureau du 04 mai 2017). En dehors de la question financière qui peut être un frein au renouvellement des présidents d'association, celle de leurs responsabilités civile et pénale peut l'être encore plus.

En effet, le président représente l'association en justice et dans tous les actes de la vie civile et peut, en cas de fautes de gestion constatées ou d'infractions commises mettant en péril le fonctionnement de l'association ou concourant à sa mise en redressement ou liquidation judiciaire, **engager sa responsabilité civile et/ou pénale**. En ce qui concerne la responsabilité civile, les derniers statuts 2017 stipulent à l'article 22 que : « *le patrimoine de l'Adapei de Loire-Atlantique répond seul des engagements contractés en son nom et pour son compte ; aucune personne, physique ou morale, en faisant partie ne peut encourir de responsabilité propre du chef de ces engagements* ». L'association dégage ainsi le président et tout autre membre, de toute responsabilité au titre d'engagement sur son patrimoine, sachant que l'article 1992 du Code Civil prévoit une application moins rigoureuse de la responsabilité aux fautes, au mandataire bénévole qu'au mandataire salarié et que l'association peut souscrire à une assurance « mandataires sociaux » pour couvrir la responsabilité financière de ses dirigeants. La question de la responsabilité du dirigeant d'association est passée sous silence dans la loi 1901 à l'exception de sanctions pénales (amende) prévues, en cas de non-déclaration à la préfecture du département dans les trois mois, de tous changements intervenus dans les statuts et dans

l'administration de l'association, de 45 000€ d'amende et de trois ans d'emprisonnement pour les fondateurs, directeurs ou administrateurs qui se maintiendraient ou reconstitueraient illégalement une association, après le jugement de sa dissolution.

En l'absence de dispositions expressément prévues par la loi 1901, ce sont les outils importés et règles applicables du droit des sociétés qui satisfont, jusque-là, tant bien que mal, aux insuffisances du droit des associations. La délégation de pouvoirs et l'assurance dirigeant semblent atténuer la responsabilité des dirigeants bénévoles (Henaff, 2007). La délégation de pouvoirs permet au dirigeant bénévole de s'exonérer de sa responsabilité pénale lorsque cette délégation est consentie « à une personne pourvue de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires »<sup>195</sup> comme le directeur général de l'association. En cas de manquement à une obligation pénalement sanctionnée, le délégataire est tenu pour responsable en lieu et place du délégant autrement dit, le dirigeant bénévole. Toutefois, la délégation de pouvoirs n'exonère pas le dirigeant bénévole de sa responsabilité civile s'il est personnellement responsable de fautes ou a pris part à des infractions. En qualité de représentant légal de l'association, il est aussi pénalement tenu responsable des infractions à la législation du travail et celle de la sécurité sociale. L'assurance responsabilité civile souscrite quant à elle, à titre personnelle par le dirigeant bénévole, à défaut d'un effacement total de sa responsabilité, amoindrit ses conséquences financières sur le patrimoine du dirigeant, mais une telle assurance pose la question du coût de son financement et de sa capacité à dédouaner le dirigeant de ses fautes pénales, dans la mesure où, un contrat d'assurance ne peut couvrir une responsabilité pénale. Fort heureusement, une récente loi votée en faveur de l'engagement associatif, la loi n°2021-874 du 1<sup>er</sup> juillet 2021 (article 1<sup>er</sup>), **assouplit la responsabilité financière des dirigeants bénévoles, en cas de faute de gestion**, en leur étendant « l'exception de négligence » prévue pour les dirigeants d'entreprises. Cette loi atténue aussi les condamnations de dirigeants bénévoles d'association au titre de l'action en responsabilité pour insuffisance d'actif.

Après cette analyse détaillée des statuts et de ces modifications, la section suivante **(1.2.)**, traite du règlement intérieur qui regroupe les dispositions des statuts les plus sujets à modification ainsi que les différentes mises à jour auxquelles ce document a été soumis ces dernières années, à l'Adapei de Loire-Atlantique.

## 1.2. Le règlement intérieur, l'opérationnalisation des statuts

Le règlement intérieur, d'une association Loi 1901, précise et complète ses statuts et ne peut, en aucun cas, le contredire ni modifier ses dispositions. Par un ensemble de règles, le règlement intérieur clarifie les clauses statutaires en explicitant de manière détaillée, ses modalités opérationnelles. Sujet à des

---

<sup>195</sup> Cour de Cassation, 11 mars 1993.

modifications plus fréquentes que les statuts, le règlement intérieur comporte les dispositions plus enclines à des changements. Il fixe les conditions de fonctionnement interne de l'association en précisant les rapports entre l'association et ses membres (règles d'adhésion et d'exclusion, respect des statuts et du règlement intérieur), les modalités d'organisation et de fonctionnement des instances de gouvernance et des autres organes de direction ; les conditions de création et de fonctionnement des organes consultatifs tels que les commissions et comités. Facultatif, il n'est pas à confondre avec le règlement intérieur obligatoire pour les associations employant plus de 50 salariés et qui énonce leurs obligations en matière d'hygiène, de sécurité ou de discipline. L'Adapei de Loire-Atlantique dispose de plusieurs types de règlements : le règlement intérieur facultatif, désormais « Règlement général », le règlement intérieur obligatoire lié à sa responsabilité d'association employeur et des règlements de fonctionnement pour ses établissements et services médico-sociaux. Obligation légale prévue dans le cadre de la loi 2002-2 (article L.311-7 du CASF), le règlement de fonctionnement vise à définir d'une part, les droits de la personne accueillie et, d'autre part, les obligations et devoirs nécessaires au respect des règles de vie collective au sein de l'établissement ou du service. Il est mis à jour, tous les 5 ans, par les établissements et services médico-sociaux avec le suivi du service Qualité.

### 1.2.1. Structuration du règlement général de l'Adapei de Loire-Atlantique

Le règlement général de l'Adapei de Loire-Atlantique contient 3 chapitres :

- Le chapitre I rappelle les **instances statutaires de l'association** et renvoie aux statuts lorsque le règlement général ne prévoit aucune modalité opérationnelle les concernant. En outre, il fournit des précisions sur les sections territoriales en détaillant toutes leurs mesures : nature et objet, dénomination et composition, conditions de création, de modification et de suppression d'une section territoriale ; fonctionnement (assemblée des familles de la section, bureau de section) ; représentation dans les instances de gouvernance ou encore la gestion financière de ces sections territoriales ;
- Le chapitre II explicite les **grandes fonctions de l'association**. Distinguant les fonctions bénévoles des fonctions salariées, ce chapitre détaille les *fonctions statutaires* de président, président-adjoint, trésorier et secrétaire. Dans cette rubrique, les fonctions spécifiques de vice-président, de président de section territoriale, d'administrateurs délégués, représentants de secteurs d'activité sont expliquées ainsi que les dispositions communes à l'ensemble de ces fonctions statutaires exercées par des administrateurs élus. Sont également clarifiées, les autres *fonctions bénévoles de représentation de l'association* pouvant être occupées par des administrateurs ou des membres de bureaux de sections territoriales comme : « Représentant de l'association au Conseil de la Vie Sociale » et « Représentant de l'association dans les instances administratives ». La rubrique des *grandes fonctions salariées* renseigne sur les

fonctions de direction générale, les services opérationnels (directeurs de territoire, responsables d'établissement ou de service, le service social) et les fonctions supports du siège (direction financière, direction des systèmes d'information ; des ressources humaines ; du développement, de la qualité et de la communication) ;

- Le chapitre III concerne **les commissions de l'association**. Il précise les principes applicables aux 5 commissions permanentes, leurs objets et leurs compositions ainsi que les groupes spécifiques qui leur sont rattachés. Le CA peut constituer autant de commissions spécifiques pour répondre à des besoins. Les commissions permanentes de l'Adapei de Loire-Atlantique sont : "Admission/Sortie", "Economique" (avec le groupe spécifique des trésoriers des sections territoriales), "Projet et perspectives", "Actions associatives départementales" (avec 7 groupes spécifiques selon les besoins pour des actions de communication, de soutien aux personnes accueillies et à leurs familles...) et la commission "Recrutement des cadres de direction".

### 1.2.2. Analyse du contenu des modifications du règlement général de l'Adapei de Loire-Atlantique

Nous regroupons dans ce tableau 26, les différentes modifications du règlement général, constatées sur la période de 2008 à 2019.

**Tableau 26 : Les modifications du règlement général**

Année et nature des modifications	Données empiriques mobilisées pour l'analyse	Versions à jour du règlement général
2009 : intégration des nouvelles commissions créées et principes de fonctionnement des commissions	PV CA du 25 septembre 2008 PV CA du 18 décembre 2008 CR Bureau du 28 mai 2009 PV CA du 18 juin 2009 PV AG du 26 juin 2009	Règlement général adopté par l'AG du 26 juin 2009
2010 : révision de la qualité du « représentant de l'association au conseil de la vie sociale » et de son rôle	PV CA du 25 mars 2010 PV CA du 17 juin 2010 PV AG du 25 juin 2010	Règlement général adopté par l'AG du 25 juin 2010
2015 : Réorganisation des commissions, des directions et mises à jour diverses	CR Bureau du 23 septembre 2015 CR Bureau du 18 novembre 2015 PV CA du 17 décembre 2015	Règlement général validé par le CA du 17 décembre 2015
2019 : Limitation du nombre de pouvoirs par délégué de section en AG	PV CA du 04 avril 2019 PV CA du 13 mai 2019 PV AG du 7 juin 2019	Mise à jour du règlement général approuvée par le CA du 13 mai 2019

**Source :** Construction personnelle.

La *première modification* du règlement général que nous avons identifiée sur la période d'étude, **intègre les nouvelles commissions créées et précise les principes de fonctionnement applicables à l'ensemble des commissions associatives**. Dès le CA du 12 juin 2008, 5 principes de fonctionnement sont avancés : « 1- que l'objet en [de la commission] soit clairement défini ; 2- qu'il y ait un pilote

*administrateur avec un appui professionnel ; 3- qu'elles [les commissions] fassent des propositions ou émettent des recommandations auprès du Bureau ou du CA, qui, seuls ont le pouvoir de décisions sur les propositions ou recommandations ; 4- que des comptes rendus soient obligatoirement rédigés à chaque réunion et transmis aux administrateurs ; 5- qu'elles aient une périodicité minimum de réunions ».* Ces principes visaient, en fait, à harmoniser le travail des commissions, les identifier et acter de leur fonctionnement mais aussi à formaliser les lettres de délégations aux administrateurs co-pilote de commission en binôme avec un professionnel-salarié nommé par le directeur général (PV CA du 25 septembre 2008). La liste à jour des commissions existantes et fonctionnelles, celles nouvellement créées (Evolution innovation des accompagnements ; Action sociale et familiale départementale ; Aide à Nous Aussi notamment) et leurs principes de fonctionnement, ont été intégrées au règlement général approuvé par l'AG du 26 juin 2009.

La révision du règlement général en **2010** apporte, quant à elle, **un amendement à la qualité du « Représentant de l'association au conseil de la vie sociale (CVS) » et à son rôle**. Elle s'inscrit dans le cadre d'une réflexion plus globale sur le fonctionnement des CVS et la formation de ces représentants aux différents CVS des établissements et services ; réflexion initiée au CA du 18 décembre 2008 et dont les travaux se sont poursuivis, tout au long des années 2009 et 2010, par des actions d'enquêtes et de formations. Ce tableau 27 présente les modifications approuvées par l'AG du 25 juin 2010 (texte en italique dans la colonne de droite) :

**Tableau 27 : Comparaison des modifications du règlement général 2010**

<p>Texte original (règlement général 2009)</p> <p><b>Représentant de l'association au conseil de la vie sociale</b></p> <p>C'est un administrateur ou membre d'un bureau de section désigné par le Conseil d'Administration sur proposition de sa Section. Il est principalement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le représentant de l'association au Conseil de la vie sociale, le rapporteur au bureau de section de la vie de l'établissement,</li> <li>• le médiateur en cas de litige entre familles et établissement ; si sa médiation échoue, le litige est d'abord porté au niveau de la section puis si besoin au niveau du président de l'ADAPEI qui peut être soit médiateur soit en désigner un.</li> </ul> <p>Il est chargé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de suivre la vie de l'établissement,</li> <li>• de participer à l'élaboration du projet d'établissement.</li> </ul>	<p><b>Nouveaux amendements pour Règlement général 2010</b></p> <p><i>C'est un administrateur ou un adhérent désigné par le bureau de section. Il ne doit pas avoir d'enfant ou la responsabilité d'une personne handicapée dans l'établissement dans lequel il assume cette fonction. Sa présence aux formations proposées par l'association aux familles et particulièrement celles concernant le CVS est souhaitable.</i></p> <p>Il est chargé : en sus des 2 dispositions ci-contre, <b>ajout de :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>d'aider et conseiller le Président du CVS par son expérience de la vie de l'association,</i></li> <li>• <i>d'informer le Président de sa Section des questions justifiant discrétion et attention particulière,</i></li> <li>• <i>de s'assurer auprès du secrétaire que les comptes-rendus du CVS sont bien transmis au Président de Section et au Président de l'Association</i></li> </ul>
---	--

**Source :** Elaboré à partir de l'analyse comparée du règlement général 2009 et 2010.

Ces amendements ont intégré les résultats de la réflexion sur le fonctionnement des CVS en complétant les rôles de ces représentants quoique pour une faible minorité d'administrateurs (lors du vote du CA du 25 mars 2010, 2 voix contre), « l'obligation pour le représentant de ne pas avoir d'enfant ou la responsabilité d'une personne handicapée dans l'établissement dans lequel il assume cette

*fonction peut freiner l'implication des parents* ». Que disent les textes sur le conseil de la vie sociale (CVS) dans les établissements et services médico-sociaux ? (Encadré 12) :

### **Encadré 12 : CVS : missions, composition et compétences**

---

**Définition** (article L. 311-6 du CASF): Instance créée par la loi 2002-2 « *afin d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement ou du service* »

---

**Obligatoire** dans les établissements et services assurant un hébergement ou un accueil de jour continu ou une activité d'aide par le travail. A défaut de CVS, il peut être institué un groupe d'expression ou toute autre forme de participation

---

**Composition minimum** : 2 représentants des personnes accueillies et/ou leurs représentants familles ou légaux; 1 représentant du personnel et 1 représentant de l'organisme gestionnaire (ici, les administrateurs ou membres des bureaux de section Adapei)

---

**Compétences**: Le CVS est compétent pour rendre des avis et faire des propositions sur toute question concernant le fonctionnement de l'établissement ou du service: projet d'établissement, règlement de fonctionnement; vie quotidienne; travaux et affectation des locaux collectifs...

**Source** : Elaboré à partir des décrets des 24 mars 2004 et 2 novembre 2005.

Cinq ans après ces dernières modifications, une nouvelle **actualisation du règlement général** a été validée par le CA du 17 décembre 2015 après que cette version a circulé dans les bureaux des différentes sections territoriales pour avis. Rappelons que depuis les modifications des statuts en 2011, les dirigeants bénévoles avaient obtenu l'accord de l'AG de ne soumettre qu'au CA, les modifications afférentes au règlement général. Cette nouvelle actualisation du règlement général a intégré trois types de modifications : (a) la réorganisation des commissions regroupées en 5 commissions permanentes avec des « groupes de travail spécifiques » et suppression des commissions inopérantes<sup>196</sup> ; (b) l'intégration des directions de territoire à la suite de la nouvelle organisation en territoire/métiers des établissements et services<sup>197</sup> et (c) le remplacement dans l'ensemble du règlement général des termes : « ADAPEI par *Adapei de Loire-Atlantique* » ; « usagers par *personnes*

---

<sup>196</sup> Cette réorganisation des commissions fait suite à un autodiagnostic de l'action associative réalisé par l'association en 2013, à partir du référentiel UNAPEI « Cap sur l'action associative ». Ce référentiel permet d'effectuer un état des lieux, d'identifier les bonnes pratiques et de concevoir un plan d'actions pour placer l'action associative au cœur des missions de l'association en 6 thématiques : l'action familiale, les services associatifs, l'animation et l'évènementiel, les ressources ; la communication et la représentation (PV CA du 25 octobre 2012). Courant 2013, les administrateurs se sont soumis aux questionnaires et les présidents de section avaient pour mission de le travailler en bureaux de section. Un groupe de travail constitué autour du projet a travaillé au dépouillement, ressorti les points problématiques et les pistes d'amélioration (CR Bureau du 15 mai 2014).

<sup>197</sup> Le chapitre 5 traitera de ce point.

*accompagnées* » ; « sections par *sections territoriales* » ; « assemblée générale de section par *assemblée des familles des sections territoriales* » ; « directeur d'établissement par *responsable d'établissement* ».

La dernière modification en date de l'année 2019 portait sur la **limitation du nombre de pouvoirs par délégué de section en AG**. Lorsque le président-adjoint proposait en 2017, la modification des statuts pour accroître le nombre de délégués de section pouvant participer aux délibérations de l'AG, c'était sans compter sur l'utilisation abusive des pouvoirs par les délégués de section en l'absence de règles les délimitant. Les statuts, et encore moins le règlement général, ne prévoient de limite de pouvoirs pouvant être détenus par les délégués de section. Ainsi, lors de l'AG du 8 juin 2018 (1<sup>ère</sup> année de l'augmentation de la participation des délégués de section), sur les 95 délégués de section convoqués hors absence le jour J puisque le pouvoir vaut présence, 24 pouvoirs ont été confiés : « *certain délégués sont arrivés avec jusqu'à 5 pouvoirs. Ce n'était pas l'objectif de cette modification de représentativité* » regrette le président-adjoint, qui propose au CA d'entériner la possibilité de disposer d'un ou 2 pouvoirs maximum par délégué de section (PV CA du 04 avril 2019). Le vote, en faveur d'un pouvoir, l'emporte auprès des administrateurs et le CA du 13 mai 2019 approuve à l'unanimité, cette limitation des pouvoirs, formulée comme suit : « *chaque délégué ne peut être porteur que d'un seul pouvoir [en Assemblée Générale Ordinaire et Extraordinaire]. Les couples familiaux ne disposent que d'un droit de vote par adhésion* ».

Dans l'éventualité où le nombre de pouvoirs aurait explosé en lien avec l'augmentation de la participation des délégués de section en AG, le président-adjoint rappelle aux présidents de section, que « *les sections disposent (...) d'une possibilité plus grande de participation, maximale d'un délégué pour 10 adhérents. Maximale veut dire que les sections ne sont pas obligées de l'atteindre, s'il n'y pas suffisamment de candidats délégués.* ». Il y aurait peut-être ainsi, moins de contrainte à trouver et élire les candidats délégués de section et surtout, il faudrait insister sur l'importance et l'intérêt de leur présence et participation à l'AG, sauf cas de forces majeures, du fait de leur engagement à représenter la section. Actée après les assemblées de section (où sont élus les délégués de section) des 7 sections territoriales que compte l'association en 2019, cette limitation de pouvoir n'a pu avoir l'effet escompté, et 26 pouvoirs ont été présentés à l'AG du 7 juin 2019 pour 90 délégués de section convoqués. Comparativement aux années précédentes, l'augmentation du nombre de délégués de section a fortement contribué à celle du nombre de pouvoirs puisqu'aux Assemblées Générales de 2008 à 2017, le nombre de pouvoirs variait entre 1 pour le minimum (AG 2015 et 2016) et 10 pour le maximum (AG 2014). Mais comment peut s'expliquer cet absentéisme à l'AG ? Est-ce dû au jour de la semaine où l'AG se déroule ? Cette piste avait par le passé, été creusée par l'association, qui, pour accroître la participation à l'AG, avait tenté de nombreuses formules : organisation de l'AG sur une

journée entière (avec des ateliers et activités), AG le samedi et non plus en semaine (mercredi, jeudi ou vendredi à partir de 16h) ; attractivité des supports de présentation des rapports, innovation dans les animations et thématiques des tables-rondes, sans réel impact sur la participation, restée stable<sup>198</sup>. Sans doute que la question de la participation est plus profonde que celle de l'organisation matérielle de l'AG et concerne un manque d'intérêt des familles adhérentes ou non pour ces réunions statutaires avec en sous-basement, la difficulté de leur mobilisation de plus en plus martelée par les bénévoles de l'association ? Peut aussi s'interroger l'action concrète des sections territoriales puisque l'adhésion à l'association passe par la section, de même que l'épuisement des membres des sections qui participent activement de longue date et souhaitent passer le relais.

### ***Que retenir du cadre juridico-légal des associations ?***

L'un obligatoire, l'autre facultatif mais fortement recommandé, statuts et règlement général représentent des outils de formalisation du cadre de la gouvernance des associations, de leur fonctionnement, organisation et administration interne. Entre 2008 et 2019, ces documents ont été modifiés de nombreuses fois, sur des sujets que nous regroupons en trois points :

- ***Autour de la réglementation*** : la consignation dans les statuts du recours au commissaire aux comptes, l'ordonnancement des dépenses ouvrant à la fois sur les remboursements de frais des administrateurs et la possibilité d'indemnisation du ou de la président (e) ;
- ***Autour des parents bénévoles*** : le profil des administrateurs élus à titre personnel (distinction entre ceux qui représentent les sections et ceux composant *a minima* le Bureau, représentant l'ensemble des familles), la qualité des représentants de l'association au CVS et la possibilité d'indemniser le président pour susciter les candidatures ;
- ***Autour de la participation*** : la représentation des sections en AG pour accroître la participation des adhérents (règle des délégués de section mais aussi limitation des pouvoirs face aux abus) ; les commissions associatives, aide à la décision du CA, composées de professionnels et administrateurs ou membres des bureaux de section.

Ces différentes modifications ont suscité des interrogations en termes de renouvellement des bénévoles, de démocratie représentative via les sections territoriales et de démocratie participative à travers la capacité des gouvernants à associer l'ensemble des acteurs aux lieux de dialogue. Cet examen approfondi des statuts et du règlement général révèle une gouvernance de type parental dans un cadre institutionnel bien délimité dont les administrateurs s'assurent du respect, des modifications et évolutions selon les besoins et réalités de l'association. De prime abord, nous observons un système de gouvernance avec un noyau central de parents gouvernants dont les missions, rôles et

---

<sup>198</sup> Voir par exemple, les PV CA du 2 juillet et du 22 octobre 2015 et le CR du Bureau du 23 septembre 2015.

responsabilités sont fixés par ces textes et à côté, des professionnels-salariés peu représentés au sein des instances statutaires de gouvernance, si ce n'est la présence permanente du DG au CA et Bureau et d'élus du CE aux réunions du Conseil d'Administration. Ceci nous pousse à nous intéresser à ce qui existe au-delà de ce cadre formel, en l'occurrence aux principes de gouvernance que promeuvent les fédérations d'associations, l'Unapei dans le cas d'espèce, et aux pratiques concrètes dans les associations ; mais avant, nous abordons le projet associatif qui, contrairement à ce qu'on pourrait penser, n'est pas formalisé et réévalué dans toutes les associations.

## 2- Projet associatif et principes de gouvernance : un dépassement du cadre formel

A l'entame de cette seconde partie du chapitre, nous énonçons que les associations sont porteuses d'innovation tant dans les réponses qu'elles apportent aux besoins sociaux mal ou non satisfaits par l'Etat et le marché que dans les dispositifs de gouvernance et « bonnes pratiques » qu'elles peuvent mettre en place pour s'adapter à la réalité de leurs structures, à leur environnement ou encore pour satisfaire à un besoin de développement. C'est ce que nous entendons ici par « dépassement du cadre formel », une sorte d'« extra cadre formel », dont elles vont se saisir et qu'elles font vivre aux côtés des « instruments » de la loi 1901 et qui par habitude, finissent par se formaliser voire se routiniser. Pour le lecteur, il peut paraître étonnant de suggérer le projet associatif dans ce titre puisque celui-ci est à l'origine de l'existence même de l'association. Néanmoins, le projet initial des fondateurs qui constitue, le plus souvent, l'objet de l'article 2 des statuts, peut être amené à évoluer au même titre que l'organisation associative, rendant sa formalisation et son renouvellement nécessaires. L'autre volet de cette seconde partie va s'attaquer aux dispositifs informels de gouvernance élaborés et déployés par les associations et leurs fédérations, dans le cadre de la liberté qu'autorise la loi 1901.

### 2.1. Le projet d'association

*« Lorsque deux ou plusieurs personnes décident de mettre en commun, de façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que le partage des bénéfices »* (article 1, loi 1901), c'est en vue de mettre en œuvre un projet et c'est à ce projet commun qu'adhèrent les membres de l'association. La création d'une association est donc indissociable du projet collectif déterminé par ses membres et tout l'enjeu est celui de *l'articulation entre le projet émanant des fondateurs et la nécessité d'une organisation pour le réaliser* (Laville & Sainsaulieu, 2013, p. 10). Terme recouvrant de multiples réalités aux significations différentes, le projet peut aussi bien être employé dans une réflexion philosophique sur l'homme et la société, qu'être utilisé dans une dimension plus technique, plus instrumentale et vouloir dire, « canevas, programme ou plan d'action ». Dans ces diverses définitions, **deux idées essentielles** ressortent : l'idée d'un objectif à atteindre, d'un dessein et celle d'un travail

préparatoire<sup>199</sup>. La notion de projet puise ses racines dans de nombreux univers (architectural, pragmatique, philosophique et politique ou encore biologique) qui fondent les différentes acceptions qu'on lui reconnaît aujourd'hui<sup>200</sup>. Dans les associations, lorsqu'il existe, le projet représente : « *un document formalisé qui décline les valeurs fondamentales et fondatrices de l'association* » (Dubost, 2010). Il définit le but, les objectifs et les valeurs de l'association ; trace la ligne directrice commune à l'ensemble des acteurs (bénévoles, salariés, adhérents et bénéficiaires), décline les grandes orientations stratégiques et futurs plans d'action sur une durée déterminée, le plus souvent de 5 ans. Ce document offre une vue d'ensemble sur l'association : son histoire, ses fondamentaux, ses orientations stratégiques, sa gouvernance, son environnement et ancrage dans les territoires, ... Un projet associatif formalisé joue deux fonctions principales (Dubost, 2010). En interne, il garantit la continuité et la cohérence des actions menées et doit, pour cela, être régulièrement réexaminé ; il sert de référentiel à l'élaboration des projets des établissements et services médico-sociaux pour une adéquation entre les activités qu'ils développent et le projet associatif.

A l'extérieur, il s'avère être un précieux outil de communication permettant à l'association de se faire connaître et de partager ses valeurs, de sensibiliser l'opinion publique à la spécificité des publics accompagnés et d'informer sur ses grandes orientations pour les années à venir. Dans sa dimension institutionnelle, le projet peut être perçu comme la mission pour laquelle l'organisation déploie les moyens nécessaires à sa mise en œuvre et il « *structure [en cela] tout le fonctionnement institutionnel [de l'association]. Il est censé s'inscrire dans une vision « politique » de transformation sociale et est conçu de manière à pouvoir être décliné à tous les niveaux, politique, stratégique et opérationnel de l'entreprise associative intégrant dans sa démarche tous les acteurs, usagers compris* » Batifoulier et Noble (2005, p. 15). Depuis qu'il a commencé à se développer dans les associations, jusqu'à s'y formaliser, le projet associatif est devenu, l'objet de formation, de guide d'aide à son élaboration, outil de structuration et de dynamisation, de prérequis de demandes de subventions auprès des financeurs. Pourtant, il émane d'un collectif et ne peut être pensé sans lui. Il est censé être le fruit d'une réflexion collective sur ce que souhaite réaliser les membres de l'association et la manière dont ils souhaitent le faire, tout en tenant compte de la situation actuelle de l'organisation (Piludu, 2015). Il recouvre pour

---

<sup>199</sup> Etymologiquement, le projet, c'est « ce que l'on a l'intention de faire et estimation du temps nécessaire à la réalisation », « ce vers quoi l'homme tend et qui constitue son être véritable », « travail préparatoire, première rédaction » <http://www.cnrtl.fr/definition/projet> page consultée le 26 septembre 2018.

<sup>200</sup> Bréchet et Desreumaux (2007, p. 158), s'appuyant sur l'anthropologie du projet de Boutinet (1993) explicitent les différents univers de la notion de projet que l'on retrouve un peu dans la note précédente sur l'étymologie du terme. Dans l'univers architectural du XV<sup>ème</sup> siècle, le terme est employé avec des connotations d'aménagement spatial et vise à articuler conception et réalisation. Dans l'univers pragmatique, le projet est abordé comme une anticipation qui appelle une véritable instrumentation, une ingénierie de la conduite de projet. Dans l'approche philosophique du projet développé par les existentialistes (Sartre et Heidegger), projet et intentionnalité entretiennent des liens étroits.

les chercheurs qui en ont une vision plus globale, une dimension beaucoup plus fondamentale (Boutinet et al., 2011) qu'il convient d'analyser pour voir comment il prend sens dans l'action collective portée par l'organisation associative, autrement dit, son rôle dans l'association.

L'action collective, construction conjointe des savoirs et des relations ne peut se comprendre sans le recours au projet qui la fonde. Telle est la thèse défendue par Bréchet et Desreumaux (2007) et d'autres confrères (Boutinet, 1993; Boutinet et al., 2011; Bréchet & Schieb-Bienfait, 2006; Reynaud, 1997), dont les travaux sont venus compenser les manques de théorisation (à la fois en économie, en sociologie, en gestion, en sciences politiques), du projet en démontrant son utilité dans et pour l'action collective.

Dans *l'anthropologie du projet*, Boutinet (1993) le définit comme une anticipation à caractère opératoire, de type flou, d'un futur désiré. Le projet articule les dimensions (politiques et éthiques, économiques et praxéologiques) qui permettent de se saisir de l'action. Il met en jeu, la question du sens et celle plus pragmatique de l'agir en associant l'ordre des fins (les valeurs, les missions, les objectifs...) et des moyens (les modalités de l'action, les aspects de structuration et d'animation dans le temps et dans l'espace). Ces dimensions politiques et éthiques, économiques et praxéologiques permettent de définir le projet au fondement de toute organisation à finalité de production de biens ou de services telle que les entreprises, les associations, .... (Bréchet & Desreumaux, 2007, p. 162). Le projet se définit par les dimensions *éthiques et politiques* qu'il met en jeu dans l'action, à travers le bien commun dont l'action collective est porteuse. Il se définit également à travers les dimensions technico-économiques qu'il recouvre, ou, à travers les grandes missions ou besoins que l'organisation entend satisfaire à travers le métier qu'elle choisit d'exercer et les compétences qu'il recouvre. Dans ses dimensions *praxéologiques*, le projet se définit et se comprend à travers les aspects structurels et d'animation par lesquels il se déploie dans le temps et l'espace. Tout projet d'organisation est multidimensionnel et combine donc selon ces auteurs, un projet politique, un projet économique et un projet d'action et ces dimensions sont constitutives du concept de projet, le définissent et sont parfaitement interdépendantes.

A travers ces dimensions, le projet d'organisation apparaît, au sens de Hatchuel et Weil (1992) cités par Bréchet et Desreumaux (2007), comme un processus de rationalisation de l'action, un effort d'intelligibilité (un travail sur les savoirs à caractère plus ou moins collectif ou partagé) et de construction de l'action collective (un travail de prescription des savoirs et donc de contrôle des comportements, à caractère aussi plus ou moins collectif ou partagé). Le projet comme toute rationalisation de l'action, met ainsi en jeu une dynamique double, celle des savoirs et des relations dans son élaboration et son déploiement (Bréchet & Schieb-Bienfait, 2006). Si donc le projet d'organisation combine à la fois, projet politique, projet économique et projet d'action qui sont

interdépendants, le projet d'une association est alors un projet collectif dont la dimension politico-idéologique représentée par les valeurs et missions qu'elle souhaite incarner vont ensuite être déclinées, de façon opérationnelle en activités et actions en vue de sa réalisation. C'est donc la mise en œuvre du projet qui détermine le choix et le mode d'organisation et de fonctionnement de l'association. Une fois qu'il est élaboré et formalisé, la question de son renouvellement peut se poser dans les associations les plus matures (Le Berrigaud, 2016, 2018a). Certaines d'entre elles définissent pour cela, une échéance temporelle, preuve que le projet comporte bien une dimension opérationnelle qui nécessite actualisation ou révision. D'autres associations ne sont confrontées à son élaboration ou réactualisation que lors de grands bouleversements (renouvellement des membres du CA, changement de direction, ...), indiquant que le projet associatif est le socle commun qui conditionne l'existence de l'association qui peut être amenée à disparaître ou se transformer, s'il n'est pas défini. Il peut être alors pertinent de chercher à comprendre « *pourquoi il est nécessaire d'actualiser à un moment donné le projet et [d'] identifier les facteurs humains et organisationnels qui influent sur son obsolescence ainsi que sur le potentiel d'actualisation du projet associatif* » (Le Berrigaud, 2016), avec la difficulté majeure de la détermination de la dimension du projet à actualiser.

### **2.1.1. L'enjeu du renouvellement du projet associatif**

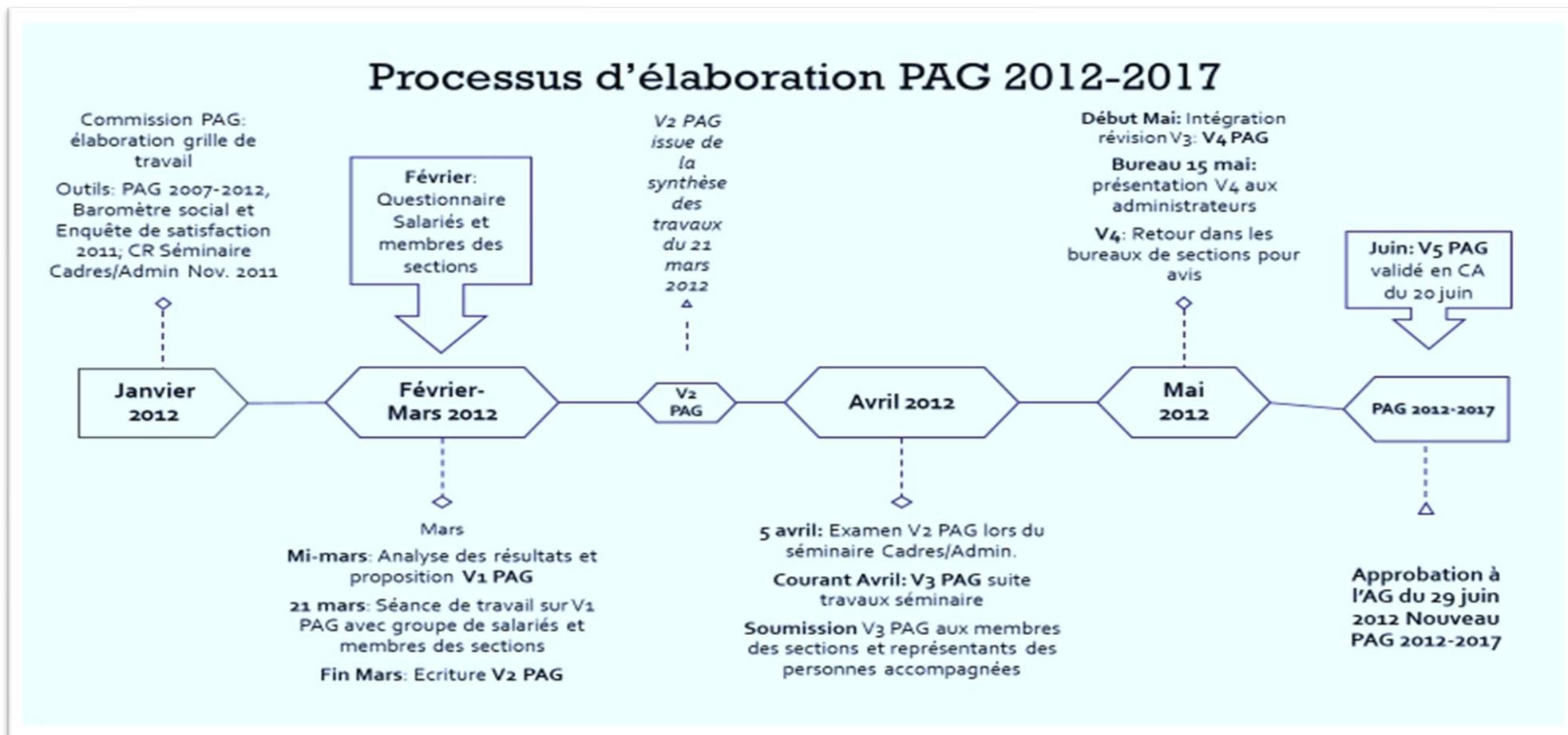
Le projet associatif n'est pas à confondre avec les statuts, particulièrement l'article 2 qui détaille l'objet et les buts de l'association. Sans s'y superposer, il affirme ses valeurs, missions et vision ainsi que les actions et moyens qu'elle entend mettre en œuvre pour parvenir à leur réalisation. C'est ce qui justifie l'intérêt de son renouvellement à intervalle régulier afin de le réévaluer, d'en actualiser le contenu pour intégrer les contraintes extérieures, de nouveaux objectifs, enjeux et actions à se fixer pour les prochaines années. Nous nous intéressons ici, à la façon dont le projet associatif se renouvelle (*processus*), aux parties prenantes qui y sont associées (*démarche participative*), à la manière dont les membres de l'association se l'approprient et le font vivre au quotidien (*appropriation*) dans l'objectif de **comprendre le lien étroit entre « projet et gouvernance »**, l'un étant ce qui guide et donne sens à l'action commune à travers des éléments d'orientations politiques et stratégiques et l'autre, le système de direction et de contrôle de sa mise en œuvre. En remontant les archives de l'Adapei, nous n'avons retrouvé qu'une référence faite à l'actualisation du projet associatif global (désormais « PAG ») dans un CA en date du 16 décembre 1999. Pour mener notre réflexion, nous nous appuyons donc sur les 3 derniers projets associatifs qui se sont succédé à l'Adapei de Loire-Atlantique.

### 2.1.1.1. Les projets associatifs globaux (PAG) de 2007 et 2012

Le PAG 2007-2012 adopté par l'AG du 22 juin 2007 marque un tournant important dans la révision des projets associatifs. En effet, deux ans plus tôt, une méthodologie de révision pour l'élaboration de tout nouveau projet associatif avait été établie par la commission « Statuts, Règlement général & Projet associatif global » en charge de mettre à jour ses documents fondateurs de l'association sur demande du CA ou de l'AG. Il s'agissait d'une démarche procédant par des phases d'enquêtes auprès des familles et des personnes accompagnées puis de réflexion collective entre elles et les professionnels. La rédaction de ce PAG a donc suivi cette recommandation méthodologique en s'appuyant sur les résultats d'une enquête début 2007 auprès des familles et de travaux de réflexion familles/professionnels jusqu'à la validation de sa dernière version par le CA du 14 juin 2007. Les différentes versions du PAG élaborées par la commission « PAG » sont passées par des étapes de validation par itération entre les avis des administrateurs mais aussi des bureaux de sections, comme le mentionne le président lors de l'exposé de ce nouveau PAG soumis à l'approbation de l'AG du 22 juin.

Les réflexions et travaux d'élaboration du *PAG 2012-2017* ont été menés entre septembre 2011 (Bureau du 22/09) et juin 2012 (CA du 20/06/2012). La figure suivante (figure 14) ci-dessous retrace chronologiquement, les grandes étapes du renouvellement de ce PAG, que nous expliquons par la suite :

**Figure 14 : Chronologie des étapes d'élaboration du PAG 2012-2017**



**Source :** Elaboré à partir des PV de CA et d'AG et CR de Bureau entre janvier et juin 2012.

**Note de lecture :** CR pour « Compte-rendu ». Admin. pour « Administrateurs ».

**Courant janvier 2012**, la commission en charge des travaux de révision du PAG élaborait une trame de travail à partir du PAG 2007, du baromètre social (2<sup>ème</sup> enquête 2011), de l'enquête de satisfaction des usagers et de leurs familles (Eté 2011) ainsi que des restitutions du séminaire Cadres/Administrateurs de novembre 2011. Portant sur le thème : « *Le PAG, environnement externe : éléments de contexte* », ce séminaire préconisait la prise en compte : des références au fonctionnement en réseaux, en plateformes et dispositifs inexistant dans le PAG 2007, de la dimension et de la coordination régionale rendues indispensables par la création des ARS en 2010 et la Responsabilité Sociétale des Organisations (CR Bureau 24 novembre 2011). A partir de ce diagnostic et du dépouillement d'un questionnaire en février, la commission proposait **mi-mars**, une version « **V1** » du PAG. La **V2 du PAG** a émergé d'une demi-journée de travail, le 21 mars, entre les membres de la commission, des administrateurs, des membres de sections et des professionnels de « tous métiers ». Cette nouvelle version a ensuite été soumise à l'examen critique du **séminaire Cadres/Administrateurs du 5 avril 2012**. La **V3** issue de l'intégration des remarques du séminaire et les versions suivantes « **V4 du PAG** » entre avril et mai, ont été amendées, par itération, par les bureaux des sections et les représentants des personnes accompagnées, les administrateurs ; jusqu'à la validation finale de la **V5** par le CA du 20 juin puis l'AG du 29 juin 2012.

Nous observons à travers ce descriptif, une méthode d'élaboration débutant par un diagnostic de l'existant, de « ce vers quoi on va », « quelles évolutions à prendre en compte ? », puis, une construction du nouveau projet associatif associant à divers niveaux, l'ensemble des parties prenantes internes à son élaboration. La commission coordonne le travail en alternant temps de rédaction et de modification des versions incluant les remarques et avis à chaque étape d'amendements du document jusqu'à la production de sa version définitive. Le processus de renouvellement révèle un effort de cohérence méthodologique par rapport à ce qui avait été décidé en 2005 et une implication des membres internes au processus. Dans le tableau suivant (tableau 28), nous mettons en exergue, les grandes lignes des PAG 2007 et 2012 <sup>201</sup> quasiment structurés de la même manière. Les nouveaux éléments du PAG 2012 sont surlignés en **jaune**, et en **vert**, ce qui est repris en l'état et/ou reformulé du PAG.

---

<sup>201</sup> Nous exploitons le PV d'AG du 22 juin 2007 approuvant le PAG 2007-2012 avec sa présentation ainsi qu'un support de communication PowerPoint du PAG. Nous n'avons retrouvé aucun document complet de ce PAG à l'Adapei. Les actions sont absentes de notre analyse puisque non détaillées dans ces 2 documents auxquels nous faisons référence. Une version complète du PAG 2012-2017 était en revanche disponible. Toutes nos sources documentaires sont consignées à l'annexe 4.

**Tableau 28 : Comparaison des PAG 2007 et 2012**

Eléments de comparaison	PAG 2007-2012	PAG 2012-2017
Les acquis	-	Lois 2002 et 2005 Evaluation de la qualité de l'accompagnement
Ce qu'il a fallu prendre en compte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nouveaux enjeux liés à l'évolution de la société et les textes législatifs (lois 2002 et 2005)</li> <li>- L'évaluation de la qualité de l'accompagnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi HPST du 21 juillet 2009 ;</li> <li>- La persistance des listes d'attente pour bénéficier d'un accueil adapté ;</li> <li>- La difficulté d'accès aux soins pour les personnes handicapées mentales et les besoins de coordination des acteurs du secteur Sanitaire et Médico-social notamment dans le cadre dû au vieillissement des personnes ;</li> <li>- La prise en compte de la dimension régionale induite par la mise en place des Agences Régionales de Santé et des Schémas régionaux ;</li> <li>- La nécessité d'innovation dans les dispositifs d'accompagnement pour tenir compte des spécificités liées à la diversité des handicaps associés à la déficience intellectuelle ;</li> <li>- Les évolutions importantes des métiers et besoin de formation des professionnels ;</li> <li>- Une vigilance accrue sur notre responsabilité sociale d'association employeur</li> <li>- Une sensibilité nouvelle aux problèmes environnementaux (écologie et développement durable).</li> </ul>
Orientations stratégiques	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Mettre en œuvre les solutions d'accompagnement adaptées aux personnes handicapées mentales</li> <li>2- Assurer la qualité de leur accompagnement et favoriser leur intégration dans la cité</li> <li>3- Promouvoir et défendre leur dignité et leur citoyenneté en tenant compte de leur situation de vulnérabilité</li> <li>4- Améliorer le regard de la société sur la personne handicapée mentale et faire reconnaître ses différences</li> <li>5- Aider les familles et les rassembler</li> </ol>	<p><b>Améliorer la situation des personnes handicapées mentales et de leurs familles sur la base des valeurs fortes qui les rassemblent</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Mettre en œuvre les solutions d'accompagnement adaptées aux personnes handicapées mentales</li> <li>2- Assurer la qualité de l'accompagnement</li> <li>3- Promouvoir et défendre leur dignité et leur citoyenneté en tenant compte de leurs potentialités et de leurs vulnérabilités</li> <li>4- Associer les familles et les rassembler.</li> <li>5- Faire évoluer les représentations de la société sur les valeurs, compétences et talents des personnes handicapées mentales (reformulation du 4 ci-contre)</li> <li>6- S'inscrire dans une démarche de responsabilité sociale et environnementale (RSE) d'association employeur</li> </ol>

**Source :** Elaboré à partir de l'analyse comparée des PAG 2007 et 2012.

Ce tableau met en évidence les contenus des PAG 2007 et 2012 avec une certaine continuité dans les grandes orientations, hormis l'intégration de « l'orientation 6 » sur la RSE dans le PAG 2012-2017. Ces orientations sont déclinées en **objectifs** lesquels s'évaluent par des actions précises. Absents de nos tableaux afin de ne pas les alourdir, nous avons pu constater que le PAG 2012 est plus étoffé d'objectifs pour intégrer des contraintes environnementales plus conséquentes que lors de l'élaboration du PAG 2007. Les actions à mettre en œuvre pour la réalisation de ces objectifs sont exposées dans les rapports d'activité. Ces derniers servent à restituer à l'AG annuelle, le bilan des activités de l'association sur l'année écoulée ; ils sont structurés autour des orientations du PAG de manière à en évaluer la mise en œuvre, année après année. Depuis l'AG 2009, cette méthode de présentation des rapports d'activité offre la possibilité de décliner et de relier les actions réalisées pour chaque orientation du PAG, et pour l'AG, de s'assurer que le CA veille au respect des orientations du PAG présenté dans le préambule du nouveau PAG 2012-2017, comme : « *le [nouveau] document de référence de tous les décisionnaires, parents élus ou professionnels, de l'association. Il traduit la volonté parentale qui sera défendue avec ténacité et donner le cap à suivre pour les prochaines années en portant l'ambition d'offrir la meilleure compensation possible au handicap des personnes que nous accompagnons* ».

Nous avons ainsi pu remonter le fil de quelques actions menées autour des PAG 2007 et 2012 dans les rapports d'activité (tableau 29) quoique le président n'a pas manqué de rappeler que le « **P** » du PAG n'est pas un programme mais un projet pour signifier la différence de faisabilité de sa mise en œuvre : « *pour que ce soit un programme, il faut être totalement maître des moyens permettant la mise en œuvre<sup>202</sup> ; cette écriture pourrait faire de ce projet un véritable programme totalement réalisable par notre association si celle-ci n'était pas assujettie aux moyens financiers qui lui sont attribué par les pouvoirs publics (Etat, Sécurité sociale et Conseil Général)<sup>203</sup> ».*

---

<sup>202</sup> PV CA 20 juin 2012.

<sup>203</sup> Préambule au PAG 2012-2017.

**Tableau 29 : Illustration d'actions concrètes des PAG 2007 et 2012**

PAG 2007-2012 (rapport d'activité 2008 présenté à l'AG du 26 juin 2009)	PAG 2012-2017 (rapport d'activité 2013 présenté à l'AG du 27 juin 2014)
<p><b>Orientation 1 : actions concrètes</b>            Bilan des créations de places pour l'année            Création de la commission « Evolution, Innovation des accompagnements »            Participation active aux instances de la MDPH</p> <p><b>Orientation 2 : actions concrètes</b>            Poursuite de la démarche d'évaluation interne lancée en 2006 et Formation des Correspondants Qualité dans les établissements et services            Entretiens professionnels d'évolution et GPEC            Suivi des taux de scolarisation</p> <p><b>Orientation 3 : actions concrètes</b>            Enquête de fonctionnement des CVS            Soutien à l'association d'autoreprésentation « Nous Aussi »            Déploiement du pictogramme « S3A »<sup>204</sup> dans les centres commerciaux</p> <p><b>Orientation 4 : actions concrètes</b>            Emission sur radio Côte d'Amour avec témoignages des personnes handicapées            Opération Brioches pour « mieux faire connaître au grand public l'Adapei et les personnes qu'elle accompagne »</p> <p><b>Orientation 5 : actions concrètes</b>            Mise en place de nouveaux outils (lettre d'info, BD dans la revue « Papillonages ») pour mieux informer les familles            Accompagner les familles dans les démarches administratives avec l'appui de la commission « Action sociale et familiale départementale » et du Pôle Social</p>	<p><b>Orientation 1 : actions concrètes</b>            Bilan des constructions/reconstructions, rénovation d'établissements ou services            Création d'un FAM de 20 places pour adultes avec autisme ou TED : réponse conjointe avec le GCSMS Diapason (créé avec l'APAJH 44) et l'association Sésame Autisme 44 qui intégrera le GCSMS dans ce cadre, portant les membres à 3 associations</p> <p><b>Orientation 2 : actions concrètes</b>            Mise en place du dossier électronique de l'utilisateur            Evaluation externe des établissements et services</p> <p><b>Orientation 3 : actions concrètes</b>            Présidence des CVS davantage assurée par les personnes handicapées elles-mêmes            Convention entre l'hospitalisation à domicile et travail engagé avec la médecine libérale pour faciliter l'accès aux soins</p> <p><b>Orientations 4 : actions concrètes</b>            Organisation de réunions thématiques (Prestation de compensation du handicap, ...) tout au long de l'année dans les sections pour échanger avec les familles            Sensibilisation sur les évolutions des connaissances sur le handicap mental (Conférences thématiques semestrielles ouvertes à tous)</p> <p><b>Orientations 5 : actions concrètes</b>            Reconnaissance des compétences des personnes handicapées : médaille du travail, certifications « Différent et compétent » ; financement d'activité théâtrale, sportive</p> <p><b>Orientations 6 : actions concrètes</b>            Poursuite des travaux de la démarche RSE : Formation de 60 ambassadeurs RSE ; identification des objectifs et actions de l'axe « Environnement ».</p>

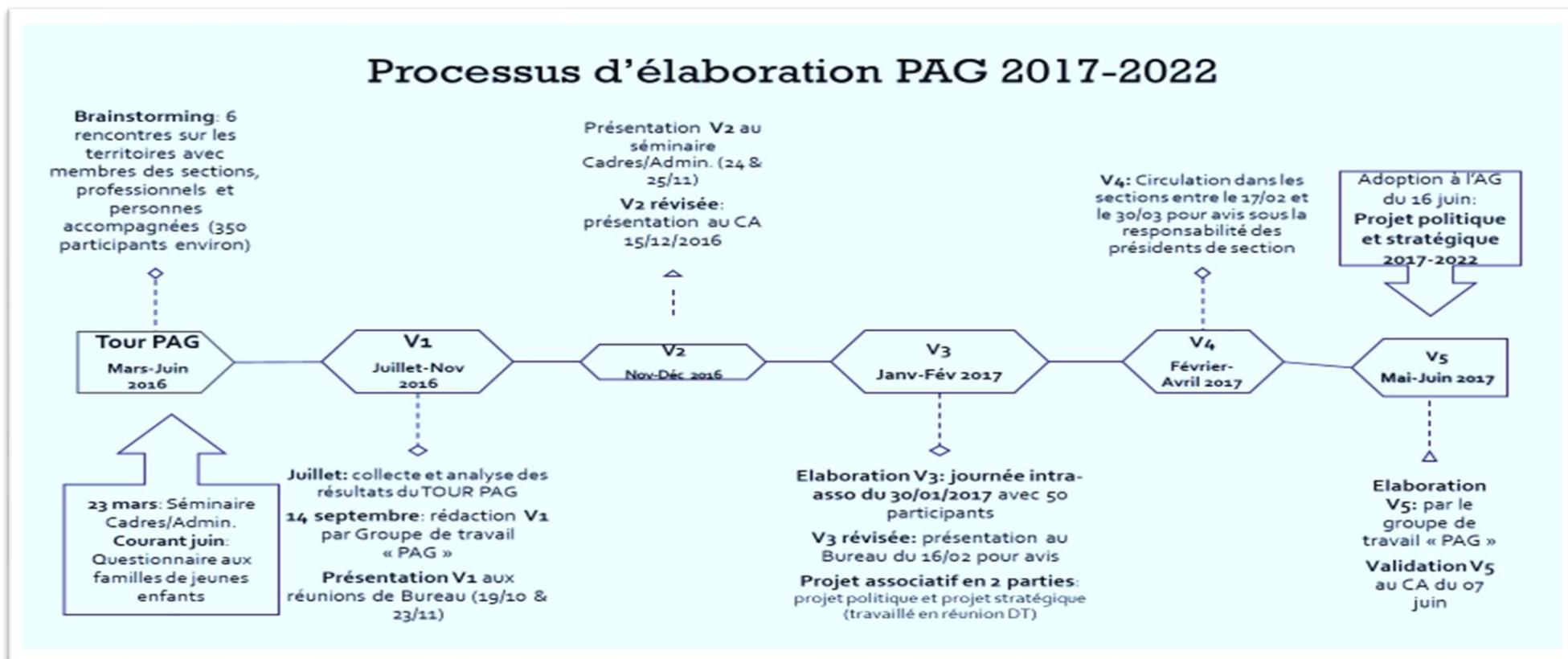
**Source :** Elaboré à partir des rapports d'activités 2008 et 2013.

<sup>204</sup> Le pictogramme S3A est un symbole d'accueil, d'accompagnement et d'accessibilité créé par l'Unapei en 1998 pour rendre accessible la société aux personnes handicapées intellectuelles et plus globalement à des personnes présentant des difficultés similaires (illettrisme, compréhension, repérages dans le temps et l'espace). L'apposition de ce pictogramme dans les établissements recevant du public ou sur des produits (documents, par exemple) signale à ces personnes, les lieux, services et prestations qui leur sont accessibles grâce à des moyens techniques et humains. **Source :** [www.unapei.org](http://www.unapei.org). Contactée par certains centres Leclerc du département, l'Adapei de Loire-Atlantique a aidé au déploiement du pictogramme en assurant la formation et la sensibilisation du personnel au handicap dans le cadre d'un plan d'action.

### 2.1.1.2. Le projet associatif 2017-2022, une rupture dans la continuité

Les premières réflexions sur l'élaboration du projet associatif 2017-2022 ont démarré dès décembre 2015 (PV CA du 17 décembre 2015). La méthodologie de travail en plusieurs étapes, proposée par la présidente et le DG et validée au Bureau du 20 janvier 2016, a débuté par des rencontres « territoires » avec des familles, des professionnels et des personnes accompagnées afin d'échanger avec eux, à partir du PAG 2012-2017, sur « *leurs souhaits en vue d'une actualisation* » (CR Bureau du 20 janvier 2016). L'enjeu de ces réunions était d'établir un bilan du projet existant, de définir les enjeux d'un nouveau projet associatif et d'insister sur l'importance d'un projet associatif auprès de ces parties prenantes, qui, pour certaines n'ont pas eu l'occasion d'être associées à l'élaboration des PAG précédents ou d'assister aux campagnes de vulgarisation du projet associatif une fois rédigé, comme ce fut le cas pour le PAG 2007-2012. De la même manière que pour le PAG 2012-2017, nous retraçons chronologiquement, les différentes étapes qui ont été menées de l'engagement des travaux de révision à l'approbation du nouveau projet associatif par l'AG du 16 juin 2017 (figure 15) :

**Figure 15 :** Chronologie des étapes d'élaboration du projet associatif 2017-2022



**Source :** Elaboré à partir des PV d'AG et CA et CR de Bureau entre mars 2016 et juin 2017.

**Note de lecture :** Admin. : lire « Administrateurs », DT : lire « Directeurs de Territoire ».

Comparativement au PAG 2012, nous observons que la méthodologie de révision du projet associatif 2017-2022 reste similaire avec des étapes associant les familles, les professionnels et les personnes accompagnées, à la différence qu'elle s'étale plus dans le temps, notamment avec le « Tour PAG » qui dure 3 mois voire plus, et qu'un questionnaire, courant juin, vient cibler les familles de jeunes enfants d'IME/SESSAD, peu présentes aux 6 réunions « territoires » de 18h-20h, organisées, à dessein dans les IME, à raison d'une réunion pour l'agglomération nantaise (sections Nantes Nord, Nantes Sud et Basse-Loire) et de 5 autres pour Châteaubriant, Blain, Ancenis, Pays de Retz, Vignoble. Au terme de ce « Tour PAG », la présidente constate que « *les professionnels ont apprécié d'être partie prenante dès le début de la démarche* », un taux de participation non négligeable « *environ 350 personnes* », « *une cohérence dans les réponses, un bon esprit dans les contenus de celles-ci et une grande solidarité et homogénéité entre les territoires* ». Elle note aussi, une représentation importante des parents d'adultes plus que d'enfants<sup>205</sup>, malgré une invitation *attractive* pour *inciter les familles à se déplacer*, particulièrement les parents de jeunes enfants dont la participation était très attendue au regard de l'échéance 2022 de ce PAG (CR Bureau du 20 janvier 2016). Procédant à une analyse détaillée des différentes données collectées : du « Tour PAG », des questionnaires familles et du séminaire Cadres/Administrateurs du 23 mars, 23/03/2016, le groupe de travail « PAG » propose une nouvelle trame au PAG. La notion d'« Axe » est préférée à celle d'« Orientation » ; la « **VO du PAG** » s'articule autour de 3 axes que la « **V1** » précise davantage (tableau 30).

**Tableau 30 : Les axes du projet 2017-2022 de la « VO » à la « V1 »**

« VO PAG » au 22 septembre 2016	« V1 PAG » au 19 octobre 2016
Axe 1 : <b>Implication</b> (associative, des personnes accompagnées, des familles, des professionnels autour d'une co-construction de la pérennité du système associatif et de la citoyenneté des personnes)	Axe 1 : <b>S'impliquer et s'engager : Energie partagée</b>
Axe 2 : <b>Sens éthique donné au travail</b> (proximité, parcours de vie, évaluation des besoins, coopérations et partenariats, ne lâcher personne, y compris celles qui n'ont pas de place)	Axe 2 : <b>Agir et progresser : Energie en mouvement</b>
Axe 3 : <b>Engagement et contrat</b> (service rendu, qualité, efficacité, RSE, qualité professionnelle, réponse aux besoins, action au quotidien)	Axe 3 : <b>Faire et servir : Energie au quotidien</b>
Axe « satellite » : <b>Innovation</b>	Levier : <b>Innover et participer : Energie créatrice</b>

**Source :** Elaboré à partir du PV du CA du 22/09 et des CR des Bureaux du 19/10 et 23 /11/2016.

L'axe « satellite » ou Levier « **Innovation** » a fait l'objet du séminaire Cadres/Administrateurs en novembre 2016 et dorénavant, **le PAG se décline en 2 parties : un projet associatif politique et un**

<sup>205</sup> Les thèmes des réunions portaient sur : « *quel projet pour votre enfant demain ?* », « *construisons ensemble l'avenir de nos enfants* » et le choix des IME comme lieux de réunions n'était pas anodin (CR Bureau du 20 janvier 2016).

**projet stratégique.** Le projet stratégique est défini comme *la mise en musique du projet politique*<sup>206</sup> et regroupe 3 grands axes d'actions stratégiques<sup>207</sup>. A partir de la « **V2 du PAG** » intégrant les modifications des réunions précédentes, **la V3** est élaborée à l'issue d'une journée de travail, avec environ 50 participants (administrateurs et/ ou membres des sections, professionnels et personnes accompagnées). Les **versions 3 et 4** du PAG font des allers retours entre CA/ Bureau et bureaux des sections territoriales, pour amendements entre février et juin 2017 jusqu'au vote définitif de la « **V5** » en CA du 07 juin puis lors de l'AG du 16 juin 2017. Le sigle « PAG » étant utilisé depuis 2016 par la MDPH pour, « Plan d'accompagnement global », l'association décide, de ne plus nommer par « Projet Associatif Global », sont projet mais plutôt « Projet associatif politique et stratégique ».

Tel a été le procédé conduisant à la réalisation du nouveau projet associatif et revisitant profondément le PAG 2012. Par rapport aux projets 2007 et 2012, nous entrevoyons une sorte de rupture de forme et de fonds, une refondation mais dans la continuité, puisque le projet phare, celui d'accompagner les personnes handicapées mentales et d'œuvrer pour améliorer leur situation, reste le même. Ce qui change, c'est la forme que prend ce nouveau projet associatif et qui montre en l'espace de 5 ans, toutes les transformations dans les politiques sociales du handicap, dans les modalités d'accompagnement et diversités de handicap, qui sont passées, présentes, à venir et plus encore, à anticiper. Ceci n'empêche pas l'effet « surprise » puisqu'en 5 ans, il se passe beaucoup de choses qu'un projet associatif ne peut prévoir et que le projet stratégique matérialise comme des balises du futur<sup>208</sup>. Ce qui serait alors intéressant à voir, ce sont les relectures entre-deux, les prolongements du projet associatif et s'il y en a, comment sont-ils maîtrisés, validés et appréhendés par le pouvoir politique et stratégique de l'association. Dans le tableau (tableau 31) suivant, nous précisons les grands éléments de ce nouveau projet associatif politique qui, dans la continuité des précédents, « *affirme la promotion de la compensation et de l'accessibilité pour l'ensemble des personnes en situation de handicap, tout au long de leur vie* »<sup>209</sup>. Les axes sont déclinés sans que les notions d'« objectifs » et d'« actions » ne reviennent dans le texte comme dans les PAG précédents même si la déclinaison s'y prête bien.

---

<sup>206</sup> PV CA du 15 décembre 2016.

<sup>207</sup> CR Bureau du 16 février 2017.

<sup>208</sup> La stratégie à déployer par l'équipe dirigeante salariée pour répondre aux enjeux politiques du projet associatif tient compte de 5 balises du futur : *le futur socle*, à savoir ce qui n'aura pas changé d'ici 5 ans, *le futur nécessaire*, à savoir ce qui aura changé inévitablement pour l'association, *le futur interdit*, que rejette l'association et qui est, à ses yeux, improbable, *le futur tendanciel*, à savoir ce qui a déjà commencé à changer pour l'Adapei de Loire-Atlantique, *le futur stratégique*, est celui qui, par définition, est rempli d'incertitudes. L'élaboration de cette stratégie s'inscrit bien évidemment dans l'environnement territorial, économique et social de l'association et dont l'évolution ne dépend pas d'elle (Projet stratégique 2017-2022, p. 5).

<sup>209</sup> Préambule « Projet associatif 2017-2022 ».

**Tableau 31 : Projet associatif politique 2017-2022**

	<b>Projet associatif politique 2017-2022</b>
<b>Les acquis</b>	Evaluation, lois 2002 et 2007 prises en compte dans le PAG 2007-2012 ; Dimension <b>RSE</b> et loi HPST 2009 dans le PAG 2012-2017
<b>Contexte environnemental du nouveau projet associatif</b>	Proximité et équité territoriale ; Apport des nouvelles technologies et du numérique ; Diversité des handicaps accompagnés ; Triple expertise ; Partenariat/Réseau ; Souplesse des parcours de vie/Halte au cloisonnement ; Evolution et diversification des métiers de l'accompagnement
<b>Les axes et leurs déclinaisons avec quelques mots ou phrases clés</b>	<p><b>Axe 1 : S'impliquer et s'engager : Energie partagée.</b>  <b>Assurer la dignité et la citoyenneté des personnes :</b> bienveillance, respect de chacun, ...  <b>Militer pour une société inclusive et solidaire :</b> <i>agir en amont des politiques publiques et influencer les objectifs des Appels à Projets, ...</i>  <b>Renforcer l'écoute de tous les acteurs pour apporter une réponse cohérente :</b> <i>prendre le temps d'écoute et recueillir la parole de tous</i>  <b>Permettre l'implication des personnes, de leurs proches et des professionnels :</b> tenir compte de l'expertise tous  <b>Partager notre action et nos ambitions :</b> <i>promouvoir l'image positive de l'association et des personnes accompagnées...</i></p>
	<p><b>Axe 2 : Agir et progresser : Energie en mouvement.</b>  <b>Développer les coopérations et mutualisations :</b> <i>promouvoir l'intelligence collaborative, partager et mutualiser les compétences ...</i>  <b>Assurer une proximité territoriale des services :</b> <i>défendre les moyens associés à une offre de proximité et aux participations des personnes dans la communauté...</i>  <b>Développer les dynamiques des parcours de vie :</b> en veillant à ne pas nier les besoins spécifiques d'adaptation aux handicaps  <b>Evaluer les besoins et compétences des personnes :</b> <i>anticiper les évolutions nécessaires aux accompagnements des personnes</i>  <b>Développer notre pouvoir d'agir :</b> <i>alerter et dénoncer le manque de « places » pour les personnes handicapées...</i></p>
	<p><b>Axe 3 : Faire et accompagner : Energie au quotidien</b>  <b>Assurer la qualité de nos services :</b> <i>intégrer les recommandations de bonnes pratiques professionnelles nationales aux pratiques</i>  <b>Être un acteur responsable :</b> <i>intégrer la démarche de développement durable à l'ensemble des projets ...</i>  <b>Toujours viser la qualité professionnelle :</b> <i>promouvoir les recherche-actions, viser une confiance partagée ...</i>  <b>Construire des partenariats :</b> <i>transmettre compétences et expertise, dans une optique inclusive...</i>  <b>Agir pour ne laisser personne sans réponse :</b> <i>porter une attention particulière : aux situations complexes, aux personnes en liste d'attente et celles sans soutien adapté à leur situation ...</i></p>
	<p><b>Levier : Innover et anticiper : Energie créatrice</b>  <b>Affirmer l'ouverture de l'association :</b> <i>accueillir les nouvelles familles, soutenir et former les bénévoles élus ...</i>  <b>Consolider l'accès aux droits et la promotion des personnes handicapées :</b> <i>développer l'usage du numérique, informer et soutenir les aidants</i>  <b>Promouvoir notre vision de l'humain :</b> <i>développer et encadrer le bénévolat de soutien dans les établissements et services ...</i>  <b>Oser et être agile :</b> <i>agir pour la flexibilité des dispositifs, au service de la personne et de ses proches, oser de nouvelles offres ...</i>  <b>- Être générateur d'idées et force de proposition :</b> <i>proposer un déclouisonnement des ESMS (agrément souples)</i></p>

**Source :** Elaboré à partir du projet associatif politique 2017-2022.

Le *projet stratégique* quant à lui, découle du projet politique qu'il met en musique et s'articule autour de trois grands axes stratégiques d'action (encadré 13). Ces axes stratégiques « *définissent la façon pour l'Adapei de Loire-Atlantique de mobiliser ses ressources et ses compétences afin de modifier durablement sa position dans le secteur médico-social, en fonction des attentes, besoins et évolutions de son environnement* » (extrait du projet stratégique).

**Encadré 13 : Les 3 axes stratégiques d'actions du projet stratégique 2017-2022**

<b>Axes stratégiques d'action du projet stratégique 2017-2022</b>
<b>Assurer la qualité de parcours</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Répondre aux besoins et aspirations des personnes ;</li> <li>- Offrir une solution de qualité correspondant aux attentes de chaque personne handicapée ;</li> <li>- Adapter nos établissements et services aux besoins des personnes accompagnées ;</li> <li>- Rendre la cité accessible aux personnes handicapées ;</li> <li>- Développer l'accueil et l'accompagnement des situations « complexes » ;</li> <li>- Adapter notre organisation aux besoins des personnes.</li> </ul>
<b>Développer les coopérations</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permettre et favoriser les transversalités au sein des établissements et services de l'Adapei de Loire-Atlantique ;</li> <li>- Développer les partenariats externes ;</li> <li>- Développer notre pouvoir d'agir auprès des instances administratives et politiques ;</li> <li>- Diversifier les modes de financements.</li> </ul>
<b>Être une association socialement responsable s'inscrivant dans une démarche RSE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- S'inscrire dans une démarche de respect de notre environnement ;</li> <li>- S'engager et promouvoir un management participatif ;</li> <li>- Assurer à chaque personne accompagnée sa place dans une société inclusive ;</li> <li>- Développer les partenariats avec l'ensemble des parties prenantes ;</li> <li>- Valoriser les ressources humaines durablement dans un objectif de qualité de vie au travail.</li> </ul>

**Source :** Elaboré à partir du projet stratégique 2017-2022.

En analysant le projet associatif politique et stratégique 2017-2022, nous nous sommes demandé si pour les membres de l'association, cette distinction entre projet politique et projet stratégique ne pouvait pas créer la confusion et renvoyer l'image d'un projet politique à destination des personnes accompagnées, des familles et de leurs représentants et un projet stratégique pour les professionnels comme feuille de route pour les cinq prochaines années. Nous avons donc décidé d'étudier un projet de territoire élaboré à la suite de ce nouveau projet associatif pour voir comment il y est décliné et articulé afin de lever ou non le doute de l'effacement de l'un des documents par rapport à l'autre. Le projet du territoire « Education, soins et apprentissage » de l'agglomération nantaise 2017-2022 validé par le CA du 28 juin 2018, nous a servi de modèle. Pour indication, la mise en place de l'organisation en territoire en 2011, nous y reviendrons au chapitre 5, résulte d'un croisement entre les métiers d'accompagnement (enfance, habitat, travail) et le secteur géographique des établissements et services et sans suivre les découpages historiques des sections territoriales. Les projets de territoire, d'établissement ou de service sont validés, après examen par un comité de relecteurs près du Conseil

d'Administration. Sur le projet de territoire, nous ressortons, deux remarques justifiant de l'articulation du projet de territoire au document de référence, projet associatif politique et stratégique :

- L'ambition d'accompagnement du territoire pour les publics accueillis ou à accueillir s'articule autour des axes du projet politique (p. 4-6) ; que ce soit, pour les actions à mener afin de « prendre en compte la demande sociale » (*Energie partagée, Energie créatrice*), le « programme d'interventions du territoire ancré dans l'évolution des connaissances scientifiques » (*Energie en mouvement, Energie au quotidien*), les actions de la direction de territoire pour « un développement dans la cité... au service de parcours différenciés (*Energie au quotidien, Energie partagée*) et enfin, l'organisation managériale du territoire avec les transformations du secteur médico-social (une organisation misant sur les Ressources Humaines : *Energie créatrice, Energie au quotidien*) ;
- Le projet stratégique brille par sa présence dans le management du territoire, sa gestion des ressources humaines, ses partenariats et la prise en compte de la préoccupation environnementale dans la vie des établissements et services du territoire. Par exemple, les pratiques de la charte du management, l'une des réalisations issues de l'objectif « *s'engager et promouvoir un management participatif* » de l'axe 3 du projet stratégique est articulé au management des professionnels du territoire (p. 70). Les pratiques environnementales (démarche RSE) s'ancrent aussi dans l'axe 3 avec des actions pour poursuivre les habitudes initiées depuis 2014, après l'auto-évaluation de nombreux établissements et services (p. 85).

### 2.1.2. *L'appropriation du projet associatif*

Comment faire vivre un projet associatif pendant 5 ans et éviter qu'il ne soit « placardisé » quelques mois après l'effervescence qu'il y a eu autour de son élaboration ? Des réunions de présentation du PAG 2007-2012 ont été organisées dans les établissements et services, à hauteur de 15 pour l'année 2008, par exemple<sup>210</sup>. Dans le cadre du projet associatif politique et stratégique 2017-2022, pour répondre à ce besoin, le CA a décidé, d'organiser, à l'image du « Tour PAG », des « Tour PASS » (après projet associatif), afin de le présenter et d'échanger avec les trois parties prenantes internes (familles, professionnels et personnes accompagnées), en quelques 6 soirées, sur la thématique de sa diffusion. Le projet associatif politique et stratégique est également communiqué lors des journées d'accueil des nouveaux salariés, de journées de travail sectorielles, à double voix, par la présidente ou son adjoint et le directeur général. Quelques propositions ont émergé des réunions « Tour PASS » organisées de novembre 2017 à février 2018 : l'organisation de « *learning expedition* » (visite d'activités suivie de

---

<sup>210</sup> PV AG du 26 juin 2009.

présentation de l'Adapei en lien avec le projet associatif), la présentation en CVS du projet associatif pour faire le lien entre ce qui se vit dans l'établissement et le projet associatif et lors d'une réunion annuelle de section pour illustrer l'articulation du projet associatif à la vie de la section ; la nécessité d'une concrétisation de la co-construction familles/personnes handicapées/professionnels dans l'élaboration des projets d'accompagnement des personnes handicapées (CR Bureau du 19 avril 2018). Ainsi, plus il y a une communication active autour du projet associatif, plus il est affiché, diffusé et articulé avec les projets de territoire, les projets d'établissements et de service, aux choix de réponse à des appels à projets, etc., plus les parties prenantes internes pourront se l'approprier.

### 2.1.3. *Projet associatif et Gouvernance*

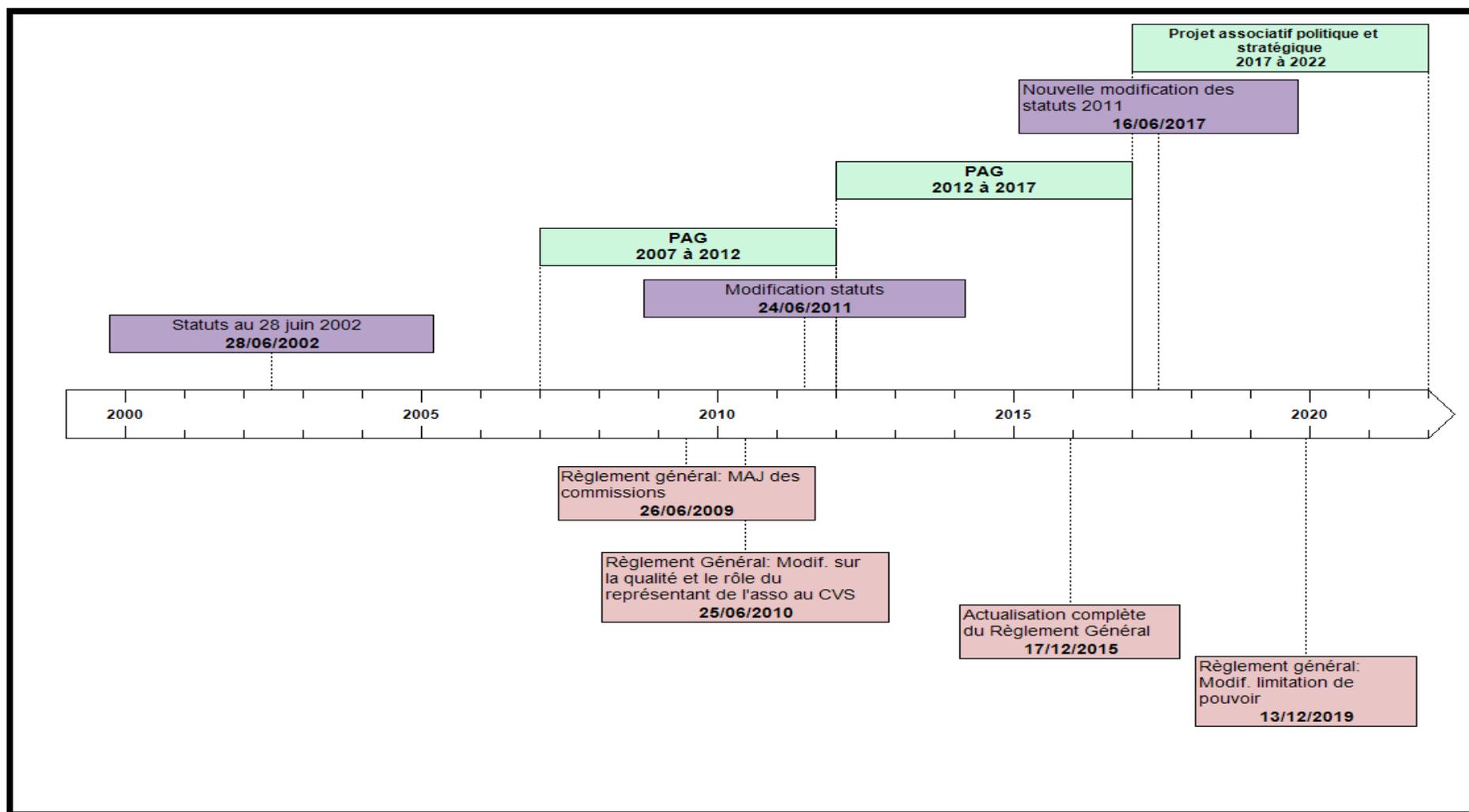
Nous avons analysé les trois derniers projets associatifs renouvelés à intervalle régulier de 5 ans. Le président de 2008-2014<sup>211</sup>, alors président adjoint lors de l'élaboration du PAG de 2007, en a poursuivi la mise en œuvre avant sa révision en 2012 et la présidente, alors secrétaire du Bureau du CA depuis de nombreuses années, élue en 2014, fit de même, en poursuivant les actions du PAG 2012 avant son renouvellement en 2017 sous sa présidence. Nous retenons qu'au bout de 3 renouvellements, la méthodologie de révision du projet associatif s'est étoffée, impliquant davantage sur l'ensemble des étapes du renouvellement, du diagnostic aux différentes phases de rédaction et de validation, les personnes accompagnées et leurs familles ainsi que les professionnels. Pour ce document qui fixe le cap et guide l'action des décisionnaires, qu'ils soient professionnels ou parents-élus, nous remarquons une demande de légitimation des parties prenantes internes avec des termes comme « *reconnaitre l'expertise, les compétences, associer, faire confiance, travailler ensemble, ...* » davantage présents dans les 2 derniers projets et plus encore dans le Projet 2017-2022. Ces 3 parties prenantes internes (*composant la triple expertise*) sont associées à la construction de ce projet dont le sens ne saurait être collectif sans leur adhésion. Le système de gouvernance en tant qu' « *ensemble des mécanismes permettant la mise en cohérence entre l'organisation et le projet associatif* » (Hoarau & Laville, 2013, p. 319) joue alors un rôle cognitif dans la démarche réflexive de réévaluation du projet associatif en les faisant participer systématiquement au questionnement suivant : quelle représentation de l'action collective tenant compte des réalités et contraintes environnementales sommes-nous capables de construire, de formaliser et de rendre pertinent dans notre projet associatif ? Lorsque les efforts collectifs concourent à l'élaboration du projet associatif, celui-ci devient le référent de l'action de tous et la gouvernance se met au service du projet associatif se faisant garant du suivi du fonctionnement de l'organisation dont la technicité et complexité deviennent grandissantes.

---

<sup>211</sup> Le président est élu après l'AG du mois de juin.

En conclusion de cette section, la frise temporelle (figure 16) suivante montre une formalisation du projet associatif au même titre que les statuts et règlement général examinés en première partie.

**Figure 16 :** Historique de renouvellement du projet associatif, modification des statuts et règlement général



**Source :** Construction personnelle.

## 2.2. Principes et pratiques de gouvernance associative

Le cadre formel statutaire qui encadre la gouvernance des associations que nous avons analysé en première partie, fixe les conditions, règles et modalités de sa mise en œuvre. Face à la diversité des membres que composent les associations et à la particularité des associations gestionnaires qui impliquent pour celles-ci, de définir des espaces communs de travail entre parents-élus et professionnels pour la mise en œuvre du projet associatif, des principes et recommandations de gouvernance sont préconisés par les fédérations d'associations, le plus souvent à partir des pratiques et dispositifs informels repérés au sein des associations affiliées. Nous nous y intéressons dans cette section en regardant de plus près, un guide édité par l'Unapei, à destination de ses associations adhérentes, ses principes et les pratiques concrètes de gouvernance de certaines de ces associations.

### 2.2.1. Le Guide Unapei de la gouvernance et ses principes

L'Unapei, reconnue d'utilité publique depuis le 30 août 1963, fédère aujourd'hui 550 associations. Ces associations adhèrent à l'Unapei, à ses statuts et à son règlement intérieur et bénéficient essentiellement d'une représentation nationale, de l'image et de la force d'un réseau mais aussi d'actions de formation, de recherche et développement (encadré 14) :

#### **Encadré 14 : Missions de l'Unapei<sup>212</sup>**

- Mission de représentation auprès des pouvoirs publics et diverses instances tant nationales qu'internationales dans le but de faire du lobbying auprès des pouvoirs publics, d'agir sur les politiques publiques grâce à une politique d'influence et de plaider pour défendre les intérêts des personnes handicapées et de leurs familles et des associations membres ;
- Mission d'animation du réseau d'associations à travers des offres de formation, des séminaires, des actions d'informations, de conseils, d'harmonisation des pratiques pour fédérer, faciliter la transversalité et la mutualisation des bonnes pratiques ; soutien et renfort aux associations membres en difficulté.

**Source :** Elaboré à partir de l'entretien 30.

C'est justement dans le cadre de sa mission d'animation du réseau que l'Unapei a interrogé les spécificités de gouvernance de ses associations affiliées, leurs pratiques de gouvernance et publié en septembre 2014, un guide « *Gouvernance des associations gestionnaires : les plus de l'Unapei* ». Ce guide avait pour objectif de les doter d'une boîte à outils avec des principes de gouvernance et fiches

---

<sup>212</sup> Nous ne réduisons pas les missions et l'objet de l'Unapei à ces quelques points. Il s'agit simplement d'une présentation très synthétique de ces missions, mises en avant par le directeur du Pôle Qualité Développement Réseau de l'Unapei (entretien n°30).

pratiques thématiques<sup>213</sup> prenant en compte les spécificités de la gouvernance des associations affiliées à l'Unapei et celles gestionnaires plus particulièrement. Ces spécificités concernent les dimensions politique et gestionnaire qui les caractérisent à savoir, pour la dimension politique, un projet associatif politique porté par des parents de personnes handicapées militants pour la transformation sociale de leurs conditions d'accompagnement et pour la dimension gestionnaire, une offre de prestations de services basée sur la création et la gestion d'établissements et services médico-sociaux adaptés à leurs besoins, et rendus possibles par la professionnalisation des métiers du social.

La mise en œuvre de ce projet politique implique « *des parents bénévoles dont les missions gestionnaires, politiques et associatives* »<sup>214</sup> sont réalisées en complémentarité de professionnels-salariés. C'est ce qui constitue la particularité de la gouvernance des associations parentales du mouvement Unapei dont les spécificités et impacts sur les principes de gouvernance ont été mis en avant dans ce guide. Elaboré à partir de l'expertise de nombreuses associations gestionnaires<sup>215</sup> du mouvement dont l'Adapei de Loire-Atlantique, le guide érige 5 grands principes avec des préconisations de l'Unapei suivant les « bonnes pratiques » repérées dans ces associations gestionnaires. Le guide se veut *un référentiel basé sur une démarche d'auto-diagnostic permettant aux associations d'asseoir un fonctionnement et une politique à partir d'une bonne gouvernance*<sup>216</sup>.

Nous dégageons dans le tableau 32, ces 5 principes de gouvernance que préconise l'Unapei pour les associations gestionnaires (niveau macro d'analyse) et les observations que nous en avons faites à l'Adapei de Loire-Atlantique (à l'échelle micro de cette association-adhérente de l'Unapei, avec ses réalités territoriales et associatives propres, qu'elle ne peut ignorer dans la prise en compte des préconisations Unapei). Nous nous focalisons par la suite, sur quelques pratiques concrètes dans les associations du mouvement.

---

<sup>213</sup> Cinq thématiques sont abordées dans les fiches : les instances, les acteurs, les outils, les exigences et la gestion des risques.

<sup>214</sup> Extrait de l'édito du Guide.

<sup>215</sup> Les associations expertisées sont entre autres l'Apaei de Caen, l'Adapei de la Drôme, les Papillons Blancs de Dunkerque, l'Adapei du Loiret, l'AEIM-Adapei de Meurthe et Moselle et l'Adapei de la Loire-Atlantique. Cette expertise a surtout permis de révéler les principales formes d'organisation des associations gestionnaires du Mouvement selon leur **taille** (petite, moyenne, grande et très grande, évaluée selon la capacité d'accueil, de moins de 300 places gérées pour les associations de petite taille à plus de 1000 pour celles de très grande taille) et **modèle d'organisation** (fonctionnement avec secrétaire général ou directeur général, existence ou non d'un siège social, organisation des établissements et services par territoire ou pôle et/ou les deux, des administrateurs référents) ; leurs points forts et points de vigilance (pour le panorama des associations, voir p.10 à 17 du Guide).

<sup>216</sup> Extrait de l'édito du Guide.

**Tableau 32 : Principes de gouvernance Unapei et observations à l'Adapei de Loire-Atlantique.**

Principes	Préconisations Unapei ( <i>en italique</i> ) Niveau Macro	Observations à l'Adapei de Loire-Atlantique Niveau Micro
<p><b>1-Préserver la complémentarité de l'action politique et gestionnaire</b></p>	<p><i>- Maintenir les 2 fonctions indissociables : gestionnaire parentale et représentation politique dans la même association</i>  <i>- Maintenir la solidarité entre les familles dans le cadre de l'action associative et associer les parents aux décisions politiques de gestion</i></p> <p>Plus-value indispensable à maintenir pour défendre les intérêts des familles et des personnes handicapées et assurer un accompagnement de qualité adapté aux besoins des personnes</p>	<p><b>Pas de dissociation entre les fonctions gestionnaire et politique</b></p>
<p><b>2- Garantir au sein des conseils d'administration, une participation majoritaire de représentants des familles regroupées par territoires</b></p>	<p><i>-Maintenir au sein des CA la présence d'au-moins 2/3 de parents ou de personnes handicapées ;</i>  <i>-Veiller à ce que les adhérents présents sur les territoires soient représentés au conseil d'administration ;</i>  <i>-Assurer une présence des familles à tous les échelons de l'organisation (conseil de la vie sociale, commissions ou groupes de travail, ...)</i></p> <p>Représentation au CA, de l'ensemble des différents types de handicap accompagnés par l'association.</p>	<p><b>Conformité avec les statuts-types Unapei</b> et quelques adaptations selon la réalité propre de l'asso (exemple de la règle du nombre de délégués de section à l'AG)  <b>2/3 de parents au CA et +</b>  <b>Représentation des sections territoriales en CA</b> : président de section et administrateurs proportionnels au nombre d'adhérents de la section</p>
<p><b>3- Prendre des décisions éclairées</b></p>	<p><i>- Définir des orientations politiques claires sur la base du projet associatif et des travaux préparés en amont au sein de commissions de travail constituées et mandatées par le conseil d'administration ;</i>  <i>- Assurer la formation des administrateurs des associations.</i></p>	<p><b>Existence de commissions et groupes de travail mixtes</b> : composés selon les besoins, d'administrateurs, de membres de bureau de section, de professionnels et de personnes handicapées ; Pilotage sous la responsabilité d'un binôme Administrateur/Professionnel ; Objet et principes de fonctionnement des commissions et groupes de travail définis dans le règlement général  <b>Formation des administrateurs</b> : informations régulières en CA et Bureau sur les formations aux administrateurs proposées par l'Unapei, le CREA, ... et invitations à l'inscription et à la participation ; organisation de séminaires</p>

<p><b>4- Favoriser et encourager la participation directe des personnes handicapées aux instances associatives</b></p>	<p>- <i>Mettre en œuvre les moyens nécessaires à la participation des personnes handicapées : accompagnement, adaptation des supports de communication ;</i></p> <p>- <i>Adapter les statuts de l'association.</i></p> <p>L'Unapei encourage la participation directe des personnes handicapées dans les différentes instances associatives. La gouvernance « ne saurait se construire sans intégrer la réflexion des personnes handicapées mentales ».</p>	<p><b>Lieux de participation directe des personnes handicapées :</b> CVS, CHSCT (en tant que délégué dans les ESAT) ; Commission d'attribution du fonds de dotation ; Révision du projet associatif, Elaboration du projet personnalisé d'accompagnement (PPA), groupes de travail thématique selon les sujets (ex. reconstruction de leur établissement, rénovation d'un lieu de vie, ...)</p> <p><b>Participation éclairée en 2016 (08 juin &amp; 22 septembre) au CA, d'une personne handicapée au titre de l'association d'autoreprésentation « Nous Aussi »<sup>217</sup>. Elle était considérée comme membre invitée du CA.</b></p> <p><b>Adaptation des supports</b> en Facile À Lire et À Comprendre (FALC)<sup>218</sup> ; soutien humain et financier à la représentation de l'association Nous Aussi en Loire-Atlantique</p>
<p><b>5- Utiliser une définition commune du rôle de l'administrateur référent</b></p>	<p>-<i>Formaliser la mission de l'administrateur référent : mise en œuvre du projet associatif, remontée des besoins et attentes des familles et personnes handicapées au CA de l'association ;</i></p> <p>-<i>Désigner l'administrateur référent auprès d'une structure qui n'accueille pas son enfant handicapé.</i></p> <p>Encore dénommé, administrateur délégué. <u>Rôle</u> : représenter l'asso auprès des familles sur un territoire défini et en porter les projets et la parole. Selon les cas, représente l'asso en CVS ou anime les représentants de l'asso en CVS. N'est pas en responsabilité opérationnelle ni hiérarchique avec la direction de l'établissement ou du service</p>	<p><b>Existence d'administrateurs délégués, représentant de secteur d'activité :</b> agissant par délégation (avec lettre de mission) du Président. Au nombre de 4, ils informent en CA et Bureau, de leurs activités en lien avec leur mission.</p>

**Source :** Construction personnelle.

<sup>217</sup> Nous Aussi est une association française des personnes handicapées intellectuelles créée en 2002 avec l'Unapei comme l'un des membres fondateurs. Elle compte 50 délégations locales dont 2 en Loire-Atlantique (une au sein de l'Adapei de Loire-Atlantique et l'autre à St Nazaire pour l'APEI Ouest 44). Cette association d'auto-représentation des personnes handicapées intellectuelles vise à « *faire entendre la voix des personnes handicapées intellectuelles, faire reconnaître leurs droits, favoriser leur insertion, les informer ; leur permettre de s'exprimer librement* ». Leur slogan est : « *Rien pour nous sans nous* ».

<sup>218</sup> La méthode FALC a été lancée en 2009 par l'Unapei et l'association « Nous Aussi » dans le cadre du projet européen Pathways. Elle propose des règles pour aider les rédacteurs de documents à rendre l'information facile à lire et à comprendre pour les personnes déficientes intellectuelles. **Source :** <https://www.unapei.org/article/de-nouvelles-fiches-en-facile-a-lire-et-a-comprendre-falc-realisees-par-la-cnsa/> page consultée le 13 août 2020.

### 2.2.2. Pratiques concrètes dans les associations du mouvement

Dans le tableau 32 ci-dessus, nous avons exposé les principes et préconisations de gouvernance édités par l'Unapei et notre lecture de leur mise en pratique ou non à l'Adapei de Loire-Atlantique. Dans cette rubrique, nous revenons sur certains principes (3 & 4 notamment) et pratiques concrètes dans les associations du mouvement Unapei.

Le **principe 4** qui vise à « *favoriser et encourager la participation directe des personnes handicapées aux instances* », fait débat dans les associations du mouvement en ce qui concerne le degré de participation des personnes aux instances de gouvernance. En effet, l'idée de les faire participer aux prises de décisions s'apprécie diversement dans les associations qui définissent, pour la plupart, des lieux de participation, outre le cadre légal des CVS et des projets personnalisés d'accompagnement (PPA) par exemple. Les personnes accompagnées sont généralement, et le plus souvent systématiquement, associées à de nombreux projets comme l'élaboration du projet associatif, les projets d'établissement ou de service ; elles participent aux instances et lieux d'expression propres à leurs établissements ou services et aux projets touchant à la vie de ceux-ci et pouvant les affecter : groupes de travail sur les travaux de rénovation ou de réfection, création, reconstruction, déménagement ; départ et arrivée d'autres personnes.... À l'extérieur, les personnes handicapées participent (représentées par des membres de « Nous Aussi »), entre autres, aux commissions d'accessibilité de la ville de Nantes et de sa métropole, de la communauté de communes du Pays d'Ancenis où la délégation « Nous Aussi » a été créée dans les années 2005<sup>219</sup>.

Alors que les associations du mouvement Unapei et l'Unapei elle-même prônent comme valeur forte, la citoyenneté des personnes handicapées intellectuelles et demandent qu'elles soient considérées comme des citoyens à part entière avec les mêmes droits et devoirs que tout autre citoyen, réclamant leur participation et intégration pleine et complète dans la cité, il serait antinomique que l'Unapei et ses associations ne montrent pas elles-mêmes l'exemple dans le fonctionnement de leurs organisations. Nous l'avons indiqué dans le tableau 32, la participation d'une personne accompagnée de l'Adapei de Loire-Atlantique, par ailleurs, membre de « Nous Aussi », en qualité de membre invité du CA, fit long feu. Et les comptes rendus des réunions ne mentionnent pas les motifs de son absence. La présidente<sup>220</sup> nous apprendra que « *M. s'est embêté à venir au CA et a voulu arrêter ; que rien n'a été fait pour les associer [au CA], ce qui n'est pas le cas d'autres lieux de participation* ». Selon la présidente, le tout n'est pas de faire de la figuration mais il faut réfléchir au niveau d'implication des

---

<sup>219</sup> Voir ENT34-12-8 et ENT36-11-16 sur les conditions de création de Nous Aussi à Ancenis à l'initiative de la directrice de foyer de l'époque.

<sup>220</sup> Les arguments exploités sont issus de nos prises de notes lors de l'entretien téléphonique (entretien n°40) réalisé avec la présidente le 20 mai 2020 (post 1<sup>er</sup> confinement Covid-19) à partir d'une trame que nous lui avons adressée en amont.

personnes accompagnées. Lorsqu'elles participent au « Tour Bénévolat », au « Tour Projet Associatif », aux réunions sur l'habitat inclusif, aux enquêtes de satisfaction des usagers traduits en FALC (Facile à lire et à comprendre), elles savent de quoi on parle, leur attention peut être maintenue sur des sujets qui les concernent directement et très souvent, les participants sont des travailleurs handicapés<sup>221</sup>. Le président-adjoint<sup>222</sup> abonde dans le même sens et ne voit pas l'intérêt de mettre les personnes accompagnées, en difficulté face à la complexité des problématiques qui sont à traiter en CA, des informations à manipuler avant de prendre une décision. À son avis, il vaut mieux les impliquer dans ce qui, pour elles, est palpable et les concerne directement. Bien entendu, elles participent aux CVS et il faut s'assurer que cela fonctionne bien. Elles ont également voie au chapitre au CHSCT sur les questions de sécurité au travail dans les ESAT, un droit de regard sur les projets que finance le Fonds de dotation en tant que membre de la commission qui statue sur ces projets<sup>223</sup>. La déficience intellectuelle rend difficile l'implication des personnes à la gouvernance. Autant les personnes handicapées physiques, sourdes, malentendantes ou mal-voyantes disposent, si pas de troubles mentaux associés, de toutes leurs capacités cognitives et de compréhension et peuvent participer à la gouvernance de leurs associations, autant pour les personnes handicapées intellectuelles, ces capacités cognitives sont réduites et c'est l'objet des associations, d'œuvrer pour leur garantir les moyens de compensation de leur déficience intellectuelle, selon le président-adjoint.

L'administratrice déléguée du secteur Travail et Habitat Nord-Loire<sup>224</sup> et accompagnatrice des membres « Nous Aussi » de l'agglomération nantaise perçoit aussi cette difficulté d'intégration des personnes accompagnées au CA : *« Quand j'ai pris [la responsabilité de] Nous Aussi, on nous a invités au CA et c'était M. qui était venu. Il est rentré d'ailleurs en milieu ordinaire. Mais, c'est impossible. On va trop vite. On passe du coq à l'âne. Comment voulez-vous qu'ils suivent ? Et s'il faut leur expliquer avant chaque CA, les 28 sujets sur l'ordre du jour ? Comment vous dire qu'on les a déjà perdus ? Parce que moi, je vois très bien quand on fait le facile à lire et à comprendre [...]. Ils sont très vite fatigables. Moi quand je mets trop de sujets à l'ordre du jour [de la réunion bimestrielle Nous Aussi], maintenant ils savent dire : stop ! arrêtes-toi. [...]. C'est beaucoup mieux quand c'est eux qui retranscrivent ou qui donnent leur synthèse. »*<sup>225</sup>. Elle rajoute : *« dans la gouvernance, moi je [ne] les vois pas. Je sais que la*

---

<sup>221</sup> Profil de travailleurs d'ESAT, souvent leur déficience de type léger facilite leur participation et expression. Ils semblent plus aguerris.

<sup>222</sup> Prises de note de l'entretien 13 (ENT 13 du 31/01/2019) avec le président-adjoint dans le cadre de la préparation du numéro 50 « Gouvernance » du magazine « Papillonnages » de l'association (cf. chapitre 2).

<sup>223</sup> Sur ce dernier point, un membre de la commission d'attribution du Fonds de dotation (administratrice) prépare en amont la réunion avec la personne accompagnée à partir de la synthèse des projets transmis par la responsable du fonds de dotation.

<sup>224</sup> Ce secteur regroupe les foyers, les logements accompagnés, les ESAT et EA de l'agglomération nantaise et ceux situés dans le périmètre nord de l'organisation territoriale.

<sup>225</sup> ENT36-17-12.

*présidente à un moment, m'a demandé qu'ils viennent. C'est comme les faire venir dans les sections. [...]. Mais je ne vois pas ce qu'ils viendraient y faire. Ils n'ont pas les mêmes sujets que nous. De quoi on parle qui... les intéresse ? C'est ce qui touche à leur vie. Les transports en commun [...], les sous, la rémunération, leur droit »<sup>226</sup>.*

Ce sont ces sujets récurrents dans les réunions « Nous Aussi » ainsi que d'autres préoccupations comme la retraite, les agressions dans les transports en commun, les transformations dans les ESAT, qui nourrissent la mission de l'administratrice déléguée dans les réflexions qu'elle engage ensuite avec les professionnels d'ESAT<sup>227</sup>. Elle observe aussi que les membres du groupe qu'elle soutient, prennent à cœur, leur participation à la commission d'accessibilité universelle (CAU) de la ville de Nantes et de sa métropole parce que les conditions d'accessibilité s'améliorent pour elles<sup>228</sup> : « [...] *depuis quelques années quand même, je vois qu'ils se sont bien défendus pour garder la gratuité [des transports] et puis le fait que ça soit eux qui se défendent, ça a beaucoup plus de poids que quand, nous, on allait les défendre. [...]. Moi maintenant, j'y vais comme accompagnatrice alors qu'avant, j'y allais comme administrateur de l'Adapei. Et ça, je trouve que c'est un des gros changements aujourd'hui, dans la façon dont ils ont de se défendre. On prépare avant. Mais le fait que ça soit eux qui parlent de leur propre problème, ça a beaucoup plus de poids qu'avant »<sup>229</sup>. Outre cet accompagnement humain à la délégation locale de « Nous Aussi », l'association provisionne un soutien financier annuel de 3000€, utile au financement de leur participation au congrès national « Nous Aussi » et à d'autres évènements. La tentative de faire participer les personnes accompagnées aux instances de gouvernance n'a pas abouti et la question mérite d'être remise sur la table, en interrogeant, de prime abord, les personnes accompagnées, afin d'identifier les niveaux et lieux de participation les plus optimaux pour elles et avec elles, pour ensuite se donner les moyens d'y parvenir.*

De toute façon, dans le mouvement Unapei, les positions sont assez nuancées et les associations se saisissent de la question différemment. Les associations Adapei-Aria 85 (Vendée), Adapei 35 (Ile et Vilaine) et Apei Ouest 44 (St Nazaire) dont nous avons rencontré les DG et présidente (pour l'Adapei 35) ont également leurs opinions sur cette question renouvelée début 2020 par l'Unapei, lors du séminaire sur les perspectives du modèle associatif parental et la triple expertise en lien avec ses orientations stratégiques 2018-2022<sup>230</sup>. Les deux premières associations mènent une politique d'intégration des personnes au CA non sans difficulté pour l'Adapei 35 tandis que la dernière prend le

---

<sup>226</sup> ENT36-17-29.

<sup>227</sup> ENT36-19-14.

<sup>228</sup> Travaux de la ville pour rendre visible les passages piétons, faciliter l'accessibilité aux établissements des personnes accompagnées (cf. ENT36-12-16).

<sup>229</sup> ENT36-13-5.

<sup>230</sup> Voir §3.2., chapitre 2.

temps de la réflexion et d'une stratégie progressive de leur intégration à la gouvernance comme le soulignent les extraits d'entretien ci-après :

*DG Adapei-Aria 85*

*ENT6-3-9 : « [...] et par ailleurs que nous ayons systématiquement des représentants d'utilisateurs, 2 par rapport à 33 [administrateurs]. Évidemment, aujourd'hui, ils n'ont pas de voix délibérative. [...] En l'instant [...] c'est important qu'ils expriment, les représentants d'utilisateurs, dans leur prise d'autonomie, d'auto-détermination, qu'ils vous disent : nous, on aimerait bien être un plein administrateur. C'est prévu dans les statuts. Ça viendra certainement un jour ».*

*Présidente Adapei 35*

*ENT 38-2-24 : « Pendant très longtemps effectivement, il n'était pas prévu dans les organisations, un collège de personnes dites bénéficiaires. [...] et à la faveur des changements de statuts qu'il y a eu le 1<sup>er</sup> janvier 2017, donc c'est récent, on a réussi à persuader les administrateurs et par voie de conséquence, les adhérents [...], de l'intérêt de constituer ce collège de personnes bénéficiaires. C'était pas gagné parce qu'on est sur une catégorie de handicap où on a souvent parlé à la place de. Donc, il fallait aussi pouvoir se décentrer de ça et voir les choses autrement. Leur donner la parole dans les CVS, [...] sur leur projet de vie, ça encore, ça passait. Tout à coup, qu'ils arrivent dans un lieu de gouvernance qui décidait de dossiers très importants, c'était quelque chose de très compliqué pour certains. Et donc, il a été trouvé comme solution qui est complètement anti-démocratique quelque part, c'est d'aller chercher ces candidats-là potentiels au sein des CVS, partant du principe que s'ils avaient déjà fait une démarche en CVS, c'est qu'ils avaient des capacités [...], ils étaient sur un collège non délibérant. [...] on aurait dû être plus audacieux [...]. Bon c'est une étape. C'était déjà ça. On arrivait de tellement loin ».*

*ENT38-4-5 : « L'autre regret et c'est pour vous montrer quand même, voté en avril 2017, mis en œuvre seulement en janvier 2019. [...] Ça suppose un grand temps de préparation. [...] Il y a l'histoire de traduire aussi les CA en FALC. Mais en même temps, on traite en conseil d'administration de choses qui sont un peu confidentielles jusqu'au moment où elles seront validées, décidées. Donc de leur envoyer des travaux préparatoires qui seraient traduits par quelqu'un qui les accompagne au quotidien, qui serait salarié de l'Adapei, vous voyez ? Il y a plein de questions qui se posent autour de ça et on n'a pas encore réglé tous les problèmes sur ces questions-là ».*

*DG Adapei 35*

*ENT 38-8-27 : « Ce qui est particulièrement important, c'est l'expression forte des personnes en premier lieu, concernées dans l'élaboration de nos projets et de leur réalisation. Une question qu'on aura forcément à se poser, c'est : est-ce que c'est le CA qui est le meilleur lieu et la meilleure forme de l'écoute, (...) de l'expression et de leur capacité de s'exprimer ? [...]. Est-ce qu'un lieu très institutionnel, très technique comme le CA est le meilleur ? On pourrait considérer que ça fait un bon affichage. Mais est-ce que ça produit le mieux ? En un an, on peut difficilement le dire. L'expérience est trop jeune ».*

*Présidente Adapei 35*

*ENT38-9-3 : « Parce que, en ce moment, le plus facile pour ne pas être montré du doigt, c'est être dans le politiquement correct et de ne pas appeler les choses par leur nom [...]. Mais je trouve que cette question, elle a l'avantage et le courage de venir justement agiter [...] une évidence. Est-ce qu'on se contente d'un alibi ? [...]. A l'Adapei 35, il y a des personnes handicapées dans le Conseil d'Administration. Mais, on ne va pas chercher plus loin. Ou alors, on s'interroge vraiment en se disant que c'est peut-être pas là forcément. [...]. Mais prévoyons de vrais temps de concertation et donnons une valeur à cette concertation qui puisse rejaillir et arriver au CA. Mais voilà, au nom du politiquement correct, il risque de ne pas se passer beaucoup de choses ».*

DG Apei Ouest 44

ENT 37-5-30 : « [...] quand on dit aussi à l'Unapei, laisser la place à des personnes accompagnées en CA mais faut d'abord changer la forme des CA. Mais il faut s'interroger jusqu'au bout. Un CA, c'est quoi sa mission dans une association de la taille de nos associations ? Est-ce que c'est que la forme ? [...]. On a des personnes au CA mais en fait, elles ne comprennent pas. Les outils qu'on a mis en place ne sont pas adaptés. »

ENT 37-10-3 : « Faut faire attention à ça. Que ce ne soit pas que de la vitrine, de la peinture dorée. C'est important mais qu'est-ce qu'on fait vraiment pour les intégrer ? Est-ce que la forme de nos CA à changer ? Moi, je préfère les associer pendant des commissions, les faire monter en compétences pour les faire arriver là, le jour où ils seront prêts ».

Comme l'illustrent ces verbatims, se saisir de la question de la participation des personnes accompagnées dans les instances associatives est un fait dans les associations du mouvement. La mettre en pratique est une autre paire de manche même si, l'Adapei 22 a été souvent cité par les dirigeants de l'Adapei 35 et le directeur de l'Unapei au cours des entretiens, comme exemplaire et un modèle à suivre dans l'intégration des personnes accompagnées à la gouvernance. Les **Adapei 85 et 35** ont intégré dans leurs statuts, des collèges non délibérants de personnes handicapées au CA, parfois aux côtés de collèges non délibérant de salariés lorsque l'Unapei qui encourage à cette pratique, indique dans les siens que le CA est composé d'au moins deux tiers de parents ou de personnes handicapées, faisant d'elles, des administrateurs avec voix délibérative. Faire participer les personnes handicapées aux instances de gouvernance requièrent une organisation logistique (transport, traduction des documents en FALC)<sup>231</sup>, un accompagnement dédié (*c'est presque un métier à inventer*)<sup>232</sup>, ont reconnu les dirigeants de l'Adapei 35 lors de notre rencontre, venue les pousser à une réflexivité sur les meilleures manières de les faire participer<sup>233</sup>, entre besoin de les associer et de les préserver<sup>234</sup> et nécessité d'assouplir leur règle d'élection<sup>235</sup>.

Sur ces enjeux de la participation des personnes accompagnées à la gouvernance que nous survolons ici, le mémoire de Bourgeois (2019) nous apparaît riche d'enseignements. En effet, l'auteure y interroge les conditions de participation effective des personnes accompagnées à la gouvernance des associations à partir de cinq études de cas comparatives auprès d'associations voire fédérations du secteur social et médico-social dont l'un porte sur l'Unapei et son soutien à l'auto-représentation des personnes handicapées intellectuelles à travers l'association « Nous Aussi » (Bourgeois, 2019, p. 84-97)

---

<sup>231</sup> ENT38-4-5.

<sup>232</sup> ENT38-5-24.

<sup>233</sup> ENT38-12-8 : « Nous, on a fait le choix de ne pas avoir trop de CA dans l'année parce que c'est des choses qui se tiennent tard le soir. [...] des choses assez lourdes et il n'y a pas matière à déranger tous les 4 matins. Donc, on a un CA grosso modo tous les « un mois et demi », tous les deux mois. Ce qui fait, en gros, sur l'année, 5-6 réunions dont une avec des thèmes, celle qui concerne la période des comptes là, ça prend les ¾ du CA et c'est très fastidieux. Est-ce que si on se dit, il y a des gens qui y sont et ils sont là une fois tous les 2 mois, 6 fois dans l'année, c'est une réelle participation ça ? Je ne suis pas bien sûre non plus. Donc, il vaudrait mieux trouver d'autres formes d'instances où à chaque fois, ils ont des piqûres de rappel sur le rôle qu'ils ont à jouer ».

<sup>234</sup> ENT38-10-14.

<sup>235</sup> ENT38-11-4.

dont l'Union est membre fondateur. Elle observe **les effets probants de la participation des personnes** réellement mises en situation de codécision, de consultation et de concertation (échelle de la participation) sur :

- Le fonctionnement de la gouvernance de l'Unapei : élection de représentants « Nous Aussi » au CA de l'Unapei en qualité d'administrateur et sans procédure spécifique pouvant rappeler une discrimination positive, ouverture de certains CA d'associations adhérentes aux personnes handicapées intellectuelles (nous l'observons avec les Adapei 85 et 35)) ;
- Son projet associatif : par la promotion de l'auto-représentation, de l'auto-détermination, de la complémentarité de la triple expertise (voir *supra* dans le projet associatif et stratégique 2017-2022 de l'Adapei de Loire-Atlantique) ;
- Ses pratiques et projets : sont davantage pris en compte, l'avis des personnes handicapées intellectuelles ;
- Et sur les personnes accompagnées elles-mêmes : renforcement du pouvoir d'agir, exercice de la citoyenneté.

Pour ce qui concerne **les conditions garantissant leur participation effective**, l'auteure distingue :

- Tout d'abord, les conditions tenant aux pratiques professionnelles et postures d'accompagnement (par exemple, un accompagnement par des « personnes de soutien » comme l'idée d'un accompagnement dédié émise par la présidente de l'Adapei 35 ;
- Ensuite, des conditions liées à l'organisation : une convention de partenariat existe entre « Nous Aussi » et l'Unapei et avec la dépendance à l'Unapei, l'enjeu d' « inventer » un modèle organisationnel et financier à « Nous Aussi » s'impose pour garantir la totale autonomie vis-à-vis de l'Unapei en termes de moyens financiers, matériels et humains) ;
- Enfin, des conditions tenant aux personnes elles-mêmes : leurs capacités de compréhension et d'expression, un désir de représenter les personnes plus lourdement handicapées.

Le second principe sur lequel nous avons voulu revenir, le **principe 3**, « *Prendre des décisions éclairées* », préconise de s'appuyer sur les travaux préalablement préparés par des commissions et groupes de travail pour prendre des décisions éclairées. Le Guide dresse les recommandations de l'Unapei, en ce qui concerne leur usage, composition, animation et restitution (p. 67) pour faire de ces outils rattachés au CA, des aides à ses prises de décisions. Nous avons pu le constater tout au long de ce chapitre, les travaux du groupe de travail « Statuts, Projet Associatif, Règlement Général » (et non plus « commission » depuis l'actualisation en 2015 du Règlement Général) ont contribué aux modifications de ces documents statutaires et aux travaux de révision du projet associatif. Tant les administrateurs que les professionnels apprécient ces lieux d'échanges, de co-élaboration, de travail

en commun. *« On a toujours des commissions mixtes et qui viennent présenter en Conseil d'Administration, les avancées des travaux. Souvent ça se fait à double voix, entre professionnel et puis administrateur. [...] toute cette organisation, je trouve que c'est intéressant parce que du coup, on est tous impliqué les uns avec les autres, avec notre étiquette, ce qui permet vraiment des échanges »*<sup>236</sup> nous dit, le président de l'APAJH 44 après avoir énoncé les commissions thématiques de son association. Pour cet autre cadre de l'Adapei de Loire-Atlantique, ces groupes de travail et commissions sont le lieu de regards croisés entre professionnels et administrateurs : *« Moi je trouve ça assez intéressant ce genre d'échanges. Parce que ça permet de nous nous nourrir de la position des parents, ce qu'est être parent et des fois, on peut être très vite en décalage et ça permet aussi d'éclairer les propos des professionnels près des familles qui, à certains moments, [ne] comprennent pas notre position. Le fait de travailler, d'élaborer ensemble, un administrateur peut comprendre les choses et du coup quand il comprend les professionnels, ce qu'ils veulent défendre, ben du coup, il est encore beaucoup plus fort pour venir en parler près des autres administrateurs. Et ça, je trouve ça hyper intéressant »*<sup>237</sup>.

D'autres pratiques, à savoir les séminaires Cadres/Administrateurs, la conférence de l'encadrement, complètent les travaux des commissions et groupes de travail et sont tout autant plébiscitées. La conférence de l'encadrement de l'Adapei-Aria 85, par exemple, réunit cadres et administrateurs, une fois par an autour d'une journée thématique. Cette association qui *travaille beaucoup en mode projet avec des groupes de pilotage constitués à la fois d'administrateurs et de professionnels*<sup>238</sup> organise aussi des séminaires à destination de ses cadres dirigeants puis de ses administrateurs. L'ancien président de l'Adapei de Loire-Atlantique (de 1999 à 2008) qui a instauré avec le DG, les séminaires Cadres/Administrateurs, les a trouvés intéressants : *« ça soude les relations entre les gens ; les gens se connaissent davantage et puis c'est plus facile après de travailler ensemble. C'est unificateur »*<sup>239</sup>. Ces séminaires ont fait émerger de nombreux projets comme l'indique, cette directrice de territoire : *« La RSE, c'est parti d'un séminaire. Il y a quand même beaucoup de sujets qui sont partis d'un séminaire. Les directions de territoire, c'est parti d'un séminaire »*<sup>240</sup>. Le président-adjoint apprécie quant à lui, en tant que participant, la richesse de ces séminaires constituée d'un tout : d'intelligence collective due aux regards croisés et d'une dimension conviviale faite d'échanges humains. *« On n'est pas à la même place parents et professionnels et ce regard croisé, le fait d'avoir des temps pour partager ça, ça a toujours été pour moi, quelque chose d'important. Et puis, il y a une autre dimension dans le séminaire.*

---

<sup>236</sup> ENT21-5-21.

<sup>237</sup> ENT10-16-24.

<sup>238</sup> ENT6-13-1.

<sup>239</sup> ENT32-13-20.

<sup>240</sup> ENT29-13-28.

*[...] la dimension un peu conviviale du repas de la soirée, elle a de l'intérêt en elle-même [...] parce que, on noue des relations qui sont des relations différentes entre le parent et le professionnel, parce qu'on peut discuter de la dernière série sortie [...]. Voilà, on est dans autre chose et je pense que ça donne aussi une part des échanges qui sont aussi des échanges humains. D'apprendre à se connaître et à mon avis, apprendre à se connaître, ça fait aussi partie de la richesse »<sup>241</sup>.*

Ces principes recommandés par l'Unapei et les pratiques mises en œuvre et développées par ses associations affiliées dévoilent une facette de la gouvernance liée à la pratique, aux « bonnes » habitudes et initiatives prises par celles-ci pour tenir compte des spécificités de leur modèle d'organisation. Bien que le Guide ait émergé des bonnes pratiques repérées dans les associations locales, l'Unapei a élaboré quelques années plus tard, en 2019, un outil national de pilotage de la gouvernance, le Gyroscope, partant du constat que le guide « *était relativement peu connu* » des associations et que peu de retours lui sont parvenus de l'utilisation de ce référentiel<sup>242</sup>. Plus moderne (logiciel en ligne) que le CDROM accompagnant le Guide dont il s'inspire, le Gyroscope<sup>243</sup> offre une connexion aux associations pour effectuer un autodiagnostic, ressortir des préconisations et un plan d'actions ainsi qu'un accompagnement par le cabinet-conseil éditeur du logiciel et partenaire de l'Unapei, moyennant une participation financière annuelle. Pour le directeur général de l'APEI Ouest 44 qui en a testé la version expérimentale, le Gyroscope est un outil pertinent d'évaluation du système associatif. Il a été utile pour « *objectiver ce qui n'allait pas, faire prendre conscience à chacun des difficultés ; de ce qu'il y a à faire, des questions qu'il faut se poser et de le faire régulièrement et de l'inscrire comme étant une démarche d'amélioration continue* »<sup>244</sup>. Le Gyroscope « *doit permettre d'arriver à structurer l'organisation associative et conduire la réflexion nécessaire sur l'évolution de la structure, la gestion de la structure* »<sup>245</sup>.

Les outils d'évaluation, de pilotage de la gouvernance, des procédés d'accompagnement, de management mis en œuvre par l'Unapei ou d'autres fédérations d'associations comme l'Uniopss, ou encore par les cabinets conseils auxquels font recours les associations, pullulent de plus en plus,

---

<sup>241</sup> ENT31-8-16.

<sup>242</sup> ENT30-10-1. L'Adapei 44 s'était, par exemple, appuyé sur un ancien référentiel d'autodiagnostic de la gouvernance édité par l'Unapei pour évaluer sa gouvernance en 2009 mais l'Unapei n'avait pas connaissance de cette démarche.

<sup>243</sup> Le Gyroscope permet d'évaluer le pilotage et la gouvernance de l'association autour de 3 domaines clés. Le domaine de **pilotage associatif** interroge les thèmes : Projet associatif, Gouvernance et Dirigeance, Action associative, Développement et innovations. **L'accompagnement de la personne** s'intéresse : *Vers un parcours sans rupture, Droits et participation des personnes accompagnées*. L'axe **Supports** s'attaque aux fonctions supports : Gestion des ressources humaines, financières et du patrimoine ; le Système d'information, Communication interne et externe ; Prévention et gestion des risques ; Démarche d'amélioration continue de la qualité (DACQ). Source : Support de présentation du Gyroscope fourni par l'Unapei.

<sup>244</sup> ENT37-12-16.

<sup>245</sup> ENT37-13-10.

laissant parfois l'image d'immédiateté de solutions « clé en main ». Ils s'inscrivent dans cet isomorphisme normatif décrit au chapitre 1<sup>246</sup>. On observe une oscillation entre course à l'innovation et tendance à la normalisation, à la production d'outils d'évaluation, de mesure de performance sociale qui n'a parfois le social que de nom ; tout ce processus construit par la pression du secteur et des pouvoirs publics et un besoin pour les associations de légitimer leur positionnement d'entreprises associatives.

### Conclusion au chapitre 3

Au cours de ce chapitre, nous avons posé les fondamentaux de la gouvernance de l'Adapei de Loire-Atlantique en analysant ce qui en constitue le cadre réglementaire d'une part, et le cadre extra-réglementaire fait de principes et de bonnes pratiques, d'autre part. En première partie, nous avons considéré les statuts et règlement intérieur qui fixent les règles d'organisation et de fonctionnement de l'association ainsi que les modalités de mise en œuvre de sa gouvernance comme socle d'une gouvernance formelle institutionnelle. Nous avons donc entrepris d'examiner le contenu de ses documents statutaires, les modifications dont ils ont fait l'objet, les motifs de ces modifications pour parvenir aux conclusions que la gouvernance à l'Adapei de Loire-Atlantique est principalement assurée par des parents de personnes handicapées élus au titre d'administrateurs, qui veillent au respect de ses dispositions statutaires, les réaménagent au besoin dans le cadre de leur latitude pour intégrer de nouvelles dispositions. En seconde partie, ce sont les dispositifs informels, autrement dit, ceux qui « sortent » de ce cadre réglementaire que nous avons étudiés, à travers le projet associatif, sa conceptualisation, son renouvellement et appropriation pour en comprendre le lien avec la gouvernance d'un côté et de l'autre, les principes de gouvernance préconisés par l'Unapei pour ses associations de type gestionnaire et les bonnes pratiques mises en œuvre par les associations elles-mêmes, qui finissent les uns comme les autres (projet associatif et principes de gouvernance), par s'intégrer à l'espace des outils formels de la gouvernance. Tout au long de ce chapitre qui a précisé le socle de la gouvernance de cette association, nous avons livré nos analyses critiques de ce cadre statutaire et de ces dispositifs complémentaires. Le chapitre suivant sera consacré aux acteurs de la gouvernance interne, à leurs motivations et représentations de la gouvernance, aux transformations de leurs fonctions et à l'organisation du système de gouvernance dans un tel contexte.

---

<sup>246</sup> Voir § 3.1.1 et 4.1.2.

# Chapitre 4 : Analyse longitudinale de la transformation des fonctions de gouvernance associative

## Introduction au chapitre 4

La coexistence de bénévoles et salariés dans les associations employeuses nous interroge sur l'articulation et les modalités d'interaction entre ces acteurs dans la répartition du pouvoir et l'organisation des prises de décisions. Si le précédent chapitre s'est intéressé au cadre formel de la gouvernance associative en décortiquant ses dispositions statutaires et de manière plus élargie, ses dispositifs informels, celui-ci entend situer la place et le poids des dirigeants bénévoles et salariés, acteurs dominants à l'Adapei de Loire-Atlantique, dans la gouvernance en questionnant la capacité d'action et d'influence des uns et des autres sur le fonctionnement et la gestion de l'association pour construire et alimenter une gouvernance comme réponse complexe à l'alignement de l'organisation au projet associatif dans l'environnement contraint des associations gestionnaires du secteur médico-social.

Dans ce chapitre, nous cherchons à comprendre, sur le temps long, les fonctions de gouvernance en suivant leur progression, évolution et transformation au regard de ce qu'en expliquent et décrivent les acteurs. Nous organisons donc la rédaction en nous focalisant sur chacun de ces groupes d'acteurs : tout d'abord les dirigeants bénévoles (motivations et responsabilités : de quoi parle-t-on concrètement ?), ensuite les dirigeants salariés (technostructure de l'association dont ne peuvent plus se passer les bénévoles associatifs, quel est leur positionnement dans le système de gouvernance ?) et enfin, leurs représentations de la gouvernance et ses implications. Au niveau méthodologique, nous mobilisons pour ce chapitre, outre les données de l'analyse documentaires des réunions d'AG, CA et Bureau et autres archives, les liaisons fortes entre les verbatims des concepts de second degré, résultats du traitement de nos données d'entretien présentés en introduction de la partie II. Nous allons exploiter entre autres, les 12 verbatims fortement liés du codage « Fonctions de gouvernance-Militantisme » en différentes sections de la première partie du chapitre (1. *Les dirigeants bénévoles et la gouvernance*) et les verbatims du codage « Projet-Compétences » appuieront la section 2 de la deuxième partie du chapitre sur les dirigeants salariés et la gouvernance.

## 1- Les dirigeants bénévoles et la gouvernance

Bénévoles actifs, sollicitant un mandat électif de membre du Conseil d'Administration et de son Bureau, les dirigeants bénévoles composent les instances de décisions politiques et stratégiques de l'association. Ils y occupent une fonction d'administrateurs élus pour y exercer des responsabilités clés dont les traditionnelles sont : président, trésorier, secrétaire, mais aussi d'autres plus spécifiques selon les associations et leur tutelle fédérale, de président de section, d'administrateur délégué, de représentant de l'association en diverses instances. Dans cette première partie du chapitre, nous interrogeons en deux points, le bénévolat associatif et ses sources de motivation pour répondre à la question : « qui sont les dirigeants bénévoles ? » **(1.1.)** et en **(1.2.)**, quels sont leurs rôles, leurs responsabilités et comment perçoivent-ils leurs missions et les transformations qui en découlent dans le cadre de ces fonctions de gouvernance ?

### 1.1. Bénévolat et motivations à l'engagement associatif

Quels sont les motifs ou les raisons qui poussent des individus à donner de leur temps, à s'engager ou à s'investir dans le projet d'une association ? Pourquoi le font-ils et comment réalisent-ils cette activité qu'on appelle « bénévolat » ? Pour répondre à ces questions sur les motivations des bénévoles associatifs et plus spécifiquement l'engagement bénévole de parents ou proches de personnes handicapées **(1.1.2.)**, nous précisons d'abord ce qu'est le bénévolat en examinant ce que recouvre ce terme, ses approches de définition et les concepts voisins de « volontaire, militant, adhérent » que l'on entend souvent dans le milieu associatif et qui prêtent à confusion avec le bénévole **(1.1.1.)**.

#### 1.1.1. Le bénévolat et ses concepts assimilés

Généralement employé pour désigner des activités non rémunérées et librement choisies, le bénévolat s'est affirmé dans les années 1970 et 1980 au même moment que l'essor numérique des associations, comme « *l'expression dominante des implications non salariées dans les associations* » (Demoustier, 2002). Etymologiquement, le mot remonte à la fin du XIII<sup>ème</sup> siècle<sup>247</sup>, provient de l'adjectif *bénévole*, dérivé du latin *benevolus* et *benevolens*, et se rapporte aux personnes ou aux comportements manifestant de bonnes dispositions ou animées de bienveillance. A partir du XIX<sup>ème</sup> siècle, il s'applique aux personnes se consacrant volontairement et sans rémunération à une tâche (Prouteau, 2017). Souvent défini par la négative (l'utilisation de l'adverbe « sans ou non » ou de la forme négative « n'est pas », dominante dans les définitions que nous avons recensées en témoigne)<sup>248</sup>, un consensus

---

<sup>247</sup> Selon le Larousse étymologique et historique du français (Prouteau, 2017).

<sup>248</sup> Gagnon et Sévigny (2000), Gagnon et Fortin (2002) déplorent les définitions à connotations négatives parfois abstraites du bénévolat. Pour une notion dont on ne cesse d'encourager la pratique, d'affirmer la nécessité, « *le bénévolat est un travail non rémunéré, une action posée sans contrepartie* » ; « *se différencie du travail*

se dégage tout de même en France sur la définition proposée par le Conseil Economique et Social en 1993 (Cheroutre, 1989). Selon le CES, le bénévole « *est celui qui s'engage librement pour mener à bien une action non salariée, non soumise à l'obligation de la loi, en dehors de son temps professionnel et familial* ». Plus spécifique aux associations, la définition du Ministère chargé de la vie associative considère comme bénévoles « *des personnes qui consacrent une partie de leur temps, sans être rémunérées, aux activités de l'association* »<sup>249</sup>.

Quatre dimensions semblent bien résumer le bénévolat et contribuent à mieux le cerner<sup>250</sup> :

- **(a) le caractère volontaire de l'activité** : la première dimension implique une pratique du bénévolat sans obligation légale, à l'initiative propre de l'individu bénévole ;
- **(b) la nature des gratifications reçues par le bénévole** : la deuxième dimension signifie que les gratifications reçues par le bénévole, ne peuvent prendre la forme d'une rémunération monétaire ou en nature et sont différentes des remboursements des frais avancés pour l'activité, autrement dit, sont actées sans coût ;
- **(c) l'orientation de l'activité, et plus précisément l'identité de ses bénéficiaires** : la troisième dimension est l'une des conditions indispensables de l'activité bénévole qui doit être orientée vers autrui, vers la communauté, selon Ferrand-Bechmann (2000) : le bénévole ne peut être destinataire des activités auxquelles il contribue au sens strict ; mais dans un sens moins exclusif (Prouteau, 2017), il peut faire partie des usagers de ces services à condition de ne pas en être le seul bénéficiaire ;
- **(d) le contexte dans lequel l'activité est réalisée** : la quatrième dimension concerne le contexte dans lequel l'activité est réalisée (dans une organisation ou en dehors, dans le cadre de services rendus entre ménages<sup>251</sup>) et conduit à catégoriser deux niveaux de pratique bénévole : *le bénévolat formel et le bénévolat informel*. Le bénévolat **formel ou organisé** concerne principalement, les associations ou autres organismes, et, le bénévolat **informel, non**

---

*professionnel par son caractère non spécialisé et désintéressé* ». Est bénévole, « *toute action qui ne comporte pas de rétribution financière et s'exerce sans contrainte sociale ni sanction sur celui qui ne l'accomplit pas ; c'est une action dirigée vers autrui ou vers la communauté avec la volonté de faire le bien, d'avoir une action conforme à de nombreuses valeurs sociétales ici et maintenant* » (Ferrand-Bechmann, 1992) ; le bénévolat associatif est « *une action libre sans rémunération pour la communauté* » (Gagnon & Sévigny, 2000). Sont aux fondements du bénévolat et donc, source des motivations des bénévoles, la gratuité, le désintérêt, la liberté, l'altruisme, le don, la générosité. Pour les définitions privilégiant le bénévolat formel, *i.e.* la pratique du bénévolat dans une organisation, c'est « un comportement pro-social, planifié et orienté sur le long terme qui s'adresse à des personnes inconnues au départ et qui se produit dans un contexte organisationnel » (Penner, 2002) ou encore, un « comportement pro-social, non contraint juridiquement, non rémunéré, consistant en un don de temps à autrui de manière encadrée » (Gourmelen, 2013, p. 26).

<sup>249</sup> <https://www.associations.gouv.fr/75-le-benevole-association.html> page consultée le 23/08/2020.

<sup>250</sup> Ces quatre dimensions sont proposées par Prouteau (2017) sur la base des travaux de Cnaan et al. (1996) qui nous semblent bien résumer les éléments contenus dans les différentes définitions du bénévolat.

<sup>251</sup> En Economie, le ménage regroupe un ensemble de personnes vivant dans une même unité de logement.

**encadré, spontané, direct** se déroule lui en dehors de tout cadre formel et prend la forme de services rendus entre ménages, dans le cercle familial ou en dehors de celui-ci (amis, voisins, proches, ...).

Ces dimensions présentent l'intérêt de préciser les caractéristiques du bénévolat associatif. Toutefois, elles restent tout comme de nombreuses définitions du bénévolat, focaliser sur l'acteur, c'est-à-dire le bénévole, laissant de côté *la dimension communautaire du bénévolat* résultant de la rencontre du bénévole avec une organisation associative, de son implication dans ce lieu. Elles manquent de traiter, selon Gagnon et al. (2004), Gagnon et Fortin (2002), réellement de ce qu'est le bénévolat, son objet, quels sens et significations il revêt véritablement ; de la trajectoire du bénévole (influence sur son identité ...).

Avant de revenir à une littérature sur les motivations afin de préciser cette dimension communautaire du bénévolat, nous clarifions les concepts de « volontaire, adhérent et militant » par rapport à celui de bénévole **(1.1.1.)**.

#### 1.1.1.1. Volontaire, adhérent et militant : quelle différence avec le bénévole ?

Le **volontariat** se définit comme : la « participation volontaire à une action, à une mission » (dictionnaire Larousse) ; « un système de participation à une action, à un service bénévole par l'appel à des volontaires ; [dans le domaine de l'armée], le service accompli par un engagé volontaire »<sup>252</sup>. Il est souvent considéré comme le synonyme du « bénévolat » et le terme anglais "*volunteering*" se traduisant à la fois par bénévolat et volontariat en français, n'a fait qu'accentuer la confusion entre ces deux termes. Pourtant une subtilité existe entre les deux notions et une distinction claire est depuis opérée en France, par le Ministère chargé de la vie associative. Le volontaire participe à un service bénévole et le mot « volontaire » peut désigner l'aide qu'offre un bénévole. La nature de l'engagement (libre pour le bénévole, contractuel pour le volontaire), la rémunération (inexistante pour le bénévole, perception d'une indemnité de subsistance pour le volontaire), le statut (le volontariat se réfère à un statut, ce n'est pas le cas du bénévolat) sont autant d'éléments de différenciation entre bénévolat et volontariat ; celui-ci conçu comme un engagement contractuel, pour une durée limitée, à temps plein, pour une mission d'intérêt général<sup>253</sup>. Le volontariat prend plusieurs formes dont la plus courante dans les associations se trouve être le service civique encadré par l'Agence du service civique.

La frontière entre **bénévole et adhérent** ne semble pas non plus toujours très claire. Le bénévole n'est pas nécessairement un adhérent de l'association même si le plus souvent, ces deux qualités sont cumulées ; et l'adhérent ne réalise pas nécessairement non plus une activité bénévole dans

---

<sup>252</sup> <https://www.cnrtl.fr/definition/volontariat> page consultée le 23 août 2020.

<sup>253</sup> <https://www.associations.gouv.fr/le-volontaire.html> page consultée le 23 août 2020.

l'association à laquelle il adhère. Encore appelé membre, l'adhérent d'une association est une personne physique ou morale qui s'acquitte d'une cotisation et qui à ce titre, dispose de certains droits comme celui de prendre part à l'Assemblée générale annuelle. Adhérents et bénévoles peuvent être différenciés par leur degré de participation à l'association. Ainsi, peut-on considérer comme bénévole, l'adhérent qui participe au fonctionnement de l'association en y investissant de son temps et comme « simple » adhérent, celui qui s'acquitte de sa cotisation annuelle pour soutenir l'association et assister à des « manifestations » qu'elle organise. Nous considérons comme « **bénévoles réguliers** » de l'**Adapei de Loire-Atlantique**, les parents élus des instances de gouvernance et des bureaux des sections territoriales. Environ une centaine, ils font partie des 960 adhérents que compte l'association qui, pour susciter davantage d'engagement bénévole<sup>254</sup>, a décidé de s'« ouvrir » à des bénévoles extérieurs (personnes non adhérentes de l'association) qui viendraient en soutien de ses actions associatives (l'Opération Brioche, par exemple) ou en soutien à l'accompagnement professionnel des personnes (CR Bureau du 17 janvier 2019). Pour circonscrire les besoins des uns et des autres, s'est déroulé en 2019, à l'image des Tour « PAG », un tour « Bénévolat » avec la participation d'un organisme spécialisé, en l'occurrence, France Bénévolat Nantes. Ces travaux ont débouché sur l'élaboration d'une charte du Bénévolat et d'un livret d'usage validé par le Bureau du 20 avril 2020. En revanche, au moment où nous écrivons ces lignes<sup>255</sup>, il nous semble trop tôt pour dresser un bilan de cette nouvelle dynamique du bénévolat sachant que la crise sanitaire de la COVID-19 pourrait éventuellement ralentir l'organisation de ces activités de soutien et par conséquent, le recrutement de bénévoles extérieurs ponctuels. Mais surtout, cette crise sanitaire vient interroger une « autre » Gestion de cette « Richesse » Humaine bénévole- RHb en termes de pratiques et de nouvelles modalités à penser dans les rapports des associations à leurs bénévoles : télé-bénévolat avec la contrainte de distanciation physique, développement de compétences collectives bénévoles... (Glémain, 2021a).

S'attaquer au **militantisme** revient à « s'engager » dans des débats de sociologues<sup>256</sup> sur l'évolution et les transformations des formes d'engagement dans l'action collective dont nous nous passerons bien

---

<sup>254</sup> Le sujet a été mis en réflexion en 2018 avec la réalisation d'enquêtes pour évaluer les pratiques de bénévolat dans les établissements et services (échantillon de 25 structures) de l'association, et clôturé par un numéro sur le « bénévolat » dans la revue « Papillonnages » n°48 de Juin 2018. L'enquête réalisée en février et mars 2018 et restituée dans le Papillonnages, dresse le profil des bénévoles, les besoins en bénévoles et la fréquence de recours aux bénévoles.

<sup>255</sup> 23 août 2020.

<sup>256</sup> *L'engagement politique : déclin ou mutation* de Perrineau (1994) ou encore *La fin des militants* d'Ion (1997) sont des ouvrages de sociologues sonnant le glas des mutations de l'engagement, jugé moins partisan, moins militant selon Cottin-Marx (2019, p. 71). Cet auteur déplore que le monde associatif ne soit questionné par les sociologues que sous l'angle de l'engagement et du militantisme dont les mutations sont pointées par ces auteurs. L'ouvrage d'Ion (1997) dit-il, porte en idéal-type, la figure du militant communiste, encarté à la CGT et membre des associations satellites du parti, figure d'un engagement « total » qui se délite pour laisser place à

ici, tout en justifiant notre positionnement et appréciation du militantisme par rapport au bénévolat dans le secteur associatif. Le militant se définit comme « l'adhérent d'une organisation politique, syndicale, sociale, qui participe activement à la vie de cette organisation. C'est une personne qui agit pour une cause (exemple des militants de la paix)<sup>257</sup> ». Les origines du terme « militant » sont, selon Brodriez (2004), successivement militaires (étymologie latine), religieuses (du Bas moyen-âge au XIXème siècle) puis politiques laïques (fin XVII-XXème siècles). Le militant semble être caractérisé par un esprit revendicatif, politique, engagé pour la défense d'une cause qu'il contribue à transformer. Demoustier (2002) situerait le militantisme dans sa fonction de résistance devenue revendication dans le milieu associatif, dans les années 1970 lors des mouvements sociaux ; l'insertion ou non d'une association dans le débat public se faisant grâce à la présence de militants. L'engagement du militant (plus politique) dépasserait donc celui du bénévole (plus moral), tout en donnant un poids supplémentaire à l'engagement bénévole ou salarié si l'on s'en tient aux définitions proposées par Hedoux (1988) : « **le militant** est un adhérent bénévole ou salarié de l'association qui, volontairement et explicitement, se reconnaît, fut-ce de manière contestataire ou conflictuelle s'il veut les faire évoluer, dans les finalités, buts, modes d'organisation et « styles » d'être et d'agir, individuels et collectifs de l'association » et **le bénévole** est « celui qui donne volontairement et gratuitement de son temps pour participer, de façon régulière ou irrégulière, à telle ou telle activité de l'association ».

Cependant, si ces deux termes ont souvent été employés comme des synonymes ou accolés l'un à l'autre (« militant bénévole » puis « bénévole militant »), le militantisme aurait perdu de sa superbe et le bénévolat s'en serait émancipé face au renforcement du rôle gestionnaire des associations surplombant les fonctions politiques et revendicatives propres au militantisme (Demoustier, 2002). Il paraît alors important de distinguer les substantifs des adjectifs : le « militant bénévole » n'est pas forcément perçu comme identique au « bénévole militant ». Employés comme adjectifs, « bénévole et militant » « sont l'attribut d'une réalité stricto sensu (dans le cas de l'acte militant, propension à la lutte et lutte et sacrifice au service de la cause) et en tant que substantifs, ils connotent une représentation forgée au fil de l'évolution historique », indique Brodriez (2004) dans son analyse historique de l'évolution des modes d'engagement. En outre, ils ne situent pas sur le même registre : le registre

---

des engagements plus « distancés, plus ponctuels » moins marqués par l'adhésion préalable à une idéologie, mais plus par l'action. « L'apparition de ces nouvelles formes de participation sociale transforme l'espace public : le monde associatif est invoqué comme lieu de lien social, de participation, de restauration de la démocratie, « d'une autre façon de faire de la politique ». Malgré leur résonance, les travaux d'Ion vont être critiqués pour leur dimension normative (Cottin-Marx, 2019, p. 72) et l'ouvrage *L'humanitaire ou le management des dévouements. Enquête sur un militantisme de « solidarité internationale » en faveur du Tiers-Monde*, sous la direction de Collovald (2002), oppose des arguments aux travaux de Perrineau (1994) et Ion (1997). Pour ces arguments et les réflexions sur le militantisme, voir l'entretien de Collovald en 2013 accordé à la revue *Savoir/Agir* (Mauger et al., 2013).

<sup>257</sup> Définition selon le dictionnaire Larousse.

d'action du militant est la lutte et celui du bénévole, la non-rémunération<sup>258</sup>. C'est d'ailleurs le point de différenciation fondamentale entre eux, selon Prouteau (2017) : « *un registre symbolique et politique qui fait écho à l'opposition entre « action palliative » et « action préventive », ou bien encore à la différence entre « rendre service » et « défendre la cause »*. La frontière entre les deux est donc constituée par le sens « plus politique » du militantisme ou « plus économique » du bénévolat donné à l'activité : « *les militants agiraient de façon essentiellement rationnelle en valeur, tandis que les bénévoles rechercheraient aussi un résultat extérieur* » (Dussuet et al., 2007, p. 8).

A notre avis, bénévoles et militants sont, à la fois, présents dans les associations pour y donner de leur temps, de leur énergie ou encore faire preuve d'altruisme. Dans le cas qui nous occupe, il ne serait pas réducteur, de considérer les parents et surtout les dirigeants bénévoles et ceux occupant des responsabilités, engagés pour *défendre la cause* du handicap intellectuel (l'essence même du projet associatif) comme des *militants bénévoles* ; ceux-ci font porter leurs voix, leurs revendications dans l'espace public (actions auprès des pouvoirs publics, missions de plaidoyer au niveau national de l'Unapei, par exemple). Et exclusivement comme bénévoles, les personnes qui donnent de leur temps, occasionnellement ou régulièrement, à l'association, qui en partagent la cause sans forcément s'associer aux actions politiques. Il ne nous paraît pas non plus inintéressant de considérer que dans ce type d'association, il est possible de passer de l'état de militant à celui de bénévole et inversement, comme l'exprime ce témoignage d'un parent sur le bénévolat<sup>259</sup> :

« *A la naissance d'un enfant déficient intellectuel, le ciel nous tombe sur la tête. Les projets tombent, les regards changent. Commence alors le « parcours du combattant ». Au début, donc, on ne peut pas dire que nous soyons des bénévoles, car nous ne choisissons pas librement la cause que nous défendons. Nous nous battons pour notre enfant. Il y a 40 ans, 30 ans, il n'y avait pas autant de structures qu'aujourd'hui. La loi de 1975 venait d'être votée, fruit du travail des parents qui avant nous avaient tracé la voie. [...]. On peut dire qu'à cette époque, notre engagement s'apparentait plus à du **militantisme** qu'à du bénévolat. [...]. Alors oui, maintenant que nos enfants ont leur situation adaptée et même s'il faut toujours rester vigilants, on peut parler de **bénévolat**, car nous acceptons maintenant librement de donner du temps de façon plus désintéressée pour continuer le combat de la dignité* ».

<sup>258</sup> Brodriez (2004) ne perçoit pas l'opposition classique entre les deux notions déjà parce qu'elles ne se situent pas sur les mêmes plans mais en plus, leurs définitions sont très poreuses : les bénévoles peuvent avoir un projet militant et inversement, les militants peuvent être bénévoles car non rémunérés même si l'image du militant associé à un engagement politique peut être récusée par le bénévole et qu'à contrario, des militants peuvent refuser de se faire appeler « bénévoles ».

<sup>259</sup> Extrait du Papillonnages n°48 (Juin 2018), « Le bénévolat ne connaît pas la crise » à la page 4 (le combat de la dignité).

Nous concluons ce point **(1.1.1.)** sur le bénévolat et ses concepts voisins en soulignant une limite majeure aux travaux, jusque-là mobilisés, sur le bénévolat : **la particularité des parents-bénévoles**. Ces travaux considèrent « le bénévolat » alors qu'il existe des « bénévoles » et que nous sommes confrontées sur notre terrain, à un bénévolat hyper-spécifique qui est celui de « parents-bénévoles », qui déborde le cadre des dimensions du bénévolat précédemment identifiées et que l'on pourrait retrouver dans des missions d'intérêt général, lorsqu'un bénévole donne de son temps aux « Restos du Cœur » par exemple, pour participer à une solidarité à l'égard des personnes en situation de précarité et plus largement, au bien-être de la société. Le parent-bénévole n'est pas ce type de bénévole « ordinaire » dans la mesure où il est directement concerné - *nous nous battons pour notre enfant* – il ne donne donc pas de son temps sans un enjeu politique derrière. Son engagement est d'autant plus militant et d'intérêt commun qu'il est impliqué dans la gestion de l'association. C'est que nous questionnons à présent, en nous intéressant aux motivations de ces parents à s'engager dans une association telle que l'Adapei de Loire-Atlantique et à y assumer des responsabilités politiques **(1.1.2.)**.

#### *1.1.2. Motivations à l'engagement associatif : La naissance d'un enfant handicapé, le déclic à l'engagement dans une association pour personnes handicapées*

La recherche de littérature sur ce qui pousse des individus à donner de leur temps dans une activité en dehors de leur vie professionnelle et privée, nous a conduit à des travaux pluridisciplinaires en sciences économiques (Prouteau, 2002; Prouteau & Wolff, 2004b, 2004a), en sciences politiques (Hamidi, 2002), en sociologie (Chevalier & Fleuriel, 2008) et en psychologie sociale (Chantal & Vallerand, 2000; Clary et al., 1998; Clary & Snyder, 1999; Inglis & Cleave, 2006). Ces chercheurs ont cherché à comprendre et parfois, modéliser, classifier les motivations des bénévoles. La multiplicité et la richesse de ces travaux montrent l'hétérogénéité et la diversité des comportements bénévoles et des facteurs pouvant les expliquer. Nous proposons une synthèse de cette littérature, dans le tableau 33 ci-après :

**Tableau 33 : Synthèse des motivations au bénévolat dans la littérature**

Etat des recherches	Analyse des motivations des bénévoles	Apports et limites des recherches
En Sciences Economiques (Prouteau, 2002; Prouteau & Wolff, 2004a, 2004b)	<p><b>Modèle de production des biens collectifs</b> : ici l'individu devient bénévole soit pour rendre service à autrui (vision altruiste du modèle) ou pour se rendre service à lui-même (vision utilitariste de l'engagement associatif).</p> <p><b>Modèle de consommation de biens privés</b> : l'engagement bénévole est motivé par une recherche de gratifications : prestige, pouvoir, plaisir de donner ...</p> <p><b>Modèle d'investissement</b> : le bénévole cherche à tirer des bénéfices de sa pratique bénévole, pour sa carrière, son expérience professionnelle ; créer ou élargir son réseau (investissement en capital social).</p>	<p><b>Apports</b> : Catégorisation des motivations : Altruistes, utilitaristes, et égoïstes.</p> <p><b>Limites</b> : Incapacité des modèles à rendre compte de l'hétérogénéité des motivations dans un modèle (Dubost, 2007) ; simplification excessive du concept de motivation, peu représentatif de la réalité et conduisant à omettre des motivations de nature relationnelles, par exemple (Gourmelen, 2013, p. 61).</p>
En Sciences Politiques (Hamidi, 2002) et en Sociologie (Chevalier & Fleuriel, 2008)	<p>Hamidi (2002) : interroge « les raisons de l'engagement associatif » et montre que les motivations des bénévoles évoluent dans le temps : les facteurs qui les poussent à entrer dans une association sont différents de ceux qui les poussent à y rester.</p> <p>Chevalier et Fleuriel (2008) : observent dans les associations sportives, une division du travail dans le bénévolat : des bénévoles « exécutants » et d'autres assumant des missions à responsabilités. Les bénévoles ne sont pas un ensemble homogène (conditions socio-démographiques) ou totalement désintéressés (ils espèrent des rétributions : valeur ajoutée, expérience professionnelle).</p>	<p><b>Apports</b> : Mise en relief du caractère mouvant et évolutif des motivations des bénévoles et des raisons plurielles à la source du bénévolat, totalement ignorés des sciences économiques, sur la base d'études de cas (études empiriques absentes des modèles économiques) (Dubost, 2007).</p> <p><b>Limites</b> : Centralisation sur l'individu, ses aspirations, son histoire alors que le bénévolat implique une rencontre avec une organisation, dont les caractéristiques peuvent également exercer une influence sur la motivation des bénévoles (Dubost, 2007).</p>
En psychologie sociale	<p><b>Les motivations abordées sous l'angle de la récompense</b> : (a) <i>Théorie de l'autodétermination</i> pour classer les motivations par ordre croissant sur un continuum d'autodétermination (Deci &amp; Ryan, 1985, 2000) : classification des motivations au bénévolat (l'Echelle de Motivations Envers l'Action Bénévole-EMAB de Chantal et Vallerand, (2000) ; (b) <i>Théorie fonctionnaliste</i>(Clary et al., 1998; Clary &amp; Snyder, 1999) pour comprendre les motivations poussant le bénévole à le devenir et à le rester suivant que l'activité bénévole corresponde ou non à ses besoins et buts : VFI (<i>Volunteer Functions Inventory</i>), groupe de 6</p>	<p><b>Apports</b> : Multiples sources de motivation conduisant au bénévolat et proposition d'échelles de mesures (EMAB et VFI par exemple) de ces récompenses d'une part ; introduction de variables relatives au contexte qui entoure le bénévole, d'autre part.</p>

	<p>fonctions ou « récompenses » potentiellement remplies en pratiquant le bénévolat. Approche fonctionnaliste (VFI), cadre d'analyse de la motivation des membres du Conseil d'Administration (Inglis &amp; Cleave, 2006)</p> <p><b>Les motivations abordées sous l'angle de variables contextuelles :</b> Prise en compte de variables psychologiques et situationnelles (Omoto &amp; Snyder, 1995) pour expliquer qui devient bénévole ; Théorie du comportement prévu (Warburton &amp; Terry, 2000) selon laquelle les individus agissent en fonction des informations qu'ils reçoivent pour mieux comprendre les motivations des bénévoles ; Penner (2002) explique le bénévolat par des interactions entre des variables individuelles et organisationnelles mais aussi avec une variable temporelle et Prouteau &amp; Wolff (2004a) par des variables socio-démographiques.</p>	<p><b>Limites :</b> Centralisation sur les bénéfices que tire le bénévole de sa pratique sans répondre à la question du « pourquoi » il devient bénévole (cas des théories axées « récompenses »). Les secondes comblent cette lacune mais multiplient tellement les croisements de variables que les résultats empiriques ne révèlent pas de liens significatifs entre motivations des bénévoles et activité bénévole.</p>
--	---	---

**Source :** Elaboré à partir de Dubost (2007) et Gourmelen (2013).

Face à cette littérature foisonnante, la compréhension des motivations des bénévoles, sous l'angle des variables ou facteurs contextuels, nous est apparue, la plus adaptée au regard de nos données empiriques. En effet, la naissance d'un enfant handicapé comme fondement de l'engagement associatif, revenait systématiquement dans les propos des parents, ce qui n'excluait pas qu'ils occupaient des activités bénévoles avant *cet évènement marquant de leur vie*. Penner (2002) constate par exemple que les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont constitué un facteur situationnel fortement déclencheur de « *la décision de faire du bénévolat* » chez beaucoup d'américains. Gagnon et al. (2004) s'intéressent à l'engagement bénévole comme un moment important dans la trajectoire des bénévoles pour comprendre comment leur identité se construit, montrent quant à eux, qu'il existe un « *lien entre des moments d'engagements plus soutenus et surtout plus significatifs et les évènements marquants se déroulant à ce moment-là* » dans la vie du bénévole. Il peut s'agir de la naissance d'un enfant ou de son entrée à l'école, du décès d'un proche, d'un départ à la retraite, d'une rupture conjugale, d'un changement d'emploi, etc. L'engagement bénévole semble lié à des évènements et infléchissements dans le parcours des bénévoles qui, en continuité ou en rupture, évoquent une évolution ou un cheminement, en lien avec leur engagement (Gagnon et al., 2004). Ceci implique donc qu'on ne peut raisonner sur le bénévolat et l'engagement de parents-bénévoles comme pour des bénévoles « ordinaires ».

Ainsi, beaucoup de parents découvrent le monde du handicap à la naissance de leur (s) enfant (s) et estiment que s'ils ne se mobilisent pas, personne ne le fera à leur place comme l'exprime ce parent d'un adulte d'ESAT, longtemps investi dans le secteur associatif : « *Donc ben l'engagement, c'est si l'on ne fait rien pour nos enfants, si on compte sur les autres entre guillemets, on ne va pas faire avancer les choses. Moi j'ai toujours été dans le domaine associatif. J'ai fait du foot en tant que joueur, en tant que dirigeant, enfin responsable de club pendant (...) peut-être bien 25 ans. [...]. On s'investit pour notre enfant mais aussi pour que tous ceux qui font partie de ce domaine du handicap puissent avoir un soutien et puis que, on puisse les encadrer* »<sup>260</sup>.

Pour d'autres, la mobilisation passe par l'adhésion à une section près de chez soi ; ainsi, en rejoignant d'autres parents, les capacités d'action et l'effet « groupe » agissent : « *c'est dès que notre enfant a été diagnostiqué « handicapé mental » et je suis rentré à l'Adapei en 1991 avec une activité quasi immédiate dans la section qui était celle d'Ancenis à ce moment-là. La raison était simple : j'ai toujours considéré qu'un problème ou une évolution d'un enfant, ne peut se faire qu'à plusieurs, en particulier dans le handicap* »<sup>261</sup>. Il était question de se mobiliser pour trouver des solutions : « *Donc je suis maman d'une jeune fille qui est polyhandicapée et qui a 41 ans. Eh ben, trouver des solutions quand*

---

<sup>260</sup> ENT33-1-17. Pour rappel de la codification des verbatims, lire Entretien n°33, page 1, ligne 17.

<sup>261</sup> ENT28-1-11.

*elle est née, ça a été très compliqué. Moi j'ai découvert le handicap à ce moment-là parce que je n'étais pas sensibilisée vraiment au handicap auparavant. Donc quand vous êtes concernés, et puis vous vous confrontez à plein de soucis, plein de portes fermées, moi j'ai un tempérament où il faut que j'avance et où il faut absolument trouver des solutions. Donc c'est pas nos enfants qui sont handicapés qui vont trouver des solutions. Si nous les parents, ne nous mobilisons pas, ça n'avance pas. Donc ça, c'était la première chose de mon engagement »<sup>262</sup>. Et en se mobilisant, gravir des étapes et occuper des responsabilités pour faire avancer les choses s'impose à vous : « *quand vous vous engagez, vous passez par des paliers, on va dire. Moi je me suis engagée sur la section du Pays d'Ancenis au départ. [...] et puis après, j'ai été administrateur sur Nantes [au niveau départemental]. [...] Et j'ai été présidente de section pendant au moins 20 ans »<sup>263</sup>. Ces propos illustrent un processus de l'engagement vers la prise de responsabilité politique dans l'association et par conséquent, une implication et une participation à sa gestion qui vont avoir des incidences sur l'organisation des modes de gouvernance avec les risques de conflits entre les parents, bénévoles-élus et les salariés. Dès lors, la gestion et l'implication de ces parents ne sont théoriquement pas désintéressées comme c'est le cas pour des bénévoles « ordinaires », mais réellement intéressées par le fonctionnement des établissements et services médico-sociaux qui accompagnent leurs enfants et adultes, les décisions politiques et de gestion prises en ce sens, complexifiant davantage la gouvernance dans ces associations par rapport à d'autres types d'associations.**

Il faut également noter que la naissance d'un enfant handicapé fait porter aux parents, un autre regard sur la vie parce qu'il leur faut apprendre à vivre avec les problèmes sans solution, à s'adapter : « *Quand vous recevez comme ça une claque sur la figure, vous mettez tout un temps à vous en remettre et puis après ben, on change les données. On revoit toutes nos valeurs. On remet tout à plat et puis on dit : maintenant, qu'est-ce qu'on fait ? Alors dans ma formation d'ingénieur, j'ai une formation qui est très cartésienne. Pour moi, à tout problème, il y a une solution. [...]. Et puis, quand il vous arrive des choses comme ça, on s'aperçoit qu'il y a des problèmes sans solution. Donc, il faut apprendre à vivre avec les problèmes sans solution. [...]. C'est pas mathématique, c'est pas cartésien. Donc, c'est une approche différente. C'est les coups de haut, c'est les coups de chercher les solutions. Il n'y a pas de solution. Chercher le moyen d'accompagner des personnes qui ne sont pas en mesure de vivre seules, de prendre leurs décisions toutes seules »<sup>264</sup>. L'engagement bénévole revêt de fait, une signification importante pour ces parents : celle de « *faire bouger les lignes, de comprendre et d'en apprendre plus »<sup>265</sup> sur le type de handicap de son enfant : « *je me suis beaucoup intéressée à l'association pour la recherche sur***

---

<sup>262</sup> ENT34-1-30.

<sup>263</sup> ENT34-1-30.

<sup>264</sup> ENT32-3-18.

<sup>265</sup> ENT1-2-26.

*l'autisme. [...] j'avais des intuitions mais je voulais les vérifier au niveau des connaissances plus scientifiques »<sup>266</sup>.*

Le militantisme et le bénévolat de parents d'enfants handicapés au sein d'une association de parents recouvrent aussi une **dimension affective et émotive**. C'est-à-dire qu'il faut pouvoir concilier le « je » individuel de la situation de son enfant et le « nous » collectif, surtout lorsqu'ils occupent des fonctions à responsabilités (administrateurs, membres du Bureau ...). Or, ce « nous collectif », nous le retrouvons très peu voire pas du tout, dans les travaux des chercheurs sur le bénévolat, qui ne valorisent que le « je » individuel. Ainsi, pour les bénévoles occupant des fonctions politiques dans ces associations parentales, il s'agit d'« *arriver à être décentré par rapport à ce que l'on connaît sur des problématiques personnelles et pouvoir absorber les problématiques plus collectives et accepter aussi d'avoir une vision. C'est vrai que le parent, il est très protecteur ici et maintenant. En plus, il a toute la problématique de : qu'est-ce qui se passera quand je ne serai plus là. Ça, on le vit tous en fonction du degré de handicap de son enfant. Mais, il y a le fait que ce qu'on nous demande quand même en tant que politique, c'est d'avoir une vision et il n'est pas toujours facile de se construire une vision qui vient surtout..., quand en ce moment, avec les grosses transformations, ça vient assez bousculer des schémas qui existent depuis longtemps* »<sup>267</sup>.

Ce sont à ces fonctions de la gouvernance et à la manière dont les dirigeants bénévoles, les assument dans leur responsabilité d'employeur que nous consacrons la section suivante en interrogeant leur perception desdites fonctions de même que les transformations auxquelles ils sont confrontés dans leur exercice (**1.2**). En effet, comparativement aux bénévoles « lambda », choisir de devenir administrateur implique d'avoir une motivation supplémentaire, celle de la « contribution personnelle au CA », c'est-à-dire, une volonté d'apporter au sein de cette instance de gouvernance, sa vision personnelle, son expertise et ses compétences pour l'atteinte des objectifs de l'association (Dubost, 2014).

## 1.2. Rôles, missions et responsabilités des bénévoles dans la gouvernance

L'administrateur bénévole au sein d'une association assume une fonction dont les contours sont définis et circonscrits par les statuts et le règlement général. Dans le cas qui nous occupe, les administrateurs ont un statut particulier, celui de parents des bénéficiaires de l'association, à savoir les personnes en situation de handicap. Comment exercent-ils leurs missions et responsabilités d'administrateurs et appréhendent-ils leurs rôles clés de dirigeants bénévoles en tant qu'acteurs décisionnaires dans le système de gouvernance associative ? Pour répondre à ces questions, nous

---

<sup>266</sup> ENT1-2-26.

<sup>267</sup> ENT38-1-21.

avons choisi trois partis-pris. Le premier est axé sur la plus haute responsabilité politique associative, celle de président (e) **(1.2.1.)**, le deuxième s'intéresse à l'investissement des parents-administrateurs dans leur fonction, à leurs responsabilités et aux transformations de celles-ci **(1.2.2.)** et le dernier concerne le rôle ou les rôles politiques à différents degrés de l'association dans son environnement **(1.2.3.)**.

### *1.2.1. Les enjeux de la présidence de 1980 à nos jours*

Dix présidents se sont succédé à la tête de l'association en 65 ans d'existence, pour des mandats variants entre 1 an et 18 ans, chacun avec les problématiques de sa présidence à différents stades de développement de l'association et des politiques sociales du handicap.

**L'actuelle présidente (depuis 2014)**, lors de son élection, a souhaité « *prendre à bras le corps* », dans un contexte de réduction des financements publics, les « *dossiers chauds* » relatifs à « l'actualisation permanente des connaissances sur le handicap mental, l'avancée en âge des personnes accueillies, l'adaptation au handicap psychique avec une attention particulière à porter au développement des compétences des administrateurs sur le handicap psychique, l'adaptation aux personnes autistes par la prise en compte des plans Autisme et évolutions légales et sociales ; l'accès aux soins et son corollaire le diagnostic, le parcours de vie des personnes et les solutions d'intervention à leur proposer »<sup>268</sup>. Elle estime en effet, que cette fonction revêt un sens profond, une adhésion complète à l'association et une volonté d'agir avant tout pour les personnes handicapées mentales et son rôle à elle, « *c'est de faire bouger les choses pour que ça aille* »<sup>269</sup>.

C'est un véritable métier que d'être président d'association ; une responsabilité à porter avec des arbitrages à faire, des choix et des décisions à prendre en tenant compte du contexte du moment et de l'histoire, reconnaît **l'ancien président de 2008 à 2014** : « *La présidence, c'est un métier où il faut prévoir l'avenir. On doit anticiper. Il faut toujours avoir un coup d'avance mais pour autant, quand on prend les décisions, on les prend avec les billes qu'on a, sur le moment, en fonction du contexte.* »<sup>270</sup>. Il insiste sur le pragmatisme dont doit faire preuve le président en tant que décisionnaire, sa vision à long terme pour « trancher » sans forcément être compris et parfois, devoir faire face aux répercussions de la décision qui elles, sont collectives. « *Le décisionnaire, il a toujours une approche pragmatique. [...] à la présidence, on a une vision de long terme parce qu'il faut avoir une vision de long terme. Pour autant, pour prendre les décisions, on les prend en fonction du contexte du moment et ça,*

---

<sup>268</sup> PV CA du 3 juillet 2014, CA suivant l'AG 2014 et donc CA d'élection des membres du bureau.

<sup>269</sup> ENT1-7-12 : « *je ne peux pas être présidente d'une association pour laquelle je n'adhère pas en tout. Je veux dire, ce n'est pas ça mon rôle. [Mon rôle], c'est faire bouger les choses pour que ça aille. Parce qu'en fait, l'objectif, ce n'est pas que l'Adapei fasse que des choses que j'aime bien entre guillemets, mais c'est que les personnes handicapées soient bien accompagnées* ».

<sup>270</sup> ENT31-12-12.

*c'est pas toujours compris des personnes qui nous entourent, que ce soit d'ailleurs des professionnels ou des parents. C'est qu'effectivement, l'exercice [de président] n'est pas évident. Alors, on sait que c'est pas forcément la bonne [décision] ; qu'il faudrait y revenir après, mais c'est souvent ça ou rien. Eh bien, on prend ça. Et puis des fois, on fait des paris et on ne les perd pas tous. On en a gagné plein. Foyer de Bouaye, on a perdu le pari. »<sup>271</sup>.*

Ce contexte dont il faut tenir compte, c'est celui des financements publics mais aussi, celui des besoins en attente auxquels il faut apporter des solutions. Or, le dilemme et les arbitrages se jouent justement à ce niveau lors des débats en CA et Bureau. La création du foyer de vie « Les Machaons » de Bouaye illustre bien cette situation. Cet établissement ouvert le 1<sup>er</sup> décembre 2005, sur autorisation du Conseil Général, dispose d'une capacité d'accueil de 20 personnes déficientes de 45 ans et plus, travailleurs d'ESAT retraités ou proches de la retraite. A l'origine de sa création, la problématique du vieillissement des travailleurs d'ESAT que souhaitait résoudre le Conseil Général : « *le département avait une problématique du vieillissement des personnes qui étaient en ESAT. Et donc il cherchait, parce qu'il n'y avait rien. Personne n'avait pensé, il y a 10 ans... alors si, les parents y avaient pensé mais au niveau des instances. Personne n'avait pensé qu'il faudrait trouver des solutions à ces personnes qui sont en ESAT depuis une trentaine d'années. Parce que les ESAT, ça date de [19]75. Donc, c'est pas si vieux que ça. La population était vieillissante mais elle n'était pas arrivée au terme de son vieillissement et donc la question se posait : qu'est-ce qu'on fait des personnes qui ont plus de 45 ans et qui ne sont plus en capacité d'être en ESAT par la suite ? Et donc le Conseil Départemental [Conseil Général à l'époque] cherchait des solutions mais ne voulait pas une solution. Il voulait des solutions plurielles »<sup>272</sup>. L'association proposa alors « *l'établissement de Bouaye qui était une brique du panel [...], un établissement pour les travailleurs d'ESAT ayant plus de 45 ans* » mais avec le pari, qu'à terme, le foyer de vie serait transformé en foyer d'accueil médicalisé (FAM) : « *et donc dans notre esprit, nous c'était de dire, de toute façon, ce foyer, il finira par être médicalisé. Et 10 ans après, on n'a toujours pas pu effectivement faire reconnaître par le Conseil Départemental et par l'ARS, qu'il fallait médicaliser. Alors effectivement, il se pose la question aujourd'hui : pourquoi c'est pas un FAM ? Ben oui, parce que si on avait demandé un FAM il y a 10 ans, il n'y aurait rien du tout aujourd'hui. Les 20 personnes ne seraient même pas là.* »<sup>273</sup>. La conviction que cette transformation aurait été acceptée par les financeurs publics, relevait du vieillissement des personnes qui, à terme, auraient des besoins en soins gériatriques, d'actes de soins et de médicalisation face aux pathologies de vieillissement qui se présentent davantage chez les résidents de ce foyer, et qui interpellent les parents. Nous constatons*

---

<sup>271</sup> ENT31-12-12.

<sup>272</sup> ENT31-11-15.

<sup>273</sup> ENT31-11-15.

qu'il a fallu visiblement, pour l'ancien président, son prédécesseur (le président entre 1999 et 2008) et les administrateurs de l'époque, arbitrer entre « quelque chose » et « rien du tout », une « politique du moindre mal » pour obtenir la création de cet établissement et répondre à un besoin dont eux avaient mesuré l'ampleur. Mais au prix aujourd'hui, d'après discussions avec les autorités de financement pour tenter d'obtenir la modification de l'agrément « foyer de vie en foyer d'accueil médicalisé » et, par conséquent, plus de moyens humains et financiers. Ces arbitrages et négociations diverses avec les autorités de financement sont monnaie courante et revêtent une dimension à la fois politique et militante<sup>274</sup>.

En tout cas, pour cet ancien président qui a entamé son mandat de 6 ans (juin 2008-juin 2014) par une évaluation de la gouvernance associative<sup>275</sup>, **sa présidence fut marquée par deux projets** : celui de garantir le fonctionnement démocratique des instances, l'auto-évaluation de la qualité de la gouvernance a servi de base aux actions initiées dans ce cadre (modifications et actualisations des statuts et règlement général), et, en second volet, la valorisation des compétences des professionnels puisqu'il faut pouvoir travailler ensemble parents-administrateurs et professionnels-salariés.

Pour ce second axe dit-il, il s'agissait : « [...] *de redonner du sens et de la valeur à l'ensemble des équipes de professionnels parce que je sentais qu'il y avait besoin de faire ça. Et d'où certains axes de communication ... vis-à-vis de l'extérieur, structurer la communication. Mais en fait l'idée, c'était la valorisation de l'intelligence collective que portait l'Adapei au travers de ses professionnels et de ses parents. [...]. Je pense qu'avec un peu de recul, on peut voir quand même, voilà qu'il y a une mise en valeur qui ne l'était pas avant, de la plus-value qu'apportent les professionnels de l'association* »<sup>276</sup>.

Pour le premier axe, l'objectif était de : « *mettre de la rigueur et de l'organisation dans notre fonctionnement démocratique et ça effectivement, j'ai passé un petit peu de temps dans le début de mon mandat.* »<sup>277</sup>. Cet impératif de rigueur dans l'organisation, l'ancien président le justifie par l'influence de son activité professionnelle qu'il exerçait encore au début de son mandat, « [...] *une activité très technique et d'ingénierie dans le milieu industriel, donc où effectivement il faut de la rigueur, il n'y a pas de place à l'improvisation, au flou* »<sup>278</sup>. Garantir un fonctionnement démocratique

---

<sup>274</sup> Voir le chapitre 6 qui sera consacré aux relations entre associations et pouvoirs publics et aux modalités de cette gouvernance partenariale.

<sup>275</sup> Réalisée à partir d'un référentiel de l'Unapei, cette évaluation visait un double objectif : s'améliorer et démontrer aux financeurs publics, l'engagement de l'association dans une démarche d'auto-évaluation de sa gouvernance (CR Bureau du 27 novembre 2008). Démarrage des travaux en septembre 2009 avec la mise en place d'un COPIL ; questionnaire de 37 questions réparties en 4 thèmes, administré à l'ensemble des administrateurs et aux membres des bureaux de sections (début 2010). Restitution des résultats à l'AG du 25 juin 2010 et à la suite de cette évaluation, modification des documents statutaires entre autres.

<sup>276</sup> ENT31-7-1.

<sup>277</sup> ENT31-7-1.

<sup>278</sup> ENT31-7-1.

des instances de gouvernance et le faire vivre<sup>279</sup> passait donc par « une redéfinition de ce qu'est une assemblée générale, un conseil d'administration, quelles sont les responsabilités du Bureau et comment tout ça fonctionne démocratiquement. Ça veut dire quoi la représentativité et qu'est-ce qu'on en fait et comment, on s'organise pour faire en sorte que tout le monde puisse avoir la parole, puisse s'exprimer, d'où l'organisation des commissions. En fait, c'était ça l'idée de structurer, de façon à faire vivre la démocratie au sein de notre association et qu'on n'ait pas de flou là-dessus. Et j'ai bien fait d'être un peu rigoureux sur le sujet parce que j'ai été pas mal bousculé par la suite. Le fait d'avoir des instances un peu solides, permettent effectivement de faire face. Quand on a des fondations solides, les coups de vent, on s'en sort »<sup>280</sup>.

Ces coups de vent, ce sont les prises de position contre la majorité, les refus de participer à des votes. Ces situations qui créaient des tensions lors de la tenue des réunions, nous les avons repérées dans quelques PV de CA et comptes-rendus de Bureau entre 2009 et 2013<sup>281</sup>. Ne pouvant nous référer qu'à ces données secondaires, nous remarquons objectivement, que le jeu démocratique était respecté, c'est-à-dire que les divers sujets étaient explicités et débattus longuement ou à défaut de réponse lors de la séance, reportés à la séance suivante pour apporter des informations complémentaires, des réponses satisfaisantes aux administrateurs pleinement dans leur rôle de contrôle et de surveillance du CA (Dubost, 2014), celui d'avoir un regard critique sur l'action de l'association. Sur la question du vote, les administrateurs procédaient aux votes à bulletin secret sur simple demande d'un des membres et les décisions étaient arrêtées à la majorité, si le quorum était atteint.

Durant **les années 1980 jusqu'en 2008**, les enjeux des deux présidences de cette période (l'une allant de 1981 à 1999 et l'autre de 1999 à 2008) concernaient les créations de places et l'organisation managériale. En pleine phase de croissance avec une montée en charge progressive dans la création des établissements, les années 1980 et suivantes vont connaître une floraison de créations d'établissements pour adultes (ESAT, foyer de vie, foyer d'hébergement ...), les structures pour enfants (IME notamment) et de préprofessionnalisation, créées plus tôt, n'étant plus adaptées aux besoins des jeunes adultes, comme en témoignent, les graphiques 4 et 5 ci-après :

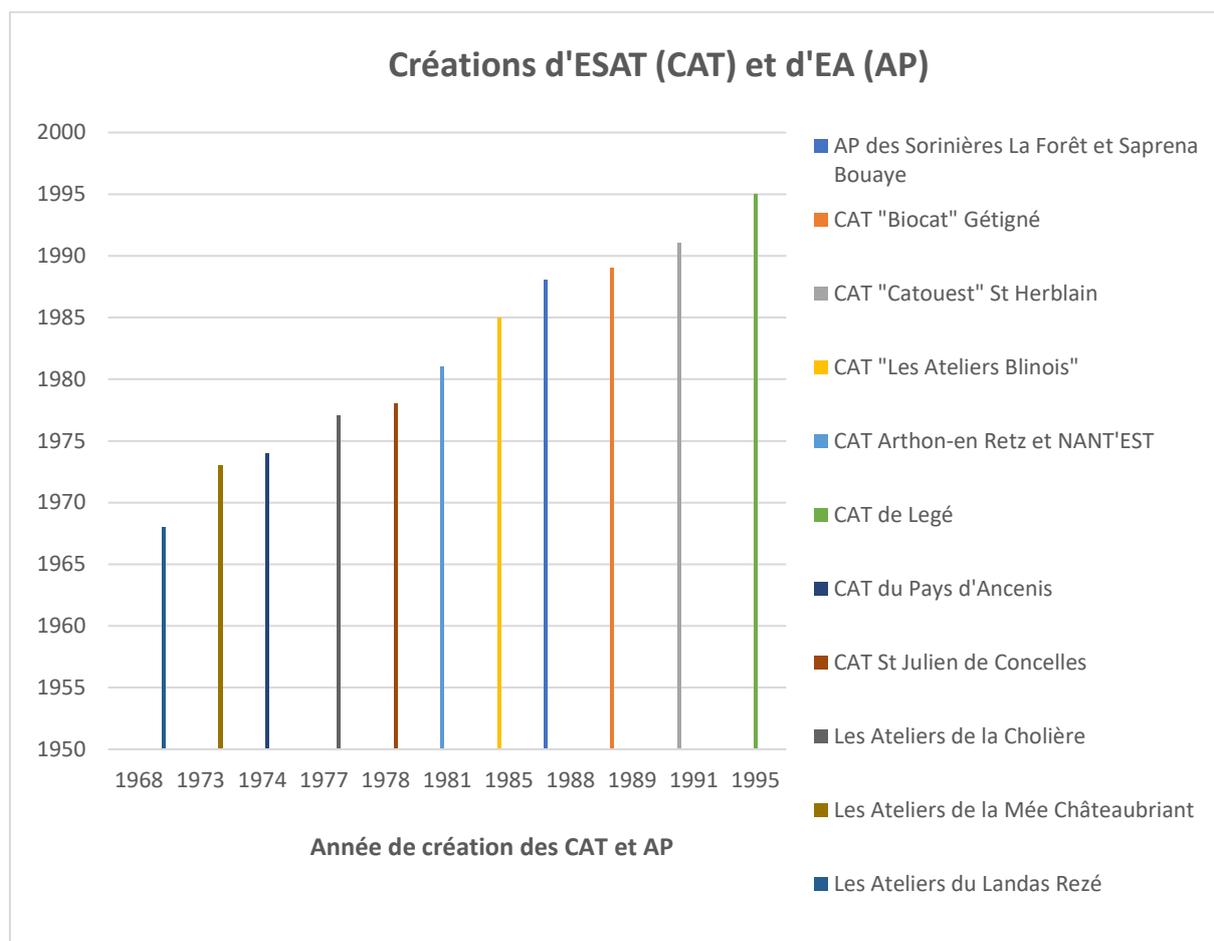
---

<sup>279</sup> ENT31-9-28.

<sup>280</sup> ENT31-7-1.

<sup>281</sup> Pour ne citer que ces quelques situations mentionnées dans les données recueillies, voir le PV du CA du 24/03/2011 qui mentionne un refus de participer à un vote sur une proposition de modification d'articles des statuts, le système des délégués de section jugé peu démocratique et réitéré lors de la révision du PAG 2012-2017, de même qu'un désaccord sur l'évaluation de l'accompagnement par rapport à la mission de contrôle que l'association devrait avoir sur l'activité des professionnels (PV CA du 20 juin 2012).

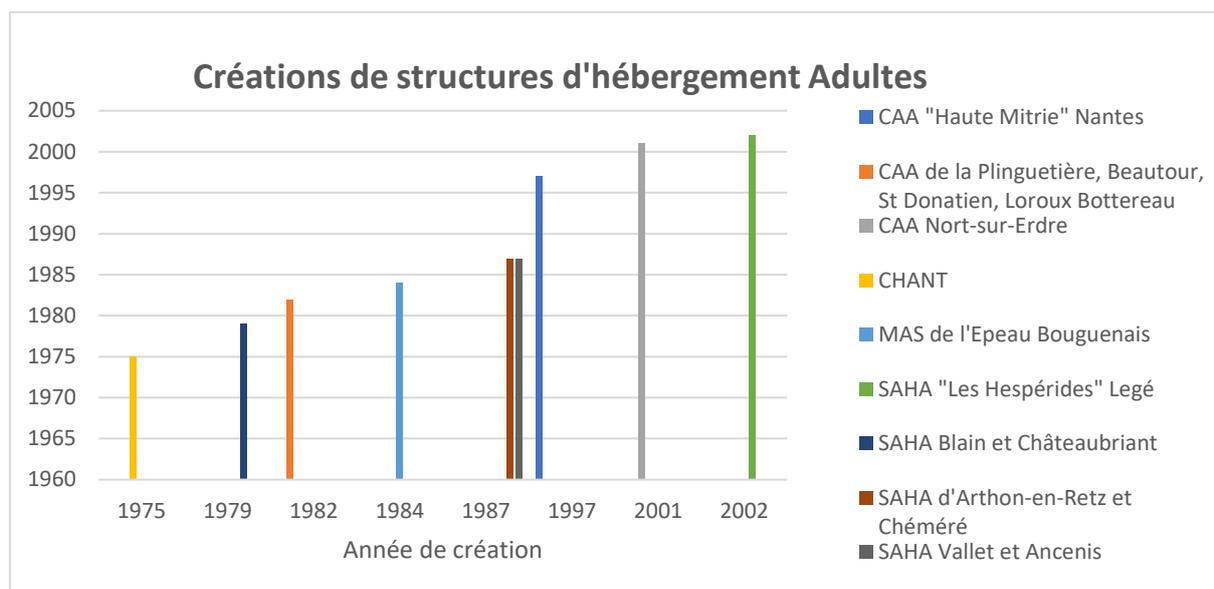
**Graphique 4 : Créations d'ESAT et EA entre 1970 et 1995**



**Source :** Construction personnelle.

Sur ce graphique 4, on observe entre les années 1970 et 1990, une forte concentration de création d'ESAT anciennement Centre d'Aide par le Travail (CAT) et de deux entreprises adaptées (les EA de la Saprena et de la Forêt en 1988) anciennement Ateliers Protégés avant les modifications à ces appellations apportées par la loi du 11 février 2005. Concomitamment à ces ouvertures de structures d'insertion professionnelle, on constate sur le graphique 5 ci-après, des créations, dans les mêmes secteurs géographiques, de structures d'hébergement à destination des travailleurs d'ESAT ou d'autres adultes handicapés en incapacité de travailler pour assurer la continuité du parcours des personnes. Les CAA (Centres d'Accueil et d'Activités), aujourd'hui foyer d'accueil et d'hébergement/ foyer de vie, ... ou encore les SAHA (Service d'Accompagnement et d'Hébergement pour Adultes) et le CHANT (Centre d'Habitat et d'Accompagnement Nantais) vont regrouper un ensemble de dispositifs d'hébergement (FAH, SAVS, Logeacs, ...).

**Graphique 5 : Créations de structures d'hébergement Adultes entre 1975 et 2002**



**Source :** Construction personnelle.

Dans le cadre de ces créations, les projets étaient amenés au CA par des groupes de parents se regroupant par type de handicap. La création de la MAS de Bouguenais fut, par exemple, initiée par une section de parents d'enfants polyhandicapés « *qui ont travaillé pendant 10 ans à préparer le dossier de la MAS [...] de [19]74 à [19]84* », <sup>282</sup> nous raconte **la présidente de l'époque (1981-1999)** qui explique aussi, la croissance continue de l'association en termes de création d'établissements et services, par la nécessité de répondre aux besoins : « *C'est pas un besoin de développer. Ce qui s'est imposé, c'est la réponse aux besoins. On a en permanence des listes d'attente dans les établissements. [...] cette croissance, [...] elle a été continue. C'est-à-dire que pendant ma présidence, on a doublé d'effectifs. Tous les 10 ans, on doublait. Moi je suis restée 20 ans et on a doublé deux fois quoi. Je pense que quand je suis arrivée, il devait y avoir 300 accueils et quand je suis partie, il devait y avoir 1200 ou un peu plus.* » <sup>283</sup>.

Les créations des deux (2) ateliers protégés (EA) sur fonds propres en 1988, font suite aux difficultés d'autorisation de créations de places d'ESAT (*refus de financement, absence de flux de sortie, etc.*) <sup>284</sup> et ce, malgré un contexte national défavorable à l'ouverture de ce type d'entreprise qui juridiquement, sortait *du statut médico-social* <sup>285</sup> puisque considéré comme une entreprise à part entière, à la différence d'embaucher au moins 80% de travailleurs handicapés. Ce contexte national gagné par « *une frilosité énorme de l'Unapei pour l'ouverture d'ateliers protégés, des mauvais exemples d'ateliers*

<sup>282</sup> ENT39-23-19.

<sup>283</sup> ENT39-5-7.

<sup>284</sup> ENT39-23-25.

<sup>285</sup> ENT39-23-25.

*protégés* »<sup>286</sup> ciblés pour leurs licenciements abusifs, n'a pas empêché « *la décision [du CA] de créer [ces] deux ateliers protégés [parce que], quand on regardait les gens qu'on avait en ESAT, il y avait quand même quelques-uns qui pouvaient partir en atelier protégé* »<sup>287</sup>. L'ancienne présidente défend ces projets précurseurs pour l'emploi des personnes handicapées comme des innovations : « *Qu'est-ce qu'on a fait encore comme innovation ? Mais si. C'est dans cette même période qu'on a créé aussi, toujours dans ma vision un peu inclusive, on avait monté un dossier au niveau européen pour un CAT Hors Les Murs. Les EPSR à l'époque, c'était « Equipe de Préparation de Suite et de Reclassement Privé » [...] [qui] a été le point de départ du CAT ou ESAT Hors Les Murs qui s'appelle maintenant Passerelle pour l'Emploi* »<sup>288</sup>.

Toutefois, ce développement dans les créations d'établissements et services interroge **l'organisation managériale** de l'association en elle-même. En fait, la situation était la suivante : une quarantaine d'établissements et services avec autant de directeurs que de chefs de services, une réelle difficulté de suivi et de gestion des structures par le CA, un secrétaire général associatif (SG) qui sans en avoir le titre, « *faisait fonction de « directeur général* »<sup>289</sup>, et de surcroît, ne s'entendait que peu bien avec son homologue à la direction<sup>290</sup> aux multiples fonctions de directeur social puis de directeur coordonnateur technique (DCT). Cette dernière fonction semblait d'ailleurs totalement incomprise des salariés, et tous les deux, SG et DCT, manquaient de légitimité aux yeux des directeurs d'établissement de l'époque<sup>291</sup> d'autant qu'ils n'exerçaient aucun pouvoir hiérarchique sur ces derniers mais étaient positionnés en relation fonctionnelle pour « *engranger des informations et propositions en vue de la définition des orientations stratégiques* » par le Conseil d'Administration (Bouffet & Adapei 44, 2005, p. 173). Ils vont pourtant co-exister malgré une crise de gouvernance mettant en minorité en CA, le président d'alors et propulsant la présidente des années 1980, à peine nommée vice-présidente en 1979, à occuper cette fonction pendant 18 ans : « *Je suis rentrée dans l'association en [19]78 [...] parce qu'on est venu me chercher pour faire partie d'un conseil de gestion*<sup>292</sup> *qui existait à l'époque*<sup>293</sup>. *Bon,*

---

<sup>286</sup> ENT39-23-25.

<sup>287</sup> ENT39-23-25.

<sup>288</sup> ENT39-23-25.

<sup>289</sup> ENT39-5-7, extrait dans lequel l'ancienne présidente évoque ces difficultés.

<sup>290</sup> ENT39-6-26. L'ancienne présidente qualifie ici, le Secrétaire Général et le directeur social de « *duo à la dirigeance* » mais les deux « *ne s'entendaient pas très bien* ».

<sup>291</sup> ENT3-9-3 : « *Il y avait toujours le Secrétaire Général que j'ai commencé à connaître à ce moment-là. Le Directeur Coordonnateur Technique [DCT] dont tout le monde se demandait quel était le rôle. [...]. Le SG, lui ne sortait pas de son bureau. Et, c'était le DCT qui faisait la tournée des popotes. Il faisait surtout la tournée des établissements et on le connaissait surtout par le CHSCT. [...]. Le DCT animait les réunions des directeurs d'établissement. Mais il n'avait pas de pouvoir hiérarchique sur les directeurs d'établissement ou s'il en avait, ça ne se voyait pas* » indique un ancien cadre de l'association, directeur de territoire du secteur « Enfance ».

<sup>292</sup> Le conseil central de gestion encore appelé Commission de contrôle assurait le contrôle des opérations financières et comptables de l'Association en termes de fonctionnement et d'investissement.

<sup>293</sup> ENT39-6-3.

*ce qui s'est passé, c'est que le président en 1979 [en 1978 selon les archives] lui, s'est appuyé sur le directeur social et pas sur le Secrétaire Général. Et donc, ça ne s'est pas très bien passé. Il a été mis en minorité à deux conseils d'administration successifs et il a démissionné [...]. On est resté comme ça, pendant quelque temps [...] 6 mois à peu près et puis, [...] le Secrétaire Général m'a dit : Madame on ne peut pas rester comme ça. La DRASS et la direction départementale poussent ; il faut qu'on ait une présidence d'assurée. Du coup, j'ai officialisé à ce moment-là »<sup>294</sup>.*

L'organisation managériale a longtemps fonctionné ainsi, la présidente « *se reposant* » sur le Secrétaire Général pour exercer ses responsabilités, avec en toile de fond, des disparités de fonctionnement entre établissements, une baronnie de sections et d'établissements, en l'absence d'un véritable positionnement du Siège et ce jusqu'au recrutement d'un directeur général en 1995<sup>295</sup>, condition que posa le successeur de la présidente pour prendre la relève<sup>296</sup>. Du bilan qu'il dresse de son **mandat de 9 ans (1999-2008)** et des constatations sur les chiffres, son binôme avec le DG accentué d'une *volonté politique* a permis de *doubler la superficie* de l'association, tant en termes de salariés qu'en nombre d'établissements créés<sup>297</sup>. Le contact régulier avec la réalité du terrain et les rencontres des familles en réunions des sections et des personnes handicapées au sein de leurs établissements (dîner avec les résidents de foyers de vie, d'hébergement, échanges sur leur quotidien)<sup>298</sup> ont aussi meublé son mandat, jouant un rôle dans l'analyse des situations d'accompagnement.

Au niveau managérial, les réformes ont concerné la formation des directeurs au management<sup>299</sup>, la recommandation au DG de la mise en place en 2003, d'un conseil de direction<sup>300</sup>, outil d'aide à ses prises de décisions, la mise en place d'une commission de recrutement des cadres de direction. Ces projets de restructuration de l'organisation étaient guidés par son expérience de chef du personnel dans l'industrie aéronautique pour construire une nouvelle gestion de l'association marquée par le développement des compétences métiers au Siège pour assurer le support aux établissements et services, la redéfinition des rôles et responsabilités tant pour les administrateurs que les professionnels-salariés. Il était donc nécessaire de dissocier les pouvoirs politique et technique, d'abord par une limitation à un représentant par type d'établissement, de la présence des salariés au CA puis par un rappel aux administrateurs et présidents de section notamment, « *qu'ils n'étaient pas les patrons des directeurs d'établissements et n'avaient pas de pouvoir disciplinaire [sur ceux-ci]* »<sup>301</sup>.

---

<sup>294</sup> ENT39-7-20.

<sup>295</sup> ENT39-14-26.

<sup>296</sup> ENT32-2-15.

<sup>297</sup> ENT32-4-9 et pour les passages surlignés en bleu.

<sup>298</sup> ENT32-9-24.

<sup>299</sup> ENT32-15-7.

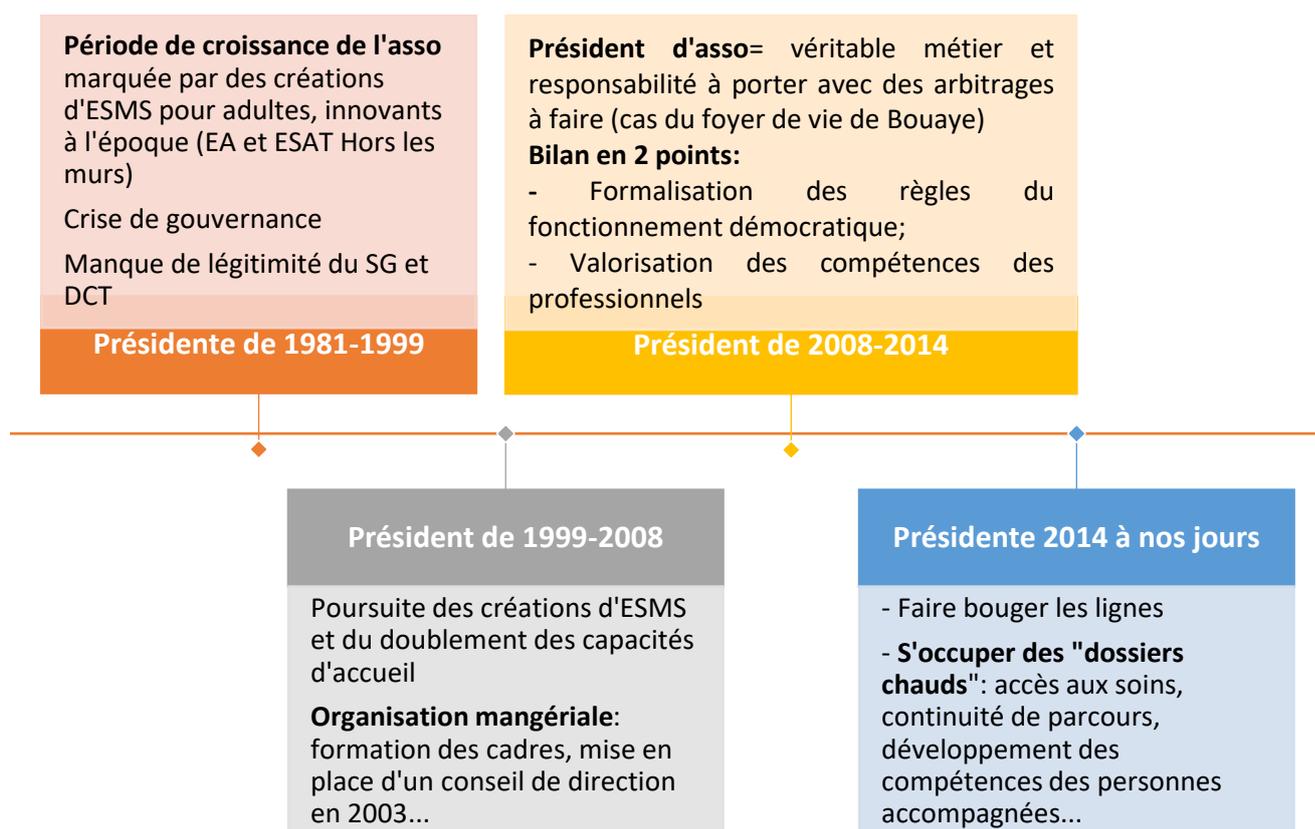
<sup>300</sup> ENT32-8-25 et ENT32-15-1.

<sup>301</sup> ENT32-14-4.

Ce qui fait écho à la baronnie, autrement dit, au pouvoir périphérique des parents des sections avec des jeux d'alliance avec les directeurs des établissements de leur secteur par rapport au pouvoir central du CA que nous évoquions comme difficulté au déséquilibre entre les niveaux politique et exécutif de la gouvernance. Nous interprétons ce basculement comme un dépassement de la posture de « parents-patrons » vers une approche plus « entrepreneuriale » dans la direction de l'association se traduisant par l'impulsion de nouvelles pratiques gestionnaires et, par conséquent, une gouvernance qui reste certes parentale, mais qui se professionnalise et se « managérialise » davantage.

Nous venons de retracer en quelques grandes lignes, les quatre dernières présidences de l'association (figure 17). Situées dans des temporalités différentes avec des défis et enjeux relatifs à ces époques, elles ont tout de même en commun, l'objectif de création continue de « places » pour les personnes handicapées. Elles révèlent une influence de la personnalité de l'occupant de cette plus haute fonction bénévole et une évolution dans la façon de gouverner.

**Figure 17 : Chronologie des présidences (1980 à nos jours) et leurs faits marquants**



**Source :** Construction personnelle.

La section suivante (1.2.2) traite des autres fonctions d'administrateurs en s'appuyant sur les représentations qu'ont les administrateurs de leurs responsabilités et des transformations desdites fonctions.

### 1.2.2. *Les parents-administrateurs dans la structure de gouvernance : pouvoir politique, responsabilités et transformations*

Quelles sont les responsabilités des administrateurs et comment perçoivent-ils cette fonction de gouvernance associative, de même que leurs évolutions ? Ces deux questions guident nos prochains développements.

#### 1.2.2.1. Pouvoir politique et responsabilités des administrateurs

Le gouvernement par des parents, trait distinctif des associations de type Adapei comporte une dimension affective et émotive qui suppose de concilier le statut de parent et le rôle d'administrateur pour exercer cette mission d'administration. L'association définit les attendus du mandat d'administrateur qui, à moins de recevoir une délégation spécifique du président (représentation d'un secteur d'activité ou de l'association dans des instances administratives, pilotage en binôme avec un professionnel, d'une commission ou d'un groupe de travail), ne dispose d'aucun pouvoir pour agir juridiquement en son nom ou l'engager auprès de ses salariés ou de tiers. L'administrateur élu à titre individuel est donc un parent issu d'un bureau de section qui participe aux délibérations du CA et/ ou du Bureau et s'engage au minimum à prendre part aux travaux des différentes commissions permanentes ou groupes de travail, tout en étant tenu à un devoir de confidentialité et droit de réserve sur les sujets débattus en ces lieux. Indifféremment nommés comme tels une fois élus, tous les parents-administrateurs n'ont pas le même degré d'implication dans la fonction et encore moins la même perception du « pouvoir politique » et de la responsabilité d'un administrateur. La valeur « travail » prend son importance dans cette fonction où les heures d'engagement ne se comptent plus, et, permet de différencier l'administrateur-lambda qui ne participe qu'aux réunions du CA, de l'administrateur plus actif, impliqué dans les projets et réflexions.

*« La responsabilité d'un administrateur, c'est en fonction de son pouvoir de persuasion, il y a de ça. Mais c'est aussi dans son pouvoir de bon sens. Il y a des sujets, je me souviens pour la reconstruction du fonctionnement des CVS [...] où j'ai participé [...] un petit peu, de la mise en place de ces organisations. Il faut persuader [...] de la méthode de fonctionnement mais il faut rester dans le bon sens et dans le texte de loi et puis ça se passe bien. [...] pour un administrateur, le meilleur moyen d'avoir un pouvoir politique dans l'association, ben, c'est de travailler. Il n'y a pas de mystère. Si vous êtes administrateur pour être 4 fois par an, invité à une réunion, il n'y a rien à faire d'autre. C'est pas là que vous aurez un pouvoir politique sur l'association. [...]. Faut être sérieux hein. Si. J'avais des*

*engagements sur un certain nombre de choses. Les heures de commission d'admission, c'est par dizaine et dizaine hein, puisque j'allais à presque toutes les commissions. Faut être réaliste »<sup>302</sup>.*

Pour de nombreux parents, il s'agit d'intégrer le Conseil d'Administration pour travailler au plus près des hautes instances et avoir la capacité d'influencer les orientations et politiques d'accompagnement des établissements et services malgré les suspicions de pairs sur la réelle intention de travailler *pour l'Adapei et les personnes handicapées* : « [...] lorsque j'ai créé les commissions d'admission ..., les listes d'attente et essayé d'organiser en commun avec les professionnels, les commissions d'admission, certains m'avaient reproché que je prendrais en priorité les gens de la Basse-Loire [section de rattachement de cet administrateur] et j'ai pu prouver après que je travaillais pour les handicapés. Pas dans notre intérêt personnel. C'est assez difficile. C'est une habitude à prendre mais c'est faisable. J'allais en commission d'admission à Ancenis ou Pays de Retz comme [...] à Châteaubriant. Donc pour moi, c'était pas le secteur qui importait. C'étaient les commissions d'admission, comment elles se passent »<sup>303</sup>. Il faut dire que les commissions d'admissions des personnes dans un établissement ou service, constituaient (c'est toujours le cas) une source de tension, d'abord parce qu'il y avait et plus encore aujourd'hui, plus de candidats que de places disponibles même dans le cas d'une nouvelle création d'établissement, et, ensuite parce qu'en l'absence de procédure formalisée, c'était la loi du plus fort qui régnait. Il semblerait que depuis une dizaine voire quinzaine d'années<sup>304</sup>, tant les professionnels que les administrateurs (notamment les présidents de section) ont pu travailler en commun « *pour avoir une vision à la fois, la plus juste et de préférence, la moins contestable par les personnes* »<sup>305</sup> en attente de place, dont les candidatures n'étaient pas retenues.

L'implication des administrateurs dans l'association allait de l'organisation de ces commissions d'admission à la gestion et au suivi des listes d'attente en lien avec le Pôle Social, de la représentation de l'association au comité d'entreprise (CE), à la participation aux travaux de commissions comme la commission "Projets et Perspectives" « *pour essayer de voir l'avenir, avec les contraintes que l'on connaît, financières du moment* »<sup>306</sup> ; au suivi des nouvelles constructions en tous points : « *pour ouvrir un établissement, il faut un peu aller faire la chasse aux finances et convaincre nos politiques de nous aider tout autant que les administrations* »<sup>307</sup>. Il fallait travailler selon les témoignages recueillis, *d'arrache-pied*, parfois avec d'autres associations et passer des heures en réunion pour obtenir gain de cause. « [...] lorsqu'on a créé Diapason [avec l'APAJH 44], un GCSMS, il fallait faire des groupes de

---

<sup>302</sup> ENT28-11-26.

<sup>303</sup> ENT28-10-4.

<sup>304</sup> Le règlement général 2010 mentionne la procédure et le fonctionnement des commissions d'admission et de sortie pour les adultes handicapés que l'association est susceptible d'accueillir.

<sup>305</sup> ENT28-1-23.

<sup>306</sup> ENT28-1-23.

<sup>307</sup> ENT28-1-23.

*travail, travailler sur le projet. [...]. On n'arrivait pas à trouver le terrain. C'était compliqué. Mais comme tout. Quand on a créé [le foyer] Nort-sur-Erdre [...], on a fait combien de réunions avec le maire, [...], la DDASS. Mais c'étaient des réunions longues. Ah oui, on était bien occupé »<sup>308</sup>. Et il ne pouvait en être autrement que de passer du temps en commissions, sur les dossiers, les projets *pour faire avancer les choses*<sup>309</sup>, influencer les pouvoirs publics, représenter l'association en diverses instances de décisions départementales (COTOREP, CROSMS) ; « *pousser de gros coups de gueule au CROSMS, [...] défendre le projet auprès de l'ARS* »<sup>310</sup> qui se sont soldés par l'octroi des financements en vue des créations d'établissements et services.*

Au nombre des responsabilités déléguées aux administrateurs, la plupart des associations gestionnaires du secteur mettent en place une **fonction d'administrateur délégué<sup>311</sup> ou correspondant**, **représentant d'un secteur d'activité spécifique de l'association<sup>312</sup>**. Cet administrateur joue « *un rôle de proximité à la fois des familles, des établissements, s'assure du fonctionnement des établissements selon la trajectoire politique déterminée par le CA ; s'informe de la vie du pôle<sup>313</sup> et des établissements qu'il compose, sans y être intrusif* »<sup>314</sup>. C'est un membre du Bureau qui « *est en proximité d'un directeur de pôle tout comme le président est en proximité du DG ; il a un échange particulier avec le pôle et sa mission est de connaître l'activité, les problématiques du moment, les décisions qui vont être prises, être présent au Conseil de la Vie Sociale, à la rencontre des familles ; être attentif à la vie du pôle qu'il questionne aussi. Il effectue ainsi un retour en Bureau qui entend*

---

<sup>308</sup> ENT34-9-29.

<sup>309</sup> ENT34-2-24.

<sup>310</sup> ENT34-2-24.

<sup>311</sup> L'actuelle administratrice déléguée du secteur « Travail et Habitat Nord-Loire » de l'Adapei qui a longtemps endossé ce rôle (précédemment sur le secteur des foyers de vie), perçoit un intérêt majeur dans cette responsabilité : celui de la collaboration avec les professionnels pour monter *des projets qui sortaient un peu des sentiers battus, par exemple les projets européens pour financer l'ESAT Hors les Murs* (Cf. ENT36-9-1). Passerelle pour l'Emploi, l'ESAT Hors les Murs a été créé en novembre 1999. Il s'agit d'un service d'accompagnement vers et dans l'emploi en milieu ordinaire des personnes en situation de handicap : mental, psychique, personnes présentant des troubles autistiques, troubles Dys. Passerelle pour l'Emploi intervient sur l'ensemble du département et regroupe un SAVS créé en 2008 et un dispositif d'appui à l'apprentissage en 2009 (<https://www.passerellepouremploi.com> et <https://www.esat-ea44.fr/esat-hors-les-murs-adapei44.html> consultés le 18/08/2020 à 10h11).

<sup>312</sup> Au niveau de l'Adapei de Loire-Atlantique, quatre administrateurs assurent cette mission de suivi de 4 secteurs répartis comme suit : **(a)** le secteur « Petite enfance, Enfance et Adolescence et Scolarisation » pour les IME et SESSAD, **(b)** le secteur « Adulte Accueil spécialisé et lieux de vie » pour les foyers de vie et d'accueils médicalisés, les MAS. Le secteur Travail et Habitat subdivisé en Nord Loire **(c)** et Sud Loire **(d)** pour le suivi des structures d'hébergement (Logeacs, FAH, SAVS) et de travail (ESAT et EA).

<sup>313</sup> L'APAJH 44 organise ces 21 établissements et services en 5 pôles. A l'image des secteurs d'activité de l'Adapei de Loire-Atlantique, les pôles de l'APAJH 44 sont nommés comme suit : Enfance, Insertion/Autonomisation ; Polyhandicap enfants, Polyhandicap adultes ; le Pôle Nazairien. Cf. ENT21-1-27 pour le détail de ces pôles.

<sup>314</sup> ENT21-4-30. Description du rôle de l'administrateur correspondant d'un pôle par le président de l'APAJH 44.

*l'avis des pôles non pas par un directeur, mais par l'administrateur [et c'est ce qui intéresse le président de l'APAJH 44], avis complété éventuellement par le DG qui participe aussi au Bureau. »<sup>315</sup>.*

Si avoir le ressenti des administrateurs délégués sur la vie d'un secteur ou d'un pôle est important, la présidente de l'Adapei de Loire-Atlantique précise tout de même que ces derniers « *n'ont pas une mission de surveillance des établissements et doivent travailler ensemble autant que nécessaire* » (PV CA du 13 juin 2019). Ils sont chargés d'assurer le suivi et la coordination dudit secteur en favorisant la circulation d'information, en étant relais de diffusion, d'explication et d'écoute des préoccupations des acteurs du secteur (responsables d'établissements, directeurs de territoire, membres des CVS, présidents de section). Pour le cas de l'Adapei, la stabilité des occupants de cette fonction, qui n'ont pas changé entre 2014 et 2017, favorise une « *continuité intéressante notamment pour la « montée en connaissance et compétences* » sur un secteur métier » (PV CA du 29 juin 2017). Autrement dit, la *montée en connaissance et compétences* nécessaire à l'exercice des responsabilités d'administrateur s'acquiert par la pratique mais aussi la formation et ce n'est qu'en se spécialisant sur une problématique que les administrateurs deviennent plus compétents. Un ancien administrateur défend cette nécessité de spécialisation des administrateurs dans leur mission en ces termes : « *il n'est pas possible pour un administrateur de tout savoir. Moi je m'occupais des constructions au Conseil d'Administration mais aussi du Comité d'Entreprise. M'occuper de l'avenir des enfants, il y avait quelqu'un d'autre qui le faisait. [...]. Chacun avait une spécialité et on arrive à un meilleur résultat et je pense que c'est important de rester dans ce cadre-là. [...] que chacun se spécialise un petit peu, soit plus compétent sur un point car tout savoir, ce n'est pas possible* »<sup>316</sup>.

Ce besoin de spécialisation voire d'hyperspécialisation des administrateurs dans les associations du secteur médico-social fait partie des transformations observées dans la composition des conseils d'administration (des CA d'experts avec leurs avantages et points de vigilance) de certaines associations et des missions des administrateurs d'associations, comme nous l'abordons au point suivant.

---

<sup>315</sup> ENT21-4-30.

<sup>316</sup> ENT28-13-14.

### 1.2.2.2. Transformations des fonctions d'administrateurs

Les administrateurs, anciens comme ceux en cours de mandat, expriment une certaine nostalgie dans les transformations de leurs missions. En effet, ils n'auraient plus la même latitude d'action, leurs marges de manœuvre dans la réalisation de projets davantage contraints par de nouveaux modes de financements semblent réduites : « *Le département, l'ARS nous demandaient de faire des projets et aujourd'hui, c'est le contraire. C'est eux qui nous font des appels à projets. [...]. Donc, ça a beaucoup évolué* »<sup>317</sup>.

Avec **les appels à projets**, certains déplorent l'ouverture du secteur à la concurrence tout en concevant que la prise en charge du handicap puisse évoluer et constatent que les choix vont vers des extensions de places (augmentation des places dans les structures existantes) plutôt que de nouvelles créations d'établissements et services : « *Les appels à projets qu'il y a aujourd'hui, tout le monde peut y répondre. Donc du privé, ceux qui ne connaissent rien du tout au handicap. Ils font à leur sauce. [...] les derniers appels [à projets], je ne sais plus mais ce sont des extensions* »<sup>318</sup>. Dès lors, ce sont les prises d'initiative dans les projets qui s'en trouvent limitées, avec des cahiers de charge d'appels à projets à strictement respecter et un sentiment de « subir » selon les administrateurs : « *[...] quand on est rentré à l'Adapei, vraiment j'avais l'impression [...] qu'on avait énormément de projets, que c'était vraiment un laboratoire d'idées. [...]. Alors, ils mettaient 10 ans avant de sortir mais c'était hyper-riche. Là maintenant, on a l'impression qu'on subit. [...]. On ne se retrouve plus du tout du même côté. [...] alors vous avez 15 jours pour répondre à tel truc. Mais c'est pas nous qui sommes porteurs du projet et intellectuellement, on n'a pas cette richesse qu'on pouvait [avoir]* »<sup>319</sup>.

Cela questionne aussi le sens et l'utilité de la fonction d'administrateur : « *En tant qu'administratrice, j'ai pas la même richesse qu'il y a quelques années, l'époque du président de 1999-2008 [donc avant les appels à projets en 2010], on pouvait faire plein de projets. [...]. Aujourd'hui, on ne peut pas faire ça. Je trouve qu'on n'apporte pas du tout la même chose* »<sup>320</sup> et donc s'il n'y a pas moyen de s'occuper, de se sentir utile avec d'autres responsabilités, il vaut mieux ne plus être administrateur « *si c'est juste pour m'asseoir sur un fauteuil, ils n'ont pas besoin de m'avoir. J'exagère mais c'est comme ça que je vois les choses* »<sup>321</sup>.

Les appels à projets expliqueraient même la démobilisation des parents membres des bureaux de section, sachant que c'est depuis cette « base » et le travail qui y est effectué, qu'ils sont intéressés

---

<sup>317</sup> ENT34-2-24.

<sup>318</sup> ENT34-2-24.

<sup>319</sup> ENT36-8-1.

<sup>320</sup> ENT36-8-1.

<sup>321</sup> ENT36-8-1.

par devenir administrateur au niveau départemental. L'ancienne présidente de la section Châteaubriant émet une hypothèse à ce sujet : « *[Quand]on avait un besoin, on lançait. Quand on a fait notre foyer [...], on se battait. On exploitait nos relations pour réussir à monter un foyer. On était acteur... vraiment acteur de la recherche du terrain. Il est vrai que tout à fait maintenant par rapport aux appels à projets, nous à la base, on n'a plus ce besoin de chercher parce que l'appel à projet, s'il passe tant mieux.* »<sup>322</sup>. Ce n'est pas pour autant que les sections ne sont plus sollicitées dans les réponses aux appels à projets par le CA (recherche de terrain ou de lieu d'emplacement, participation du président de section au groupe de réponse à l'appel à projet), mais ce n'est plus comme avant, où le besoin partait de la section de même que la construction du projet : « *ça enlève ce besoin qu'on avait, qu'on cherchait à trouver tous les moyens possibles pour pouvoir faire quelque chose. Quand on a refait ce bâtiment-là [ESAT de Châteaubriant], c'est comme ça que ça s'est passé. C'était du travail de recherche du secteur [...]. On travaillait dans notre secteur. Là par les appels à projets, on enlève tout ça. De toute façon, on sait comment ça se passe. Si vous y répondez, c'est pas nous en pleine section qui allons y répondre. C'est en haut. [...]. Ça part du haut et puis après à la base, il faut continuer* »<sup>323</sup>.

C'est donc ce nouveau visage de leurs missions que décrivent les administrateurs, transformations essentiellement perçues sous le prisme d'un « avant et après » instauration des appels à projets dans le secteur, avec des conséquences sur leurs motivations et plus généralement celles des bénévoles, même si cette position peut être nuancée par la part d'initiatives laissées aux associations dans les appels à projets pour proposer des dispositifs d'accompagnement expérimentaux et innovants. En outre, cette technicité attendue dans l'occupation du poste d'administrateur entraîne des évolutions dans la composition des conseils d'administration des associations. Au niveau de l'Adapei par exemple, « *la possibilité d'accepter au poste d'administrateur, des personnes non présentées par les sections mais avec des compétences particulières* », donc des administrateurs « amis » qui ne seraient pas des parents d'enfant handicapé, avait été mise en réflexion et approuvée comme perspective d'évolution du CA et de son Bureau en 2014 exprimant une volonté politique d'ouvrir le CA à des administrateurs apporteurs de ressources plus spécifiques<sup>324</sup>, même si cette action n'a pas été concrétisée à ce jour.

---

<sup>322</sup> ENT35-8-29.

<sup>323</sup> ENT35-8-29.

<sup>324</sup> C'est dans le cadre d'un travail de diagnostic de l'action associative que cette piste avait été évoquée. Voir CR Bureau du 15 mai 2014, la restitution des conclusions du groupe de travail chargé du diagnostic de l'action associative (démarrage en 2013, cf. CR Bureau du 24 avril 2013) réalisé à partir du référentiel de l'Unapei. Le Bureau du 15 mai 2014 décidait à l'unanimité « *de réfléchir plus à fond sur ce point* », et le CA du 18 juin 2014 votait à bulletins secrets à 23 voix pour sur 28 votants, exprimant une certaine volonté d'élargir le CA à d'autres membres.

Dans d'autres associations comme l'APAJH 44, la composition du CA est faite d'un mixte entre des représentants des familles des personnes handicapées et des membres militants « experts », « *qui ne sont pas forcément concernés directement par le handicap mais qui sont là pour apporter leurs compétences [...] pour des projets architecturaux, sur la comptabilité, la trésorerie, le juridique* »<sup>325</sup>. Leurs compétences et expertises sont ainsi mises au profit des commissions mixtes administrateurs-salariés rattachés au CA avec comme avantage de disposer de compétences pointues sur les thématiques des commissions, d'apporter du soutien aux directeurs salariés, de s'éviter les coûts du recours à un expert extérieur<sup>326</sup> et de trouver un certain équilibre dans la gouvernance avec un CA « mélangeant » des parents et des personnes « sympathisants de la cause » (catégorie membre « Amis » de l'Adapei 44) à même de prendre de la distance et de la hauteur de vue sur les sujets<sup>327</sup>. En effet, ces bénévoles recrutés par cooptation, ont, selon le président de l'APAJH 44, un regard moins intéressé dans le mouvement familial où il a pu observer, des « *situations comme ça de personnes qui venaient au Bureau mais en fait, ils [ne] représentaient qu'eux ou leur cas à eux ; ils ne savaient pas s'extraire, prendre de la distance, et sortir de leur cas, ou [bien] ils sont désintéressés quand ce n'est pas le sujet ou quand ce n'est pas leur établissement* »<sup>328</sup>. Ces propos font écho à la différence que nous soulignons précédemment, entre des parents-bénévoles et des bénévoles « ordinaires » mais ici, apporteurs de « ressources spécifiques » (Dubost, 2014). Nous pouvons faire remarquer que ces profils spécialisés de bénévoles peuvent s'inscrire dans un comportement stratégique de continuité ou de compensation de carrière (« carrières bénévoles ») de la part de ces bénévoles, le plus souvent retraités, suivant la typologie de Glémain et Urasadettan (2017)<sup>329</sup>.

Sans plus d'éléments sur la proportion d'experts qui « enfle » dans les CA des associations, nous attirons l'attention avec d'autres (APEI Ouest 44)<sup>330</sup>, sur les points de vigilance dans leur composition

---

<sup>325</sup> ENT21-5-14.

<sup>326</sup> ENT21-5-21.

<sup>327</sup> ENT21-6-7.

<sup>328</sup> ENT21-6-7.

<sup>329</sup> Dans cet article, les auteurs (Glémain & Urasadettan, 2017) proposent une relecture du bénévolat des retraités selon le concept de carrière subjective relative à l'expérience vécue et validée par l'individu, afin d'établir en quoi le bénévolat constitue une continuité de carrière et identifier les différentes stratégies de carrières bénévoles existantes. Croisant deux entrées : le bénévolat par défaut et le bénévolat par choix et deux dimensions : exercice de la même activité que l'activité professionnelle ou exercice d'une nouvelle activité en tant que bénévole, les auteurs identifient quatre types de bénévoles retraités aux motifs d'entrée dans le bénévolat, différents. Il s'agit du : *bénévole professionnel*, exemple du médecin retraité, bénévole par défaut qui poursuit son activité professionnelle ; *bénévole par continuité*, bénévole par choix, désintéressé et qui poursuit sous une autre forme son activité ; *bénévole par compensation* qui par défaut, vient rechercher ce qu'il n'a pu obtenir durant sa carrière professionnelle ; *bénévole par vocation* qui par choix, s'investit dans l'associatif pour y donner du temps.

<sup>330</sup> ENT 37-6-18.

en termes de risque de conflits entre les dirigeants bénévoles et les directions salariées, sur l'éthique dans la gouvernance et la définition des orientations stratégiques et politiques des associations.

Nous terminons cette sous-section par l'encadré 15 synthétisant les transformations et évolutions des fonctions des administrateurs des associations gestionnaires du secteur du handicap :

#### **Encadré 15 : Transformations et évolutions des fonctions d'administrateurs d'associations**

**Avant les appels à projets :** Capacité de prise d'initiative, Défense des projets en CROSMS, Implication des parents des sections dans la recherche de solutions ...

**Depuis les appels à projets :** Réduction des marges de manœuvre des administrateurs, Sentiment de « subir », de « travailler sous pression » ; Logique consumériste des services ...

**Engagement des administrateurs :** Bonne volonté et envie d'aider ne sont plus suffisants, Implication et apports de compétences spécifiques ...

**Composition des CA :** Ouverture à des membres « experts », formation des administrateurs ...

**Source :** Construction personnelle.

L'Adapei de Loire-Atlantique en interaction avec son environnement, joue un rôle politique et tribunitien en pesant dans les orientations politiques d'instances des politiques sociales du handicap au niveau départemental et dans le réseau d'associations en tant qu'acteur-partenaire et acteur-contributeur. Au nom de l'association, des mandats de représentation politique sont assumés par des administrateurs au sein de ces espaces publics d'expression **(1.2.3.)**.

#### **1.2.3. Les mandats de représentation, l'expressivité du rôle politique de l'association**

La présence des associations dans diverses instances à l'échelle départementale, régionale voire nationale, vise à défendre leurs valeurs et projets, les droits des personnes handicapées mentales et de leurs familles ainsi que les intérêts des associations gestionnaires. Ces instances institutionnelles de gouvernance participative regroupent l'ensemble des acteurs concernés par les politiques sociales du handicap et sont composées d'instances de régulation de l'offre (Commissions de sélection des appels à projets, Conférence régionale de la santé et de l'autonomie<sup>331</sup>), d'instances de représentation des personnes handicapées (Conseil Départemental Consultatif des Personnes Handicapées (CDCPH), CDAPH). La représentation extérieure pour les associations, tant dans leur fédération que dans le

---

<sup>331</sup> Instance de démocratie sanitaire instituée par la loi HSPST, la conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA) se substitue à la conférence régionale de santé (CRS) et aux comités régionaux d'organisation de l'offre sanitaire (CROS), sociale et médico-sociale (CROSMS). Elle regroupe 8 collèges d'une centaine de membres avec voix délibérative et un groupe de personnalités ayant voix consultative. Source: <https://www.pays-de-la-loire.ars.sante.fr/> page consultée le 15/08/2020. Au sein de la CRSA, l'Adapei a récemment contribué aux travaux concernant le Projet Régional de Santé (PRS 2, 2018-2022) (PV AG 2019, p.11).

réseau *d'associations-amies ou partenaires*<sup>332</sup> ou à une échelle plus institutionnelle ne les expose pas aux mêmes enjeux politiques et stratégiques.

#### La représentation dans le mouvement Unapei

Au sein de l'Unapei, aux niveaux national et régional, l'Adapei de Loire-Atlantique défend sa vision des actions politiques, participe à la définition et à la mise en œuvre des projets dans le cadre de mandats régionaux assurés par certains de ses administrateurs ou d'un mandat national assuré par la présidente<sup>333</sup>.

#### La représentation dans les instances administratives

Au niveau institutionnel, l'association siège, en l'occurrence au niveau de la MDPH, au sein de deux instances : la commission exécutive (COMEX), organe de gouvernance, « *au titre du collège des associations avec quatre autres associations* »<sup>334</sup> du département et la CDAPH, chargée de prononcer les notifications d'orientation aux personnes handicapées. Au sein de la COMEX, « *sont prises toutes les décisions, sont validées le budget, toutes les orientations* » de la MDPH. Dans « *un rôle purement politique* », il s'agit pour le collège des associations, de décider s'il faut voter « *en accord ou en désaccord, en abstention sur des orientations politiques, budgétaires, organisationnelles de la MDPH* » sachant qu'un vote consensuel du collège marque *le poids politique* des associations dans la définition et la mise en œuvre des politiques du handicap. Les associations gestionnaires du secteur du handicap du département ont donc tout intérêt à se concerter pour identifier les associations à même de mieux les représenter au sein de ces instances. En Loire-Atlantique, le comité de coordination des associations pour personnes handicapées (CCAPH) joue ce rôle avec comme principe fondamental, des prises de positions unanimes des membres à la différence des votes à la majorité des CA d'associations. Autrement dit, lorsque ce collectif d'associations s'accorde sur « *un axe revendicatif, la revendication a du poids parce qu'elle est portée par l'ensemble des associations du département* » qui, sur des thématiques transversales telles que la scolarisation, l'emploi, le droit à la santé, « *partage les mêmes préoccupations et donc les mêmes revendications* »<sup>335</sup>.

---

<sup>332</sup> ENT31-2-4.

<sup>333</sup> ENT31-1-21.

<sup>334</sup> ENT31-3-5 et pour les autres passages en italique.

<sup>335</sup> ENT31-4-7 pour les éléments en italique sur le CCAPH.

### La représentation dite « partenariale »

Au niveau de la représentation « partenariale » ou dans le réseau d'associations, l'Adapei de Loire-Atlantique se positionne en tant qu'*acteur-partenaire d'associations-amies et acteur-contributeur*<sup>336</sup>. Dans le cadre des **représentations entre associations-amies**, l'Adapei et l'APAJH 44<sup>337</sup> ont mis en place un système de représentation croisée entre leurs CA, c'est-à-dire, qu'est présent dans le CA de l'un et de l'autre, un administrateur, représentant mandaté, qui à ce titre, partage les informations de son association et en retour, s'informe de ce qui se passe dans l'autre association. Jaubert (2014, p. 167-168) analyse ces représentations croisées entre associations-partenaires comme un moyen pour les associations gestionnaires du secteur du handicap, d'exercer un contrôle réciproque entre elles dans l'objectif de neutraliser le risque de rupture des logiques de partage de territoires d'intervention, de même que pour décourager des comportements opportunistes au nom de la loyauté à une cause commune. Dans le département du Rhône, l'auteur remarque que ces pratiques sont répandues et anciennes entre l'Adapei du Rhône et d'autres associations qu'elle considère comme *amies, sœurs ou partenaires* en vue de stabiliser les équilibres entre elles et préserver les partages de territoires associatifs. En Loire-Atlantique, l'Adapei et l'APAJH « *travaillent ensemble* »<sup>338</sup> pour porter des réponses communes à des appels à projets et mener des actions militantes ; la gestion du GCSMS Diapason<sup>339</sup> comprenant deux établissements pour adultes au nord du département (MAS ouverte en décembre 2010 et FAM en octobre 2015 avec l'association Sésame Autisme) illustre ce partenariat entre ces deux associations.

Pratique courante dans les associations sociales et médico-sociales (Marival, 2011b), la représentation croisée s'apparente aux pratiques d'*“interlocking directorates”*, autrement dit, de « directions imbriquées » dans les entreprises privées. Notion mobilisée dans la littérature anglo-saxonne pour étudier les implications organisationnelles des relations interentreprises (Mizuchi, 1996), une « imbrication ou verrouillage<sup>340</sup> entre deux entreprises » se définit par la présence, à la fois,

---

<sup>336</sup> ENT31-2-4.

<sup>337</sup> L'APAJH 44 (Association Pour Adultes et Jeunes Handicapés de Loire-Atlantique) a été créée en 1970 et accompagne les personnes concernées par toutes les formes de handicap. Issue du milieu de l'Education Nationale (enseignants et parents militants pour la scolarisation d'enfants handicapés), l'association s'est constituée pour « *installer un environnement professionnel du secteur médico-social dans les enceintes de l'école, de manière à ce que les enfants en situation de handicap puissent avoir une scolarité comme les autres* » (ENT 21-1-3). A ses débuts, l'association accompagnait les personnes avec un handicap physique (moteur, sensoriel puis auditif) avant de s'orienter progressivement vers l'accueil d'adultes et d'enfants polyhandicapés et plus tard, d'enfants avec une déficience intellectuelle. Implantée en plusieurs sites entre Nantes et St-Nazaire, elle intervient au sein de 150 écoles pour un accompagnement de plus de 1500 personnes pour des actions de prévention, de dépistage et d'accompagnement médico-social. Organisée en 5 pôles, l'APAJH 44 compte 400 salariés et 250 adhérents et est affiliée à la fédération nationale APAJH.

<sup>338</sup> ENT31-2-4.

<sup>339</sup> Groupement de Coopération Médico-Sociale (voir chapitre 6, §3).

<sup>340</sup> Traduction libre d'*“interlock”*.

d'administrateurs interne et externe siégeant au CA des deux entreprises. Dans l'un, l'administrateur interne sera externe et inversement. Cette pratique permet d'observer le comportement des entreprises entre elles, pour réduire l'incertitude liée aux initiatives stratégiques qu'elles entreprennent (Connelly et al., 2011) ; et pour rejoindre ce qu'en dit Jaubert (2014, p. 167-168) sur les associations Adapei et leurs *sœurs-partenaires*, stabiliser les équilibres entre elles, préserver les partages de territoires associatifs.

Ainsi, la représentation croisée dans les CA des associations *amies*, Adapei et APAJH de Loire-Atlantique, favorise la circulation d'informations pertinentes et opportunes pour l'une et l'autre des associations : « *ce que fait l'APAJH nous intéresse et l'APAJH est intéressée par ce qu'on fait aussi, comment on se positionne* »<sup>341</sup>. Les administrateurs, de part et d'autre du système de représentation croisée de ces deux associations disposent de « *slacks* » *organisationnel et de structure, c'est-à-dire de rémunérations a-monétaire qui tiennent du sentiment d'avoir fait ce qui devait être fait, d'avoir participé à une œuvre collective constructive et utile à la société* » (Glémain & Urasadettan, 2017). Ils contribuent à l'œuvre à travers leur participation au CA des deux associations, s'informant mutuellement et rendant possible des actions communes. Pour preuve, le représentant APAJH au CA Adapei propose au CA du 21 septembre 2017, d'associer l'APAJH aux rencontres qu'organise l'Adapei avec les parents d'enfants sans solution d'accompagnement, pour interpeller les pouvoirs publics et témoigner aux familles, des démarches entreprises. Plus tôt en 2010, il intervient pour informer de l'action de sensibilisation de l'APAJH auprès d'élèves-enseignants et suggérer une action de l'Adapei « *qui a un poids suffisant* » à une plus grande échelle<sup>342</sup>. Dans l'autre sens, c'est le représentant Adapei au CA de l'APAJH qui y apprend « *l'existence d'une cellule de veille chargée de répondre aux questions ayant trait à la maltraitance* » et le rapporte au Bureau du 29 avril 2010, alors que l'Adapei réfléchissait à la mise en place d'une instance formalisée de traitement des insatisfactions, en dehors des enquêtes de satisfaction auprès des familles et personnes accompagnées. A partir de cette information, le Bureau Adapei approuve la mise en place d'une Cellule de Veille<sup>343</sup>, outil supplémentaire à la démarche qualité, qui sera installée, en janvier 2012.

---

<sup>341</sup> ENT-31-2-4.

<sup>342</sup> Lors de ce CA du 28 octobre 2010, un administrateur Adapei restituait la synthèse d'une réunion entre le CCAPH et l'Inspection Académique sur la scolarisation et ses enjeux : délai long de traitement des dossiers MDPH, manque de coordination entre instituteurs de l'Education Nationale et les éducateurs spécialisés du médico-social....

<sup>343</sup> Groupe de travail de la commission permanente « Actions Associatives départementales », la cellule de veille traite donc des sujets d'insatisfaction qui lui sont transmis par toute personne accompagnée, sa famille ou son représentant légal et/ou un professionnel en tout anonymat. Selon le règlement général approuvé par le CA du 13 mai 2019, « *son rôle est d'écouter la parole des personnes accueillies et des familles, d'orienter les personnes si besoin et de réfléchir ensemble sur une situation complexe pour tenter d'y apporter une réponse adaptée et/ou envisager de faire appel à une autre instance* ».

Ces illustrations démontrent dans la lignée des travaux plus spécifiques aux organisations à but non lucratif (OBNL) de Willems et al. (2015) que les pratiques de « CA imbriqués » s’observent dans les OBNL aux caractéristiques organisationnelles similaires en termes de taille, de structure de financement et d’activités opérationnelles. Pour l’Adapei et l’APAJH intervenant dans le secteur du handicap, dans le département de la Loire-Atlantique (*activités opérationnelles*), dépendantes de financements publics (*ressources financières*) et de taille relativement proche (l’APAJH de taille moyenne, Adapei de plus grande taille), la logique de représentation croisée entre leur CA est plus que pertinente pour répondre aux défis avancés en amont. Mais aussi, l’imbrication d’administrateurs de part et d’autre de leur CA, influe sur leurs pratiques de gouvernance (cellule de veille), le développement et la gestion de partenariats (GCSMS Diapason) ; la mise en place de stratégies en réseau face aux politiques publiques et aux enjeux de financement de leurs activités (Willems et al., 2015).

Dès lors, les représentations croisées constituent un moyen de s’informer des projets de développement envisagés par les associations, particulièrement, dans le cadre de réponse aux appels à projets (AAP), en ce qui concerne les logiques de partage de territoires. S’ils arrivent que ces deux associations seules ou en collaboration avec d’autres se coordonnent pour des réponses communes aux AAP, elles peuvent décider de se positionner chacune de son côté pour ne pas marcher sur les plates-bandes de l’autre quand l’appel à projet cible un public de personnes handicapées pour lequel l’un des partenaires est jugé plus spécialisé ou compétent. Elles élaborent, par la suite, des conventions de partenariats pour le déploiement des réponses si la proposition de l’une ou l’autre des associations est retenue dans le cadre de l’appel à projet<sup>344</sup>. Le partenariat reste à la fois un mécanisme tant pour les associations que pour les pouvoirs publics dans le développement de l’offre médico-sociale et dans l’organisation du partage stratégique du territoire. D’ailleurs, il s’agirait plus de faire partenariat pour coopérer que de « seulement » collaborer (*travailler ensemble*) entre associations, comme l’aborderons au chapitre 6.

Il faut tout de même préciser que contrairement à l’association tutélaire ATIMP 44 qui siège au CA de l’Adapei de Loire-Atlantique au titre de membre de droit, la présence d’un représentant de l’APAJH au CA de l’Adapei n’est pas régie par les statuts mais soumise au bon vouloir des dirigeants bénévoles et aux relations tissées entre les associations sur le territoire. Le représentant est pourvu de la qualité de

---

<sup>344</sup> Le CR du Bureau Adapei du 24 février 2011 évoque les contacts pris avec l’APAJH au sujet de l’appel à projet de l’ARS pour la création de 24 places en SESSAD sur l’agglomération nantaise mais pour lequel « *chaque association répondra individuellement en indiquant qu’elle peut travailler par convention avec l’autre* ». L’APAJH l’ayant remporté, les deux associations collaborent, quelques mois plus tard, au déploiement de la réponse de création de places via une convention de partenariat (PV CA du 27 octobre 2011).

membre invité au CA et peut intervenir s'il est interpellé par les membres du CA ou s'il veut émettre un avis ou communiquer des informations sur un sujet.

En tant qu'**acteur-contributeur dans le réseau d'associations**, l'Adapei « *apporte sa pierre à l'édifice, sa contribution* »<sup>345</sup> en participant aux rencontres, journées et travaux en commissions de fédérations d'associations comme l'URIOPSS Pays de la Loire à laquelle elle adhère pour bénéficier d'une représentativité et visibilité régionale, voire nationale, mais également de prestations de formation et d'aide à la gestion d'établissement pour ses bénévoles et salariés. Les journées d'étude thématiques<sup>346</sup>, les travaux de la commission « Handicap de l'URIOPSS »<sup>347</sup> ; les sollicitations de l'URIOPSS pour associer l'Adapei au montage d'une formation à destination des administrateurs d'associations du secteur non lucratif<sup>348</sup> ou encore l'intervention du président Adapei à l'AG URIOPSS du 21 juin 2012 pour y présenter la méthodologie de révision du projet associatif, constituent des illustrations du rôle de **contributeur** de l'Adapei à l'URIOPSS.

Pour autant, la question de l'intérêt d'une adhésion et d'une représentation à l'URIOPSS n'a pas manqué de se poser à plusieurs reprises au sein de l'association. En 2009 (Bureau du 24 septembre), les administrateurs s'interrogeaient sur l'apport de l'URIOPSS à l'association au regard des coûts annuels de l'adhésion et de la prestation « Formation » (respectivement de 5500€ et de 19000€). Pour le président d'alors (2008-2014), « *l'URIOPSS a une dimension régionale sur un secteur qui n'est pas que le secteur du handicap. Sa représentativité est reconnue au niveau national. [...] Sans adhésion, nous ne serions plus représentés dans les instances où siège l'URIOPSS* ». Le DG quant à lui, y voyait un intérêt par rapport à la prochaine mise en place des ARS en 2010 : « *l'intérêt majeur est la place qui sera donnée aux instances représentatives du médico-social par les ARS. Il faudra y être actif* ». En 2011 (Bureau du 21 avril), la question refait surface quand une adhésion groupée à l'URIOPSS Pays de la Loire via l'URAPEI (ancienne appellation de l'Unapei Pays de la Loire) a été envisagée sans que ses réflexions n'aboutissent, puisqu'aujourd'hui, tant l'Unapei Pays de la Loire que l'Adapei Loire-Atlantique, adhèrent à l'URIOPSS. En 2019 (CA du 13 juin), à l'occasion de l'appel à candidatures aux administrateurs pour le renouvellement des mandats de représentants Adapei à l'URIOPSS, la présidente insiste à nouveau, sur « *le rôle important de l'URIOPSS et de l'UNIOPSS en termes de représentation auprès des pouvoirs publics* », les grands sujets qui y sont débattus : le handicap, les personnes âgées, l'exclusion, le statut des bénévoles, la solidarité ; les services à la personne, l'habitat

---

<sup>345</sup> ENT31-2-4, *op.cit.*

<sup>346</sup> Journées thématiques telles que « Stratégie associative », « la confiance, défi pour conduire un projet d'action sociale », « Politiques sociales et pratiques managériales » : cf. PV du CA du 17 décembre 2009 et les CR des Bureau du 26 mai et 22 septembre 2011.

<sup>347</sup> CR Bureau 29 septembre et PV CA 29 octobre 2010.

<sup>348</sup> CR Bureau du 22 septembre 2011.

inclusif pour lequel l'Adapei sera amené à travailler avec l'URIOPSS ; le partage de valeurs communes. En appui des propos de la présidente, le DG indique que « ces instances sont reconnues par les pouvoirs publics et il leur est demandé leur avis. Elles sont présentes dans les commissions d'appels à projets. C'est important d'y être. Il vaut mieux y être et utiliser leurs moyens que d'être à côté ! ». Il semble donc que l'adhésion et la participation de l'Adapei à l'URIOPSS Pays de la Loire revêtent un caractère « politique » important, notamment, en termes de capacité d'inflexion des politiques sociales et médico-sociales.

Nous concluons cette section 1 sur les dirigeants bénévoles et la gouvernance, en répondant aux questions qui l'ont guidé :

- **Qui sont les dirigeants bénévoles ?** Ce sont des bénévoles actifs, élus au titre d'administrateurs pour occuper cette fonction d'administration de l'association, au sein de ses instances de gouvernance et en assumer la responsabilité politique et juridique. A l'Adapei de Loire-Atlantique, ces dirigeants bénévoles ont la particularité d'être des parents d'enfant (s) ou d'adulte (s) handicapé (s) accompagnés par l'association, d'incarner un système de valeurs et de militantisme, ainsi qu'un engagement plus fort et plus visible pour l'objet de l'association avec une motivation supplémentaire, celle d'agir, d'apporter une contribution personnelle au CA ;
- **Quels rôles, missions, responsabilités et transformations de ces fonctions de gouvernance ?** Les gouvernants bénévoles doivent concilier leur casquette d'administrateur avec une dimension affective et émotive liée à leur rôle de parents. Ils participent à la définition d'un projet politique associatif, à l'élaboration de décisions politiques et stratégiques de l'association et apportent leurs compétences (fonction d'apporteurs de ressources) et regard critique (fonction de surveillance) aux instances de gouvernance. Pour les quatre présidences étudiées, au cœur de celles-ci, se trouve la création de « places », le développement des ressources humaines de l'association. Les parents-administrateurs occupent diverses responsabilités et mandats de représentation et « voient » la fonction d'administrateur se transformer, rendant difficile le renouvellement des administrateurs et, plus largement, des bénévoles.

Dans les associations employeuses gestionnaires du secteur médico-social, une technostructure salariée s'ajoute aux instances bénévoles et recompose le paysage de la gouvernance associative comme nous l'abordons à la section suivante (2.).

## 2- Les dirigeants salariés dans le système de gouvernance

Les fonctions de direction et d'encadrement ont progressivement émergé dans les associations du secteur médico-social fortement marquées par des exigences accrues en termes de professionnalisation et de gestion. En effet, le contexte réglementaire de ces associations promeut, au fil des dispositions et mesures de lois (lois de 1975 puis de 2002 et 2009 notamment), une recherche d'efficacité et de performance dans l'utilisation des ressources financières allouées dans le cadre d'une régulation publique du secteur, impératif auquel répondent les associations en recourant aux fonctions classiques d'entreprise (DG, DAF, DRH, technostucture financière et de gestion de la qualité ...). Ainsi, aux côtés des métiers traditionnels d'accompagnement des publics accueillis (éducateur spécialisé, moniteur-éducateur, aide médico-psychologique, directeur d'établissement ...) qu'elles ont contribué à professionnaliser à travers le salariat, la dimension économique et gestionnaire d'équipements médico-sociaux sous contrainte, implique pour beaucoup de ces associations, un modèle d'organisation faisant la part belle aux compétences techniques et managériales qui manquent tant aux instances bénévoles de gouvernance. Dans cette section, nous verrons que dans le cas de l'Adapei de Loire-Atlantique, loin d'être vécue comme une contrainte réglementaire, la professionnalisation de l'association par la mise en place progressive au siège associatif de fonctions managériales et gestionnaires était perçue comme une évolution nécessaire à son fonctionnement. Partant des motivations des salariés d'associations **(2.1.)**, nous explicitons la démarche de professionnalisation de cette association en observant deux configurations de hiérarchies associatives, un fonctionnement avec un Secrétaire Général puis le passage à une direction générale **(2.2.)**, l'un et l'autre de ces modèles d'organisation n'ayant pas les mêmes implications en termes de gouvernance.

### 2.1. Motivations des salariés d'association

Nous avons analysé les motivations des bénévoles à s'engager dans une association en première partie de ce chapitre. La question pourrait se poser dans l'autre sens, ce qui reviendrait à se demander, ce qui motive les salariés d'association à travailler dans cette forme d'organisation plutôt qu'une autre (secteur privé lucratif ou secteur public). Nous pouvons, d'ores et déjà, avancer de premiers arguments en faveur des spécificités du secteur associatif qui répond à des besoins sociaux mal ou non satisfaits par l'Etat ou le marché et se développe dans les champs d'action de la solidarité, où prime l'intérêt général, tels que l'action sociale, la santé, l'éducation, le développement humanitaire. L'objet de l'association portant sur une cause ou une vocation, il peut susciter plus qu'ailleurs, l'adhésion et faire sens aux yeux des salariés qui désirent y participer. Aussi, l'absence de redistribution des bénéfices directement réinvestis dans la structure, constitue-elle un gage de gestion désintéressée, contrairement aux sociétés capitalistiques. Des économistes (Narcy, 2009; Nirello & Prouteau, 2016)

et des sociologues (Flahault et al., 2014; Hély, 2008, 2010; Hély & Simonet, 2013; Simonet, 2012) se sont intéressés aux formes et à la nature du travail associatif, aux motivations des travailleurs de ces organisations spécifiques, dont la part dans l'emploi en France<sup>349</sup> n'est plus à prouver : « *le monde associatif est aussi un marché du travail, aux formes d'emplois et aux conditions de travail pour le moins variées* » (Hély & Simonet, 2013, p. 9).

Parmi les économistes, Narcy (2009) interroge les motivations intrinsèques (liées à la nature même du travail et non aux considérations financières et matérielles) des salariés d'associations par rapport à ceux du secteur privé lucratif postulant l'existence d'un différentiel de salaire perçu de l'ordre de 12% en moyenne, en deçà pour les salariés associatifs lorsque ceux du secteur privé percevaient des rémunérations en moyenne de l'ordre de 13,8% plus élevées<sup>350</sup>, toutes choses égales par ailleurs. Les salariés du secteur associatif consentiraient à ce différentiel négatif parce que « *la valeur intrinsèque plus importante qu'[ils] accordent à un emploi au sein du secteur associatif, par rapport à un emploi au sein du secteur privé, compense la perte de salaire qu'ils peuvent supporter en optant pour le secteur associatif* » (Narcy, 2009). La contrepartie pour ces travailleurs résulte donc d'une compensation « *symbolique et morale que procurerait l'accomplissement d'un projet à but non lucratif* » (Hély, 2008). Cette vision des économistes repose sur la théorie du « *don de travail* » (Preston, 1989) selon laquelle « *les salariés du secteur associatif sont intrinsèquement motivés s'ils ont accepté, pour y travailler, un salaire plus faible que celui qu'ils auraient pu percevoir au sein du secteur privé* » (Narcy, 2009), ce qui justifierait ce différentiel de salaire négatif entre les secteurs associatif et privé, que Preston estimait alors à 18%<sup>351</sup>.

Mais cette théorie ne prend pas en compte l'effort au travail des salariés de l'associatif qui, en plus d'un don de travail, font également, « un don d'effort au travail » selon Narcy (2013). Autrement dit, les salariés du secteur associatif fournissent un effort dans leur travail comparable à celui de leurs homologues du secteur marchand et, par conséquent, des niveaux de salaire plus faibles ne suffisent pas à expliquer leurs motivations intrinsèques. Remettant la question de la rémunération des salariés d'associations par rapport à leurs homologues du reste du secteur privé sur la table, Nirello et Prouteau (2016) démontrent aussi par un examen approfondi de la littérature économique, l'incomplétude de la théorie, certes dominante, du don de travail. Pour cela, ils adoptent une approche sociohistorique

---

<sup>349</sup> Pour rappel, le secteur compte 1 837 000 salariés au sein de 160 000 associations employeurs et représente 9,4% des effectifs salariés de l'ensemble du secteur privé (Bazin et al., 2020). Sur l'ensemble de l'emploi salarié public et privé, le secteur associatif représente 5 à 6% et réalise un PIB de 3,2% (Reynaert & d'Isanto, 2016).

<sup>350</sup> Résultats du test empirique de la théorie du *don du travail* de Preston (1989) sur la base des données issues de l'enquête Emploi de l'INSEE sur la période 1994 à 2001, dans l'article de Narcy (2009), qui explique ce résultat par le *désir plus prononcé* des salariés du secteur associatif *de travailler au sein d'organisations dont les activités sont désintéressées et tournées vers la satisfaction de l'intérêt général*.

<sup>351</sup> Hély (2008).

de la construction de la relation salariale dans les associations, leur permettant d'examiner la coprésence de salariés et de bénévoles, l'incidence des différences de temporalités des processus de professionnalisation ou encore, les degrés inégaux de développement des négociations collectives selon les domaines d'activité dans le secteur associatif. Leurs différentes analyses statistiques et économétriques révèlent que : « *dans le sport et le spectacle vivant, dont la professionnalisation est récente et qui sont d'importants utilisateurs de bénévolat, les salariés associatifs sont pénalisés [donc moins bien payés] par rapport au reste du privé, ce qui n'est le cas ni dans le domaine du social et du médico-social, ni dans celui de la santé* » (Nirello & Prouteau, 2016). Le regard des économistes ainsi apporté, quel est celui des sociologues ?

La contribution principale des sociologues du travail réside dans l'analyse des spécificités des formes et des structures du travail associatif, mettant ainsi en lumière, la « *face cachée du travail* », sans pour autant, précise Simonet (2012), réduire l'entreprise associative à une entreprise et les travailleurs associatifs à des travailleurs comme les autres. Hély (2008) par exemple, fustige la conception substantialiste de la valeur du travail concevant le salaire comme prix du travail. Nuançant l'interprétation des économistes, il met l'accent sur les caractéristiques sociodémographiques, la catégorie socioprofessionnelle et les différences de secteur d'activité inexistantes dans leur approche (mais auxquelles, Nirello et Prouteau (2016) prêtent ultérieurement attention) sachant que le modèle théorique du *don de travail* ne révèle un différentiel significatif de salaire que pour les emplois qualifiés (cadres), pérennes et à temps plein et non pour les emplois peu qualifiés, à temps partiel, intermittents et de courte durée, que l'on retrouve souvent dans le secteur. Or, le marché du travail associatif est assez hétérogène, précarisé, avec une diversité de statuts de travailleurs, de fonctions et de professions le plus souvent exercées au sein d'associations, mais aussi avec de fortes disparités en termes de conditions de travail, d'emploi ; des pratiques de rémunération singulières, l'atypique devenant la norme comme le travail en soirée ou en week-end plus significatif chez ces travailleurs que les salariés du secteur privé, par exemple. Le choix de carrière dans le secteur associatif peut donc, selon Hély (2008), ne pas relever d'un choix conscient comme le prédit la théorie du don de travail mais d'un « *choix par défaut, où faute d'alternative de carrière, les acteurs font de « nécessité vertu* » » notamment pour les professions d'aide à domicile, d'auxiliaire de vie, d'éducateur spécialisé, d'animateur socio-culturel, dont les employeurs sont majoritairement associatifs. De même, l'approche par le « genre »<sup>352</sup>, dans les travaux de Flahault et al. (2014), reflète un paradoxe sur les conditions de travail et d'emploi des femmes salariées dans des structures associatives promouvant

---

<sup>352</sup> Flahault et al. (2014) utilisent « le terme « genre » non comme une simple variable (homme vs femme), mais dans un sens conceptuel, le genre désignant alors le système de catégorisation et de hiérarchisation binaire à partir du sexe, que l'on observe dans l'ensemble des sociétés ».

pourtant, la défense des droits des femmes. Sans être propre à ces associations, le travail salarié y prendrait, « *une couleur particulière : avoir comme objectif la défense des droits des femmes, de l'égalité professionnelle en particulier, et n'offrir à ses propres salariées que des conditions d'emploi précaires* ». Les auteures observent donc les conditions de travail similaires à celles énoncées précédemment : des emplois souvent occupés par des femmes montrant « un effet genre » dans certains métiers des services<sup>353</sup> ; des contrats atypiques, souvent à durée déterminée, à temps partiel ; des rémunérations plutôt faibles<sup>354</sup> et des perspectives de carrière limitées. Ces organisations féministes associatives conduisant des activités de *care*<sup>355</sup>, marquées par une division sexuelle du travail avec les contraintes générées sur l'emploi (amplitude horaire plus large, astreinte) et les contraintes de financement, finissent par reproduire en leur sein, les fondements de l'inégalité entre les sexes qu'elles sont censées combattre.

Toutefois, de manière plus nuancée, Bellaoui et Lamy (2015), sans renier la dégradation des conditions de travail de plus en plus observées dans le secteur<sup>356</sup>, considèrent les associations comme des « *lieux de réinvention d'un travail non instrumentalisé par la recherche de profit, motivé par la recherche de bénéfices sociaux* ». Parce qu'on y retrouve des niveaux de satisfaction au travail plus élevés qu'ailleurs, des salariés davantage intrinsèquement motivés que ceux du secteur lucratif et entretenant un rapport au travail différent de l'économie classique (pas de pression à la rentabilité, modèle a-capitalistique), les associations continueront toujours d'attirer des salariés qui recherchent une façon de travailler autrement, avec une perception du travail « *comme vecteur privilégié de l'expression et de la réalisation de soi* ». Pour ces co-auteures, les associations sont à même de relever le défi de ces nouvelles attentes de la société à l'égard du travail et ont un « *rôle majeur à jouer dans*

---

<sup>353</sup> Les femmes sont majoritaires dans la plupart des principaux métiers de l'ESS. Par exemple, elles sont 96% contre 4% dans la catégorie « Aide à domicile, aides ménagères, travailleur.euse.s familiales », 90% dans le métier d'aides soignant.e.s pour 10% d'hommes et 73% dans la catégorie « Educateur.trice.s spécialisé.es » contre 27% d'hommes selon l'observatoire national de l'ESS, *Atlas commenté de l'ESS*, (Demoustier et al., 2020, p. 103).

<sup>354</sup> L'emploi des femmes dans les OESS, est plus précaire et peu valorisé que celui des hommes. En effet, elles sont massivement représentées dans les métiers d'aides à domicile, d'aides-soignantes et agentes de service hospitalier offrant des conditions d'emploi plus précaires que la moyenne, avec un cumul des CDD et temps partiel. 41% d'entre elles, sont à temps partiel contre 30% dans l'ensemble de l'économie et elles sont 75% des effectifs en CDD et à temps partiel dans l'ESS selon l'*Atlas commenté de l'ESS* (Demoustier et al., 2020, p. 114 et 150).

<sup>355</sup> En l'espèce, accueillir, informer les femmes sur leurs droits, les accompagner dans leurs démarches....

<sup>356</sup> Selon Bellaoui et Lamy (2015), ces formes de précarité de l'emploi constatées dans le secteur relèvent plus des contraintes externes auxquelles réagissent les associations et peuvent être spécifiques à certains secteurs d'activité que relevées du modèle associatif lui-même. Le recours important aux contrats courts s'observe dans les secteurs associatifs tels que les loisirs, la culture, les activités sportives, les services à la personne avec un environnement économique (contraintes externes) qui n'arrange pas les choses. Le développement de logiques gestionnaires et les effets du *new public management*, la mise en concurrence entre associations et entreprises lucratives génèrent quant à eux, des crises profondes de valeurs aux salariés.

*les transformations du salariat » si elles reconnaissent « l'utilité supérieure, la valeur supplémentaire apportée par l'engagement de leurs salariés ».*

Ces différentes prises de position et apports sur les motivations des salariés des associations montrent que cette question est loin d'être tranchée. Elles opposent des arguments sur des emplois et conditions de travail précaires et pénibles avec de faibles niveaux de rémunérations comme facteurs endogènes aux associations à d'autres arguments où ces mêmes situations sont justifiées par des contraintes externes aux associations (environnement économique, contraintes imposées par les pouvoirs publics). Pour des salariés déjà en activité au sein d'une association, il est possible de mesurer, à partir d'un certain nombre de critères (motivation, satisfaction au travail, climat social, conditions de travail, ...), leurs perceptions de leur environnement de travail. A titre d'illustration, nous étudions les sources de motivation des salariés de l'Adapei de Loire-Atlantique en nous appuyant sur les résultats des deux derniers baromètres sociaux, l'un de 2017 (pour la 5<sup>ème</sup> édition) et l'autre de 2019 (pour la 6<sup>ème</sup> édition) ; la première édition remonte à 2009. Dans le tableau ci-après (tableau 34), les taux de réponse aux questions du baromètre sont indiqués en pourcentage (%) ou selon les cas, les réponses sont notées sur 10.

**Tableau 34 : Comparaison des baromètres sociaux 2017 et 2019**

Indicateurs du baromètre social					
Baromètre social	Facteurs de motivation	Facteurs de pénibilité	Qualité de vie au travail (QVT)	L'association	L'établissement/Service
<p><b>Edition 2017</b> 1000 participants (64% de taux de participation)</p> <p>Satisfaction globale des salariés de leur travail <b>(80%)</b></p>	<p><b>Les 3 premiers facteurs mis en avant par les salariés cadres et non cadres sont :</b></p> <p>1-Les relations avec les personnes accompagnées : <b>71%</b></p> <p>2-Le sens/l'utilité du travail : <b>66%</b></p> <p>3-Les relations avec les collègues : <b>52%</b></p> <p><b>Les autres facteurs de motivation en position 4 et 5 respectivement</b></p> <p><b>Pour les non-cadres :</b> la proximité de mon domicile (22%) et les horaires adaptés (17%)</p> <p><b>Pour les cadres,</b> la reconnaissance de mon travail (29%), les relations avec ma hiérarchie (23%).</p>	<p>1-La rémunération : 38%</p> <p>2-Le travail dans l'urgence : 36%</p> <p>3-Le manque de reconnaissance : 30%</p>	<p>Cet indicateur (évalué pour la 1<sup>ère</sup> fois) reçoit une note globale de <b>6,4/10</b>.</p> <p>Pour 68% des salariés, <i>la QVT s'est améliorée (ou est restée inchangée)</i></p> <p><b>grâce à :</b> l'ambiance de travail au sein de l'équipe (44%), l'évolution des missions et intérêt du travail (34%), les changements d'organisation (31%), l'acquisition des compétences/formation (29%)</p> <p>Pour 32% des salariés, <i>la QVT s'est dégradée à cause :</i> des changements d'organisation (41%) et de l'évolution des moyens humains et financiers (39%).</p>	<p><b>82%</b> des salariés apprécient d'y travailler</p> <p><b>77%</b> se disent bien informés de ses orientations</p>	<p><b>87%</b> apprécient d'y travailler avec une progression des salariés qui déclarent :</p> <p><i>« je suis informé (e) des orientations et projets de mon établissement ou service »</i> ET <i>« mon établissement ou service est soucieux de mes conditions de travail/sécurité »</i></p>
<p><b>Edition 2019</b> 917 participants (60%)</p> <p>Satisfaction globale des salariés de leur travail <b>(82%)</b></p>	<p><b>Les 3 premiers facteurs de 2017</b> conservent leur rang :</p> <p>1-Les relations avec les personnes accompagnées : <b>68%</b></p> <p>2-Le sens/l'utilité du travail : <b>67%</b></p> <p>3-Les relations avec les collègues : <b>57%</b></p>	<p><b>Idem pour les facteurs de pénibilité</b></p> <p>1-La rémunération : <b>39%</b></p> <p>2-Le travail dans l'urgence : <b>32%</b> (- 4% par rapport à 2017)</p> <p>3-Le manque de reconnaissance : <b>30%</b></p>	<p>La QVT reçoit une note globale de <b>6,6/10</b>.</p> <p><b>Facteurs d'amélioration (+) et de dégradation (-) :</b> Evolution des missions et intérêt du travail (<b>+33%</b> et - 30%), Disponibilité de votre responsable (<b>+/- 29%</b>) et Changements d'organisation (<b>+37%</b> et - <b>49%</b>)</p>	<p>Orientations associatives : <b>80%</b></p> <p><i>Je me sens en cohérence/j'adhère aux valeurs de l'association : <b>82%</b></i></p> <p><b>Nouveaux critères</b></p> <p><i>Je peux échanger dans mon travail avec les différents secteurs de l'asso : <b>53%</b></i></p> <p><i>Bonne coopération au sein de mon territoire : <b>59%</b></i></p>	<p>Sensiblement les mêmes résultats qu'en 2017</p> <p>L'équilibre vie privée/vie professionnelle : <b>82%</b></p>

Indicateurs du baromètre social						
Baromètre social	Place des personnes accompagnées	Le poste (satisfaction dans son travail)	Relations avec les collègues	Management (relations avec la hiérarchie)	La pratique de partenariats (perception)	Mon avenir (comment je vois mon avenir ?)
<b>Edition 2017</b>	<i>L'intérêt des personnes accompagnées est systématiquement recherché dans les décisions : <b>80%</b></i> <i>Mon travail contribue concrètement au projet associatif : <b>85%</b></i> <i>Les familles ont une juste place dans la vie des établissements : <b>77%</b></i>	<b>75%</b> sont satisfaits de leur travail.  Plus spécifiquement, 92% d'entre eux savent ce qu'ils ont à faire, 94% se sentent impliqués dans leur travail 90% estiment avoir suffisamment d'autonomie au travail	<b>88%</b> estiment qu'il y a de l'entraide entre collègues  Pour <b>85%</b> , la confiance entre collègues est au rendez-vous  Pour <b>80%</b> , l'ambiance de travail est bonne	<i>Je peux discuter facilement avec ma hiérarchie : <b>80%</b></i> <i>Je considère que l'équipe de direction veille à l'animation et à la qualité des échanges dans les réunions : <b>71%</b></i> <i>Je me sens considéré (e) par l'équipe de direction : <b>75%</b></i> <i>Le dialogue social est une réalité dans mon établissement/service : <b>65%</b></i>	<b>75%</b> considèrent que leur établissement ou service travaille en coopération avec des réseaux partenaires hors Adapei	<i>J'ai confiance dans l'Association pour prendre les bonnes orientations d'avenir : <b>63%</b></i> <i>J'ai confiance dans l'évolution législative (secteur du handicap) : <b>41%</b></i> <i>Je postulerai au même poste que celui que j'occupe aujourd'hui : <b>75%</b></i>
<b>Edition 2019</b>	<i>L'intérêt des personnes accompagnées est systématiquement recherché dans les décisions : <b>7,2/10 vs 7,1/10 en 2017</b></i> <i>Mon travail contribue concrètement au projet associatif : <b>7,2/10 vs 7/10 en 2017</b></i> <i>Les familles ont une juste place dans la vie des établissements : <b>6,4/10 vs 6,5/10 en 2017</b></i>	<b>82%</b> des salariés satisfaits de leur travail	<i>L'ambiance de travail est bonne : <b>88%</b></i>  <i>La confiance avec mes collègues est au rendez-vous : <b>89%</b></i>  <i>Je peux travailler en équipe : <b>93%</b></i>	<b>Moyenne globale de 6,5/10</b> sur l'ensemble des critères Par exemple, « le dialogue social est une réalité dans mon établissement/service » : <b>6,4/10 vs 6,1/10 en 2017</b>  Nouveau critère : J'ai des retours réguliers sur mon travail : <b>49%</b>	Une note de <b>7,2/10 vs 6,7/10 en 2017</b> pour le travail en partenariat avec des réseaux hors Adapei	<b>81%</b> continueraient au même poste à l'ADAPEI  Les critères de confiance en l'Association et l'évolution législative du handicap <b>restent stables</b>

**Source** : Elaboré à partir des résultats des baromètres sociaux- Editions 2017 et 2019<sup>357</sup>

<sup>357</sup> Pour l'édition 2017, l'Info-Express Hors-série (bimensuel interne d'informations aux salariés). Pour 2019, annexe au PV du CA du 12 décembre 2019.

**Commentaire du tableau** : « Les relations avec les personnes accompagnées » comme premier facteur de motivation et source de satisfaction au travail des salariés de l'Adapei de Loire-Atlantique, renforce l'idée que le projet de l'association constitue une source de motivation des salariés. Ces résultats sont néanmoins à nuancer, puisque dans ce secteur particulier du médico-social, les métiers du travail social sont justement à destination des publics accueillis et donc le cœur du métier peut se confondre avec le projet de l'association. 71% du personnel de l'Adapei est dédié à l'accompagnement direct des personnes handicapées sur les 1451 salariés en CDI que comptait l'association au 31/12/2019 à raison de 58% pour le personnel « Education et technique » (éducateurs spécialisés, moniteurs d'ateliers, ...) et de 13% pour le personnel « Médical et paramédical » (infirmiers, aides médico-psychologique, ...) comme on peut le lire sur le graphique 2 au chapitre 2. En outre, les salariés de l'association ne seraient pas contre une meilleure rémunération, celle-ci représentant, pour eux, un facteur de pénibilité au travail ; ce qui infirme la thèse du choix conscient des économistes (du moins pour ces professions du médico-social) et confirme plutôt celle défendue par les sociologues, la thèse d'un choix par défaut ou par vocation pour un secteur d'activité où le différentiel de salaire constaté est négatif. La revalorisation des salaires soumise aux négociations nationales, permet quelques augmentations de la valeur indiciaire du point, dans le cadre de la convention collective nationale des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966 dite « CCN66 », qui définit les grilles salariales du secteur par catégorie d'emplois. De plus, le dialogue social entre les syndicats (CFDT, CGT, FO et Sud) et l'association, semble garantir aux salariés, des améliorations de leurs conditions de travail, de formation et de suivi de carrières, sachant que ces modalités de dialogue social s'apprécient diversement dans les entreprises de l'ESS ; des principes de structuration comme le secteur d'activités et notamment, la taille, pouvant être déterminants. Hély et al. (2015) observent en ce sens que « *les organisations les plus importantes en termes d'effectifs sont toujours celles où le dialogue social est le plus formalisé* » et cite l'exemple du « *social/médico-social* », lorsqu'ils identifient les configurations des relations sociales dans les entreprises de l'ESS allant « *de grandes structures dotées d'IRP qui permettent la représentation des salariés au CA*<sup>358</sup> *jusqu'à de petites associations en situation d'« anomie salariale »* ».

Après avoir analysé ce qui motivait les salariés des associations et ceux de l'Adapei de Loire-Atlantique en particulier, nous nous intéressons, à présent, à la place qu'y occupe des salariés dirigeants et aux transformations que cela implique dans la structure organisationnelle et, par ricochet, de gouvernance **(2.2.)**.

---

<sup>358</sup> Au §1.1.2. du chapitre 3, nous présentions, parmi les caractéristiques du CA de l'Adapei, la participation au CA, d'élus syndicaux comme pratique favorisant le dialogue social entre l'association et ceux-ci.

## 2.2. Les modèles de hiérarchies associatives : d'une configuration avec un Secrétariat Général à une configuration avec une Direction Générale

La hiérarchie en entreprise est représentée par une structure pyramidale avec à son sommet, le dirigeant. Il se trouve que dans les organisations de l'ESS (OESS), cette notion de dirigeant est différente dans la mesure où leurs dirigeants sont élus parmi leurs membres pour siéger au CA, distinguant de fait, le CA et la gestion, autrement dit, les dirigeants bénévoles élus et le gestionnaire nommé (Malo, 2001). Ainsi, pour représenter « *la structure d'entreprise sous la responsabilité de la gestion et la structure politique d'association* »<sup>359</sup>, Régnard & Rousseau (2007) observent que de façon habituelle, les OESS représentent leur structure politique sous la forme d'une pyramide inversée qui, associée à la pyramide classique de leur structure salariée, prend l'allure d'un « sablier ». D'où le terme d'organisation « sablier » qui s'est répandu dans les OESS pour désigner la « double » hiérarchie politique et gestionnaire, bien qu'en réalité, il n'existe pas de lien hiérarchique entre les instances (AG, CA, Bureau) composant la structure politique de la pyramide inversée (du haut du sablier). Toutefois, une structure hiérarchique de type bureaucratique s'instaure entre les dirigeants bénévoles et la partie « salariée », structure pyramidale classique (bas du sablier) avec un poids variable du pouvoir décisionnel suivant les configurations hiérarchiques choisies.

Cette représentation sous la forme de « sablier » de l'organisation associative pourrait faire penser à l'image de la « *société en sablier* » (Lipietz, 1996) ou de *l'effet sablier* (Vittori, 2010) qui exprime selon ces deux économistes, le passage d'une société pyramidale (hiérarchie sociale et économique) ayant cours après-guerre (1945-1975, période des Trente Glorieuses avec le fordisme) à un modèle de « société en sablier » (à partir des années 1980, avec la révolution technique, la mise en place d'un nouveau modèle de développement d'après-fordisme, le « libéral-productivisme » et ses principes de flexibilisation dans les modes de production et de consommation et dans les appareils d'Etat avec le *New Public Management*). Le premier modèle pyramidal, de société en montgolfière (Lipietz, 1996, p. 24) tirait les classes vers le haut, du moins, « *les mouvements se faisaient plus lentement vers l'étage du dessus ou du dessous* » (Vittori, 2010, p. 104) alors qu'avec le second, la montgolfière touche terre ; la société en sablier polarise les revenus entre une minorité de riches qui gagnent de plus en plus, et une majorité de pauvres qui gagnent de moins en moins, rétrécit la pyramide du milieu et donc diminue la part des « classes ou couches moyennes » : les uns montent dans le sablier et les autres descendent (Lipietz, 1996, p. 49; Vittori, 2010, p. 95). Une image de « société en sablier » peu reluisante et à l'opposé du « faire société » que défendent les associations qui se constituent très souvent, pour corriger les effets de cette société en sablier, qui s'ils existaient avant, n'ont fait que

---

<sup>359</sup> Malo (2001).

s'accroître avec les écarts entre les classes : lutte contre les exclusions, la précarité, le manque de solidarité.

L'Adapei de Loire-Atlantique a connu pendant près de 40 ans, une configuration avec un Secrétaire Général salarié (**2.2.1.**) avant de passer en 1995, à une forme d'organisation avec un Directeur Général (**2.2.2.**), le positionnement de ces deux personnages dans l'organisation sablier n'ayant pas les mêmes effets sur la structure organisationnelle en elle-même.

### *2.2.1. La configuration avec un Secrétaire Général*

En juin 1967, l'association siégeant rue Kervégan à Nantes, recruta un Secrétaire Général (SG) pour assurer une fonction de direction administrative et financière. Rattaché hiérarchiquement au Bureau et au président, le SG assurait l'ensemble des tâches administratives de rédaction et d'archivage des comptes-rendus de réunions des instances, l'élaboration du rapport d'activité ; il s'occupait des formalités administratives auprès de la Préfecture et des relations extérieures avec les organismes de contrôle et de tutelle. Il avait aussi la responsabilité du recensement des besoins en vue des créations d'établissements, la gestion financière des comptes de l'association et des établissements existants ainsi que la gestion administrative du personnel. Dans cette configuration, les directeurs des établissements ou services étaient positionnés sous l'autorité hiérarchique directe du président et en relation fonctionnelle avec le Secrétaire Général. Ils assuraient la responsabilité de leurs établissements en lien avec un médecin psychiatre dont la mission avant la loi d'orientation de 1975 était entre autres, d'attester de l'affection justifiant la prise en charge d'un enfant en IME. Ces médecins avaient la confiance des parents-fondateurs pour définir la politique d'accompagnement de l'association même si leur présence ne convenait pas à tout le monde parce que renvoyant à une image de la prise en charge du handicap mental exclusivement comme de la maladie mentale. Le Siège s'étoffait après la loi d'orientation de 1975, d'un service social qui prit le relais des permanences d'accueil tenues par les parents et embaucha un premier assistant social nommé secrétaire social. Ce dernier a été promu quatre ans plus tard (1979), directeur social avant d'être nommé, après l'arrivée d'un chef du service social, directeur coordonnateur technique (DCT) en 1982. Tout comme le SG, il n'était qu'en lien fonctionnel avec les directeurs alors que sa mission consistait en une fonction d'animation et de coordination des établissements et services (réunions mensuelles avec les directeurs) pour susciter des études et projets de création, examiner les conditions d'adaptation aux besoins. Il avait la charge d'organiser la politique générale de l'association dans les domaines sanitaire et social, - Education, travail, habitat et cadre de vie des personnes handicapées-, l'organisation des CHSCT et leur harmonisation dans les structures.

Ce positionnement fonctionnel de ces cadres du Siège vis-à-vis des directeurs des établissements et services semblait convenir aux dirigeants bénévoles de l'époque qui pouvaient ainsi garder une mainmise sur les établissements, continuer d'assurer eux-mêmes la direction de l'association qu'ils ont créée et non la confier, par délégation, à un tiers. Ils géraient donc l'ensemble de l'association en CA et Bureau grâce à une connaissance et des relations directes et informelles avec les établissements et services, par l'intermédiaire de leurs directeurs et de comités tels que le conseil de gestion et le comité de coordination des établissements où siégeaient certains administrateurs. Le comité de coordination des établissements examinait, par exemple, les problèmes de fonctionnement des établissements que ce soit en ce qui concerne l'organisation des transports et des modes de prise en charge, les travaux dans les locaux, etc. Ce choix politique d'organisation va être assez rapidement remis en question tant par des professionnels que des administrateurs, beaucoup **poussant à un changement de cap pour trois raisons** :

- Un manque de cohérence globale dans le fonctionnement de l'association et particulièrement des établissements et services, en raison du positionnement en relation fonctionnelle du SG et du DCT vis-à-vis des directeurs et à une absence de définition claire des rôles et responsabilités de chacun. Ces cadres du Siège manquaient de légitimité aux yeux des directeurs d'établissements et avaient un droit de regard limité sur leurs actions. Tant le SG que le DCT ne pouvait ni évaluer ni contrôler les établissements. En effet, l'absence d'un pouvoir tout au moins opérationnel du secrétaire exécutif du CA ne rendait pas possible la précision et la clarification des procédures et circuits de décisions dans les établissements et services qui, s'ils avaient été organisés par secteur (« Enfants-Adolescents » et « Adultes »), auraient pu donner de la lisibilité, du sens et de l'efficacité à la demande associative d'impliquer les directeurs dans les décisions collégiales sur des problèmes requérant une solution globale. D'ailleurs, ce glissement de la fonction de direction d'établissement vers le rôle d'une direction collective globale, sans disposer des informations nécessaires et sans en avoir ni le temps ni les moyens nécessaires, n'était pas forcément voulu, du moins dans ces conditions, par les directeurs<sup>360</sup>. En outre, de nombreuses situations n'ont pas facilité la conduite des affaires internes de l'association (revue technique des projets par le DCT et dernière validation d'un point de vue global par le SG) et ont pu profiter aux financeurs publics lors de réunions de négociations. Il s'agissait du déphasage constaté entre la structure hiérarchique théorique et la structure hiérarchique réelle, de l'ambiance délétère et la

---

<sup>360</sup> Un directeur de CAT en octobre 1978 dans un courrier adressé à son supérieur hiérarchique, le président, en amont d'une rencontre, dressait ce bilan après quelques réunions entre cadres de l'association.

« rivalité feutrée entre ces professionnels de premier rang<sup>361</sup> [SG et DCT] », sachant que pour rappel, l'appui sur l'un (le DCT) et pas légitimement sur l'autre (le SG) avait valu au président en 1978, d'être mis en minorité par le CA et de démissionner. En tout état de cause, il était nécessaire voire impératif de clarifier les relations professionnelles entre administrateurs et salariés, de définir clairement, les positions hiérarchiques et fonctionnelles, les limites et attributions des décideurs. Il n'était, par exemple, plus souhaitable que des administrateurs procèdent à des entretiens préalables au licenciement de salariés qu'avaient recruté des directeurs d'établissement<sup>362</sup> ;

- Cette forme d'organisation impose une pleine disponibilité et une connaissance pointue des dossiers techniques par le président en tant que responsable hiérarchique direct des directeurs des établissements et services, ce qui n'était avec la croissance de l'association, plus tenable et incompatible avec une gestion « maison, domestique »<sup>363</sup> par la présidence. « Toutes les décisions remontaient à la présidence. [...] la présidente [à partir de 1981], elle passait tous les soirs (...) un temps fou<sup>364</sup>. [...]. Ce n'était plus possible qu'elle fasse tout, il fallait passer à un stade supérieur et surtout, il fallait arrêter avec le bricolage<sup>365</sup> parce que quand on manage Renault-Billancourt, c'est pas une start up. On a affaire à des milliers d'hommes. On n'agit pas de la manière »<sup>366</sup>. La comparaison de l'Adapei à une entreprise industrielle privée par le vice-président de l'époque, alors cadre dans le secteur aéronautique,<sup>367</sup> est ici significative de la volonté de changement de cap et de la place que prendront les principes d'organisation et de gestion d'entreprise dans l'association. De toute façon, « ce n'était plus possible autrement parce que l'Adapei s'agrandissait et un Secrétaire Général ne pouvait pas faire le rôle de directeur. Ça manquait absolument<sup>368</sup> ; il n'était plus possible avec la taille de l'association qu'un groupe [de parents] chapeaute tout »<sup>369</sup> ;
- La nécessité de dissocier le pouvoir politique du pouvoir exécutif : cet argument peut rejoindre la clarification des rôles et responsabilités de chacun. Le « Secrétaire Général n'avait pas de pouvoir d'autorité<sup>370</sup>, il fallait quelqu'un qui avait un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des

---

<sup>361</sup> Courrier du directeur de l'IME Ancenis à la présidente le 4 juillet 1994.

<sup>362</sup> Comme s'en insurge le président des années 1999, alors vice-président à l'époque. Voir l'ENT32-4-9.

<sup>363</sup> Robelet et al. (2009).

<sup>364</sup> ENT32-2-15 (entretien avec le président de 1999-2008, à l'époque vice-président).

<sup>365</sup> ENT32-19-5.

<sup>366</sup> ENT32-2-15.

<sup>367</sup> Il s'agit du président des années 1999. Nous avons questionné l'influence de son expérience de chef du personnel sur sa vision des choses et de sa gouvernance dans l'association, au § 1.2.1 : « Enjeux de la présidence de 1980 à nos jours ».

<sup>368</sup> ENT34-6-24.

<sup>369</sup> ENT35-13-24.

<sup>370</sup> ENT32-2-15.

*salariés. Ce qui n'était pas le cas. [Le SG] n'avait aucun pouvoir hiérarchique. C'était la présidente qui avait le pouvoir hiérarchique sur les directeurs d'établissements ... ils [n'] avaient pas ça en tête de séparer le politique de l'exécutif »<sup>371</sup>. L'idéal aurait été d'avoir un « chef de l'exécutif » en la personne d'un directeur général, et un Conseil d'Administration pleinement dans son rôle de « pouvoir législatif » et qui déléguerait à ce dernier, les missions qui ne sont pas forcément les siennes par nature<sup>372</sup>.*

C'est tout ce contexte qui a prévalu à la décision du CA de s'orienter vers une forme d'organisation avec un Directeur Général. Bien que cette seule décision ne suffit pas à combler les difficultés de structuration de l'Adapei, beaucoup y ont vu, une démarche de professionnalisation de l'association.

### ***2.2.2. Le passage à une configuration avec un Directeur Général***

Le Secrétaire Général pressenti au poste de Directeur Général déclina cette proposition du Conseil d'Administration<sup>373</sup> qui recruta en extérieur, le premier DG de l'association, en mai 1995, année du départ en retraite du Secrétaire Général. Nous représentons par les figures 18 et 19, ce processus évolutionniste du passage d'une configuration à une autre.

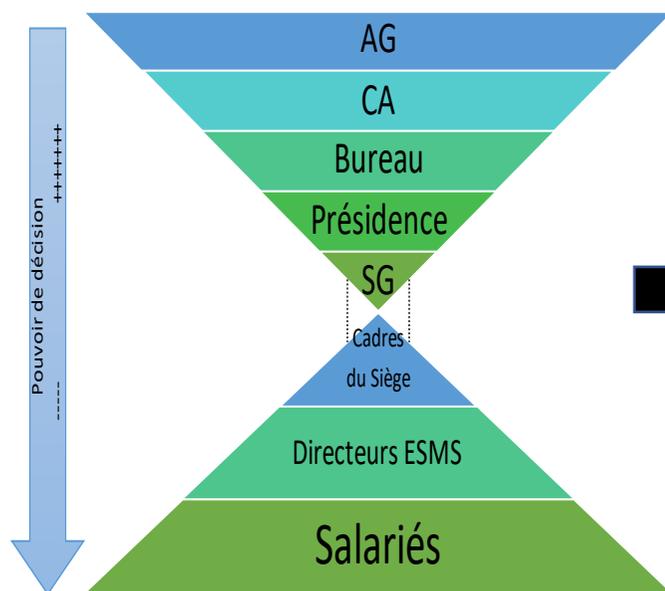
---

<sup>371</sup> ENT32-19-5.

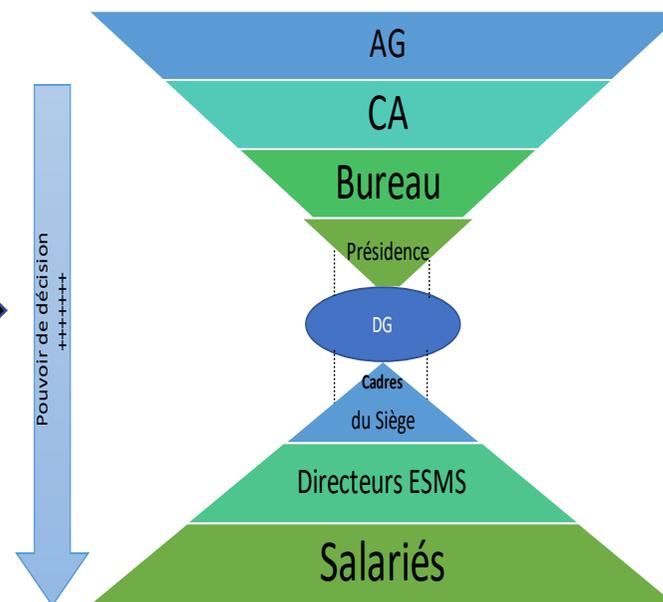
<sup>372</sup> Comme le suggérait en octobre 1978, un directeur de CAT, même si cette solution paraissait, en son temps, prématurée.

<sup>373</sup> La présidente (de 1981-1999) : « *On lui avait posé la question parce que ça se posait pour nous depuis un certain temps. Moi je lui avais posé la question de confiance. Mais est-ce que vous ne prendriez pas un poste de directeur général ? Il m'a dit : Madame, je serais laminé en 3 mois. Donc, il n'en voulait pas* » (cf. ENT39-14-26).

**Figure 18** : Configuration organisationnelle avec un SG



**Figure 19** : Configuration organisationnelle avec un DG (Directeur Général)



**Source** : Construction personnelle.

Sur la figure 18, nous avons rattaché le secrétaire général à la pyramide inversée et représenté le pouvoir de décision avec des signes (++) davantage concentré au niveau des instances associatives que vers la structure pyramidale salariale (--). Les traits en pointillés illustrent l'idée du « sablier » et une subtile ouverture entre les deux pyramides, interface que viendra occuper le directeur général (figure 19) après son recrutement par l'association. En effet, comme le souligne Malo (2001), « *la direction générale, en duo avec la présidence, joue un rôle de médiateur à l'interface des structures d'association et d'entreprise. Dans le sablier, la direction générale est précisément placée au niveau du goulot, à la rencontre du haut du sablier – et du bas du sablier* ». Faisant partie du processus stratégique, la présence du DG déconcentre voire décale le pouvoir de décision, d'où notre choix de représentation entre le duo président/DG. Au niveau du goulot du sablier, il s'agira donc de tout faire, par exemple, « *pour que le goulot entre le « haut » et le « bas » reste ouvert, voire créer un filtre à poser sur ce goulot pour qu'il laisse monter mais limite les descentes* » (Vittori, 2010, p. 125) si nous faisons le parallèle des actions prioritaires des politiques publiques dans une société déjà organisée « en sablier ».

Quelques mois après sa prise de fonction en mai 1995, le directeur général proposa un projet de restructuration de l'association qui reposait les bases en termes d'évaluation des besoins en matière de création de places, de politique d'accompagnement des 800 personnes handicapées alors accueillies ; d'investissements et de moyens humains au Siège et dans les établissements et services. Ce projet insistait sur l'importance de définir un projet associatif (le premier de l'association) et une stratégie organisationnelle globale ; de préciser les missions du Siège, l'organigramme et les fiches de fonction des cadres de direction du Siège et des établissements, de même que les relations professionnelles entre administrateurs et directeurs<sup>374</sup>. L'arrivée du nouveau DG a été perçue par d'anciens administrateurs ayant connu les deux configurations de fonctionnement, comme une *démarche de professionnalisation*<sup>375</sup>, suivie d'un renforcement des fonctions supports du Siège avec le recrutement progressif de cadres de direction, membres de la direction générale et de l'exécutif pour participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des orientations politiques et stratégiques du Conseil d'Administration. Une seconde lecture a renvoyé à *une montée en compétences et une affirmation du modèle de l'association gestionnaire*, facilitant les contacts et les négociations avec les financeurs publics<sup>376</sup>.

---

<sup>374</sup> Projet d'organisation de l'association disponible dans les données d'archives (annexe 4).

<sup>375</sup> ENT28-9-12.

<sup>376</sup> ENT34-6-24 : « *Avec un directeur général, c'était plus facile d'avoir des contacts avec l'ARS, la DDASS. Donc avoir un directeur général, c'était quand même plus compétent et puis le secrétaire lui, il était là pour tout ce qui était administratif et gestion des établissements et tout. Donc il ne pouvait pas tout faire. Et puis oui, dans les années [19]80 et 2000, l'Adapei a beaucoup évolué* ».

La présidence délègue à la direction générale (au directeur général, en l'occurrence), les fonctions gestionnaires, managériales et de développement de l'association pour se focaliser davantage sur son rôle politique et militant tout en assumant sa responsabilité d'employeur. Le DG, placé en position hiérarchique sur l'ensemble des salariés, représente l'autorité hiérarchique qui semblait tant manquer à l'association et s'appuie pour l'exercice de ses fonctions, sur les cadres opérationnels et fonctionnels à qui il délègue certaines de ces responsabilités dans un cadre de délégation davantage réglementé (document unique de délégations à transmettre aux autorités de tutelle, décret du 19 février 2007)<sup>377</sup>. Pour rappel, le directeur général, rattaché hiérarchiquement au président ou à la présidente, participe avec voix consultative aux réunions du CA et du Bureau pour éclairer les élus dans leur prise de décision et choix d'orientations en tenant compte des contraintes économiques, techniques et juridiques dont il a pu mesurer l'ampleur, grâce à une remontée d'informations des directions d'établissements et directeurs du Siège et à une veille d'informations provenant des pouvoirs publics et autres associations.

Le rôle du dirigeant salarié dans la gouvernance, *« c'est d'apporter un éclairage au conseil d'administration pour qu'il soit en capacité de prendre les meilleures décisions au regard de toutes [ces] évolutions-là et d'être les interlocuteurs privilégiés des instances de tutelle et de tarification. On est une sorte de fusible, de lien parce qu'on a la connaissance théorique et technique et on peut apporter tout cet éclairage-là pour que les choix politiques soient pris en toute connaissance de cause »*<sup>378</sup>. Le DG joue un rôle d'interface entre le politique et l'exécutif en s'assurant de la mise en œuvre des décisions prises par le CA : *« on est là pour faciliter l'action des administrateurs. Les professionnels que nous sommes, c'est de pleinement les éclairer pour leurs décisions. Et quand une décision est prise, c'est de pleinement mettre en œuvre la décision qui a été prise »*<sup>379</sup>. Mais surtout, de veiller à leur mise en application stricto-sensu et pas autrement, auprès de l'équipe de cadres de direction : *« Après moi, en tant que DG, je suis d'une grande exigence sur ça par rapport à mes directeurs ou mes directrices en leur disant :*

---

<sup>377</sup> Décret n°2007-221 du 19 février 2007 pris en application du II de l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de délégation et au niveau de qualification des professionnels chargés de la direction d'un ou plusieurs établissements ou services sociaux ou médico-sociaux. Ce décret prévoit qu'un document unique précise par écrit, les compétences et les missions confiées par délégation d'une personne physique ou morale gestionnaire à un professionnel assurant la direction d'un ou plusieurs établissements ou services sociaux ou médico-sociaux. La chaîne de délégation dans le management précise les délégations de pouvoirs et de signatures entre cadres et administrateurs à responsabilité (Président et DG, par exemple). Ce qui est également frappant dans ce décret relatif à la qualification des directeurs, illustrant, selon Marival (2011a, p. 270-271), l'isomorphisme normatif du secteur, c'est le basculement vers une culture plus technique voire technocratique au détriment d'une culture plus sociale ou éducative auquel ont contribué les réseaux de professionnels salariés, en ouvrant les profils au poste de direction à des candidats issus d'autres formations ou diplômes universitaires en management notamment, autres que le traditionnel « CAFDES », Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale.

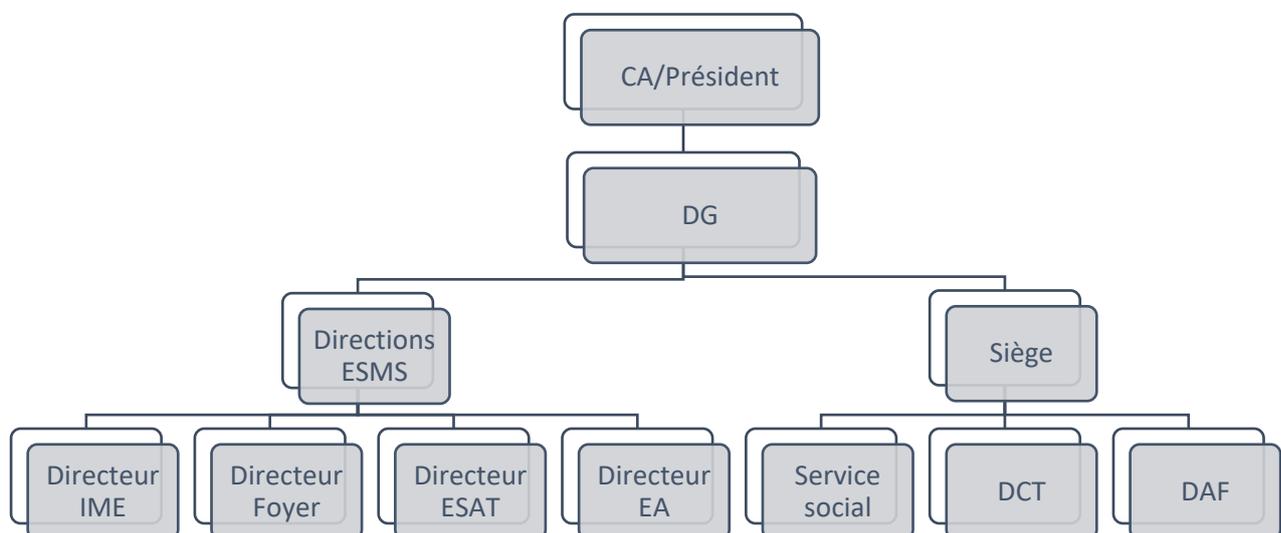
<sup>378</sup> ENT16-3-29.

<sup>379</sup> ENT6-7-25.

écoutez, c'est cette décision qui a été prise [et] qui relève du champ de compétences du CA. Après, il y a des décisions opérationnelles à l'intérieur du cadre du projet d'établissement qui évidemment, relèvent du champ de compétences et de délégation de pouvoir du directeur d'établissement mais alors là, c'est son terrain d'exercice, de responsabilités et de jeux entre guillemets »<sup>380</sup>.

Entre 1995 et 2011 comme l'illustre le schéma organisationnel ci-après (figure 20), l'Adapei de Loire-Atlantique a fonctionné avec en responsabilité directe du directeur général, une trentaine de directeurs opérationnels (directeurs d'établissement ou service) et fonctionnels (directeurs des fonctions supports du siège) avant une évolution de la structure organisationnelle vers une structure matricielle, une organisation territoriale relevant du croisement du territoire géographique (communes du département sur lesquelles se situent les établissements et services gérés) et des métiers de l'association, instituant une nouvelle ligne hiérarchique, une fonction de direction et coordination, la *direction de territoire*<sup>381</sup>. Ce modèle d'organisation présente l'avantage de la prise en compte de la logique de territoire qui va dominer les lois du secteur notamment avec la mise en place des ARS, de « s'inscrire sur une logique de parcours de vie de la personne handicapée et d'animation de territoire. Néanmoins l'hétérogénéité des modes d'accueil, la diversité des publics accompagnés et de leurs besoins peut rendre l'animation du territoire plus complexe car plus éloignée des modes organisationnels »<sup>382</sup>.

**Figure 20 : Structure organisationnelle de l'Adapei entre 1995 et 2011**



**Source :** Construction personnelle.

<sup>380</sup> ENT6-7-25.

<sup>381</sup> Chapitre 5.

<sup>382</sup> Guide Unapei : *Gouvernance des associations gestionnaires : les + de l'Unapei*, rubrique « Panorama des associations du Mouvement Unapei », p.16.

Nous venons de traiter de la construction du modèle de l'entreprise associative, « idéal-type » des associations gestionnaires faisant coexister bénévoles et salariés dans leur structure organisationnelle, en nous focalisant, en particulier, sur les acteurs exerçant une influence sur la gouvernance associative à savoir les administrateurs et les salariés à responsabilité. Nous discutons à présent de leurs représentations de la gouvernance et de la façon dont ils se coordonnent et la mettent en œuvre, entre articulation de volontés politiques et contraintes gestionnaires **(3.)**.

### 3- Discussions des représentations de la gouvernance par les dirigeants bénévoles et salariés

Dans cette troisième et dernière partie du chapitre, nous discutons de ce qui fait la spécificité de la gouvernance des associations, à savoir, l'imbrication de ses dimensions politique et technique. L'une est incarnée par les dirigeants bénévoles et l'autre par les dirigeants salariés en lien avec les contraintes réglementaires et gestionnaires du fonctionnement des associations. Cette imbrication interpelle sur l'organisation et la répartition des relations de pouvoir entre ces acteurs clés du système de gouvernance. Partant de leurs représentations de la gouvernance **(3.1.)**, nous analysons la façon dont la gouvernance est mise en œuvre et organisée au sein des associations tout en situant le poids de ces acteurs dans le système de gouvernance **(3.2., 3.3.)**.

#### 3.1. La gouvernance associative, un exercice d'équilibriste

Pour introduire cette section, nous mettons en avant le sens que donne les acteurs associatifs à la gouvernance, en majorité, les salariés cadres (DT et DG) qui ont bien conscience d'être dans un système particulier d'organisation, largement qualifiée de « bicéphale » avec des attentes en termes de précision des missions des co-acteurs de la gouvernance associative, les notions de « dirigeance », échelle d'action des professionnels et de « gouvernance » pour les dirigeants bénévoles, étant de rigueur dans le secteur.

**La gouvernance : une dialectique d'idées entre bénévoles et professionnels dans un cadre délimité au CA et à la direction générale, à l'interface du CA, des directeurs et des équipes :**

**ENT5-6-16 :** « *C'est ce dialogue..., je pensais même dialectique entre les familles qui composent le CA, le relais qu'elles font elles-mêmes [auprès des] familles qui ne sont pas dans ces instances-là, et puis nous-mêmes directeurs qui, ... soit, on recueille des idées qui peuvent émerger du terrain... ou ce qu'on peut voir, ce qu'on peut repérer dans d'autres secteurs et qu'on fait remonter à notre direction générale qui elle, est l'interface entre le CA et nos équipes* » (DT Habitat).

**La gouvernance, c'est :**

**ENT18-1-3 :** « *Une mission collective assurée par un groupe de personnes organisé de façon bicéphale : une partie portant la dimension politique en l'occurrence des administrateurs et puis une autre partie portant la dimension stratégique, une direction générale. [...]. Donc comment allier la dimension politique avec la dimension stratégique, c'est ça la gouvernance* » (DT Vie Professionnelle).

**Ce qu'attendent les DT de la dimension politique de la gouvernance : *déterminer les axes de travail et la stratégie globale dont la mise relève de leurs compétences à eux.***

**ENT10-1-14 :** « *La gouvernance si on en parle sur le champ politique, c'est d'abord déterminer les axes de travail et la stratégie au niveau de l'association. Que les administrateurs nous donnent des orientations quant au développement ; ce qu'ils veulent faire pour que nous après, on ait sur le terrain, les coudées un peu plus franches et savoir effectivement là où on doit pouvoir aller pour qu'il n'y ait pas d'incohérences. Moi, c'est ce que moi j'attends effectivement de la gouvernance. C'est qu'ils définissent clairement le cadre et la visée pour l'Adapei 44 quoi. J'attends pas forcément de la part de la gouvernance de déterminer la façon, les moyens et ainsi de suite. Ça, c'est plutôt de notre ressort. C'est vraiment les axes politiques* » (DT Accueil médicalisé).

**Enfin, la mise en œuvre de la gouvernance associative consiste en l'action articulée des acteurs de ces dimensions politique et stratégique :**

**ENT6-1-1 :** « *la gouvernance dans l'association, c'est quand l'on parle de l'action de direction des dirigeants élus et par ailleurs de la dirigeance [...] de l'action des dirigeants salariés. Evidemment, les deux étant très imbriqués, très articulés [...]. On utilise le double mot [gouvernance et dirigeance] ... pour bien clarifier, renforcer les rôles et les prérogatives de chacun et la nécessaire complémentarité de celles-ci* » (DG Adapei-Aria 85).

Ainsi, le néologisme de « **dirigeance** »<sup>383</sup> employé en management stratégique d'entreprise et qui recouvre les fonctions du *top executives* (direction générale, directoire, comité exécutif, comité de direction), s'est diffusé dans les associations employeuses via les consultants et formateurs en management pour y désigner la direction générale ou direction d'association et ses instances (comité de direction, comité stratégique, conseil de direction...). La notion est reprise et revendiquée par de nombreux cadres du secteur comme l'échelle d'action des professionnels occupant des fonctions de direction. Dans les associations, elle correspond, selon Noble et Bouffin (2015, p. 144) : « *aux missions confiées et déléguées aux directeurs généraux par le CA dans le cadre de la gouvernance associative* » et représente le « *niveau de mise en œuvre du projet politique et de sa traduction stratégique,*

<sup>383</sup> Ce concept a été avancé dans les années 1998 par le sociologue Renaud Sainsaulieu et d'autres chercheurs en sciences de gestion puis confirmé comme champ d'études en gouvernance d'entreprise depuis la publication en 2007, de l'ouvrage *Comité exécutifs : Voyage au cœur de la dirigeance* (Bournois et al., 2007).

*managériale, technico-clinique (lié à l'accompagnement) », les cadres de la direction générale et des territoires, ayant la charge de l'opérationnalité et de la mise en œuvre des orientations avec les équipes qu'ils animent.*

L'enjeu, « *c'est [donc] que [ces] professionnels se sentent en lien avec les plus hautes instances de la gouvernance* »<sup>384</sup> « *et qu'appartienne réellement à l'exécutif composé du DG, des DT, des responsables d'établissement et chefs de service, la façon de mettre en musique les orientations politiques* »<sup>385</sup> ; « *tout en limitant les écarts ; chacun a sa place, [dans] son rôle* »<sup>386</sup> *pour préserver l'exécutif et éviter de mélanger l'aspect politique et l'aspect éducatif.* Autrement dit, ne pas prendre pour des orientations politiques, des points de vue émis par le/la président (e) ou des administrateurs qui auraient tendance à empiéter sur l'aspect gestionnaire »<sup>387</sup>.

Ce qui préoccupe les membres de l'exécutif, ce sont « *ces glissements qui peuvent s'opérer* »<sup>388</sup> et qui « appellent » vigilance, mise en place d'instances claires et délimitation des places et limites de chacun (tant parents-administrateurs que professionnels) dans l'association, comme l'exprime ce directeur de territoire : « *[...] la question qui se pose dans ce genre d'association où les parents sont aussi les parents des résidents (...), il y a des fois des glissements qui peuvent s'opérer et là (...), il faut qu'on soit très vigilant. Quand il y a des administrateurs qui ont leurs enfants dans les établissements, il faut que chacun reste à sa place. Et si un administrateur questionne sur quelque chose qu'il n'y a pas lieu de questionner quand il vient chercher son enfant, son adulte, là il faut qu'on soit très vigilant nous salariés. Que les choses soient très claires et qu'il y ait des instances pour ça. Que ce soit le Bureau, le Conseil d'Administration, le CVS, [...], il faut qu'on soit très vigilant parce qu'il y a des parents [qui] peuvent avoir une place ou se donner une place d'employeur* »<sup>389</sup>.

Or, juridiquement, la fonction d'employeur relève du Conseil d'Administration représenté par le ou la président (e) que dans certaines associations, nombre de salariés « *peuvent ne jamais avoir rencontré* »<sup>390</sup> ou n'en ont même pas conscience puisque la fonction employeur se trouve « éclatée » en interne en différentes strates et délégations de responsabilité<sup>391</sup> (DG, DRH, DAF, Directeurs d'ESMS). Entendons-nous bien, notre intention n'est pas ici d'affirmer que les parents-administrateurs ont tous les droits au nom du collectif du CA, de s'immiscer dans la gestion des établissements mais

---

<sup>384</sup> ENT5-9-19.

<sup>385</sup> ENT10-2-1.

<sup>386</sup> ENT5-9-19.

<sup>387</sup> ENT10-2-1 et pour le passage en italique en bleu, en amont.

<sup>388</sup> ENT11-9-1.

<sup>389</sup> ENT11-9-1.

<sup>390</sup> Devetter et al. (2019, p. 59) rapportent les résultats d'enquêtes de terrain dans les secteurs médico-sociaux (Devetter et al., 2017) révélant cette réalité autour de la fonction employeur.

<sup>391</sup> Devetter et al. (2019, p. 66).

de rappeler cette réalité autour de la fonction employeur dont peut être également ignorant le CA. Et ce directeur poursuit, conscient du positionnement des uns et des autres sur cet impératif de situer les places de chacun : « *Moi en fait aujourd'hui, celui qui m'emploie par délégation, c'est le directeur général. Si je suis convoqué par la présidente par exemple, j'en fais information à mon DG. [...]. Il faille que les choses soient pensées. [...] je trouvais important que les places de chacun soient vraiment mises en place et puis, qu'il n'y ait pas en fait de "à côté" entre guillemets. [...]. Donc, dès que je trouve qu'il y a quelque chose qui se passe d'un point de vue militant, j'en informe [le] directeur général. Pour moi, ça permet vraiment [...] la place des uns et des autres. Pour que tout le monde puisse vivre dans la même association, je pense qu'il faut [que] ces limites-là, elles soient vraiment fortes, d'autant plus que c'est une grosse association* »<sup>392</sup>.

Définir la position et le rôle de chacun dans l'organisation semble d'autant plus crucial que des tensions peuvent advenir entre administrateurs et salariés autour de cette fonction d'employeur qui incombe aux administrateurs bénévoles avec, notamment, des risques de confusion des rôles entre salariés et bénévoles, une dérive gestionnaire (un directeur PDG, des administrateurs ou un président gestionnaire(s)) et une perte de sens du projet politique liée aux contraintes de financement et à l'absence de temps et d'espaces d'acculturation réciproque entre salariés et bénévoles<sup>393</sup>. D'où l'importance de la collaboration entre niveaux politique et gestionnaire dans une association qui a fait le choix de ne pas déconnecter l'un de l'autre. C'est-à-dire en tant qu'association gestionnaire, le/la président(e) de l'Adapei de Loire-Atlantique joue en premier lieu, un rôle politique permettant la représentation de l'association dans les institutions départementales, de s'assurer du fonctionnement régulier de l'association pour lequel « *il faut absolument [travailler] avec les professionnels parce qu'en tant qu'administrateur, vous ne pouvez pas être spécialiste de la gestion. Donc, il faut forcément que la présidence travaille avec le DG. Et il faut qu'il y ait une bonne relation pour qu'après les professionnels, ils mettent en place la politique choisie par l'association* »<sup>394</sup>. Les dirigeants bénévoles sont soucieux d'avoir un « *conseil d'administration [qui] soit en cohésion, cohérence par rapport à l'avancée « du technique » parce que « le technique » avance à grand pas* »<sup>395</sup>.

Le modèle de gouvernance des associations gestionnaires de type Adapei repose alors sur la définition des périmètres de chacun et d'une zone de partage et d'interdépendance entre dirigeants bénévoles

---

<sup>392</sup> ENT11-9-1.

<sup>393</sup> Neveu (2015) explore les tensions autour de la fonction employeur des administrateurs bénévoles, à partir d'une enquête au sein de centres sociaux, et pointe les besoins de formation des administrateurs à la fonction d'employeur (sur le double pilotage et la conciliation de la gestion et du développement du projet social et politique afin d'améliorer les conditions de travail des salariés), les transformations des formes d'engagement (difficulté de renouvellement des CA, questions de motivation en raison de la dimension « gestionnaire »).

<sup>394</sup> ENT36-20-30.

<sup>395</sup> ENT38-1-1.

et salariés, un équilibre a priori, naturel mais pas des plus faciles à trouver entre valeurs militantes et exigences gestionnaires : « *C'est un enjeu majeur que de repérer, d'identifier le périmètre à partager et c'est là où les deux parties vont travailler ensemble. Chacun ayant sa liberté entre guillemets, c'est là tous les enjeux d'équilibre, de gouvernance ; chacun ayant son autonomie normalement sur son périmètre sauf évidemment sur cette partie-là, où on est dans l'interdépendance des deux parties. Et c'est ça qui doit fonctionner évidemment. [...]. L'équilibre, c'est effectivement [la] capacité d'autonomie de chacune des parties et par contre, un périmètre bien délimité, bien défini dans lequel s'installe, s'instaure des collaborations, des coopérations, etc. etc.* »<sup>396</sup>. En gros, « que politique et exécutif se nourrissent mutuellement dans cet espace commun pour préserver *le sablier* [l'organisation sablier] en évitant les switches entre des administrateurs et certains responsables d'établissement qui squeezen la présidente, le DG, les DT<sup>397</sup> ; l'organisation sablier « *permet de tenir une certaine cohérence au niveau associatif* »<sup>398</sup> et c'est ce que nous analysons dans la section suivante.

### 3.2. L'organisation sablier, mythe ou réalité d'une gouvernance partagée

Elaboré par l'Adapei de Loire-Atlantique, le schéma suivant (figure 21) représente montre un modèle d'organisation sablier d'une association (pyramide inversée, haut du sablier) gestionnaire (pyramide classique, bas du sablier) avec au centre, un exécutif (au goulot des deux pyramides) qui relie les niveaux politique et gestionnaire de l'organisation. L'association, à travers ses instances politiques (AG, CA, Présidence et Bureau) organise de manière descendante, les « délégations et contrôles » vers l'exécutif (direction générale) et les autres niveaux de la structure managériale (direction, encadrement). Le pavé « Démocratie participative » illustre par une flèche à double sens, le mouvement « d'aller-retour » en termes d'informations entre le niveau « association » et le niveau « gestionnaire ». Les instances associatives « débattent, sanctionnent et déterminent la politique », l'exécutif « exécute et représente » les salariés au niveau politique et par voie de délégation aux directions opérationnelles et fonctionnelles/supports, organise la déclinaison et « l'exécution » de la politique définie plus haut.

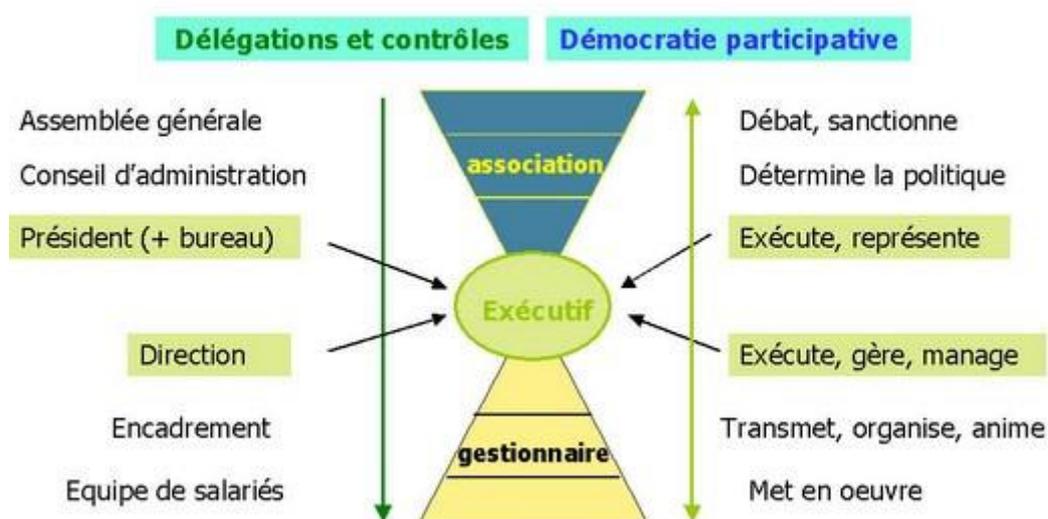
---

<sup>396</sup> ENT8-2-4.

<sup>397</sup> ENT10-3-17.

<sup>398</sup> ENT10-11-19.

**Figure 21 : Organisation sablier, représentation de la gouvernance selon l'Adapei de Loire-Atlantique**



**Source :** Site internet de l'Adapei de Loire-Atlantique.

Cette représentation de l'organisation sablier par l'Adapei de Loire-Atlantique est assez discutable. Selon les dires de nombre de salariés que nous appuyons aussi, ce schéma interne ne traduit pas réellement les dynamiques, les passerelles et transversalités qui existent entre les niveaux politique et technique de l'association. S'il a l'avantage d'être clair et synthétique et d'informer sur sa structure pyramidale, il présente tout de même tous les travers d'un schéma ; c'est-à-dire une représentation figée sur laquelle rien que la déclinaison des termes est critiquable, insuffisante et assez réductrice des missions et responsabilités de chacun au regard de la complexité des associations gestionnaires. Les salariés ne font pas qu'exécuter, ils impulsent des idées, débattent, réfléchissent et sont consultés sur des projets tout comme les personnes accompagnées<sup>399</sup>. En outre, ils travaillent en commissions transversales avec les administrateurs ainsi qu'en séminaires cadres/administrateurs.

Dans la réalité du terrain, les salariés ressentent la structure pyramidale dans « *l'application des normes et des règles certes, [mais il y a aussi] beaucoup de choses dans la co-construction. Tout ce qui est conduit dans l'organisation, la mise en œuvre, on n'est absolument pas pyramidal dans la majorité des établissements. La culture médico-sociale est une culture assez aplatie* »<sup>400</sup>. Tel qu'il est représenté, ce schéma renvoie l'image d'une gouvernance verticale et descendante qui ne prend pas en compte l'environnement de l'association et encore moins le caractère systémique de sa gouvernance. Cette représentation n'incarne pas non plus la porosité et la transversalité entre les niveaux politique et

<sup>399</sup> ENT2-10-25.

<sup>400</sup> ENT4-11-6.

gestionnaire de l'association et « *n'illustre pas non plus vraiment la démocratie participative, avec un grand absent de ce schéma-là, la personne accompagnée* »<sup>401</sup>.

Ainsi, il existerait un fossé entre la représentation théorique de l'organisation sablier et les pratiques concrètes de l'association où salariés et personnes accompagnées sont associés aux différents projets et réflexions avec les bénévoles. Mais pour autant, participent-ils pleinement à la gouvernance de l'association ? Peut-on dire que l'organisation sablier favorise une gouvernance « partagée et coconstruite » entre ces parties prenantes internes ? Déjà au niveau de l'exécutif, des dysfonctionnements ont été pointés. Représenté par la direction générale et par délégation en cascade, l'équipe de cadres de direction, l'exécutif ou la dirigeance associative, rappelons-le, constitue le niveau de coordination et lieu d'élaboration et de prise des décisions de mise en œuvre des orientations politiques définies en CA. Le pouvoir de décision y serait concentré au niveau de la direction générale, « *il y a besoin d'une gouvernance partagée* »<sup>402</sup> et cette nouvelle gouvernance que réclament les directeurs, « *c'est pas le DG qui est tout seul. C'est le directeur général et véritablement des directeurs métiers sur l'Adapei 44 dans son ensemble et qui soient des vrais référents, qui soient aussi une espèce de pare-feu entre le DG et les professionnels de terrain* »<sup>403</sup>.

D'un point de vue théorique, l'organisation sablier montre une gouvernance descendante et linéaire, ce qui dans la pratique ne peut être nié puisque la décision finale demeure du ressort du Conseil d'Administration ou de la Direction Générale selon les cas, mais c'est dans le processus de construction des sujets menant à la décision que sont associées, en diverses étapes, les autres parties prenantes internes (salariés et personnes accompagnées).

Nous proposons un nouveau schéma à l'association pour représenter sa gouvernance interne (figure 22) :

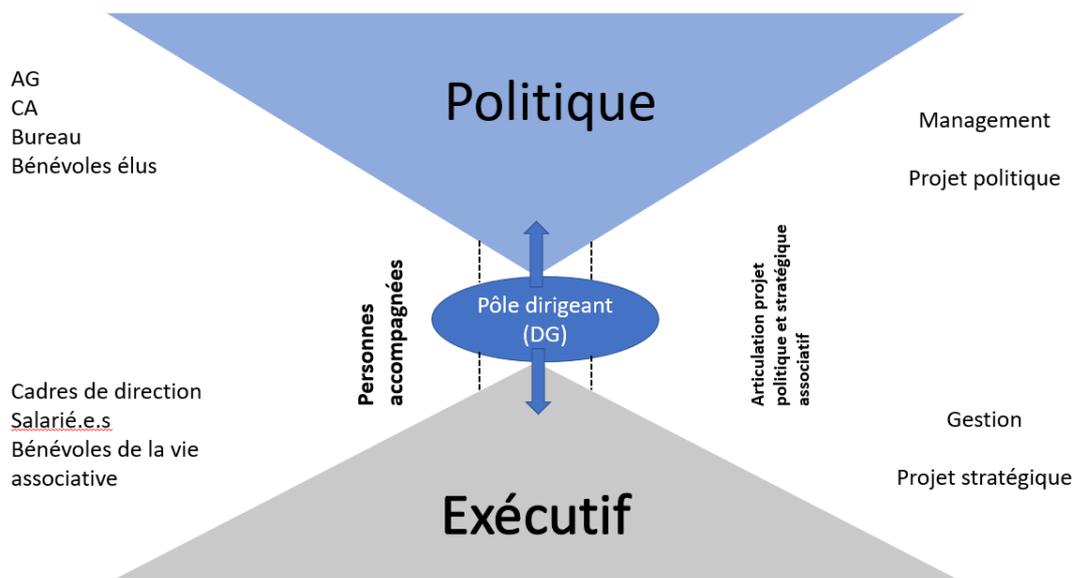
---

<sup>401</sup> ENT3-27-21.

<sup>402</sup> ENT7-17-16.

<sup>403</sup> ENT7-14-8.

**Figure 22 : Schéma de la gouvernance interne d'une association gestionnaire**



**Source :** Construction personnelle.

La déclinaison « association » pour le haut du sablier » et gestionnaire » pour le bas du sablier faite par l'Adapei, ne nous semble pas logique puisque l'association représente le tout, le caractère « gestionnaire » n'étant que l'une de ses caractéristiques. Nous avons ainsi préféré, opter pour les niveaux politique et exécutif pour représenter les deux structures pyramidales de l'association gestionnaire. Le niveau « politique » regroupe les instances associatives (AG, CA, Bureau) et leurs membres, les bénévoles élus qui « portent » le projet politique de l'association et en assurent le management tandis que l'aspect gestionnaire<sup>404</sup>, opérationnel et de pilotage du projet stratégique, relève du ressort des membres de l'exécutif. Exécutif dont on peut nous reprocher l'emploi du terme mais qui ne nous paraît pas réducteur du rôle important que joue les acteurs salariés et bénévoles de la vie associative, des bureaux de sections territoriales dans la gouvernance de l'association d'autant que sans eux, l'association ne pourrait fonctionner. La direction générale, à l'interface des deux structures fait le lien entre elles, comme précédemment indiqué. Parmi les attentes des salariés sur un schéma représentant la gouvernance, la porosité et la transversalité, sont ici, matérialisées par les traits pointillés du sablier et les flèches du haut vers le bas, qui démontrent l'articulation nécessaire entre les projets politique et stratégique ; les personnes accompagnées sont aussi positionnées entre les deux structures. En revanche, à ce stade de l'analyse et de représentation de la gouvernance interne, il nous semble prématuré de faire apparaître l'environnement ou encore le caractère

<sup>404</sup> Nous renvoyons le lecteur au chapitre 1 sur l'analyse critique que nous faisons du management et de la gestion dans les associations.

systémique de la gouvernance, les deux pourront intervenir dans une proposition ultérieure de modèle de gouvernance associative intégrant l'interne et l'externe dans le système global.

Nous achevons cette troisième partie discursive du chapitre, par un volet important à prendre compte, la relation entre président et directeur général, considérée comme le point névralgique à l'équilibre de l'organisation sablier et à la cohérence de la gouvernance associative. Comment ces deux acteurs clés formalisent et régulent-t-ils leur relation de travail, de coordination et d'évaluation ? **(3.3.)**.

### 3.3. Coordination et évaluation : le binôme Président/DG dans la gouvernance associative

Président et DG représentent le socle fondamental de la cohérence de fonctionnement de l'association et de l'équilibre de l'organisation sablier, à travers leur positionnement au sommet stratégique de l'organisation. Au-delà du partage de valeurs fondatrices entre ce binôme, il se joue l'édifice même de l'association dont la « tête » doit fonctionner pour porter les autres « membres du corps » comme l'exprime ici, le DG de l'Adapei 35 : *« Pour ce qui nous concerne, je pense qu'on est quand même dans la même vision et philosophie de la vie. Sans doute, je crois dans la même relation respectueuse et c'est assez simple. Et puis, on sait se dire les choses. [...] Mais au-delà du bon fonctionnement à deux, c'est toute l'image de l'association. Et c'est aussi toute la garantie pour les salariés que la tête n'est pas trop instable ou en difficulté et (...) dans les retours que l'on a, alors s'agissant des associatifs comme des professionnels de l'Adapei [35], on voit bien qu'ils ont confiance dans la tête de l'association. Alors, je ne dis pas qu'ils trouvent que tout ce que l'on fait est bien ou pas [...] mais, ils ont quand même affaire à une tête solide par rapport à l'association, et c'est plutôt rassurant pour eux »*<sup>405</sup>. La frontière semble tenue entre ce duo politico-stratégique, il est question d'être bien séparé dans ses fonctions respectives tout en étant complémentaire là où il le faut et, en cela, les champs d'intervention de chacun, précisés et clarifiés<sup>406</sup> par les niveaux de délégations et les éléments de balisage tels que le projet associatif et les statuts, structurent les modalités relationnelles et minimisent les risques de perturbations<sup>407</sup>.

Le binôme Président-DG se coordonne donc au sein d'un espace politico-stratégique dédié, en organisant des temps de rencontre, d'échanges et de coordination de leurs actions. Cet espace constitue au sens de Noble et Bouffin (2015, p. 152), *« un espace de réflexion et de conception conjointes, institué et régulé dans le temps, qui dans son versant descendant, ouvre l'espace politique à la direction générale par une vision distanciée de l'opérationnel et dans son versant ascendant,*

---

<sup>405</sup> ENT38-14-17.

<sup>406</sup> ENT38-13-31.

<sup>407</sup> ENT38-14-17.

*permet d'abonder le degré de professionnalisation du politique »* et peut être considéré comme une instance de régulation de ces fonctions et d'aide à la décision du CA. Peu importe les appellations, « *les rendez-vous du haut, le temps de coordination hebdomadaire* », on constate que ces moments de concertation entre Président et DG participent à la préparation des décisions du CA et du Bureau. Les rendez-vous du haut de la présidente et du DG de l'Adapei 44 sont utiles, par exemple, à l'établissement de l'ordre du jour et à l'examen des sujets à y mettre, en concertation : « *je ne présente généralement pas en Bureau ou au CA quelque chose sur lequel, le DG et moi-même, on ne serait pas d'accord. [...]. On essaye d'avoir... ce qu'on appelle les rendez-vous du haut, où voilà on fait le point [...]; ce qui permet sur des sujets qu'on va amener, d'abord en Bureau, ensuite en Conseil d'Administration, de les poser, de voir si on est sur la même longueur d'onde parce que ce n'est pas très agréable de ne pas se retrouver sur la même longueur d'onde. Mais bon, pour lui comme pour moi, ça peut arriver* »<sup>408</sup>.

Le temps de coordination hebdomadaire permet d'amener des sujets « *qui nécessitent du partage d'informations ou d'élaboration ensemble* »<sup>409</sup>. Dans ce creuset, le DG amène des dossiers par anticipation, par exemple, le schéma directeur des systèmes d'information qui arrivera à maturation au Bureau puisque discuté en amont avec la présidence, comme nous l'indique, le DG de l'Adapei 85 : « *on prépare un peu les grandes décisions, où on échange un peu sur les sujets un peu sensibles ou une situation qui peut être très précise ou très ponctuelle. Donc voilà, des temps comme cela, préventifs* »<sup>410</sup>. Cet espace favorise l'élaboration et la conception de projets dans « *un climat d'échanges et de confiance* »<sup>411</sup> mais aussi des moments de régulation entre les fonctions politique et technique par ces « *temps préventifs, de mise au point* »<sup>412</sup>, « *de concertation, d'échange* »<sup>413</sup> où l'on « *s'autorise à tout se dire, on s'invite à tout se dire mais une fois qu'on a quitté ce moment-là, chacun reprend sa place* »<sup>414</sup>.

Deux autres dimensions importantes de cet espace de stabilisation du binôme Président/DG consistent en l'information réciproque aux problématiques de gouvernance et de l'exécutif, puis le contrôle et l'évaluation des actions engagées dans le cadre du projet associatif (Noble & Bouffin, 2015, p. 150). Ainsi, Président et DG « *font un point permanent sur l'actualité de l'association, que ce soit sur le plan*

---

<sup>408</sup> ENT1-18-7.

<sup>409</sup> ENT6-14-3.

<sup>410</sup> ENT6-14-3.

<sup>411</sup> ENT21-4-10.

<sup>412</sup> ENT32-5-31.

<sup>413</sup> ENT38-13-31.

<sup>414</sup> ENT21-4-10.

*opérationnel, la vie des établissements, les difficultés rencontrées et [...] sur l'aspect politique, voir un peu ce qui se traduit au niveau national, les orientations »<sup>415</sup>.*

Cette troisième partie du chapitre fait discuter entre elles, en trois sections, les représentations de la gouvernance par les dirigeants bénévoles et salariés, ce qu'ils en attendent et la façon dont ils la construisent, autour de l'organisation dit « en sablier ». Elle se termine par l'étude des relations entre le couple bicéphale (Président/DG) en interrogeant les mécanismes de coordination et de régulation entre eux pour se prémunir des risques d'asymétrie d'information et de déphasage dans les lignes directrices.

---

<sup>415</sup> ENT21-4-10.

## Conclusion au chapitre 4

Ce chapitre a mis en lumière la gouvernance par les acteurs internes en analysant de manière longitudinale, les relations entre dirigeants bénévoles et salariés de l'Adapei de Loire-Atlantique. Resituant chacun de ces acteurs dans le système de gouvernance, il interroge leurs sources de motivation et d'engagement, leurs rôles et responsabilités ainsi que la façon dont ils conçoivent la gouvernance et y recherchent une cohérence entre l'organisation et le projet politique associatif. Nous avons identifié des transformations dans les fonctions de gouvernance en l'occurrence du côté des bénévoles et posons dans cette synthèse conclusive, les problèmes théoriques qui en découlent :

- **Du côté des dirigeants bénévoles** : des difficultés de renouvellement liées à la technicité des sujets traités par les instances de gouvernance, une baisse de l'engagement bénévole à la base qui impacte « le haut de la chaîne » puisque les administrateurs élus sont issus des sections territoriales (comme présenté au chapitre 3) ; un enjeu de formation des administrateurs pour accroître leur montée en compétences et des perspectives d'élargissement des CA à des profils spécifiques (quid de ces profils et de la volonté réelle d'une gouvernance parentale de s'ouvrir à d'autres parties prenantes qu'elles soient internes ou externes) ;
- **Du côté des dirigeants salariés** : il ressort comme enjeu de gouvernance, le risque de perdre de vue le projet politique face à la complexification de l'accès au financement et des contraintes qui y sont afférentes ;
- **Au niveau de ces deux acteurs** : nous identifions, la question de la légitimité de chacun pouvant générer des tensions, l'enjeu de concilier le projet politique et les impératifs gestionnaires pour la cohérence institutionnelle que doit rendre possible la gouvernance ; les conditions de la participation des autres salariés et des personnes accompagnées à la gouvernance.

Le prochain chapitre (chapitre 5) qui ouvre la partie III du manuscrit, poursuit les réflexions autour de la gouvernance interne mais pas exclusivement puisqu'il intègre, une variable importante, celle du territoire comme prisme d'analyse de la gouvernance, dans une sorte de dialectique entre l'endogène et l'exogène.

## Conclusion à la partie II

Cette deuxième partie du manuscrit qui s'achève, a cherché à analyser la gouvernance de l'Adapei de Loire-Atlantique dans sa composante interne.

Dans le **chapitre 3**, nous avons procédé à l'examen critique de son cadre formel, ce qu'on pourrait nommer, la gouvernance statutaire. Elle repose sur un fonctionnement des instances de gouvernance (AG, CA, Bureau) dans le respect des statuts, du règlement général, plus globalement dans le respect de la loi 1901. Nous avons pu voir que la gouvernance statutaire de l'Adapei de Loire-Atlantique est de type parental à l'image des fondateurs de l'association et des principes du mouvement parental promu par l'Unapei (une composition du CA à au moins 2/3 de parents). Ces derniers veillent au respect de ce cadre en actualisant, en réaménageant ces documents institutionnels selon les besoins de l'association. Le regard porté au cadre informel de la gouvernance a révélé des pratiques concrètes et principes qui finissent par s'intégrer à l'espace des outils formels de la gouvernance comme la mise en place de commissions ad hoc au conseil d'administration, la participation des personnes accompagnées à la gouvernance qui est moins rentrée, pour l'instant, dans l'habitude de toutes les associations du mouvement Unapei. Ainsi, s'il n'est pas fait d'obligation d'avoir un projet associatif régulièrement élaboré et renouvelé, le projet associatif devient un document formel et son renouvellement nécessite toute une procédure dans une grande association comme l'Adapei où la question n'est plus tant son renouvellement ou la vision et les ambitions qui y sont défendues mais la façon de le faire vivre durant 5 ans.

Le **chapitre 4** analyse les transformations des fonctions de gouvernance à partir du parcours des acteurs clés de la gouvernance interne de l'Adapei de Loire-Atlantique. Si le parent-administrateur hier, avait plus de marges de manœuvre dans la gestion des établissements ou pour concevoir un projet d'ouverture d'un établissement, aujourd'hui il fait face aux appels à projets, à des données financières « indigestes » ; bref à des contraintes. Le dirigeant salarié d'hier subit aussi les transformations du cadre réglementaire. Pour tous les deux, se pose donc la question de l'équilibre entre légitimité politique et légitimité technique, entre expertise parentale et expertise technique managériale gestionnaire autour de la gouvernance associative. Ce chapitre a donc interrogé pour chacune de ces parties prenantes, les motivations, rôles et responsabilités et a confronté leurs représentations de la gouvernance et leurs places dans le système de gouvernance de l'Adapei de Loire-Atlantique en ressortant les problèmes que cela posait.

La troisième partie du manuscrit sera consacrée à la composante externe de la gouvernance que nous allons appréhender dans les interactions de l'association sur son territoire d'intervention et plus largement, les modalités partenariales et relationnelles de cette gouvernance.

## Partie III : Les fondements et les modalités partenariales de la gouvernance associative

### Introduction à la partie III

L'objectif de cette troisième partie de la thèse est d'étudier les fondements et les modalités partenariales de la gouvernance associative pour, à terme, proposer un modèle de gouvernance associative répondant aux attentes des acteurs associatifs.

Elle comporte deux chapitres dont les objectifs et le plan de rédaction sont expliqués comme suit :

Le **chapitre 5** « *La gouvernance territoriale : la dimension oubliée des modèles de gouvernance* » propose une entrée par le « territoire » dans le questionnement de la gouvernance des associations souvent posées comme ancrées au territoire. Dans un premier temps, il rend compte de l'enracinement de l'Adapei sur le territoire de la Loire-Atlantique au regard de son modèle d'organisation interne (sections territoriales bénévoles et territoire professionnel-salarié). C'est ensuite au « faire territoire » et à la configuration de gouvernance territorialisée qu'il fait émerger, que s'attaque la seconde partie du chapitre.

Intitulé « Analyse longitudinale des relations aux pouvoirs publics », le **chapitre 6** entend procéder à une analyse fine et à travers le temps, des rapports entre associations et pouvoirs publics dans une perspective historique pour en comprendre les dynamiques et effets sur la gouvernance des associations. Le chapitre comprend quatre sections qui permettent une analyse approfondie de ces modalités relationnelles et partenariales. Démarrant par une mise en perspective historique dans le cadre de la construction des politiques sociales du handicap pour ce qui concerne la première section, la deuxième s'intéresse aux financements publics aux associations dont les transformations justifient les inflexions dans les modes de régulation publique pendant que la troisième parle de « coopérations interassociatives » et la dernière traite de la perception de chaque partie, associations et pouvoirs publics, sur leurs relations.

# Chapitre 5 : La gouvernance territoriale : la dimension oubliée des modèles de gouvernance

## Introduction au chapitre 5

Les associations émergent le plus souvent d'actions collectives dans un cadre de proximités, confortant l'idée de liens naturels, presque spontanés entre elles et leur territoire d'intervention. Plus qu'une question géographique au sens d'espace, de local, le territoire constitue une véritable problématique des organisations de l'ESS que tente de saisir divers travaux pluridisciplinaires en ESS (Bioteau et al., 2013; Demoustier & Richez-Battesti, 2010; Glémain, 2015; Glémain et al., 2010; Glémain & Bioteau, 2015)<sup>416</sup>. Nous inscrivant dans leur lignée pour mettre en avant nos apports à cette réalité scientifique de l'ancrage territorial, du territoire, de la territorialité, de la territorialisation des organisations de l'ESS, notre objectif dans ce chapitre est de redonner au territoire, sa place dans l'analyse de la gouvernance des associations et plus encore celles d'action sociale où la territorialisation n'est pas un fait nouveau<sup>417</sup>. Une intégration du territoire se justifie d'autant plus que l'association investiguée présente des formes d'organisation territoriale dans l'offre d'accompagnement aux personnes en situation de handicap du département.

Pour cela, le chapitre est constitué de deux parties. Une première partie empirique explicite la construction territoriale de l'Adapei de Loire-Atlantique, en partant de la genèse de son organisation sous forme fédérative, pour signifier son enracinement, pour ne pas dire ancrage au territoire de la Loire-Atlantique. C'est ensuite l'émergence d'une organisation territoriale professionnelle qui est présentée et discutée dans ses atouts et points de faiblesse. La seconde partie d'ordre théorique intègre ses éléments contextuels et discute de la façon dont le territoire peut représenter un niveau de mise en œuvre de la gouvernance d'une association. La méthodologie suit le même procédé que dans les chapitres précédents, et dans celui-ci, sont mobilisés non de manière exclusive, les verbatims fortement liés entre eux, du couple de concepts de second ordre « RH-Management ».

---

<sup>416</sup> Il s'agit de quelques références à titre indicatif (au regard de la littérature foisonnante existante). En effet, des ouvrages et numéros entiers de revue sont consacrés à l'ESS et au territoire. Nous pouvons citer, le volume 12 de la revue *Géographie, Economie, Société* (2010), intitulé « Les organisations de l'Economie sociale et solidaire : gouvernance, régulation et territoire », le numéro 296 en 2005 de la revue RECMA « Economie sociale et territoires » ou plus récemment, en 2020, le n°355 sur les dynamiques territoriales de l'ESS.

<sup>417</sup> En effet, la territorialisation de l'action sociale « a été une des premières fonctions d'Etat à avoir été territorialisée dès le milieu des années 60, avec la création des DDASS (Directions départementales des affaires sanitaires et sociales) en 1964, puis des circonscriptions d'action sociale en 1966, confortées par la circulaire de 1975 qui invite à mettre en place des structures de coopération des différents acteurs dans des espaces géographiques réunissant entre 50 000 et 70 000 habitants » Mondolfo P. (2002) cité par Moine et Sorita (2015).

## 1- « Le territoire », lieu d'institutionnalisation de l'utilité sociale de l'Adapei de Loire-Atlantique

Inscrite dans un espace géographique de proximité, l'Adapei développe des réponses locales à des besoins localisés émergents ou non pourvus de personnes en situation de handicap mental sur le territoire de la Loire-Atlantique. Ce caractère d'utilité sociale<sup>418</sup> reconnu<sup>419</sup> aux associations et plus largement aux organisations de l'ESS se rapporte aux effets et bénéfices de leurs actions sur la société, les territoires et les individus. Il s'agit de repérer ce qu'elles apportent à leur territoire d'implantation, les plus-values sociales, environnementales et sociétales générées par leurs activités, en vue de leur pérennisation. En quoi le territoire constitue-t-il le lieu d'institutionnalisation de l'utilité sociale des associations ? Pour répondre à cette question, nous nous intéressons aux dynamiques territoriales et relationnelles qui ont contribué à la création de l'Adapei sur le territoire de la Loire-Atlantique, à partir de deux modèles d'organisation territoriale qui coexistent au sein de cette association : l'organisation bénévole en sections territoriales **(1.1.)** et l'organisation territoriale professionnelle **(1.2.)**.

---

<sup>418</sup> Employée pour désigner et faire reconnaître les apports et spécificités des activités des associations et plus largement des organisations de l'ESS, la notion d'utilité sociale est apparue dans les débats socio-politiques en France, comme une forme de convention sociopolitique pour faire connaître l'originalité des associations par rapport aux autres secteurs privé lucratif et public, et donc, les faire bénéficier d'un régime fiscal dérogatoire (cf. Arrêt du conseil d'Etat du 30/11/1973 sur l'affaire de la clinique Saint-Luc. Ici, l'utilité sociale comme réponse aux défaillances du marché, s'appréhende dans « *le rapport au marché et aux solutions marchandes : moins chère que le marché ou remplaçant un marché absent* » (Gadrey, 2006, p. 239)). D'autres avis et instructions fiscales ont suivi (Avis CNVA du 15 juillet 1995 et instruction fiscale de 1998). En outre, le caractère d'utilité sociale des associations dans les secteurs tels que le sport, la culture, l'éducation, l'environnement et les services de proximité a été reconnue dans le cadre des politiques d'emploi. Il s'agissait pour l'Etat, de répondre à des besoins collectifs non satisfaits par le développement d'activités créatrices d'emplois pour les jeunes correspondants à des besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale et non plus d'utilité collective, en référence aux statuts des « structures ciblées » (Gardin et al., 2017). Comme réponse à l'absence de prise en charge par l'Etat, l'utilité sociale peut être considérée comme dérivée de l'intérêt général dans la mesure où elle concerne un champ d'activité plus étroit que l'intérêt général (Euillet, 2002).

<sup>419</sup> L'utilité sociale des organisations de l'ESS est reconnue au centre de la définition de l'identité de ces organisations par la loi ESS du 31 juillet 2014 qui pose les conditions pour qu'une OESS soit d'utilité sociale. En amont, la définition de ce concept difficile à figer dans une définition univoque, a fait l'objet d'une longue construction dans la littérature, avant qu'un certain consensus ne se dégage sur une définition, à partir de ses cinq dimensions constitutives : « *Est d'utilité sociale, l'activité d'une organisation de l'économie sociale [et solidaire] qui a pour résultat contestable et, en général pour objectif explicite, au-delà d'autres objectifs éventuels de production de biens et de services destinés à des usagers individuels, de contribuer à des objectifs collectifs ou sociétaux (ou « bénéfiques collectifs ») dont les principaux sont les suivants : la réduction des inégalités économiques et sociales, y compris par l'affirmation de nouveaux droits ; la solidarité (nationale, internationale ou locale : le lien social de proximité) et la sociabilité ; l'amélioration des conditions collectives du développement humain durable (dont font partie l'éducation, la santé, la culture, l'environnement et la démocratie)* » : voir les travaux de Gadrey (2004, 2006, p. 278) et de Gardin et al. (2017).

## 1.1. Sections territoriales, identification d'une échelle territoriale bénévole de gouvernance

L'engagement de parents, familles et amis concernés par le handicap mental fonde le socle commun de l'émergence, en France, des associations de type « Adapei ». Nous examinons dans un premier temps, ces parcours de regroupements en associations et en sections territoriales de parents désireux d'ouvrir la voie à des réponses sociales adaptées aux attentes et besoins spécifiques de leurs enfants handicapés, à travers le mouvement parental de l'Adapei de Loire-Atlantique (**1.1.1.**), ensuite le modèle d'organisation bénévole en sections territorialisées et ses rapports à la gouvernance associative (**1.1.2.**) et enfin, sa viabilité (**1.1.3.**).

### 1.1.1. Historique de l'organisation fédérative de l'Adapei de Loire-Atlantique

A l'origine de l'Adapei se trouvent, les Papillons Blancs de Nantes, première association de parents d'enfants handicapés mentaux en Loire-Atlantique constituée autour de quelques parents et d'une institutrice ayant ouvert, dans les années 1950, un centre psychopédagogique accueillant près de 25 élèves de 6 à 16 ans, suivi par l'ouverture d'un petit atelier de menus travaux de serrurerie ou de petite menuiserie pour les jeunes. C'étaient les prémices de l'IMP (Institut médico-pédagogique) et de l'IMPRO (Institut médico-professionnel). En 1954, la philosophie des pionniers était de « *procurer aux familles par tous moyens des possibilités éducatives pour leurs enfants et que dans chaque région, [autour de Nantes] un groupe Papillons Blancs puisse trouver et prendre sa place [...] pour l'intérêt des familles et des enfants qui auront la possibilité de créer et d'avoir à proximité aux moindres frais les activités et moyens éducatifs nécessaires* » (Bouffet & Adapei 44, 2005, p. 15). La politique de l'association était alors de regrouper, de fédérer et de rassembler l'ensemble des parents concernés autour de la même cause, celle de développer des solutions éducatives à leurs enfants handicapés. Après la constitution légale de l'association en avril 1955, la mobilisation parentale au niveau de Nantes consistait à déployer des dispositifs d'entraide et de solidarité envers les parents venant se faire connaître auprès de l'association, des dispositifs d'information par la tenue de permanences et l'ouverture en 1964, d'un Secrétariat, à la maison des familles rue Kervégan à Nantes. Les petites annonces de regroupement, les Assemblées Générales annuelles, rameutaient du monde avec une soixantaine de familles participantes à l'AG de 1963. Le mouvement se développait à Nantes avec l'ouverture d'un atelier occupationnel de sous-traitance pour les jeunes adultes, le recrutement d'une institutrice, des mères de famille s'improvisant monitrices-éducatrices. L'augmentation des demandes de prise en charge conduisit à l'acquisition sur fonds propres, du château de la Bauche-Rouet entièrement rénové par les parents-fondateurs qui accueillera le premier IME (composé d'un IMP et IMPRO) de l'association, l'IME des Sorinières ouvert en 1964.

La politique de couverture de l'ensemble du département des Papillons Blancs de Nantes, s'exprimait par le portevoix du président et du trésorier, « *personnes ressources pour la création de sections nouvelles, totalement soutenues par les parents* » (Bouffet & Adapei 44, 2005, p. 28). Durant les années 1960 et ce, jusqu'à 1975, une organisation en « sections territoriales » s'est dessinée à travers la mobilisation collective de parents « sans solution » dans des zones géographiques du département, et, encouragée par le groupe de parents de Nantes à se constituer en association pour créer un ou des établissements de proximité pour leurs enfants déficients intellectuels. L'Adapei de Nantes, en qualité de centre associatif, offrait aux porteurs de projets dans les territoires, son soutien politique, opérationnel et fonctionnel, une adhésion pour les sections qui le souhaitaient mais aussi la possibilité d'assurer la gestion des établissements ainsi créés. Parallèlement aux créations d'établissements dans Nantes et son agglomération initiées par les parents administrateurs du siège associatif, des groupements locaux de parents se constituaient en association puisque le président de l'association sillonnait le département pour rencontrer les familles qui se faisaient connaître, les informer et susciter la création de groupes locaux, les futures sections de l'Adapei de Loire-Atlantique. Les premiers équipements médico-sociaux à Ancenis, Châteaubriant, dans le Pays de Retz ou encore à Blain ont donc suivi ce schéma, comme le montre le tableau 35 ci-après, qui retrace les années de création des sections, leur projet initial et les premières ouvertures d'établissements et services dans ces communes du département de Loire-Atlantique.

**Tableau 35 : Les sections à l'origine de l'organisation fédérative de l'Adapei de Loire-Atlantique**

Section	Année de création et Projet initial	L'offre d'équipements sur la section, les premières années
Section du <b>Pays d'Ancenis</b>	Création en septembre 1963  Projet : Regroupement de quelques familles du pays d'Ancenis (Couffé, Varades...) désireux d'ouvrir une garderie d'enfants	1965 : Ouverture en octobre, d'une section IMP (agrément pour jeunes de 6 à 20 ans) sur un terrain acquis par les familles elles-mêmes ; 1969 : Ouverture d'une section IMPRO pour jeunes de 14 à 20 ans ; 1974 : Ouverture d'un CAT pour assurer la continuité des parcours des jeunes sortant de l'IMPRO ; 1987 : Création de services d'hébergement et d'accompagnement pour adultes handicapés
Section <b>Châteaubriant</b> , anciennement, <i>l'association castelbriantaise de parents d'enfants handicapés mentaux</i>	Constitution en décembre 1964  Projet : Garderie de 5-6 enfants déjà accompagnés par une ex-institutrice	1965 : IME Les Perrières de Châteaubriant : obtention d'agréments provisoires en février et juillet, pour 15 enfants de 6 à 14 ans ; 1967 : Ouverture en septembre, de l'IMPRO ; 1973 : Création en octobre du CAT, « Les ateliers de la Mée » pour jeunes handicapés à partir de 20 ans ; 1978 : Ouverture d'un SESSAD pour enfants lourdement handicapés ; 1982 : création d'un service de placement familial adapté aux réalités du territoire (difficultés d'emploi, familles précaires, enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance)
Section du <b>Pays de Retz</b>	Constitution de la section en 1968  Projet : Création d'un IMP par 15 familles environ	1968 : Ouverture d'un IMP en octobre dans le château de Frossay, entièrement loué et rénové par les parents ; 1975 : Ouverture de l'IME les Barbussières à St Hilaire de Chaléons, commune située au centre de Pays de Retz. S'en suivent un IMPRO, un SESSAD, un CAT et un foyer, sous l'impulsion des parents de la section
Section de <b>Blain</b>	Création en 1970 après une réunion d'information de l'Adapei en novembre 1969 sur la prise en charge des enfants handicapés	1972 : Ouverture en octobre de l'IME suivi par un SESSAD et un IMPRO  1985 : Ouverture d'un CAT et d'un foyer d'hébergement pour les travailleurs handicapés
Section du <b>Vignoble</b>	Constitution en section en 1975 Projet : Existence plus tôt, d'un atelier maraîchages initiés par les parents du secteur	1978 : Adoption en juin, du logo Adapei pour l'atelier de maraîchages, pépinières et d'activités paysagistes : « Pépinières Les Iris-jeunes plants-entretiens de jardins-dallages et murets », renommé « CAT les Iris de St-Julien-de-Concelles ».

**Source :** Elaboré à partir de Bouffet & Adapei 44 (2005).

Les initiatives parentales dans ces sections, ont contribué aux ouvertures des établissements et services médico-sociaux au fur et à mesure de l'avancée en âge de leurs enfants handicapés, tout comme à Nantes et dans son agglomération, avec davantage de projets initiés à la fois par les parents et les professionnels (directeurs ou éducateurs spécialisés). Par exemple, les directeurs des IME de Vallet et des Sorinières, constatant l'inexistence d'un lieu de vie pour les jeunes ne pouvant être accueillis en CAT, ont ainsi proposé en CA, la création d'un lieu de vie à St Herblain représenté par une structure indépendante provisoire (Association Sorinières Vallet) et le directeur du CAT du Landas (créé plus tôt en 1968) avec le président de la section Basse-Loire furent à l'origine du CAT « Les Ateliers de la Cholière » d'Orvault, ouvert en janvier 1977. La section **Basse-Loire**, regroupait, pour sa part, des parents des communes d'Orvault, Saint-Herblain, Couëron, La Chapelle-sur-Erdre, Sautron situés dans l'agglomération nantaise<sup>420</sup>.

Les sections, aux fondements de l'aspect fédératif de l'Adapei de Loire-Atlantique ont participé à la construction du paysage de l'association et de sa logique de territorialisation du département en épousant les découpages territoriaux administratifs dans les créations des établissements et services gérés par l'association. Elles ont en commun de regrouper dans des zones géographiques, des familles concernées par le handicap mental et instigatrices de projets : de la recherche des locaux à l'engagement des travaux et des dépenses sur fonds propres, du moins durant les premières années de créations. Elles sont situées en périphérie du siège associatif qui lui, au centre, n'avait souvent joué le rôle que d'un support technique et logistique (aide au recrutement, au montage de plan de financement, etc.) mettant en opposition deux légitimités : celle des parents des sections, à l'initiative des créations locales d'établissements devenus leurs « chasses gardées » et celle des parents du centre associatif dont la volonté d'incarner l'intérêt général de l'Adapei de Loire-Atlantique se frictionnait parfois avec la vision territorialisée des parents responsables de section. Il existait *« des complicités plus ou moins fortes avec les directeurs d'établissements et les présidents de section. On s'est un peu retrouvé dans des baronnies locales. Les directeurs d'établissements avaient senti qu'il fallait qu'ils aient le président de section, alors dans la poche je ne sais pas mais ils ne pouvaient probablement pas fonctionner sans »*<sup>421</sup>. Des couples directeur/président de section se formaient dans les établissements avec des alliances entre ces deux protagonistes<sup>422</sup> sur le mode de fonctionnement de l'établissement, les parents se satisfaisant d'avoir des professionnels pour assurer l'accompagnement de leurs enfants, voir les établissements exister et se créer au gré des besoins et les directeurs, d'être seuls maîtres à

---

<sup>420</sup> L'agglomération (unité urbaine) de Nantes est composée de 24 communes sur lesquelles sont réparties 3 ou 2 sections territoriales de l'Adapei selon les périodes : Nantes Nord et Nantes Sud (jusqu'en 2018) et la section Basse-Loire.

<sup>421</sup> ENT3-6-11.

<sup>422</sup> ENT3-6-11.

bord<sup>423</sup> au point de se défendre de « *tout ce qui était exogène, notamment de l'association [qui] n'était pas vue véritablement comme l'employeur. Elle l'était de fait mais n'était pas vue comme un partenaire* »<sup>424</sup>. Sachant que les cadres du siège (SG et DCT) n'avaient aucune autorité hiérarchique sur les directeurs d'établissements qui fonctionnaient en local avec leur président de section, « *tout était méfiance. Rien ne se passait. Il ne s'agissait pas de recevoir des instructions de la part de l'association, elles ne pouvaient être que techniques, ... nationales [comme] sur la convention collective. [...] il était hors de question que les Papillons Blancs, l'Adapei, mettent son nez dans le projet d'établissement, [d'où] des établissements avec des courants, des approches [psychanalytiques, cognitives, comportementales, d'accompagnement]*<sup>425</sup> *très différentes les unes des autres* »<sup>426</sup>.

Ces baronnies des sections et établissements présentaient tout de même l'avantage d'impliquer les gens : « *ils pouvaient y avoir des états d'esprit qui étaient complètement, c'est nos personnes handicapées, c'est nos sections ; c'est nos lieux* ».<sup>427</sup> Mais lorsque les établissements se construisaient autour d'une figure pouvant être celle d'un parent-fondateur ou d'un directeur-fondateur, cela avait pour revers de la médaille, des crises institutionnelles lorsque survient le moment d'un changement de direction, le temps de retrouver un pilote et qu'un nouveau modèle se mette en place<sup>428</sup>. Dans tous les cas, les baronnies où « *les gens étaient vraiment maîtres chez eux, avec un directeur qui était patron, [...] faisait comme il voulait, ne demandait à personne l'autorisation* »<sup>429</sup> ; « *seul maître à bord, l'établissement m'appartient, seul dans mes murs. C'est mon équipe, c'est mes enfants, c'est mon projet, ça ne peut pas tenir ça. Nous ne pouvons pas nous approprier aussi bien les hommes, les femmes, les enfants, les murs* »<sup>430</sup>. Ce modèle d'organisation, cette disparité dans le fonctionnement des établissements et des sections « *n'est plus du tout adapté à notre époque* »<sup>431</sup> et nécessitait de remettre de l'ordre dans les sections et dans l'organisation managériale des établissements et services. Les sections territoriales perdurent dans un cadre davantage défini et réglementé par les instances de gouvernance (**1.1.2.**), avec une certaine reprise en main et légitimité des parents du centre associatif

---

<sup>423</sup> ENT3-5-12.

<sup>424</sup> ENT3-1-9.

<sup>425</sup> ENT3-7-7.

<sup>426</sup> ENT3-4-14.

<sup>427</sup> ENT1-6-15.

<sup>428</sup> ENT3-11-9. Un directeur de territoire relate son expérience quand il a pris la direction de l'IME de St-Hilaire-de-Chaléons de 1999 à 2007.

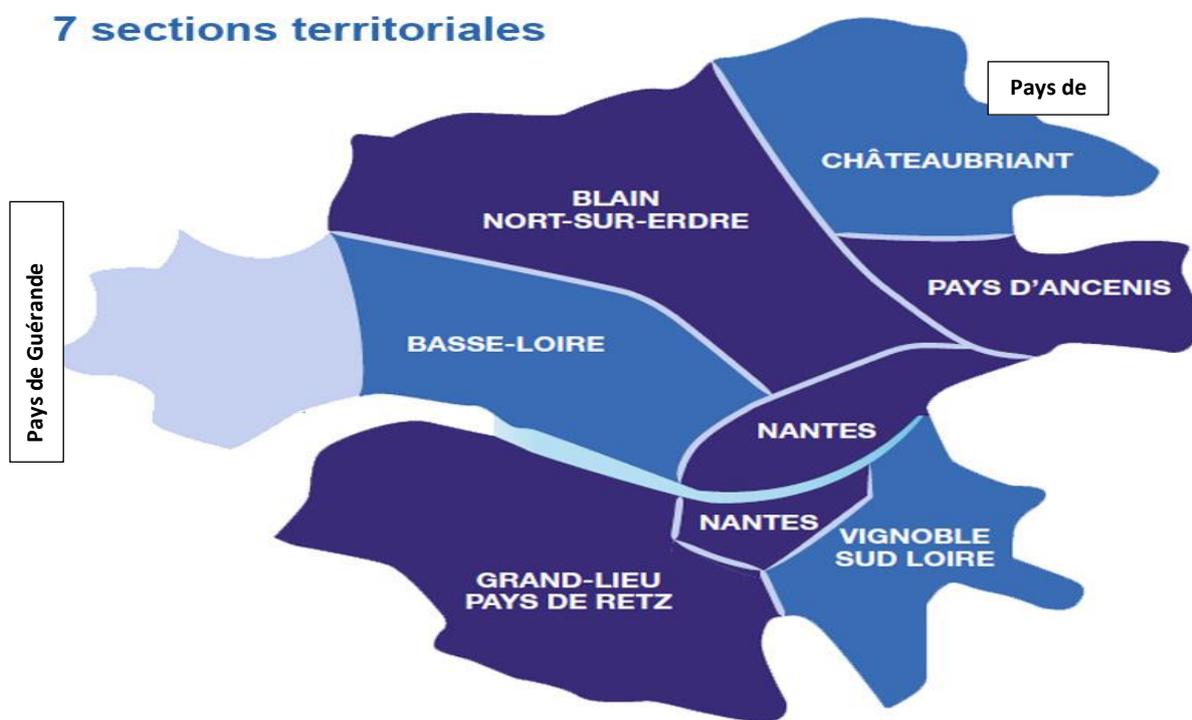
<sup>429</sup> ENT1-6-15.

<sup>430</sup> ENT3-13-9. Cet ancien directeur avait personnellement pris conscience, au début des années 2000, avec la loi 2002 notamment, qu'il fallait revoir les postures et modes de pensée, faire preuve de loyauté envers l'association et les politiques publiques.

<sup>431</sup> ENT1-6-15.

depuis la remise en cause des baronnies. Au nombre de sept (7), leurs périmètres reposent sur les délimitations cantonales du département de Loire-Atlantique, (figure 23) :

**Figure 23 : Carte des 7 sections territoriales de l'Adapei de Loire-Atlantique**



**Source :** Service Communication-Adapei de Loire-Atlantique.

Nous complétons d'annotations cette carte représentant les sections territoriales bénévoles de l'association (Pays de + Châteaubriant, par exemple) mais aussi, l'espace laissée vide après la « Basse-Loire » qui représente le Pays de Guérande. L'Adapei n'intervient pas sur ce territoire où l'on retrouve des établissements de l'autre association, membre du mouvement Unapei, l'Apei Ouest 44 occupant le bassin nazairien (par exemple, l'ESAT de Saillé et le Foyer Beauséjour en Guérande).

### **1.1.2. Rôle, missions des sections territoriales et représentation dans les instances associatives**

L'organisation en « sections territoriales » de l'Adapei décentralise la gouvernance à une échelle locale où président de section et bureau de section représentent l'association à trois niveaux : auprès des familles, auprès des directions des établissements et services rattachés à la section et auprès des administrations et élus politiques de la zone géographique de la section. Les présidents de section déploient la politique associative et mènent une action de proximité dans l'identification des besoins de prise en charge des personnes handicapées, dans l'écoute, l'entraide et le rassemblement des familles ; ils animent la vie locale de leur section par des débats d'idées, des réunions d'informations (sur la PCH, l'AAH, les droits de succession, ...) et des manifestations festives. Durant les premières

années des sections, ces manifestations festives (courses de poneys, soirées théâtres, vente de carte de vœux ou de catalogue de Noël à Blain ou dans le Pays de Retz, dîner dansant à Châteaubriant ; le marché du Vignoble, loto et concert à Ancenis, fêtes et pique-niques à Nantes ou Basse-Loire), avaient d'ailleurs permis d'accroître leurs capacités d'autofinancement pour acquérir des terrains, réaliser les premières constructions et/ou travaux et revêtaient un caractère de sensibilisation au handicap et d'écoute des familles. Toujours d'actualité avec dans chaque section des événements phares, « ces moments sont plus que festifs et sont l'occasion d'échanges et d'expression spontanée des familles, où il se dit des choses importantes concernant la vie des établissements »<sup>432</sup>. Les bénéfiques pour les événements en générant, servent aux sections à apporter un soutien financier aux projets (séjours, transferts, projets culturels, artistiques, ...) des personnes accompagnées, et y participent aussi les bénéfiques de la traditionnelle « Opération Brioches »<sup>433</sup> de l'Unapei, organisée depuis 2009 à l'Adapei de Loire-Atlantique.

L'une des missions des sections, « *c'est de trouver des animations qui dégagent des bénéfiques pour aider les établissements dans leurs besoins financiers qui ne sont pas pris en charge par les officiels quoi, département, ARS*<sup>434</sup>. [...] *Donc en dehors de l'opération brioches qui est départemental, on organise un spectacle avec cette année-là, un groupe chant et danse, une sorte de cabaret. Le mois de mars, on fait le repas familles [...] environ 240 personnes [...] et puis, on fait une tombola aussi. C'est une opération qui nous prend trop de travail mais qui rapporte bien* »<sup>435</sup>. Le président de section s'occupe du relationnel avec les familles qui répondent peu aux sollicitations<sup>436</sup> : « *notre rôle au niveau de la section, c'est de donner de l'animation, faire le lien avec les familles et c'est très concret puisque ce soir, j'ai une réunion avec les familles des nouveaux entrants accueillis à l'IME, 5, 6 familles [pour les] motiver à adhérer à la section pour remplacer ceux qui sont là depuis. Parce que dans la section, on est quand même une bande de copains entre guillemets et dont les enfants sont bien sûr dans un établissement. Mais bon, ces gens-là, ça fait X années qu'ils sont là comme moi* »<sup>437</sup>. Le président de section joue aussi un rôle de maître d'ouvrage du CA dans le suivi de la réalisation des projets sur le

---

<sup>432</sup> PV AG du 24 juin 2011 : Intervention du président de la section « Pays de Retz », lors de la restitution du rapport d'activité 2010 de sa section.

<sup>433</sup> Évènement annuel d'envergure nationale organisé par l'Unapei pour soutenir les associations et les personnes accompagnées du mouvement, l'opération Brioches repose sur le principe de ventes directes de brioches au grand public, aux entreprises, aux familles adhérentes ou non dont les proches sont accueillis dans les établissements et services du territoire géographique des associations, dans un double objectif : la sensibilisation au handicap mental et la collecte de dons pour la réalisation de projets au profit des personnes handicapées mentales accompagnées par les associations. En général, l'opération se déroule la deuxième semaine du mois d'octobre, semaine de solidarité en faveur des personnes avec un handicap mental.

<sup>434</sup> ENT33-4-17 (Entretien avec le président de la section du Pays d'Ancenis).

<sup>435</sup> ENT33-2-22.

<sup>436</sup> ENT33-4-17.

<sup>437</sup> ENT33-2-22.

territoire de la section : « *il fallait reconstruire l'IME d'Ancenis, il était obsolète complètement, [...] et dans la vétusté des bâtiments, et dans l'organisation des salles pour accueillir les enfants. Ce n'était plus fonctionnel. [...]. J'ai assisté aux réunions de présentation de plans et ainsi de suite. Mais bon, c'est surtout le responsable d'établissement qui a géré les relations avec l'architecte et puis par rapport à ce que demandait l'ARS, parce qu'il fallait rentrer aussi dans le budget. [...] mon rôle de président de section par rapport aux établissements, c'est assurer le relationnel avec les responsables d'établissement. Donc je vais régulièrement voir les responsables d'ESAT, d'IME et de foyer ou les chefs de service* »<sup>438</sup>.

L'échelle locale des sections favorise *une proximité territoriale* dans l'animation de l'action familiale et de la vie associative mieux que ne pourrait le faire une organisation centralisée depuis le Siège, avec des relations privilégiées des sections et de leurs présidents, aux acteurs de leur territoire : *élus locaux du secteur, mairies, communes ; directeurs des établissements, familles adhérentes ou non adhérentes*<sup>439</sup>.

Mais pour autant, l'organisation avec des sections territoriales ne simplifie pas la gouvernance associative puisqu'il faut garantir la représentativité des sections dans les instances départementales pour les remontées d'informations vers ces hautes sphères. Ainsi au CA, les textes associatifs prévoient au moins 2 représentants, président de section compris, sinon un poste d'administrateur par lot de 50 adhérents de la section. Au Bureau, les présidents de section représentent leur section ; à l'AG, ils sont membres de droit et le système des « grands électeurs, délégués de section » assure la représentativité des adhérents des sections territoriales. Au sein de ces instances, les présidents de section rendent compte de la vie de leur section mais surtout, exposent les besoins de leur territoire en termes d'extension, de création, rénovation ou reconstruction d'établissements ; informent les administrateurs des actions entreprises (rencontres avec les politiques) pour susciter de nouvelles créations d'établissements et des dysfonctionnements dans les établissements de leur territoire demandant des explications sur ces problèmes<sup>440</sup>. Les besoins en création de places constituent la grande préoccupation des sections territoriales et des occasions telles que l'AG sont propices pour un large écho auprès des représentants du département et de l'ARS y assistant. La présidente de la section du Vignoble insistait, par exemple, à l'AG du 27 juin 2014 sur les besoins spécifiques de son territoire : « *nous manquons de places en internat pour le foyer de vie et le FAM, notamment pour les*

---

<sup>438</sup> ENT33-4-1.

<sup>439</sup> ENT1-4-8.

<sup>440</sup> La présidente de la section Ancenis fait remonter l'insatisfaction de l'IME Ancenis de l'offre de restauration de l'EA Albizia (également établissement Adapei) appuyant les propos de la section Nantes sur la hausse des prix de restauration (coût du repas) dans les établissements de la section. En réponse, le DG « *précise qu'un appel d'offres sera lancé sur l'ensemble des prestataires pour harmoniser les coûts et veiller à la qualité des prestations* » (PV CA 25 septembre 2008).

*Amendements Creton de l'IME de Vallet. Dans les années à venir, il faudra trouver des solutions intermédiaires en attendant des réponses adéquates par les appels à projets que nous espérons rapides. Idem pour un foyer de vie pour personnes vieillissantes, le nouveau foyer de Vallet ne comblera pas les besoins des deux ESAT du secteur »* (PV AG 27 juin 2014, p. 14). Les AG ou encore CA ont souvent été meublés par ces doléances où chaque président ou représentant de section égrène ce qui manque à la section et pour lesquels, le centre associatif doit apporter des réponses, laissant parfois paraître une vision étriquée, circonscrite aux besoins d'une section et peu élargie à l'intérêt général. Ce qui peut questionner les choix de priorisation des projets et les processus de prise de décision du CA.

Les comités locaux de coordination et de gestion des établissements d'entretemps et les conseils d'établissements (aujourd'hui CVS) ont aussi constitué des creusets de représentation de l'association par les sections territoriales. Dans les CVS, l'association leur délègue l'organisation de ces représentations : désignation des membres, restitution des CR de CVS en bureau de section et au président de section qui reboucle vers le CA. Le représentant Adapei au CVS est donc un membre de bureau de section dont l'enfant ou le proche n'est pas accueilli dans l'établissement en question, chargé de suivre la vie de l'établissement et le fonctionnement du CVS (organisation d'élection, conseil au président, médiation en cas de litige). Il joue un *« rôle important dans l'association ; le CVS [étant] un point d'ancrage important pour le lien entre le terrain et les bureaux [de section] »*<sup>441</sup>. Toutefois, ces *« instances [...] ne sont pas forcément faciles à mobiliser »*<sup>442</sup> pour répondre aux impératifs de formation de leurs membres, et en plus, *« [ils] changent régulièrement [alors qu'] il faudrait pratiquement, une réunion par an destinée aux membres des CVS pour qu'il y ait une culture partagée de ce qu'est un Conseil de la Vie Sociale »*<sup>443</sup>. Les enquêtes à différentes périodes (2008 et 2014) révélaient en effet, *« une demande de formation pour les membres des CVS, des bureaux de section sur le fonctionnement de l'Adapei et des services offerts »*<sup>444</sup>, *« la nécessité d'une harmonisation du rôle et de l'activité des représentants Adapei au CVS »*. Et en ce qui concerne leur formation, *« qu'une formation serait proposée au niveau des sections, avec un support composé au niveau départemental »*<sup>445</sup>, ce qui montre la difficulté de l'association à tout centraliser, étant donné, qu'elle

---

<sup>441</sup> ENT1-19-10.

<sup>442</sup> ENT1-20-1.

<sup>443</sup> ENT1-20-1.

<sup>444</sup> Fin 2008, une enquête par questionnaire initiée par le CA dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre des outils de la loi 2002 interrogeait le fonctionnement des CVS (bilan quantitatif et qualitatif) et pointait ce besoin de formation des membres des CVS (PV AG 2009, p. 17 et CR Bureau 26 novembre 2009.). Des actions de formation ont suivi, en 2010, animées en interne par des administrateurs. Les organismes CREAL et URIOPSS proposaient aussi des formations sur les CVS pour leurs associations adhérentes et à ce titre, l'Adapei pouvait en bénéficier.

<sup>445</sup> CR Bureau du 15 mai 2014 : restitution du diagnostic de l'action associative. En février 2016, les nouveaux administrateurs délégués installés, ont organisé une formation à destination des membres des CVS des établissements de l'agglomération nantaise, prévoyant d'autres sessions de formation pour les établissements

délègue sa représentation aux CVS des établissements et services, aux sections territoriales qui assurent l'action locale de proximité de l'association.

Les sections territoriales de l'Adapei participent de la décentralisation de sa gouvernance et de sa territorialisation, en ce qu'elles ont émergé d'interactions et de collaborations de familles au plus près des besoins des personnes en situation de handicap dans des espaces géographiques localisés du territoire de la Loire-Atlantique et concourent à la mise en œuvre de son projet associatif, à travers leurs rôles et missions de représentation de l'association. Pour autant, leurs reconfigurations successives et les difficultés de renouvellement de leurs membres bénévoles interrogent la vitalité du modèle des sections territoriales **(1.1.3.)**.

### *1.1.3. Les réorganisations successives des sections territoriales : signe de l'essoufflement d'un modèle ?*

Les sections territoriales ont été, à travers le temps, réorganisées, reconfigurées pour accompagner les situations, s'adapter à la volumétrie des établissements et services, fusionner entre sections pour constituer un périmètre d'action plus important ou pour faire face aux difficultés de renouvellement des bureaux de section.

La section « Nantes » historiquement « Grand Nantes » sur la période d'étude (2008-2019), a ainsi été réorganisée dans un premier temps, pour être subdivisée en deux sections : Nantes Nord<sup>446</sup> et Nantes Sud<sup>447</sup> en 2009 (PV AG 26 juin 2009) dans le but d'alléger son fonctionnement avec une quinzaine d'établissements et services médico-sociaux de proximité, comme on l'observe sur la carte suivante (figure 24) :

---

des territoires Nord et Sud Loire mais dont nous n'avons plus retrouvé trace dans les comptes rendus de Bureau ou PV de CA d'après 2016.

<sup>446</sup> La section « Nantes Nord » couvre les communes de Carquefou, Mauves-sur-Loire, Nantes, Ste Luce-sur-Loire et Thouaré-sur-Loire et y ont été rattachés, les établissements : IME Chanzy, CAA (ex FDV) St Donatien, CAA Haute Mitrie, FAM Carquefou, ESAT Nantest, Foyer Péri, Foyer Dalby, ESAT « CAT Hors les murs » (encore appelé Passerelle pour l'Emploi). Pour rappel, les sections sont délimitées par les circonscriptions électorales du département de la Loire-Atlantique.

<sup>447</sup> La section « Nantes Sud » couvre les communes de Bouguenais, La Montagne, Les Sorinières, Pont St Martin, Rezé les Nantes, St Aignan de Grand Lieu, St Jean de Boiseau, St Sébastien sur Loire, Vertou et y ont été rattachés les établissements : IME Les Sorinières, MAS Bouguenais, ESAT « Les ateliers du Landas » Rezé, FAM « Les Lucines » St Sébastien sur Loire, CAA Beautour, Foyer St Sébastien, Foyer Vertou, Foyer Rezé, SAVS Rezé.

**Figure 24 : Evolution de la section Nantes**

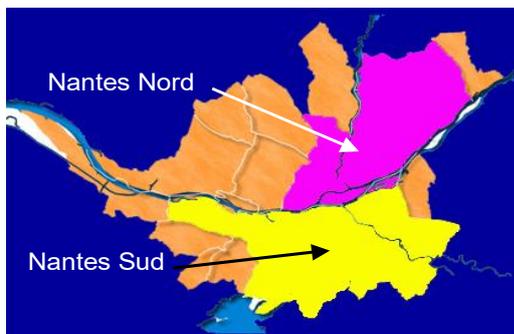


## Répartition...

SECTION Grand-Nantes  
actuellement...



SECTION Grand-Nantes  
projet de répartition...



NB : Le foyer du Tillay est rattaché  
à la Section Basse-Loire

**Source :** PV AG du 26 juin 2009, p. 37.

Dans un second temps en 2018, l'absence de candidature au poste de président de section et d'un nombre suffisant (au moins 25 membres adhérents)<sup>448</sup> de bénévoles pour constituer un bureau de section Nantes Sud a conduit à la dissolution de cette section au profit d'une répartition des établissements et services qui y étaient rattachés et des adhérents vers les sections de Nantes Nord, renommée « Nantes » et la section du Vignoble, renommée « Vignoble Sud Loire »<sup>449</sup>. La section « Sud Loire » pour des raisons semblables : « faible nombre d'établissements sur le territoire, des parents de plus en plus âgés ou dont les enfants sont accueillis dans des établissements rattachés à d'autres sections et ne voyant plus l'intérêt d'adhérer à cette section ou encore de moins en moins de bénévoles militants et peu d'actions familiales sur la section »<sup>450</sup>, avait fusionné avec la section du Pays de Retz pour constituer une nouvelle section plus grande, la section « Grand Lieu/Pays de Retz » dans sa configuration actuelle. Les créations ou reconstructions d'établissements sur d'autres sites (cas de l'ESAT des Iris déplacé de St Julien-de-Concelles à Thouaré-sur-Loire, du FAM des Lucines à St Sébastien-sur-Loire reconstruit à Montbert sur le site de la MAS Les Loges) reconfigurent aussi les

<sup>448</sup> Il faut au moins 25 adhérents pour constituer une section territoriale, selon le Règlement Général (dernière version au 13 mai 2019).

<sup>449</sup> CR Bureau 13 novembre 2017 et PV AG du 8 juin 2018.

<sup>450</sup> PV CA du 06 juillet 2010 et PV AG du 24 juin 2011.

sections avec parfois des arrangements entre sections sur la répartition des établissements et services à leurs frontières.

Le tableau suivant (tableau 36) fait état des établissements et services rattachés aux 7 sections territoriales depuis la dernière réorganisation en 2018. Nous y présentons en deux colonnes, la liste des établissements et services avant la réorganisation et ceux qui ont été déplacés et/ou ajoutés au panel d'offre de proximité territoriale de certaines sections, tels que validés par le procès-verbal (PV) du CA du 17 mai 2018 :

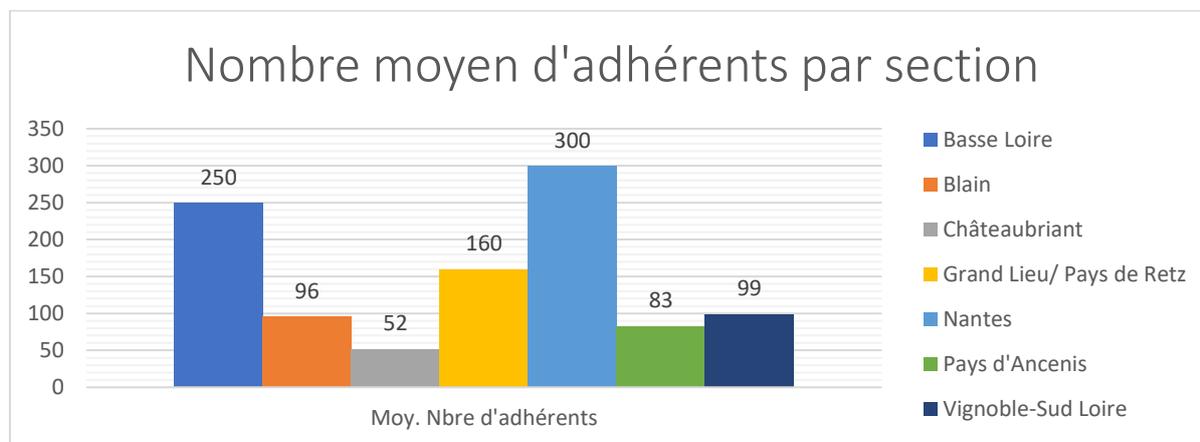
**Tableau 36 : Liste des établissements et services rattachés aux 7 sections territoriales depuis 2018**

Etablissements et services avant réorganisation 2018 et leur localisation	Nouveaux établissements rajoutés après réorganisation
<p><b>Section Basse-Loire -Circonscriptions électorales 1 et 3</b>  <b>IME</b> : Armor, Le Tillay à St Herblain ; <b>Unités d'enseignement</b> : Stéphane Hessel (niveau maternel) et Joli Mai (niveau élémentaire) à St Herblain  <b>ESAT</b> : Les Ateliers de la Cholière (Orvault) ; Catouest (St Herblain) ; <b>EA</b> : L'Albizia (Orvault)  <b>Foyers (d'hébergement/ de vie)</b> : Korïa (Couëron) ; Erdam (Chapelle-sur-Erdre) ; La Rabotière et Le Tillay (St-Herblain) ; Jules Verne (Orvault) ; <b>MAS et FAM</b> : Diapason (Grand Champ des Fontaines)</p>	<p>SESSAD Pôle Nantais (ex Nantes Sud)  PCPE</p>
<p><b>Section Blain/Nort-sur-Erdre (Circonscription 6)</b>  <b>IME</b> de Blain et <b>SESSAD</b> Nord Loire ; <b>ESAT</b> : Les Ateliers Blinois  <b>Foyers de Blain</b> (FAH, Logeac, Accueil de jour) et <b>Nort-sur-Erdre</b> (FDV/FAM/MAS/Accueil de jour)</p>	<p>Pas de nouvel établissement</p>
<p><b>Section Châteaubriant (Circonscription 6)</b>  IME Les Perrières/ CAFS ; SESSAD Nord Loire  ESAT et SAESAT « Les Ateliers de la Mée » ; Foyers (FAH, SAVS, Logeac)</p>	<p>Pas de nouvel établissement</p>
<p><b>Section Grand Lieu/Pays de Retz (Circonscription 9)</b>  <b>IME et SESSAD</b> : Les Barbussières (St Hilaire de Chaléons)  <b>ESAT</b> de Legé et Horticat (Chaumes-en-Retz) ; <b>EA</b> : Hortipro (La Bernerie-en-Retz) et SAPRENA (Bouaye)  <b>FDV</b> (Ste Pazanne et Bouaye) ; FAH, Logeac, SAVS (Chaumes-en Retz)</p>	<p>Idem</p>
<p><b>Section Nantes (Circonscriptions 4 et 2)</b>  <b>IME</b> Chanzy et Ile de Nantes ; <b>Unité d'Enseignement</b> (UEEE Pont Marchand)  <b>ESAT</b> Nantest (SAESAT+ Aubinière)  <b>FDV-FAM</b> La Charmelière (Carquefou)  <b>FDV</b> : Saint Donatien, Haute Mitrie ; <b>FAH</b> Canteni et <b>FAI</b> Gilarderie  <b>Appartements</b> Ker-âge ; APICS et Passerelle pour l'Emploi</p>	<p>ESAT Landas- Rezé (ex Nantes Sud)  ESAT Thouaré (ex Vignoble)  CHANT (ex Nantes Sud)  MAS de l'Epeau- Bouguenais (ex Nantes Sud)</p>
<p><b>Section Pays d'Ancenis (Circonscription 5)</b>  <b>IME</b> et <b>CAFS</b> Paul Eluard  <b>ESAT</b> et <b>SAESAT</b> du Pays d'Ancenis ; <b>EA</b> « EPA Service »  <b>Foyers d'Ancenis</b> (FAH, Logeac, FDV)</p>	<p>Pas de nouvel établissement</p>
<p><b>Section Vignoble Sud Loire (Circonscription 10)</b>  IME Vallet  ESAT et SAESAT Biocat et ESAT Les Iris  FDV Loroux Bottereau ; FDV, FAH, Logeac Vallet</p>	<p>FAH/FDV Sévria (ex Nantes Sud)  Pôle Hébergement Enfants (Ex Nantes Sud)  IME Sorinières (ex Nantes Sud)  FAM/MAS les Lucines (Ex Nantes Sud)  MAS Les Loges (Ex Pays de Retz)</p>

**Source** : PV CA du 17 mai 2018.

Ce tableau est suivi du graphique 6 sur la moyenne d'adhérents par section.

**Graphique 6 : Nombre moyen d'adhérents par section**



**Source :** Elaboré à partir des données annuelles sur les adhérents.

Tous deux visent à démontrer l'hétérogénéité des sections en termes de nombre d'établissements et services sur les territoires des sections et, par conséquent, un nombre d'adhérents plus ou moins important selon la taille de la section, conférant une zone d'influence et un poids variable aux sections dans l'association (les sections Nantes et Basse-Loire concentrent le plus d'établissements et services). Bien qu'à l'origine, les dynamiques de créations d'établissements dans les sections semblent avoir suivi des logiques similaires dans les réponses d'accompagnement au fil de l'avancée en âge des personnes handicapées : ouverture d'un IME (enfant), création d'une section (IMPRO) pour les jeunes adolescents, ouverture d'un CAT, d'un foyer d'hébergement pour les travailleurs handicapés, d'un foyer de vie pour les adultes ne pouvant travailler, les sections n'ont pas été dotées de la même manière en termes d'établissements, entre les zones urbaines comme Nantes et son agglomération et les territoires plus ruraux comme Blain, Châteaubriant ou encore Ancenis. Ceci peut s'expliquer par la différence de densité démographique de ces zones géographiques du département et donc d'un nombre plus ou moins élevé de personnes en situation de handicap mental en attente de places pour susciter des créations d'établissements spécialisés.

Par ailleurs, les problèmes sous-jacents aux réorganisations des sections, particulièrement à la dissolution des sections Sud Loire et Nantes Sud, interrogent sur l'intérêt et la solidité des sections territoriales davantage confrontées à des crises d'engagement bénévole et de renouvellement de leurs membres avec des sections plus en difficulté que d'autres, prouvant une fois encore, que les configurations, les réalités et la vie des sections sont différentes les unes des autres. Dans le Nord du département par exemple, pendant que Blain semble tirer son épingle du jeu au niveau de l'adhésion et des activités se déroulant sur sa section, la section de Châteaubriant peine, de plus en plus, à

mobiliser les familles et la situation socio-économique de son territoire avec des enfants d'IME placés en familles d'accueil ne facilite pas l'engagement de leurs parents. « [...] ben il y a 20 ans, on était une équipe. Il y avait un esprit qu'on n'a plus du tout maintenant. [...] la base, c'est les parents, les sections. Non, non, il n'y a plus de motivations des parents. On le sent bien de toute façon. Il y a très peu de parents à l'IME. A l'ESAT, c'est pareil. Quand on voit une assemblée de familles où il y a qu'une famille [qui participe], ben non. [...] Sur 60 enfants [de l'IME], plus de 20 sont en famille d'accueil dans la semaine. Je crois que ça enlève aussi plus, malheureusement, ces problèmes sociaux. [...] Et ça, je pense que c'est le gros problème de la section de Châteaubriant. Aujourd'hui, c'est comme ça hein. On est 6-7 [au bureau de section]. C'est quand même problématique »<sup>451</sup> et il y a lieu de mener une réflexion sur le devenir de la section selon son ancienne présidente. « Parce que les gens qui sont actuellement dans notre bureau, c'est des gens vieillissants. [...] Est-ce qu'il y a vraiment besoin d'avoir une section dans chaque secteur ? »<sup>452</sup> sachant qu'il y a très peu de nouvelles adhésions, seulement 3 établissements sur le secteur ? Une autre formule d'organisation locale ne changerait rien pour les familles qui ne se mobilisent déjà que très peu. « Envoyer des courriers en donnant quelques informations, en invitant les gens à faire partie des votants [délégés de section] pour l'Assemblée [Générale], pourquoi pas ? Car, préparer des assemblées de familles où vous avez les directeurs qui se déplacent et vous avez que 2, 3 familles, non ! »<sup>453</sup>.

Les sections urbaines, Nantes par exemple, estiment, en revanche, que les sections rurales peuvent mieux mobiliser et mener l'action familiale sur leur territoire que les sections de l'agglomération nantaise : « les sections rurales ont toujours eu une entité et une animation sur leur terrain, sur leur territoire »<sup>454</sup>, « [...] parce que à Ancenis ou à Blain, ils se connaissent sur le territoire. Nous, on ne se connaît même pas alors qu'on peut habiter pas loin, les uns des autres. On [ne] se connaît pas. Faut être vraiment très pragmatique et se dire : les gens, ils ne se connaissent pas. Dans les établissements, on ne se connaît pas. »<sup>455</sup>. De plus, la présence du siège à Nantes sur le même territoire que les sections territoriales de l'agglomération nantaise semble les désavantager et interroge sur les choix d'organisation qui ont été effectués : « Nous Nantes, c'est très spécifique parce que même pour les demandes de subventions, pour les salles et tout, comme le siège, il est implanté à Nantes, enfin, il y a déjà le siège qui fait plein de choses. Donc, on nous dit à chaque fois : ah ben non ! [...] donc je ne vois pas l'intérêt d'avoir une section, une entité qui soit territoriale à Nantes. Puisqu'en plus, on a deux territoires : Nantes et Basse-Loire. Et tout ça, c'est la même agglomération nantaise »<sup>456</sup>. « Voilà c'est

---

<sup>451</sup> ENT35-6-28.

<sup>452</sup> ENT35-5-14.

<sup>453</sup> ENT35-15-14.

<sup>454</sup> ENT36-3-9.

<sup>455</sup> ENT36-5-7.

<sup>456</sup> ENT36-3-9.

*la réalité. Mais par contre, il y a des choses qui marchent très bien sur le territoire. Quand vous faites les fêtes des familles [...] par exemple [...], la fête des familles de la Haute Mitrie [foyer de vie], il y a tous les parents. [...]. Bon, c'est des fêtes qui marchent bien dans les établissements de Nantes, en tout cas »<sup>457</sup>.*

« Section territoriale » et « siège associatif » ne jouent pourtant pas les mêmes rôles et n'ont pas les mêmes fonctions dans l'organisation associative. L'un a vocation à regrouper les familles et représenter l'association dans un espace géographique bien défini et de proximité, et l'autre, pour faire simple, d'être le domicile juridique et administratif de l'association, le lien hiérarchique et le support technique des établissements et services médico-sociaux qu'elle gère. Le projet de création des sections « Nantes Nord et Nantes Sud » par la subdivision de la section « Nantes » aurait pu être selon certains administrateurs, l'occasion de repenser l'organisation en section de toute l'agglomération nantaise (section Nantes et Basse-Loire), non pas « *pour refaire une section énorme* », mais pour « *avoir quelque chose d'intéressant, fusionner un laboratoire d'idées* »<sup>458</sup>. Le choix d'un regroupement des sections « Grand Nantes et Basse-Loire » avait cependant été écarté lors des discussions en CA et Bureau, pour éviter d'arriver « *d'ici quelques années, à une Adapei "des villes" et une Adapei "des champs" et d'avoir une scission entre les représentants de l'agglomération nantaise et le reste du département* »<sup>459</sup>, scission qui, si elle ne s'est pas installée, n'empêche pas la comparaison entre territoires urbains et ruraux. La proposition de création de deux sections, Nantes Nord et Nantes Sud, a été « *une solution d'équilibre permettant aux adhérents de Nantes de mieux s'y retrouver en termes de proximité, une opportunité d'intégrer de nouvelles personnes dans les bureaux de section et de mieux équilibrer le nombre d'établissements répartis par section* »<sup>460</sup>. Or, le choix aurait pu être au moment de la subdivision de la section Nantes ou de la dernière réorganisation de 2018 (retour à une section unique « Nantes »), de faire « *une agglomération nantaise et plus faire comme ils ont fait eux au Siège, c'est-à-dire des territoires. Les IME-SESSAD, les foyers d'hébergements-ESAT et tout le monde du spécialisé [FAM, MAS]* »<sup>461</sup>. L'organisation managériale professionnelle qui aurait pu servir de modèle à la réorganisation des sections territoriales et que nous allons aborder dans le point suivant **(1. 2.)**, n'a été mise en réflexion qu'à partir de 2009.

---

<sup>457</sup> ENT36-6-14.

<sup>458</sup> ENT36-6-14.

<sup>459</sup> PV AG du 26 juin 2009, p. 38. La proposition de vote de ce choix de création des 2 sections avait suscité quelques réactions de participants, le président de l'Adapei se défend ici des arbitrages qui ont conduit à cette proposition du Conseil d'administration. La décision a été approuvée par l'AG à 41 voix sur 57 votants, soit 16 voix en moins (9 absentes et 7 contre).

<sup>460</sup> PV AG du 26 juin 2009, p. 38.

<sup>461</sup> ENT36-3-9.

## 1.2. L'organisation territoriale professionnelle : l'expression de la territorialité de la gouvernance associative

Le secteur médico-social en proie à des mutations et évolutions profondes, cherche à se réinventer à partir de ses acquis et à s'adapter, voire anticiper les nouvelles questions sociales, les nouvelles contraintes de l'environnement extérieur. Prenant cette voie, l'Adapei de Loire-Atlantique réorganise l'encadrement de son offre d'accompagnement en établissements et services médico-sociaux en mettant en place, une organisation matricielle qui s'appuie sur la couverture géographique de ces établissements et services dans le département de Loire-Atlantique. Quels sont les facteurs explicatifs d'un tel chantier **(1.2.1.)** ? Quelles incidences sur les structures managériales de l'association **(1.2.2.)** et comment ce modèle d'organisation territoriale professionnelle fonctionne-t-il en lien avec la gouvernance associative **(1.2.3.)** ? Telles sont les questions qui guident notre analyse dans cette section.

### 1.2.1. Contexte et enjeux de la mise en place d'une organisation matricielle des établissements et services

L'organisation professionnelle « territoires/métiers » de l'Adapei de Loire-Atlantique a été mise en place, en 2011, pour s'adapter aux enjeux émergents des évolutions législatives et économiques du secteur médico-social et ainsi poursuivre les ambitions de développement de l'association en termes d'accompagnement des personnes accueillies. C'est dans le contexte de la loi HPST et de l'anticipation de ses réformes (création des ARS, nouvelle procédure d'autorisation par appel à projet en 2010) qu'ont pris source en 2009, les réflexions associatives amorçant le chantier de cette réorganisation. En considérant l'échelle régionale comme niveau pertinent de pilotage des politiques médico-sociales et de santé, la loi HPST conférait une dimension territoriale importante aux ARS dont la création s'inscrivait tant dans la volonté d'une meilleure articulation entre médecine de ville, établissements de santé et médico-sociaux par une restructuration au niveau territorial, que dans la continuité des objectifs d'amélioration de l'efficience et du contrôle des dépenses publiques de la révision générale des politiques publiques (RGPP en 2009). Ces réformes ont eu comme corollaire économique sur le secteur, une progression limitée sinon réduite des financements, une régulation par le contrat et le marché (CPOM et procédure d'appel à projet) et une incitation aux regroupements entre associations gestionnaires en vue d'en réduire drastiquement le nombre.

Pour intégrer les nouveaux enjeux liés à ces évolutions à savoir : « *l'expertise dans chaque secteur, le parcours de vie, l'individualisation des parcours, le territoire, la collaboration et les partenariats* et enfin

la mutualisation (attente des financeurs d'une plus grande efficacité) »<sup>462</sup>, deux approches d'organisation ont été mises à l'étude à la suite de benchmarking auprès d'autres associations. Nourrie des réflexions du Conseil de direction<sup>463</sup> d'où l'idée de réorganisation aurait germé et des travaux en séminaire « Cadres/Administrateurs » de novembre 2009 avec l'appui d'un cabinet conseil, l'analyse des avantages et inconvénients des deux approches suivantes, ont conduit au modèle d'organisation professionnelle territoriale des établissements et services médico-sociaux de l'Adapei 44 :

- *Une organisation par territoire* (raisonnement selon le parcours de vie des personnes handicapées) : atout d'une offre globale de proximité davantage centrée sur la personne et les besoins locaux, susceptible de favoriser la transversalité entre les services et la mutualisation ; modèle dans l'esprit de la loi HPST ;
- *Une organisation par métier/service* (raisonnement par phase de vie) : avantage de renforcer la professionnalisation/spécialisation, les expertises et d'offrir des réponses pointues ; favoriser une dynamique de progrès avec un pilotage commun ; modèle qui paraît plus logique à mettre en œuvre d'autant qu'avec la segmentation de l'association, il était aisé d'identifier 4 grands métiers ou secteurs d'activité : « Education, soins et apprentissage » (IME, SESSAD et sections spécifiques pour les 0 à 20 ans), « Habitat et vie sociale » (SAVS, SASP, Logeac, FAH,...), « Vie professionnelle » (ESAT et EA) et « Accueil médicalisé des adultes » (FAM, MAS, foyer de vie...).

Le choix définitif a tenu compte des particularités locales des territoires afin de ne pas tomber dans une organisation trop fine (densité variable des établissements sur les territoires, éviter le clivage rural-urbain) ou dans une hyperspécialisation par métier défavorable à la transversalité recherchée entre métiers et à la coopération entre établissements ; afin d'éviter aussi des possibles jeux de pouvoir en sourdine et des réticences des salariés à mutualiser au niveau des services, par exemple. Il s'est porté sur le croisement des deux approches, c'est-à-dire : **une organisation par territoire "géographique"/territoire "métier"** avec la définition de 3 territoires professionnels à savoir : « Agglomération nantaise, Nord Loire et Sud Loire » au sein desquels, on retrouve les quatre (4) métiers énoncés ci-dessus jusqu'à une légère modification en 2019, les portant à trois (3) grandes familles de

---

<sup>462</sup> Synthèse du séminaire stratégique (10/12/2009) conduit par le cabinet conseil qui a accompagné l'Adapei dans ce projet de réorganisation. Nous exploitons le document de synthèse livré par le cabinet.

<sup>463</sup> Le Conseil de direction a été créé en 2002 en vue d'éclairer la direction générale par une vision « terrain » plurielle, nécessaire à ses prises de décision en raison de l'atomisation des sites (établissements et services). Composé de directeurs opérationnels et fonctionnels du siège choisis par le directeur général, le Conseil de direction joue essentiellement un rôle de conseil et non de décideur auprès du DG. Pour favoriser les échanges dans un climat de confiance partagée, les ordres de jour étaient établis mais il n'y avait pas de comptes rendus contrairement aux réunions des autres instances de l'exécutif (réunions des directeurs du siège et de territoire, par exemple). Lieu d'émergence de nombreux projets, cette instance a été assez controversée jusqu'à son remplacement par un comité stratégique en 2019.

métiers ou secteurs d'activité. Pour rappel, il s'agit de : « Education, Scolarisation, Soins et Apprentissage », « Habitat, Vie sociale, Autonomie et Accès aux soins » et « Accès à l'emploi et Vie Professionnelle » (cf. chapitre 2, §3.1.). Le poste de « directeur de territoire » rattaché hiérarchiquement au DG est créé pour organiser le fonctionnement de ces territoires/métiers en vue d'accompagner la mise en œuvre des enjeux émergents, d'œuvrer à l'harmonisation des pratiques dans les établissements et services et à un maillage territorial de l'association. Cette nouvelle ligne hiérarchique positionne les directeurs des établissements et services, désormais appelés « responsables d'établissement ou de service », sous l'autorité directe des directeurs de territoire (DT) et non plus celle du DG.

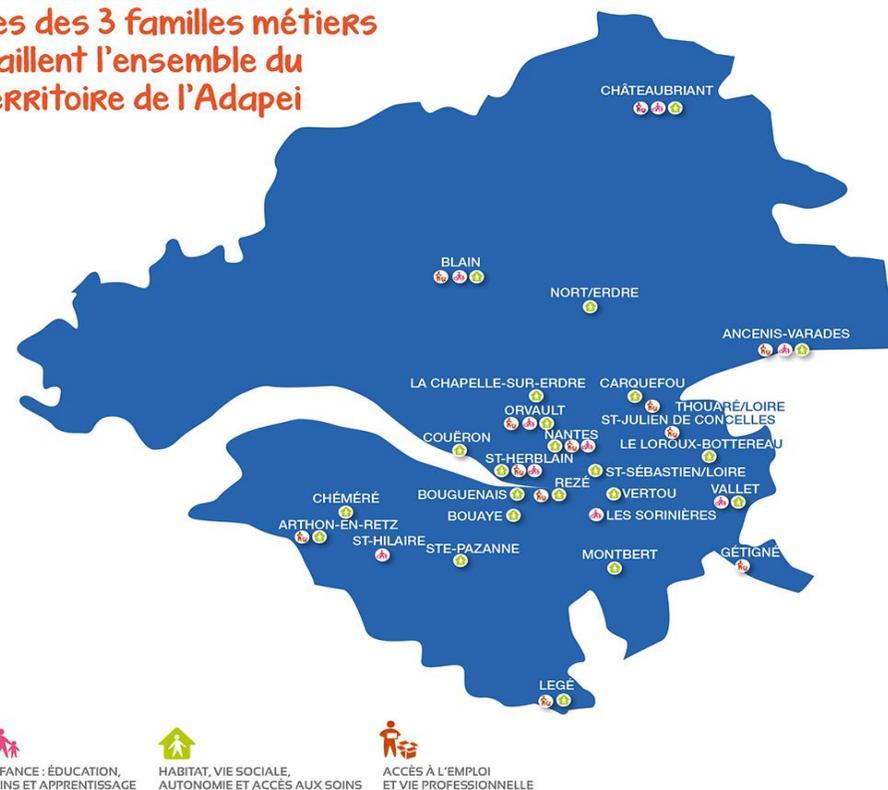
Nous mettons dans les figures suivantes, deux cartes élaborées par l'Adapei de Loire-Atlantique. La première, celle de gauche (figure 25) représente les « 3 territoires métiers » de la nouvelle organisation professionnelle et met en avant les communes sur lesquelles il existe des établissements et services de l'association. Ainsi, sur les 24 communes que compte l'agglomération nantaise, par exemple, l'association est présente dans plus de 15 communes. La seconde carte, celle de droite (figure 9), précédemment utilisée au chapitre 2 (§3.2), rappelle les établissements et services médico-sociaux avec les 3 pictogrammes d'identification des familles métiers ou secteurs d'activités. Nous les mettons en face à face pour favoriser la compréhension du lecteur, de cette organisation complexe, sachant que ces représentations cartographiques jouent un rôle d'illustration mais ne reflètent pas correctement, à notre avis, les découpages des cartographies administratives du département.

**Figure 25 :** Carte des « territoires métiers » :



**Figure 9 :** Carte des établissements et services (rappel)

Les établissements et services des 3 familles métiers maillent l'ensemble du territoire de l'Adapei



**Source :** Service Communication- Adapei de Loire-Atlantique.

Nous observons sur ces cartes, une concentration des établissements et services dans les communes de l'agglomération nantaise alors que dans le Nord et le Sud du département (*Nord et Sud Loire*), ils sont plus clairsemés. Nous avançons comme argument, au chapitre 2, la densité de population dans les zones urbaines et périurbaines (Nantes et son agglomération) pour expliquer cette concentration mais elle nous paraît insuffisante et ne signifie pas pour autant qu'il n'y aurait pas des besoins plus spécifiques dans les zones rurales du département. L'ancienne présidente de la section du Pays d'Ancenis insistait, par exemple, sur le manque d'un *petit maillon* dans l'offre du territoire, un établissement transitoire à l'ESAT : « [...] *il faudrait presque un établissement pour les jeunes qui sortent d'IME mais qui ne peuvent pas relever d'ESAT. [...] un établissement genre d'hébergement mais qui pourrait les prendre à 20 ans et puis leur faire faire des activités. Nous, sur Ancenis, on n'a pas ça. Les hébergements, c'est pour les plus de 45 ans. C'est ceux qui travaillent à l'ESAT. Donc, ils sont obligés d'aller ailleurs. Nort-sur-Erdre, il n'y a pas de place, la plupart du temps. [...]. Mais bon, sur Ancenis, on va dire qu'on est bien doté, si vous voulez, pour la prise en charge de la personne handicapée. Mais il y a encore un petit maillon-là qui manque. Mais bon, y a pas d'appel à projet* »<sup>464</sup>. Pendant qu'à Châteaubriant, toujours dans le Nord-Loire, où l'on retrouve aussi les trois équipements « minimum » de l'offre d'accompagnement (IME-ESAT-Foyer), c'est un établissement adapté pour les personnes très lourdement handicapées (type MAS) qui fait défaut<sup>465</sup>.

Par ailleurs, n'oublions pas l'échelle des sections territoriales. En superposant la carte des « territoires métiers » à celle des sections territoriales, nous obtenons les correspondances suivantes (tableau 37) :

**Tableau 37 : Correspondance « territoires métiers » et « sections territoriales »**

<b>Territoires métiers</b>	<b>Sections territoriales correspondantes</b>
Agglo Nantes	Section Nantes Section Basse-Loire
Nord Loire	Section Châteaubriant Section Blain/Nort-sur-Erdre Section du Pays d'Ancenis
Sud Loire	Section Grand Lieu/Pays de Retz Section Vignoble Sud Loire

**Source :** Construction personnelle.

**NB :** Lire, le territoire « Agglo Nantes » regroupe les sections territoriales bénévoles de Nantes et Basse-Loire.

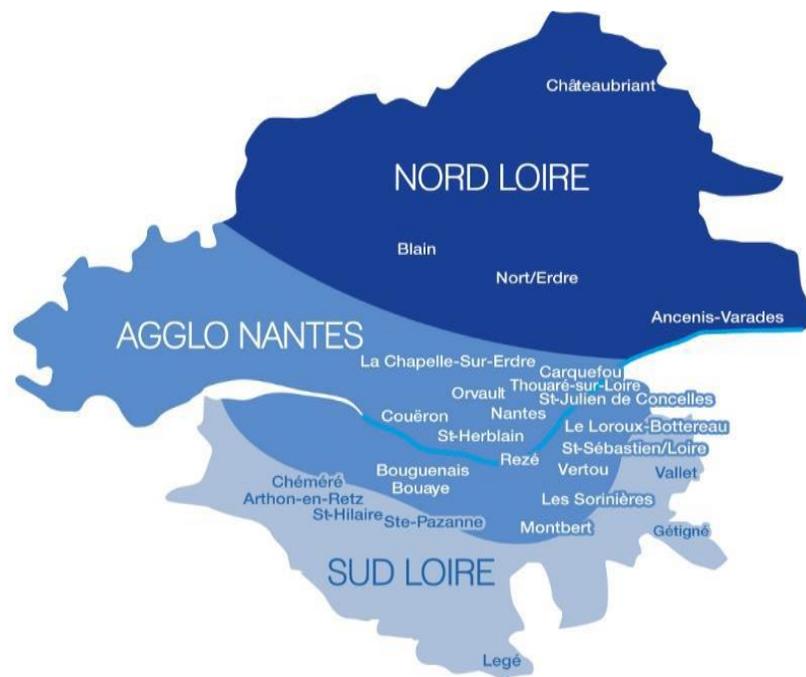
<sup>464</sup> ENT34-16-19.

<sup>465</sup> ENT35-12-19 : C'est d'ailleurs, cette absence d'établissement, d'abord pour son fils handicapé, ensuite pour sa fille (tous deux disparus), qui ont constitué la motivation de l'ancienne présidente de section, à s'engager dans la section de Châteaubriant, il y a plus de 40 ans, pour se battre pour les autres familles.

On a donc, d'une part, les sections territoriales, à la genèse de l'organisation fédérative de l'association, auxquelles sont rattachées sans aucun lien hiérarchique ou fonctionnel, les établissements et services médico-sociaux (ESMS) ; leur rattachement étant important pour l'action associative (adhésion, activités bénévoles, relais familles) notamment, et d'autre part, trois « territoires métiers » où l'on retrouve, les mêmes sections territoriales et ESMS mais dont l'apport principal va être dans le management du territoire (directions de territoire).

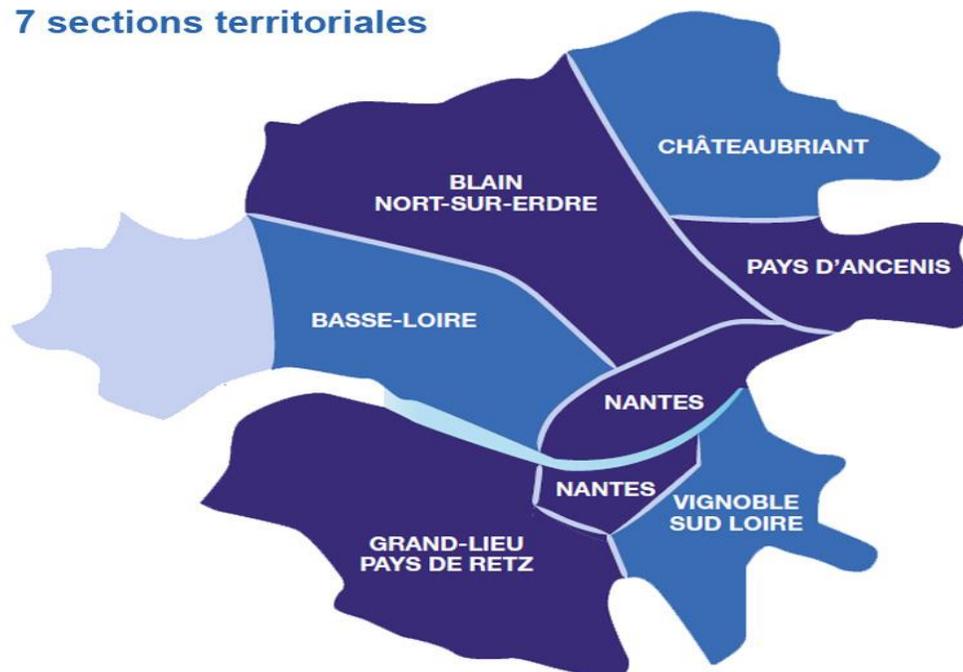
Comme précédemment, par souci de clarté, nous mettons en rappel, en face l'une de l'autre, ces deux cartes (figures 25 et 23) :

**Figure 25 : Carte des « territoires métiers »**



**Figure 23 : Carte des « 7 sections territoriales »**

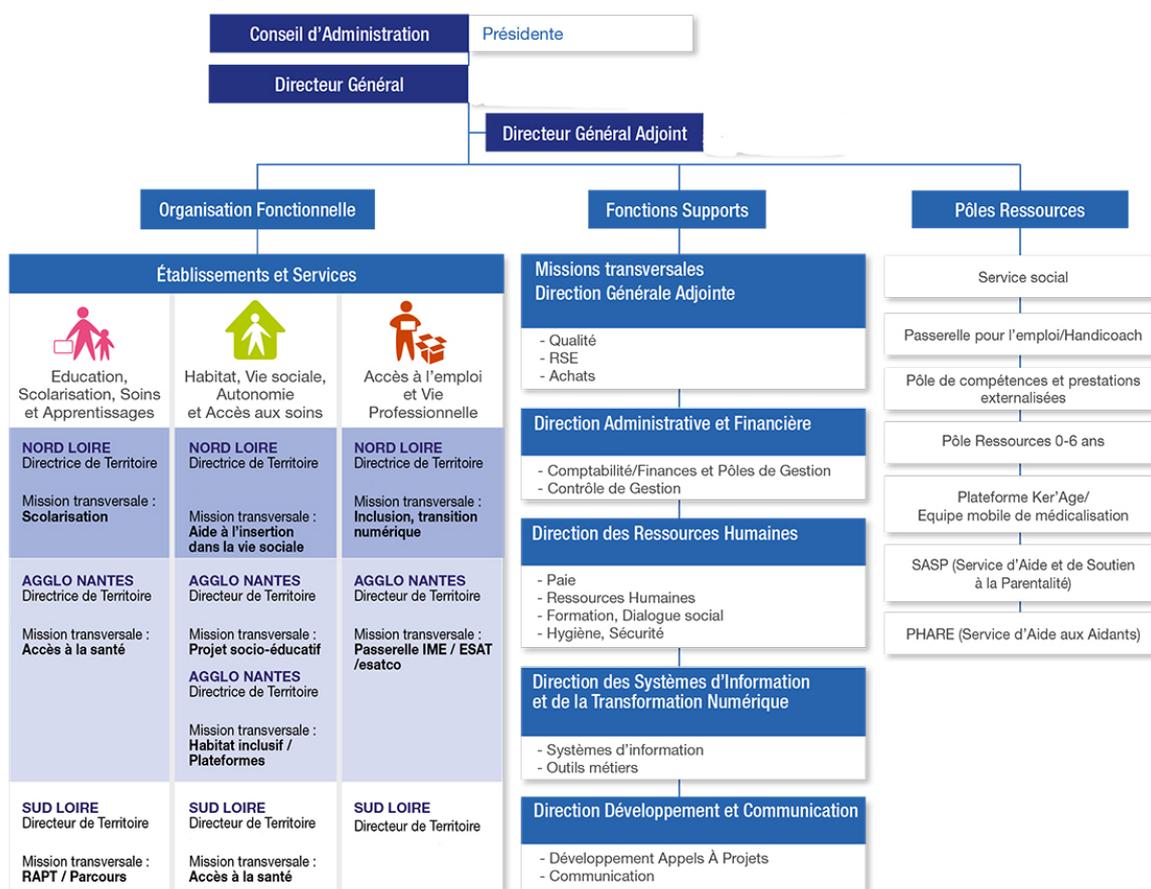
**7 sections territoriales**



**Source :** Service Communication-Adapei de Loire-Atlantique.

Pour terminer sur ce point exposant le contexte et les enjeux de la mise en place d'une organisation matricielle des ESMS de l'Adapei, nous reprenons ici en rappel, l'organigramme déjà évoqué au chapitre 2 (figure 10) afin d'appuyer visuellement ces clarifications sur l'organisation territoriale professionnelle de l'association que nous survolons à la section de présentation générale de l'association, au chapitre 2. Dans la mesure où, en 2019, 8 ans après la mise de cette organisation matricielle, la direction générale s'est étoffée d'un directeur général adjoint, a renforcé l'organisation territoriale matricielle en confiant aux directeurs de territoire et aux responsables d'établissement ou de service (RE), une mission transversale pour répondre aux « *nouvelles tendances structurelles lourdes* »<sup>466</sup> de l'environnement.

**Figure 10 : Organigramme de l'Adapei de Loire-Atlantique (rappel)**



**Source :** Service Communication -Adapei de Loire-Atlantique.

<sup>466</sup> Voir *InfoExpress* n°76, Avril 2019, « Missions transversales et direction générale ». Ces évolutions concernent : les publics accueillis, les établissements et services, l'environnement sociétal, la raréfaction et la diversification des financements et la recherche de ressources et de compétences élevées. Les missions transversales définies intègrent le cadre législatif du secteur ou encore des objectifs fixés dans le projet associatif/projet stratégique de l'association : l'habitat inclusif, la RAPT, la scolarisation, l'accès à la santé, l'insertion dans la vie sociale, le projet socio-éducatif, le renforcement des partenariats avec le secteur de la santé, l'inclusion, la transition numérique ; les passerelles « IME/ESAT », la qualité et la RSE.

Sur cet organigramme, on peut observer au niveau de la rubrique « Organisation Fonctionnelle » que les trois grandes familles métiers par « territoire métiers » : « Agglomération de Nantes, Nord Loire et Sud Loire » sont représentées ainsi que les missions transversales définies en 2019 et affectées aux 10 cadres de directions de territoire.

Nous pouvons à présent, aborder le rôle de ces cadres, les directeurs et directrices de territoire notamment, dans la mise en œuvre de cette nouvelle organisation professionnelle.

### 1.2.2. *Les cadres, acteurs de la gouvernance territoriale par délégation*

Les directeurs/directrices de territoire (DT) participent à l'élaboration de la stratégie globale de l'association et à sa déclinaison sur leur territoire, animent l'équipe de cadres (responsables d'établissement, chefs de service) du territoire ; gèrent un budget de territoire en lien avec la direction administrative et financière (DAF) du Siège et en proximité d'un pôle de gestion<sup>467</sup>. Garant de la traduction opérationnelle du projet associatif<sup>468</sup>, le DT intervient dans la mise en œuvre des orientations stratégiques définies par les instances de gouvernance<sup>469</sup> et joue un rôle de soutien aux cadres de son territoire, parfois de manager passe-plateau ou de « pompier » pour suppléer l'absence d'un responsable d'établissement<sup>470</sup> voire d'un chef de service.

Globalement, cette nouvelle strate « DT » a permis de prendre le relais d'un suivi de la gestion des établissements que ne pouvait plus pleinement assurer le DG ; de « *gagner en cohérence et puis de tenir* dans le fonctionnement des établissements et d'harmoniser un certain nombre de procédures et de pratiques comme avec la « *mise en place du logiciel de gestion des plannings FOCAT, la gestion des congés trimestriels, la gestion des 35heures, un certain nombre de questions [qui relevait] un petit peu des us et coutumes entre guillemets, qui déterminaient la façon de travailler, les règles de l'établissement* »<sup>471</sup>. En dehors de ces questions transversales et communes à l'ensemble des territoires/métiers qui sont travaillées lors des réunions mensuelles des directeurs (Comité de direction composé du DG, des directeurs du siège et des DT), démontrant l'importance de la strate DT dans la structuration de l'association, on constate tout de même des modalités de fonctionnement

---

<sup>467</sup> Mis en place en 2006, les pôles de gestion (aujourd'hui au nombre de 05) sont composés d'équipes comptables de proximité des établissements et services. Ils assurent un suivi administratif des usagers, un suivi et un arrêté des comptes pour leur périmètre (support et conseil aux RE et DT du champ concerné sur les aspects financiers et budgétaires), un suivi des CDD et des éléments variables de paie. Les pôles de gestion s'occupent, de manière décentralisée, de la comptabilité des établissements et services médico-sociaux de leur périmètre. Voir annexe 4, document de présentation des pôles de gestion à la réunion DT du 15 mai 2013.

<sup>468</sup> ENT9-2-23 « [...] *le projet de territoire lui-même au service du projet associatif et [...] mon travail, il est de faire tous ces liens-là pour m'assurer qu'effectivement il y ait une traduction opérationnelle sur le terrain* » indique par exemple, ce DT du secteur Enfance.

<sup>469</sup> ENT18-1-3.

<sup>470</sup> ENT18-12-1.

<sup>471</sup> ENT10-12-7.

différentes au regard des spécificités de chaque territoire en termes de nombre d'établissements et services, de profil des personnes accompagnées, de ressources humaines mais aussi de la personnalité et de l'incarnation singulière de la fonction par les directeurs de territoire, avec comme problèmes sous-jacents, le positionnement des « DT » par rapport aux « RE », un cadre de délégation jugé suffisamment imprécis pour que s'y glissent des pratiques managériales et de direction de territoire personnifiées.

En effet, cette nouvelle ligne hiérarchique, ce « *rouage complémentaire aux RE parfois encore flou aux yeux des établissements* »<sup>472</sup> est venu redistribuer les cartes entre « DT et RE », "écraser" quelque peu la fonction de « directeur d'établissement ou de service » désormais « responsable d'établissement (RE) », dans l'autonomie et les marges de manœuvre que ces cadres pouvaient avoir dans la direction de leurs établissements entraînant un sentiment de dépossession et une perte de repère : « *l'organisation avec des directeurs de territoire a modifié les missions des directeurs d'établissement. [...]. Et notre autonomie, [...] c'était plus la même. Donc, j'ai toujours eu Monsieur D. en fait, comme directeur de territoire [...] et [il] m'a toujours laissé l'autonomie en tout cas de gestion des budgets, des investissements et pas forcément de tout. Mais, les orientations de l'Adapei me parviennent par le directeur de territoire, alors qu'auparavant, on les avait directement. Donc, c'est ça qui peut être le plus difficile, compliqué parce que les préoccupations du DT ou les intérêts ne sont pas forcément liés à mes attentes* »<sup>473</sup>.

Pour certains DT précédemment directeurs d'établissement avant d'être promus à ce poste, DT et RE compris, ont tous des comptes à rendre, sont là pour mettre en œuvre des décisions associatives mais ce sont les « *différences notables dans le mode de management et de conception de la direction de territoire qui impactent plus ou moins...le ressenti et le vécu des RE* »<sup>474</sup>, en termes de perte d'autonomie et de marge de manœuvre dans le pilotage de leurs établissements, et, par conséquent, de perte de légitimité et de crédibilité auprès de leurs équipes. En effet, beaucoup de DT pouvait être dans le contrôle alors que la fonction de DT n'avait pas vocation à affaiblir celle de RE. Aussi, la façon dont les cartes ont été redistribuées avec des règles du jeu peu claires (sur le cadre de délégation), un manque de clairvoyance pour l'ensemble des cadres de direction dans les décisions de nomination aux postes de direction par la direction générale, a accentué les ressentiments. « *C'est-à-dire qu'il y avait l'équipe de directeurs et d'un seul coup, certains devenaient les directeurs des autres, ont créé des enjeux et des perceptions différentes selon les territoires et les personnes, des enjeux humains, par défaut de communication* »<sup>475</sup>. Appartenant à une deuxième génération de DT à partir de laquelle la

---

<sup>472</sup> ENT29-2-10.

<sup>473</sup> ENT7-3-4.

<sup>474</sup> ENT27-11-18.

<sup>475</sup> ENT27-10-8.

fonction semble se préciser, le rôle du DT se clarifier<sup>476</sup>, leur vision de ce rôle auprès des responsables d'établissement, est de les accompagner « *à prendre les bonnes décisions, à réfléchir, à se projeter. [...] faciliter leur travail, [...] fixer des caps* »<sup>477</sup>.

Ainsi, les pratiques managériales semblent évoluer, s'améliorer peut-être au fil des générations de DT se succédant, mais un sentiment d'iniquité de traitement existe en raison du manque d'homogénéité dans les directions de territoire. En effet, certains DT sont encore en responsabilité directe d'un ou de plusieurs établissements. Ce principe avait été décidé lors de la mise en place des directions de territoire, pour éviter que les DT ne soient « hors-sols », déconnectés de la réalité du terrain ; mais la charge de travail et la possibilité laissée à d'autres de *créer leur pyramide*, de recruter des ressources cadres supplémentaires, questionnent : « *[...] la gouvernance telle qu'on la nomme, en haut de la pyramide-là, elle met en place aussi des situations qui sont pas spécialement linéaires ou cohérentes qui créent aussi des dysfonctionnements [...] par rapport à des questionnements sur une non-cohérence* »<sup>478</sup>. Si les DT apprécient dans leurs relations managériales avec leur N+1, le directeur général, « *l'autonomie passionnante dans le travail, le niveau de confiance du DG, la possibilité de prises d'initiative* »<sup>479</sup>, « *l'espace de liberté pour travailler* »<sup>480</sup>, ils estiment néanmoins qu'il faudrait pouvoir s'accorder avec lui, sur les directives de responsabilités sans couper court à la créativité de chacun promue par le DG, pour limiter les déviations et harmoniser quelque peu, les pratiques et marges de manœuvre de chacun dans la direction de territoire : « *les moyens de réajustement ne sont pas forcément calés dans les instances de réajustement. Ce que moi j'essaie de faire sur mon territoire avec mon schéma de gouvernance partagée. [...] je pense que c'est sans doute encore à peaufiner* »<sup>481</sup>.

Ces témoignages des DT posent en filigrane, le problème de la gouvernance « territorialisée » de l'Adapei et de ses structures (ESMS) dans la mesure où, le système central au niveau départemental de la gouvernance professionnalisée ou managériale incarné par la direction générale, joue peu son rôle dans les orientations stratégiques, dans la définition d'un cadre de management de territoire qui serait exemplaire d'une gouvernance « territorialisée » pour les DT, comme le modèle de gouvernance partagée qu'essaie de mettre en œuvre, une DT sur son territoire.

Il reste que l'organisation territoriale professionnelle de l'Adapei, encore en construction, présente des atouts et faiblesses **(1.2.3.)**.

---

<sup>476</sup> ENT29-1-1.

<sup>477</sup> ENT29-1-1.

<sup>478</sup> ENT11-12-22.

<sup>479</sup> ENT27-18-17.

<sup>480</sup> ENT29-9-21.

<sup>481</sup> ENT9-13-6.

### 1.2.3. L'organisation « territoires/métiers », un modèle en perfectionnement

Tout modèle d'organisation en développement présente ces atouts et faiblesses. Pour les DT convaincus du modèle de l'organisation territoriale professionnelle, « *il ne faut plus du tout revenir au modèle : un établissement, un service, une direction. Il faut absolument que les directions soient multisites* »<sup>482</sup>. Avec la réorganisation en « directions de territoire métier », l'association a mis en place un outil pertinent de transversalité et de gestion, « *une organisation très pertinente qui a construit, est en train de construire une équipe de directeurs de territoire qui vit avec ses bons côtés et sa fronde ; de temps en temps, sa malice. [Et cette strate DT] donne une grande transversalité au niveau de l'association. Etant témoin de l'élaboration des projets, des questions, des problématiques de tous les secteurs puisque ça se traite en réunion des directeurs de territoire, cette transversalité-là est en fait, une richesse. Je connais beaucoup mieux mes collègues et les problèmes qui se posent à eux et ça m'est utile pour penser mon secteur, mon métier [...] et ça m'enrichit au niveau des équipes. Et donc [...], on a construit un outil qui pour moi, est pertinent sur la façon de gérer les politiques publiques, la transversalité, les CPOM, etc.* »<sup>483</sup>.

La transversalité que permet l'organisation territoriale, s'apprécie aussi par les groupes de travail transversaux mis en place entre différents corps de métier (personnel d'accompagnement éducatif, agents de service, assistantes administratives, cadres, surveillants de nuit, ...), les dynamiques mises en route pour croiser les réflexions sur différentes thématiques transverses aux établissements et services comme le baromètre social dont l'objectif de la qualité de vie au travail, la vie relationnelle, affective ou sexuelle des adultes accompagnés et dont les résultats « *peuvent nourrir une réflexion d'administrateurs, par exemple* »<sup>484</sup>. La configuration par croisement métier/géographie choisie par le DG s'est avérée être un juste équilibre pour les défenseurs des métiers ou secteurs d'activité (la définition en secteur est une réussite)<sup>485</sup> qui craignaient aussi que les territoires/métiers ne deviennent des « minis associations » dans l'Association et n'érigent les nouveaux DT en « mini directeurs généraux » : « *[...] je ne voulais pas qu'il y ait des mini-directeurs généraux et je voulais aussi que les directeurs de territoire se consacrent à l'accompagnement parce que c'était leur mission et que les fonctions supports [Pôle de gestion] devaient rester des fonctions supports administrés par les directeurs des fonctions supports [du Siège]* »<sup>486</sup>.

---

<sup>482</sup> ENT3-19-13.

<sup>483</sup> ENT3-24-5.

<sup>484</sup> ENT5-18-1.

<sup>485</sup> ENT7-12-19.

<sup>486</sup> ENT3-19-13.

En termes d'atouts, cette organisation favorise des interactions entre les établissements et services, crée des dynamiques intra et inter territoires enrichissantes pour l'ensemble des acteurs tant internes qu'externes de l'Adapei.

Néanmoins, en sa forme actuelle, ce modèle d'organisation territoriale professionnelle souffrirait de quelques limites selon certains cadres (RE et DT) : la non-séparation des services des structures et le mélange « métier et anneau de territoire »<sup>487</sup> qui ne favorise pas la fluidité de parcours des personnes accompagnées (passage d'un IME vers un ESAT ou un foyer, par exemple)<sup>488</sup> alors que c'était l'une des finalités recherchées par la nouvelle organisation :

- Le premier point souffre d'un manque d'anticipation des projets régionaux de santé (PRS) qui encouragent davantage à l'accompagnement des personnes à domicile ; la séparation des services (SAVS, SESSAD, Logeacs, « *tous ces services qui font qu'on se déplace chez les personnes* »<sup>489</sup>), des structures (foyers d'hébergement, foyer de vie, foyer d'accueil médicalisé, maison d'accueil spécialisée), n'est pas visible dans l'organigramme alors « *qu'on a des services d'accompagnement à la vie sociale[SAVS] à Blain, à Ancenis [...] mais on ne les voit pas* »<sup>490</sup> ;
- Le second point assez discuté porte sur la configuration choisie : « *il y avait déjà les sections du conseil d'administration qui ne sont pas les mêmes. Alors là, c'est le bazar*<sup>491</sup>. *On aurait dû avoir, par exemple, cinq- six directeurs de territoire véritablement par métier et qui gèrent ça d'une façon départementale [et] des responsables d'établissement pour le Nord Loire, le Sud Loire qui aient des directives communes*<sup>492</sup> ». Plus nuancée, une directrice de territoire qui avait participé aux réunions de travail sur la réorganisation territoriale, indique qu'il n'y aurait pas eu de modèle parfait : « *Je pense que tout le monde était d'accord qu'il fallait faire des changements parce que vu la taille et que l'association était en train de grossir [...]. En tout cas moi, le projet de territoire, la réorganisation, elle était nécessaire. Pour moi, il y a les avantages et les inconvénients dans les deux, quel que soit le système. [...]. Le principal, c'est de le savoir et de limiter les contraintes et les effets d'une organisation ou d'une autre. A un moment de temps, faut qu'il y ait un modèle, puis faut s'y plier. Puis, faut que chacun mette de l'huile dans le rouage. De toute façon, il n'y a pas de système parfait* »<sup>493</sup>.

---

<sup>487</sup> ENT7-12-19.

<sup>488</sup> ENT11-7-20.

<sup>489</sup> ENT11-7-20.

<sup>490</sup> ENT11-7-20.

<sup>491</sup> ENT7-12-19.

<sup>492</sup> ENT7-13-24.

<sup>493</sup> ENT27-10-1.

La configuration et la variété des territoires ont étalé dans le temps, le « *faire territoire* » qui est un processus long de construction ne se résumant pas qu'à une cartographie ou un regroupement géographique acté d'un ensemble d'établissements et services médico-sociaux. Certains territoires ont pu trouver une cohérence entre leur territoire et leur périmètre géographique aidant à la création d'une nouvelle dynamique, d'une nouvelle façon de travailler qu'il a fallu accompagner aussi auprès des salariés du territoire (mutualisation des pratiques, création de postes transversaux pour la dynamique de territoire)<sup>494</sup>. « *On est sur l'agglomération et très concrètement, le périmètre est très cohérent. On a les mêmes partenaires, les mêmes bassins de populations, les mêmes interlocuteurs [...], partenaires institutionnels. On a les mêmes besoins au niveau des publics. [...] Il y a plein de choses qui font que c'est plus facile sans doute de faire territoire sur l'agglomération nantaise* »<sup>495</sup>. D'autres font vivre la transversalité du territoire en travaillant à des projets intersectoriels, en élaborant un projet de territoire avec des axes communs aux 3 métiers du territoire sur le Nord-Loire par exemple, en mettant en place des groupes de travail transversaux et des expérimentations de mobilité pour les salariés<sup>496</sup>.

Cette première partie du chapitre qui s'achève, à chercher à démontrer en quoi le territoire pouvait être pensé comme lieu d'expression de l'utilité sociale des associations en raison de leur capacité à y produire des solidarités de proximité. On a pu observer, loin des enjeux d'évaluation de l'utilité ou de l'impact social (selon les formulations retenues et dont nous ne débattons pas ici, évaluation de la contribution au développement économique et social territorial, par exemple)<sup>497</sup> que l'association investiguée, émerge, se construit et s'enracine dans le territoire de la Loire-Atlantique, à partir d'initiatives locales en différents points géographiques, fédérées au niveau départemental. Puis qu'une organisation territoriale professionnelle se met en place dans un jeu d'adaptation aux contraintes territorialisées du secteur médico-social. Après cette partie empirique où nous situons

---

<sup>494</sup> ENT9-6-21 et ENT9-7-19.

<sup>495</sup> ENT9-1-1.

<sup>496</sup> ENT27-19-16.

<sup>497</sup> On retiendra de l'analyse socio-historique dans la thèse de Machado Pinheiro (2019, p. 15-18) que les notions d'utilité sociale et d'impact social ne sont pas des synonymes mais deux approches évaluatives distinctes répondant à des enjeux différents (p. 18). La première, l'utilité sociale a émergé dans les années 1970 comme une réponse à certains enjeux moraux et de construction identitaire du secteur de l'ESS avec pour fonction principale, de justifier la responsabilité politique et la contribution au bien commun de ses organisations (p. 17). La seconde notion, l'impact social apparaît à la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, d'impact environnemental de projets et d'évaluation de programmes de développement internationaux. Promue par les sciences sociales anglo-saxonnes, elle s'invite sous cette connotation dans les débats socio-politiques autour de l'ESS en France, depuis 2010, en empruntant deux voies : les travaux de l'Union Européenne sur l'encadrement du financement des entreprises sociales et ceux d'écoles de commerce françaises cherchant à promouvoir ce modèle (p. 16). L'impact social sert davantage des enjeux gestionnaires orientant les pratiques de justification du secteur de l'ESS vers le contrôle et la comparaison (benchmarking) des résultats d'une organisation. Sa fonction évaluative vise l'analyse de la performance sociale selon des critères économiques en vue de rendre compte aux bailleurs sociaux (p. 18). C'est dans cette voie que s'est engagé le mouvement Unapei avec l'évaluation de l'impact social de ses associations adhérentes, l'évaluation de son empreinte socio-économique (voir les verbatims ENT30-4-10 et ENT37-14-23).

l'Adapei dans son territoire, la seconde partie de ce chapitre procède à un retour à la littérature sur le territoire **(2.1.)** afin d'analyser les conditions d'une gouvernance associative territorialisée **(2.2.)**.

## 2- Faire territoire : les parties prenantes d'une gouvernance multi-niveaux et territorialisée

Le territoire représente le creuset d'actions et d'activités des entreprises associatives dont la mobilisation de différentes parties prenantes, tant internes qu'externes, à des échelles différentes, participe aux missions d'utilité sociale. Considérant la gouvernance comme un processus dynamique, il s'agit pour nous dans cette seconde partie du chapitre, de préciser les acteurs qui interagissent dans et sur le territoire, de spécifier leurs implications et modes de coordination dans le cadre d'une gouvernance territoriale. Jusqu'à présent, nous avons employé le concept de « territoire » sans en préciser le sens. Sa polysémie et son caractère multidimensionnel nous conduisent à l'appréhender dans différents champs disciplinaires. Nous verrons que cette complexité du concept en fait la richesse et appelle à une approche constructiviste des schémas de pensées sur le territoire et ses acteurs **(2.1.)**. Nous nous focalisons ensuite dans le **(2.2.)** sur le caractère multi-acteurs, multi-niveaux de la gouvernance et l'ensemble des composantes qui y interagissent.

### 2.1. Retour à la théorie : que nous apprend le territoire sur la gouvernance des associations gestionnaires ?

Dans cette section, nous nous intéressons aux réalités que recouvre la notion de territoire présente dans de nombreux débats, et utilisée dans plusieurs contextes et disciplines de recherche **(2.1.1.)** et, abordons les rapports entre le territoire et l'action sociale pour comprendre les enjeux et effets de la territorialisation des politiques d'action sociale **(2.1.2.)**.

#### 2.1.1. Appréhender la notion de territoire dans les sciences humaines et sociales

Apparu dans la langue française au cours du XIII<sup>ème</sup> siècle avant de ne s'y généraliser qu'au XVIII<sup>ème</sup> siècle, le territoire est une notion polysémique aux multiples conceptualisations dans les disciplines des sciences sociales. Employé à tort et à travers, il est galvaudé- « *tout est territoire* » nous dit Moine (2006) -, dans des sens variés, à des échelles (géographique, économique, politique, ...) différentes, tellement que s'y glissent d'autres concepts voisins, liés ou non, recouvrant des réalités autres, qu'il est utile d'apporter une définition opérationnelle au territoire (Moine, 2006). Considéré comme la boîte noire des sciences sociales (Vanier et al., 2009, p. 12) que certains (Moine, 2006) ambitionnent d'ouvrir pour en saisir la complexité, le territoire est avant tout, synonyme d'espace (espace géographique, espace naturel), « *une portion d'espace clairement identifiée, ressource et produit à la*

*fois d'un processus d'identification et parfois d'appropriation plus ou moins exclusive* » (Debarbieux, 2009, p. 20).

Il s'est peu à peu dans les années 1990 substitué sinon, émancipé de cette notion d'espace ainsi que de « paysage » et de « local » et n'est plus seulement réductible à cette dimension spatiale ou encore à l'observation de l'aménagement, objet privilégié d'étude des géographes, mais permet de réintroduire « *le sujet et l'acteur, ses pratiques, et représentations que l'analyse quantitative et fonctionnelle font perdre de vue* » (Ozouf-Marignier, 2009, p. 33). De manière simplifiée, le territoire se définit en géographie comme un ensemble de relations entre une population et un espace (Le Corroller, 2012), et, se rapporte aussi aux multiples formes de particularisation et d'appropriation de l'espace par les hommes pour « *faire du territoire* », s'identifier à des lieux et y nouer des liens (Alphandéry & Bergues, 2004). Dans ce sens, il renvoie à la notion de *territorialité*, c'est-à-dire, « *la relation au territoire, l'identité territoriale d'un individu ou d'un collectif* » (Lévy & Lussault, 2003, p. 919), « *le rapport au territoire* », les modalités pratiques permettant de comprendre l'inscription des individus et des collectifs dans leur environnement matériel (Debarbieux, 2009, p. 21) ainsi que les conditions qui accompagnent la construction et/ou la production de ces territoires (Vanier et al., 2009, p. 12) qu'ils ne cessent de transformer dans le cadre de leurs relations sociales.

Les dictionnaires de géographie<sup>498</sup> ne recensent pas moins de huit à neuf sens pour définir le territoire, et Autès (1995) distingue le sens littéral et les sens métaphoriques. Le premier a trait à la dimension spatiale du territoire, aux découpages administratifs et relève plus d'un usage uniquement instrumental, alors que les sens métaphoriques ou figurés représentent les divers usages sociaux du territoire : investissements pour l'activité humaine, phénomènes de pouvoirs, de frontières.

La polysémie du terme fait donc qu'il peut être diversement approché selon les disciplines. Chez les économistes par exemple, il est envisagé comme « *un espace géographique qui peut être caractérisé par des ressources plus ou moins mobiles, mais aussi par des spécificités sociales de type identitaire, des règles et des conventions partagées* » (Requier-Desjardins, 2009). Les anthropologues quant à eux, investissent le territoire dans sa déclinaison du local via le questionnement de l'identité pendant que chez les sociologues, il sert par exemple à approfondir la notion de classe sociale (Ozouf-Marignier, 2009, p. 33) et est perçu comme élément structurant de jeux d'acteurs (Bouzoubaa, 2009, p. 51) ou plus largement à investiguer la question sociale qui, elle aussi localisée, se déroule sur un territoire et relève d'une autorité territorialisée, comme c'est le cas de l'action sociale (Paquot, 2011). En sciences politiques, le territoire est considéré comme une catégorie de l'action publique, un objet de politiques

---

<sup>498</sup> Lévy et al. (2003, p. 907-917) pour les nombreuses définitions du territoire et Brunet et al. (1993, p. 480) avec 6 définitions sur le territoire.

publiques (Douillet, 2002). Plus fondamentalement, « *un espace structurant à la fois pour la politique et les politiques* » (Smith, 2020)<sup>499</sup>, « *un lieu de mise en ordre favorisant l'imbrication et la cristallisation des intérêts et des représentations entre les échelons locaux et le niveau national* » dont les différents sens ont évolué à travers les époques<sup>500</sup> pour recouvrir deux dimensions sous la Vème République (Faure & Négrier, 2019). Le territoire occupe une place centrale dans l'analyse de l'action gouvernementale et de la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelon local et est depuis les lois successives de décentralisation, lié à la responsabilisation croissante des collectivités locales. A partir de là, l'idée de territorialisation émerge comme une composante majeure des politiques publiques qui les rendrait plus efficaces au nom des principes de proximité et de microscopie (Autès, 1995) ; comme principe de légitimation de l'action publique et de sa transformation à divers niveaux (Faure & Négrier, 2019) et marque un profond changement de paradigme dans les modalités traditionnelles d'intervention des autorités publiques (passage d'une logique de réalisations à une logique de résultats) selon Duran (2020).

En sciences de gestion, l'intérêt des chercheurs pour le territoire comme dimension d'analyse des problématiques classiques d'organisation peut être situé à partir des années 2000<sup>501</sup>. Selon Marchais-Roubelat (2015), appliquée à la gestion, la notion de territoire introduit la relation de l'organisation à l'espace géographique. Si l'auteure l'utilise pour analyser la performance organisationnelle notamment financière, il existe une grande diversité de thématiques, d'approches managériales du territoire ou territoriales du management (Bonnet et al., 2020). Les questions touchent tant au management public qu'à la stratégie, à l'entrepreneuriat qu'au marketing, signe que le territoire n'est pas un élément externe aux individus et aux organisations mais bien un construit social dont les caractéristiques peuvent influencer leurs comportements en retour (Chabaud & Maurand-Valet, 2016). Ainsi, les chercheurs s'intéressent aux fonctions clés de coordination ou d'intermédiation territoriales en interrogeant la gouvernance territoriale à travers l'analyse de la création de valeur territoriale en référence à la multiplicité des parties prenantes, aux stratégies de développement territorial et aux relations et jeux entre différents acteurs d'un territoire ou encore à la gestion des politiques publiques définies et mises en œuvre à des échelles administratives et territoriales (Bonnet

---

<sup>499</sup> C'est-à-dire que tout espace géographique qui perdure est structuré par les institutions et implique de tenir compte de trois ordres institutionnels aux frontières les unes des autres : la représentation politique dans l'espace géographique du territoire, les limites à l'action publique qu'imposent les frontières du territoire et les normes, règles et attentes du territoire qui s'y inscrivent, sous la forme d'appartenances et de cultures.

<sup>500</sup> Faure et Négrier (2019) disent que le territoire est pensé à partir du XIXème siècle dans une acception militaire, unifiée et quadrillée de la nation sur le plan administratif – il se dessine surtout sur une construction juridique singulièrement attachée aux rouages administratifs de l'Etat-nation en formation. Il constituera ensuite un analyseur de l'action gouvernementale.

<sup>501</sup> Voir l'examen comptable de l'état de la recherche en sciences de gestion sur le territoire dans la littérature managériale francophone faite par Bonnet et al. (2020).

et al., 2020). Ces quelques références thématiques témoignent de la vivacité des recherches sur le territoire en sciences de gestion mais aussi de la complexité de la notion qui appelle une diversité d'approches d'analyse et ne sert parfois que de simple contextualisation à ces recherches.

Du reste, peu importe la discipline des sciences sociales, il se dégage un consensus sur un aspect fondamental du concept de territoire à savoir s'il est « *un donné ou un construit* ». Plutôt un construit répond Ozouf-Marignier (2009, p. 34), même si cela n'exclue pas de s'interroger sur la pertinence et la cohérence du territoire construit. Le territoire est « *un espace socialement construit* » qui n'est jamais complètement acquis puisqu'en y agissant, les acteurs participent volontairement ou non, à son institutionnalisation constante (Smith, 2020). Pour Lamara (2009), s'il est une hypothèse fondamentale sous-jacente aux différentes conceptions du territoire, c'est bien celui du territoire comme « *un construit social résultant de la combinaison d'une coordination d'acteurs, non résolument économique, réunis pour résoudre un problème productif inédit et de ressources territoriales qui sont activées pour une dynamique renouvelée du territoire. [Le territoire] est donc caractérisé par la mobilisation des acteurs qui rentrent dans une logique de coopération et de coordination de leurs actions* ».

Nous avons tenté de situer le territoire par rapport à ses concepts voisins « d'espace, de local » et aux notions dérivées de « territorialité et de territorialisation » ainsi que dans quelques disciplines des sciences sociales qui toutes, s'accordent sur la complexité du concept que Moine (2006, p. 126) appréhende avant tout, comme un système, « *un système complexe évolutif qui associe un ensemble d'acteurs d'une part, l'espace géographique que ces acteurs utilisent, aménagent et gèrent d'autre part* ». Dans une sorte de boucle de rétroaction donc, espace géographique et système social d'acteurs et de représentations, sont en interrelation et évoluent dans le temps sur des principes de construction-déconstruction du territoire. Sans prétendre avoir épuisé tous les sens et usages du territoire ou ces rapports avec d'autres domaines de recherche dans cet exercice de clarification de cette notion, nous avons gagné en compréhension et en précision sur des éléments clés autour de ce concept qui nous permettront de poursuivre nos réflexions. Il s'agit de la conception du territoire comme un système complexe, un espace socialement construit mobilisant des acteurs dans une dynamique de coordination et de coopération.

Nous proposons dans le tableau synthétique suivant, les différentes définitions du territoire dans les sciences humaines et sociales (SHS) et les enseignements que nous en tirons (tableau 38) :

**Tableau 38 : Des définitions et sens du « territoire »**

Définitions du territoire en SHS	Enseignements
<p><b>Géographie</b> : ensemble de relations entre une population et un espace (Le Corroller, 2012)  <b>Synonyme d’espace</b> géographique, naturel (Debarbieux, 2009, p. 20) mais évolution du sens depuis 1990  Concepts voisins de <b>territorialisation</b> (dispositifs rendant opératoire le territoire) et <b>territorialité</b> (le rapport au territoire, le faire territoire)  <b>2 sens du territoire</b>(Autès, 1995) : Sens littéral du territoire : dimension spatiale, découpages administratifs ; sens avec un usage instrumental. Sens métaphoriques ou figurés : les divers usages sociaux du territoire</p>	<p>Polysémie de la notion empruntant différents sens et usages selon les disciplines</p>
<p><b>Economie</b> : « <i>espace géographique qui peut être caractérisé par des ressources plus ou moins mobiles, mais aussi par des spécificités sociales de type identitaire, des règles et des conventions partagées</i> » (Requier-Desjardins, 2009)</p>	<p>Complexité de la notion de « territoire » rendant son appréhension difficile</p>
<p><b>Anthropologie</b> : le territoire dans sa déclinaison du local via les questions d’identité  <b>Sociologie</b> : mobilisation de la notion de territoire pour approfondir la notion de classe sociale (Ozouf-Marignier, 2009, p. 33) ; territoire comme élément structurant de jeux d’acteurs (Bouzoubaa, 2009, p. 51).  Investiguer la question sociale localisée : l’<b>action sociale territorialisée</b> (Paquot, 2011)</p>	<p>Consensus des différentes disciplines sur le territoire comme : un espace socialement construit</p>
<p><b>Sciences Politiques</b> : Territoire comme catégorie de l’action publique (Douillet, 2002), objet de mise en œuvre à l’échelle locale des politiques publiques (lois successives de décentralisation et donc <b>territorialisation</b> par la responsabilisation croissante des collectivités territoriales dans une logique de recherche de résultats) ;  <i>Territoire</i> : « <i>un espace structurant à la fois pour la politique et les politiques</i> » Smith (2020) ; « <i>un lieu de mise en ordre favorisant l’imbrication et la cristallisation des intérêts et des représentations entre les échelons locaux et le niveau national</i> » Faure et Négrier (2019)</p>	<p><b>Notre approche du territoire</b> :  Nous considérons le territoire comme un système complexe, un espace socialement construit mobilisant des acteurs dans une dynamique de coordination et de coopération.</p>
<p><b>Sciences de Gestion</b> : Différentes approches managériales du territoire ou territoriales du management (Bonnet et al., 2020). Territoire comme dimension d’analyse des problématiques classiques d’organisation ; questionner la relation de l’organisation à l’espace géographique (Marchais-Roubelat, 2015) ; Territoire comme construit social et non élément externe aux individus et aux organisations ; influence des caractéristiques du territoire sur les comportements individuels et organisationnels (Chabaud &amp; Maurand-Valet, 2016)  Territoire comme « <i>le processus et le résultat d’interactions entre entreprise et territoire, fondés sur la création collective de ressources communes, spécifiques et localisées, permettant une longue période de sédentarité d’une entreprise</i> » Bousquet (2014, p. 20)</p>	

**Source** : Construction personnelle.

Nous examinons à présent la façon dont le social est pris en compte dans la construction du territoire, autrement dit, de la territorialisation des politiques d'action sociale qui nous éclairera sur l'organisation en « territoires/métiers » des établissements et services de l'Adapei qui s'est glissée dans les interstices de ces politiques, censées privilégier les spécificités de chaque territoire, au détriment d'une approche verticale cloisonnée.

### 2.1.2. L'action sociale « territorialisée »

Devenu un référentiel de l'action publique, le territoire s'impose incontestablement dans les politiques d'action sociale (Bouquet et al., 2007, p. 17). Il serait le niveau de proximité rendant plus efficace les décisions prises au plus près de leur terrain d'application et à une échelle plus petite (Autès, 1995). Le rapport qu'entretient « territoire et action sociale » peut s'analyser à travers la tendance à la localisation des politiques sociales et les effets concrets de territorialisation de l'action sociale qui s'en sont suivis. En fait, dès leur origine, les politiques d'action sociale portaient déjà en elles, une forte dimension locale notamment avec les différentes lois d'assistance publique. L'Etat dessinait un cadre réglementaire des droits aux bénéficiaires ciblés dont la mise en œuvre relevait des collectivités « locales » (communes puis départements). Si jusque-là, une centralisation au niveau de l'Etat était suffisante et ce jusqu'après 1945, où il restait l'organisateur des modes d'administration malgré la création des DDASS, en 1964, en charge d'impulser des politiques homogènes depuis le « centre » et de les relayer au niveau local, de profonds changements stratégiques vont s'engager dans la territorialisation des politiques sociales (Lafore, 2020). Caractérisée par une tendance à la localisation (décentralisation et déconcentration, partenariat, transversalité, contractualisation) des dispositifs et des pilotages de l'action publique<sup>502</sup>, cette territorialisation était nécessaire face au développement des établissements sociaux et médico-sociaux et aux nouvelles questions sociales. Pour le volet « décentralisation » en l'occurrence, il s'est opéré, dès 1982, par des transferts de blocs de compétences aux collectivités désormais « territoriales » avec le département comme chef de file de l'action sociale. Il s'agissait de garantir leur autonomie organique et quasi financière en plaçant sous leur giron, nombre de dispositifs et politiques d'aide et d'action sociale. Bien qu'il reste à ce jour, des questions non résolues dans la décentralisation autour de l'ambiguïté des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, la volonté de concevoir ces politiques « *en interactions les unes avec les autres de façon à les articuler selon une vision systémique* »<sup>503</sup> a fait du « territoire », une véritable référence en matière d'action sociale, en réponse à deux enjeux majeurs :

---

<sup>502</sup> Autès M. (2003), *Expérimentation nationale des projets sociaux de territoire. Séminaire de Michel Autès*, Paris, Editions de la Div, septembre-décembre cité par Bouquet et al. (2007, p. 19).

<sup>503</sup> Lafore (2020).

- Le changement de paradigme dans l'accompagnement des personnes vulnérables avec l'affirmation des logiques inclusives, forme d'intervention au plus près de la personne, de son milieu de vie et visant à l'inclure dans le droit commun (comme l'affichaient les lois de 2002 et 2005 pour être davantage renforcé) ;
- La transformation des « problèmes » des usagers (complexification et fluidité des situations, non efficacité des logiques indemnitaires et curatives) explosant les dépenses des collectivités territoriales.

Selon Lafore (2020), l'échelon territorial permet justement d'engager l'action sociale dans une double dynamique de décroisement et de déssectorisation. « *Décloisonnement puisqu'il convient de se défaire du modèle de l'établissement spécialisé pour lui substituer une articulation de services organisés en « plates-formes » et susceptibles de prendre en compte la personne dans sa globalité et non en considération de tel ou tel aspect de ses difficultés. Déssectorisation puisqu'il faut ramener ces personnes dans le droit commun et donc relier l'action sociale au sanitaire, à l'éducation nationale, aux politiques de l'emploi, du logement, etc.* ». La transformation de l'action sociale en une offre de services individualisés ou encore son évolution vers une logique de développement territorial et d'investissement social actuellement engagés, souffrent des freins à une territorialisation de l'action sociale tels que les logiques de filières encore dominantes, la territorialisation comme « *mode de relégitimation de l'Etat* » (Jaillet, 2007) et non une véritable articulation des politiques publiques entre le tandem Etat/collectivités territoriales.

Autant que les autres politiques publiques, la contextualisation de l'action sociale territorialisée autrement dit, la prise en compte de la singularité des territoires, des spécificités et variabilité des situations locales (Duran, 2020; Jaillet, 2007), s'avère nécessaire, même si elle conduit à une transformation des figures du pouvoir que la territorialisation a contribué à faire émerger. Ces figures de pouvoir, selon Jaillet (2007), sont caractérisées :

- Soit par une *figure « concentrée »* qui reproduirait à l'échelle locale, le centralisme étatique de naguère ;
- Soit par une *figure « diluée »* – une gouvernance à l'échelle locale procédant de coalitions variables selon le temps, les thèmes et les espaces, agencant durablement ou temporairement divers acteurs (élus locaux, services de l'Etat, grandes entreprises publiques ou privées, associations) et non plus un pouvoir politique incarné dans une ou des institutions clairement identifiées.

Si l'on s'en réfère à l'idéal-typique de « nouvelle gouvernance participative »<sup>504</sup> des systèmes d'action publique matérialisé, entre autres, par des collaborations entre différents échelons, secteurs et acteurs, la figure de pouvoir *diluée* serait celle en vogue aujourd'hui. Cette figure de pouvoir multiplie les lieux et instances de représentation et de concertation des différents acteurs concernés par la mise en œuvre d'une politique publique. Mais ceux-ci n'émettent le plus souvent que des avis consultatifs dont on peut questionner la réelle prise en compte ou l'impact sur l'ordre des schémas déjà préétablis au plus haut niveau des chaînes de commandement public. La création d'instances de démocratie sanitaire dans le cadre de la loi HPST de 2009 illustre bien cela. En effet, ces instances de démocratie sanitaire (CRSA et ses commissions spécialisées) émettent leurs avis sur les projets, schémas et programmes régionaux de santé, participent à l'évaluation des projets régionaux de santé (PRS) ou encore, défendent l'accès aux soins des usagers. Elles s'inscrivent dans un processus de dialogue, de concertation et de consultation des parties prenantes dans la planification régionale contribuant dans le cas du secteur médico-social à une forme de légitimation des ARS qui, en proie à de vives critiques, déploient ces dispositifs participatifs pour apporter une contrepartie à la restriction des marges des porteurs de projets (Hudebine, 2020, p. 106). Finalement, cette planification régionale participative serait quelque peu « déguisée » puisque, dans les faits, le schéma de planification régionale est souvent contrecarré par les choix effectués au niveau national<sup>505</sup> et mieux encore, ne sont retenus parmi les avis de ces instances que les propositions compatibles avec les orientations et cadrages budgétaires fixés à l'échelon national et les choix stratégiques régionaux.

A ce stade de l'analyse, nos premières observations laissent apparaître, trois échelles territoriales de l'Adapei de Loire-Atlantique qu'il s'agira de caractériser : le territoire bénévole, le territoire métier et le territoire des politiques d'action sociale (l'échelle administrative). Avec les enjeux majeurs posés par les politiques d'action sociale, que l'association a anticipé avec la mise en place du territoire métier, il serait question que celui-ci génère, plus ou moins, un système de gouvernance territorialisée efficient dans la déclinaison des mesures sous-jacentes à ces deux changements majeurs en termes de transformation de l'offre médico-sociale et de changement de paradigme dans l'accompagnement des personnes handicapées. Ce qui prouve que les associations d'action sociale, par ailleurs, qualifiées

---

<sup>504</sup> Hudebine (2020, p. 100) s'appuie sur une approche théorique idéale-typique des modes de gouvernance des systèmes d'action publique mise en avant par Torfing et Triantafillou (2013). Il s'agit de « administration publique classique », « nouveau management public » et « nouvelle gouvernance participative ». L'administration publique classique renvoie au modèle bureaucratique et hiérarchique (avant la décentralisation, les politiques du handicap et de la vieillesse ne sont pas éloignées de ce modèle), la gouvernance néo-managériale reprend les instruments du *new public management* (la gouvernance hospitalière en est un exemple) ; la nouvelle gouvernance participative est favorable à la légitimation de l'action publique, à la résolution de problèmes complexes et à l'innovation, l'engagement des usagers/citoyens, professionnels et acteurs associatifs.

<sup>505</sup> Hudebine (2020, p. 106) rappelle, par exemple, que le PRIAC élaboré par la CNSA s'est imposé en 2011 alors que la programmation des budgets alloués aux structures et services médico-sociaux aurait pu découler du schéma régional d'organisation déclinant le projet régional de santé (PRS) dans le secteur médico-social.

d'entreprises sociales dont elles répondent aux critères définitionnels<sup>506</sup>, ne peuvent être envisagées sans leur dimension territoriale, étant en interaction avec celle-ci pour développer des réponses territorialisées innovantes. En l'occurrence, l'Adapei de Loire-Atlantique, par son organisation fédérative (territoire bénévole), se saisit du territoire pour rendre un service d'intérêt général et collectif d'accompagnement des personnes handicapées et conduit sa mission solidaire, en coopération avec d'autres acteurs aux premiers rangs desquels, les familles et les professionnels, le département et l'ARS et les autres organismes de l'action sociale territorialisée. Notre recherche souligne, comme d'autres avant nous (Glémain et al. (2016), pour le nouvel « idéaltype » d'entreprise sociale d'insertion par le travail en France), une limite principale aux travaux européens du réseau EMES (Emergence des entreprises sociales) : celle de l'absence de la dimension territoriale et de ses indicateurs, dans l'approche de conceptualisation de l'entreprise sociale. Pour définir l'entreprise sociale, ce réseau de chercheurs a construit un « idéal-type » de l'entreprise sociale caractérisé par 9 indicateurs répartis en trois dimensions-clés : la dimension économique, la dimension sociale et la dimension de la structure de gouvernance (Defourny & Nyssens, 2013)<sup>507</sup>, tout en précisant qu'ils ne constituent pas des critères normatifs mais bien un « idéal-type », une sorte de « boussole ». Ainsi au regard de nos observations de terrain, nous rajoutons la dimension territoriale au nombre des critères pour caractériser « l'entreprise sociale associative d'action sociale », tout en mettant en débat aussi, les indicateurs de la dimension de structure de gouvernance (un degré élevé d'autonomie, un pouvoir de décision non basé sur la détention de capital et une dynamique participative impliquant différentes parties concernées par l'activité), la gouvernance territoriale serait un mode spécifique de gouvernance de ces associations.

La section 2 traite des conditions de mise en œuvre d'une gouvernance territorialisée **(2.2.)**.

---

<sup>506</sup> Selon Persais (2017), l'entreprise sociale a pour finalité, de servir un intérêt social et collectif et promeut les valeurs de liberté, de solidarité et d'égalité. L'entreprise sociale se caractérise aussi par une activité économique locale à finalité sociale au service de l'intérêt général.

<sup>507</sup> Les 3 indicateurs de la dimension économique, pour appréhender le caractère économique et entrepreneurial sont : une activité continue de production de biens ou de services ; un niveau significatif de prise de risque économique ; un niveau d'emploi rémunéré. Les indicateurs de la dimension sociale traduisant la finalité sociale dans la société civile concernant : un objectif explicite de service à la communauté, une initiative émanant d'un groupe de citoyens, une limitation de distribution des bénéficiaires et les 3 indicateurs de la structure de gouvernance : un degré élevé d'autonomie, un pouvoir de décision non basé sur la détention de capital et une dynamique participative impliquant différentes parties concernées par l'activité (Defourny & Nyssens, 2013).

## 2.2. Les territoires à l'œuvre dans la gouvernance de l'Adapei de Loire-Atlantique : analyse des conditions d'une gouvernance associative territorialisée

La première partie de ce chapitre a mis en exergue deux niveaux de territoire interne à l'Adapei de Loire-Atlantique : l'un relevant de la dimension bénévole (7 sections territoriales) et l'autre de la dimension professionnelle salariée (3 territoires/métiers). Tous deux constitutifs de l'organisation associative, ils se situent pourtant dans des territorialités différentes que l'association doit penser dans sa globalité. En fait, s'il nous est possible d'identifier plusieurs territoires au sein de l'association, il est surtout question pour celle-ci de manager du management d'organisations territorialisées, ce qui nous amènera non plus à parler de gouvernance mais des gouvernances, le système de gouvernance central étant composé de sous-niveaux de gouvernance à des échelles territorialisées qu'il faut pouvoir coordonner. Pour discuter de ces implications, nous avançons une typologie des territoires identifiés dans le cas de l'Adapei de Loire-Atlantique à partir de travaux en ESS et présentons dans un premier temps (2.2.1.), les caractéristiques des niveaux de territoire identifiés ; nous discutons dans un second temps (2.2.2.), de leur cohérence et pertinence ainsi que des interactions entre eux et la configuration de gouvernance associative territorialisée qu'ils nourrissent.

### 2.2.1. Typologie et caractéristiques des territoires de l'Adapei de Loire-Atlantique

La dimension spatiale des organisations de l'économie sociale et solidaire (OESS) fait l'objet d'un intérêt sans cesse grandissant dans de nombreux champs disciplinaires (économie, géographie, sociologie, sciences politiques) des chercheurs de l'ESS qui interrogent les relations entre « ESS et Territoire » et inversement. L'ESS peut être « *appréhendée comme une économie de proximités à la fois sociale, économique et territoriale* » et le rapport de ses acteurs au territoire est très intime (Glémain & Bioteau, 2015, p. 79), comme « allant de soi » même si cet ancrage territorial, cette « *idée d'une territorialité naturelle de l'ESS* » mérite d'être nuancée (Parodi, 2005; Pecqueur & Itçaina, 2012). En effet, l'ancrage territorial<sup>508</sup> des organisations de l'ESS est souvent posé comme de manière spontanée, comme une réponse au décalage entre « économie et société » dans un cadre résilient de proximité<sup>509</sup> et reposerait alors sur une configuration en termes de territorialisation, caractérisée par l'intensité et la diversité des liens qu'elles entretiennent avec d'autres acteurs ; - elles contribuent, à

---

<sup>508</sup> Pour une définition et une analyse approfondie de ce concept utilisé en économie territoriale, géographie économique et sciences de gestion par exemple: (Bousquet, 2014; Le Gall et al., 2013). Bousquet (2014, p. 20) définit le territoire comme « le processus et le résultat d'interactions entre entreprise et territoire, fondés sur la création collective de ressources communes, spécifiques et localisées, permettant une longue période de sédentarité d'une entreprise ». Les seconds s'intéressant aux leviers stratégiques sur lesquels l'entreprise peut s'appuyer pour maintenir ou accroître son ancrage territorial, considèrent l'ancrage territorial comme élément de différenciation et un axe stratégique majeur qui peut se mesurer par les multiples liens marchands et non marchands que l'entreprise noue avec le territoire.

<sup>509</sup> Sibille et Ghezali (2010) cités par Pecqueur et Itçaina (2012).

la fois, à la viabilité du territoire (« créer et redéployer des ressources ») et au développement de trajectoires originales (Colletis et al., 2005). Mais pour Pecqueur et Itçaina (2012), il est aussi possible que les valeurs d'une entreprise de l'ESS soient entièrement tournées vers l'intérieur de l'entreprise, autour de son besoin de démocratie<sup>510</sup> sans développer un rapport particulier au territoire, avec dans ce cas, une ESS qui reconnaît l'économique dans le social et le social dans l'économique, s'en remettant qu'au seul marché.

En tout cas, deux traditions de travaux peuvent être relevées dans la littérature même si de nombreuses recherches ((Itçaina, 2010), par exemple) articulent les deux dynamiques de développement territorial et d'ESS :

- La première s'intéresse aux apports de l'ESS au développement local : cette approche privilégie la valorisation d'un modèle davantage centré sur les priorités locales où l'ESS privilégie les relations de proximité (Bastide et al., 2015, p. 109) ; l'ESS joue un rôle dans les territoires et peut être considérée comme acteur collectif du développement local (Artis et al., 2009; Glémain, 2000). Ses multiples apports au développement local ont ainsi été mis en avant par Demoustier (2006, p. 123). Ils concernent la mobilisation d'acteurs sociaux autour d'un entrepreneuriat collectif qui conduit à accroître le capital social du territoire, la construction collective des besoins, la valorisation du patrimoine local qui permet de revisiter la mémoire locale, le drainage de l'épargne locale qui conduit à redéfinir les rôles des banques coopératives et mutualistes notamment, la création de nouveaux services à la personne ou à la collectivité ; la création de nouveaux emplois et dynamisation du marché du travail local. En effet, pour comprendre les dynamiques territoriales de l'ESS (Bioteau et al., 2013), la proximité représente l'élément de caractérisation de l'ancrage territorial des OESS dont les activités sont en majorité, « *pensées comme une réponse locale à des besoins localisés, se différenciant de démarches imposant des modèles ou des directives conçus/pensés depuis l'extérieur* ». Ces activités ne pouvant pas être « déterritorialisables », l'ESS « *supporterait en partie le développement local et contribuerait de façon significative à la dynamisation des territoires, à travers la construction d'initiatives et de stratégies d'entreprises collectives* » (Bioteau et al., 2013). La présence de l'ESS sur les territoires et le rôle qu'y jouent ces différentes composantes organisationnelles (associations, coopératives, mutuelles, fondations, sociétés ESUS) notamment dans les territoires « marginalisés », leur contribution à la revitalisation des territoires sont ainsi mis en lumière par les enquêtes statistiques des observatoires des CRESS

---

<sup>510</sup> Démocratie représentative, directe ou participative, sociale et délibérative sont les quatre formes que recense Lévesque (2003) que citent Pecqueur et Itçaina (2012).

et CNCRESS, l'INSEE et les pouvoirs publics même si elles n'englobent guère l'ensemble des caractéristiques de l'ESS (Artis et al., 2020) ;

- La seconde approche s'intéresse aux influences des territoires sur l'ESS et dans ce cas, les territoires ne sont plus de simples réceptacles de l'ESS mais ils peuvent l'influencer par leur histoire et leur configuration (configurations socio-économiques, par exemple chez Bastide et al., (2015)). Les rapports entre territoire et ESS peuvent s'appréhender sous l'angle des « matrices territoriales » (Ségas, 2010, p. 35) qui gardent les traces de l'héritage historique, culturel et socio-économique du territoire et structurent une atmosphère territoriale propice à l'émergence d'une dynamique d'économie sociale (Itçaina, 2010). De ce fait, l'émergence d'entreprises de l'ESS peut être fortement marquée par l'origine des individus qui constituent le collectif de départ et par les caractéristiques des matrices territoriales (Artis et al., 2020). L'impact du territoire sur l'ESS a conduit certains chercheurs à proposer des typologies de territoires de l'ESS, comme Draperi et Le Corroller (2015) sur les coopératives ou encore Bouchard et al., (2005), plus largement, sur les repères territoriaux de l'économie sociale.

Ainsi les travaux québécois de Bouchard et ses collègues (2005) ont abouti à 5 types de territoires pour l'économie sociale : le territoire sociétal, le territoire réticulaire, le territoire physique, le territoire administratif et le territoire de production de l'action. Ils sont caractérisés par des valeurs et des principes relevant de l'économie sociale. Selon cette typologie (Bouchard et al., 2005, p. 17), *le territoire sociétal* comprend l'identité des populations, leur situation sociale, leurs besoins, etc. Le *territoire réticulaire* est constitué par la mise en réseau d'acteurs et le *territoire physique* (naturel ou construit) modèle le champ d'action des acteurs et concerne l'environnement naturel, les infrastructures et les ressources en présence sur un territoire et qui influence les systèmes d'acteurs. Le *territoire administratif* comprend les aires définies, le découpage territorial de l'Etat ou d'autres institutions, le financement et la planification dont fait l'objet un territoire ; le *territoire de production de l'action* renvoie au territoire comme étant la base d'actions collectives porteuses et portées par l'identité des acteurs. En adaptant cette typologie à nos observations, nous identifions 4 types de territoire en interaction à l'Adapei de Loire-Atlantique et que nous qualifions à partir d'éléments spécifiques à notre terrain de recherche. Il s'agit du :

- **Territoire politique** : qui relève des sections territoriales et associé aux acteurs que sont les bénévoles à responsabilités (administrateurs, présidents de section, membres des bureaux de section) et plus largement, les autres bénévoles et adhérents des sections territoriales, d'où a émergé l'association « Adapei de Loire-Atlantique ». Le territoire politique organise sa gouvernance locale au sein de l'instance nommée « bureau de section », assure une mission de proximité auprès des familles et des responsables salariés des établissements et services

situés sur son territoire/section territoriale qui eux, sont dans des territorialités différentes ; il participe par représentation aux prises de décision au niveau départemental, en CA, Bureau et AG ;

- **Territoire d'action des professionnels** : nous nommons ainsi, le territoire de l'organisation professionnelle « territoire métiers » qui résulte d'un construit, il y a une dizaine d'années, et fait partie de l'évolution de l'organisation associative pour répondre aux enjeux de l'action sociale territorialisée : décloisonnement, désectorisation, aplatissage des logiques sectorielles, coopération, partenariat, plateformes. C'est le terrain de "jeu", d'action des professionnels salariés en accompagnement direct des personnes handicapées. Le management et l'animation territorialisés relève de la responsabilité des cadres (RE, DT, chefs de service avec des réunions de territoire) et à un niveau supérieur, des instances de dirigeance (CODIR et comité stratégique) ;
- **Territoire administratif ou prescrit** : les caractéristiques de ce type de territoire répondent aux institutions intervenant dans les politiques d'action sociale que ce soit, pour leur financement, leur planification ou encore leur régulation ; ses acteurs sont essentiellement composés du département, de l'ARS, de la MDPH et des organismes de sécurité sociale qui, avec les acteurs associatifs, produisent des influences réciproques et interagissent sur le territoire physique de la Loire-Atlantique ;
- **Territoire réticulaire** : il concerne les divers acteurs en interrelation et agissant par coopération, concertation et coordination entre eux et avec l'Adapei de Loire-Atlantique autour d'un intérêt commun, le développement de l'offre d'accompagnement médico-social sur le territoire. Il s'agit des autres associations du secteur d'action sociale et plus restrictivement du médico-social ou acteurs de l'ESS y intervenant, les municipalités, les centres hospitaliers, ...

Nous proposons dans le tableau 39, les différents territoires identifiés et les caractéristiques principales que nous mettons en évidence, à savoir : le champ circonscrit du territoire, les acteurs du territoire, les lieux de décision/ gouvernance localisée (spécifique à chaque territoire) et le lieu commun de gouvernance, de débat avec l'Adapei.

**Tableau 39 : Typologie et caractéristiques des territoires de l'Adapei de Loire-Atlantique**

Caractéristiques des territoires	Types de territoires			
	Territoire politique	Territoire de l'action	Territoire administratif	Territoire réticulaire
Champ circonscrit du territoire	Sections territoriales	Organisation professionnelle Territoire/métier	Action sociale territorialisée Loire-Atlantique	Département Loire-Atlantique Région Pays de la Loire
Acteurs	Bénévoles à responsabilités Adhérents	Professionnels-salariés	Département ARS MDPH Organismes de sécurité sociale	Associations ou autres acteurs de l'ESS, acteurs publics intervenant dans l'offre de service inclusif
Lieux de décision /gouvernance localisée	Bureaux de sections Assemblée de section	Réunions de service des cadres/ de territoire	Instances de gouvernance de ces institutions	Instances de décision propres à ces partenaires
Lieu commun de gouvernance, de débat avec l'Adapei	AG, CA, Bureau	CODIR Comité stratégique	Dialogue annuel de gestion CRSA, CDCPH, Comex de la MDPH <sup>511</sup>	Représentation croisée en CA (associatif) Conventions de partenariat, GCSMS, UES Horizon, ETTIC <sup>512</sup>

**Source :** Construction personnelle.

Grâce à ces caractéristiques des territoires identifiés, nous pouvons dès lors discuter de leurs interactions et de la configuration du système de gouvernance territorialisée.

### 2.2.2. Interactions entre les territoires à l'œuvre dans la gouvernance globale

Loin d'être esseulés, ces territoires constitutifs de l'ancrage territorial de l'Adapei en Loire-Atlantique s'influencent mutuellement et produisent des dynamiques territoriales coconstruites entre acteurs. La question de la pertinence et de la cohérence des échelles territoriales définies avait été soulevée pour l'organisation territoriale professionnelle. **Pertinence** par rapport à la bonne échelle, au bon gabarit- ni trop grand, ni trop petit-, au bon niveau de territoire en termes de découpage s'appuyant sur une réalité géographique, économique, culturelle et sociale si l'on s'en tient à l'une des interprétations de la pertinence dans le champ des politiques publiques (Douillet, 2002; Jaillet, 2007, p. 282). **Cohérence** de ce territoire d'action construit par rapport au territoire politique des sections territoriales préexistantes et du choix de ne pas les croiser sans doute, pour éviter *les doux mélanges de genres, les alliances entre présidents de section et directeurs qui ont pu exister par le passé* même si ces territoires politique et d'action manquent parfois de lisibilité dans leur déclinaison et superposition. Ce qui importe, ce sont les passerelles entre ces échelles de territoire aujourd'hui installées et qui, bien que

<sup>511</sup> Voir chapitre 4.

<sup>512</sup> Ces partenariats seront développés dans le prochain chapitre (chapitre 6).

situées dans des territorialités différentes, « se rencontrent » en CVS (*perçu comme canal du lien avec les sections territoriales*)<sup>513</sup>, lors des séminaires « Cadres/Administrateurs » ou autour de divers projets associant à la fois les professionnels du *territoire d'action*, les bénévoles du *territoire politique* et les personnes accompagnées situées au croisement de ces deux territoires. Ainsi, les DT sont en lien direct avec les présidents des sections de leur territoire et peuvent être plus ou moins en prise directe avec ceux-ci selon la localisation du territoire<sup>514</sup> : ces élus de sections sont « *très aidants, soutenant* »<sup>515</sup> dans les démarches administratives sur le *territoire d'action* des professionnels, parce que « *c'est quand même plus facile d'aller voir un maire en étant professionnel et avec un parent-élu que d'y aller toute seule* »<sup>516</sup>.

Les influences induites par un territoire sur un autre, peuvent être perceptibles en différentes situations. L'accompagnement par l'ARS (*territoire administratif*) de la transformation de l'offre du territoire métier « Education, Soins et Apprentissage » de l'agglomération nantaise (*territoire de l'action*) en validant la demande de fusion des agréments des établissements et services de ce territoire en mai 2012, au regard de la cohérence de son projet de territoire<sup>517</sup> et du projet associatif, répondait aux enjeux de décloisonnement et d'aplatissement des logiques sectorielles<sup>518</sup> de l'action sociale territorialisée. Derrière la fusion des agréments des ESMS de ce territoire, il était en fait recherché un maillage de l'offre d'accompagnement sur l'agglomération nantaise et par conséquent, une transversalité par opposition à la vision sectorielle préexistante. L'ARS encourageait ainsi la coopération et la mutualisation des professionnels-salariés dans la réponse aux besoins spécifiques du bassin de population nantais, une meilleure organisation du parcours de vie des personnes handicapées, à travers la coordination de l'offre et la mise en place de dispositifs de réponses spécifiques<sup>519</sup>. Le décloisonnement et la déssectorisation, nouveau paradigme de l'action sociale dans une logique d'inclusion, de personnalisation et d'individualisation doublés d'une volonté politique, s'accompagnent d'une transformation soutenue de l'offre sur le territoire de la Loire-Atlantique par le biais des appels à projets, à candidature ou à manifestation d'intérêt<sup>520</sup> suscitant des coopérations entre différents acteurs (*territoire réticulaire*) et l'élaboration de dispositifs expérimentaux innovants. La plateforme « Hébergements et de services pour personnes vieillissantes en situation de handicap »

---

<sup>513</sup> ENT5-23-26.

<sup>514</sup> ENT2-2-24 et ENT2-3-18.

<sup>515</sup> ENT9-9-26.

<sup>516</sup> ENT9-9-26.

<sup>517</sup> ENT9-5-25.

<sup>518</sup> ENT10-5-19 : « *Maintenant, la notion de secteur au regard de l'évolution, je pense qu'elle sera beaucoup moins marquée qu'elle ne l'était auparavant. [...] le travail d'accompagnement va être moins marqué entre les différents secteurs* ».

<sup>519</sup> Voir à l'annexe 5 dans Projet de territoire « Education, Soins et Apprentissage Agglomération nantaise » 2017-2022, le bilan du précédent projet de territoire 2012-2017 (p.8- 10).

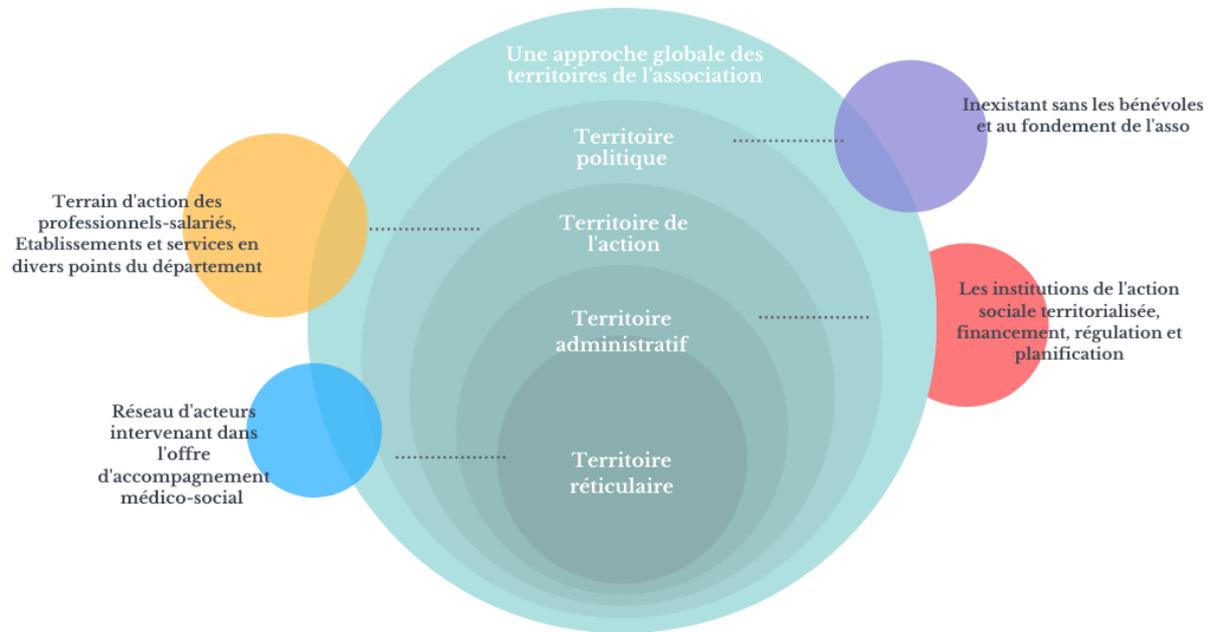
<sup>520</sup> Nous étudions ces modes de financement en détail au prochain chapitre (chapitre 6).

labellisée par le département (*territoire administratif*) en 2016, mise en place par l'Adapei 44 et l'Apei Ouest 44, l'APF et l'Arche Le Sénevé, et la plateforme « Coordination et orientation pour enfants de moins de 7 ans avec des troubles du neurodéveloppement (TND) » (Adapei 44 et CHU de Nantes) en 2019, sont des illustrations des nouvelles modalités d'intervention médico-sociale tout autant que l'ouverture d'unités d'enseignement externalisées (maternelle, élémentaire et lycée) dans le droit commun (partenariat avec les collectivités territoriales), par la transformation progressive des IME. Ici ce sont donc à la fois, les systèmes d'acteurs des territoires « politique, d'action, administratif et réticulaire » qui sont mobilisés, interagissent entre eux et s'entrecroisent dans des jeux de pouvoir spatialisés pour la construction de réponses d'accompagnement configurant ainsi, une gouvernance associative territorialisée plurielle qui doit mettre en synergie, ces territoires autour de l'articulation et de la mise en cohérence du projet associatif à ces différents niveaux : projet de territoire, d'établissement, projet régional de santé, .... En considérant le territoire comme l'échelle où « faire vivre » la gouvernance, il s'agirait donc de définir une stratégie de coopération (avec quels types d'acteurs coopérer ? à quelles fins ?), de s'accorder sur une volonté politique discutée en interne entre les territoires *politique et d'action* sur ce sur quoi on s'engage dans la transformation, son sens et sa cohérence avec les ambitions du projet associatif et on y revient encore, de trouver un équilibre par la coordination, dans ce système complexe multi-niveaux de gouvernance.

Nous pouvons envisager cette organisation des rapports territoriaux en prenant l'image des planètes et sphères du logiciel Tropes que nous avons mobilisé au chapitre 2, pour l'analyse des entretiens semi-directifs et qui ici, a structuré notre pensée en termes de représentation spatiale et territoriale. On aurait ainsi la planète « Adapei » qui représente l'environnement territorial global et les sphères (cercles concentriques autour de cette planète), par ordre décroissant, représentent les territoires constitutifs de la planète avec lesquels l'association interagit : territoires *politique, de l'action, administratif et réticulaire* (figure 26).

**Figure 26 : Les rapports territoriaux de l'Adapei de Loire-Atlantique**

## Les rapports territoriaux de l'Adapei de L-A.

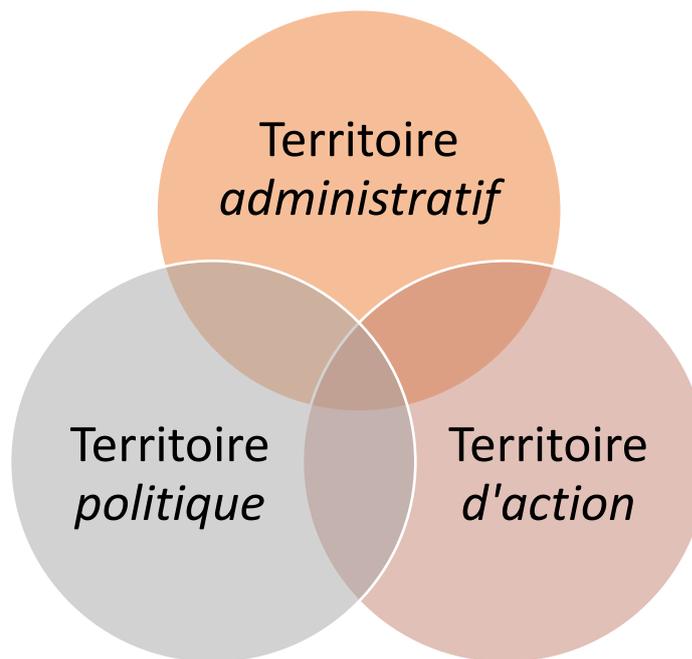


**Source : Construction personnelle.**

Pris isolément, chacun de ces territoires fonctionne, pourrait-on dire, indépendamment l'un de l'autre. En effet, si nous prenons l'exemple du *territoire politique*, il existe bien dans chaque section, un bureau local avec des parents bénévoles et à « leur tête », des présidents de section représentant la section au CA. Un premier niveau local de gouvernance et un second niveau plus global sont ici identifiables et posent la question du degré d'appropriation par les élus du CA et les parents des sections, de ce qui se passe réellement dans l'association ou à l'échelle des établissements et services (*territoire d'action*) situés sur les différentes sections territoriales. C'est en cela, que nous parlons de management de structures territorialisées et, par conséquent, d'une gouvernance plurielle, à partir de ces réalités territoriales.

Pour mieux apercevoir l'enchevêtrement de relations entre les territoires, nous pouvons les ressortir dans un diagramme de *Venn* simplifié, de sorte, à rendre perceptible, les interconnexions, les espaces communs entre eux où se jouent justement, ces relations. La figure 27 reprend, à titre d'illustration, les territoires *d'action* et *administratif* internes à l'association, en plus du territoire administratif :

**Figure 27 : Les territoires en interaction**



**Source :** Construction personnelle.

Une telle représentation rend possible le repérage des influences induites tant par les parents-administrateurs des sections que par les professionnels du territoire d'action à l'échelle des établissements et services médico-sociaux si l'on ne se focalise que sur ces rapports internes mais pas seulement, pour « *analyser les processus de gouvernance en train de se faire* » dans les territoires (Rey-Valette et al., 2014, p. 68) et, par conséquent, au niveau global de l'association. On se retrouve dès lors, dans une configuration de gouvernance associative où le territoire trouve sa place comme « *mode d'organisation d'acteurs dans un contexte géographique donné, dans la perspective de trouver des solutions à des problèmes communs* » (Pecqueur & Itçaina, 2012) avec des associations et plus globalement, les entreprises de l'ESS, comme acteurs de la gouvernance territoriale et comme agents de sa régulation (Demoustier & Richez-Battesti, 2010). Ces auteures définissent la gouvernance territoriale comme « *le cadre et les modalités institutionnelles de prise de décision sur le mode de développement territorial à travers les débats publics, l'action publique et plus précisément la production des politiques publiques et la régulation comme le mode d'interaction et de coordination des activités, des emplois et revenus, et des flux de capitaux, qui permettent d'assurer la régularité du système productif* ». La contribution des entreprises de l'ESS au territoire porte en elle, les dimensions socio-économique et socio-politique les caractérisant. En tant qu'acteurs de la gouvernance territoriale, elles sont porteuses de valeurs et d'idéologies dans la défense d'intérêts collectifs et la manifestation d'aspirations sociales en termes de participation, créativité, solidarité... et éventuellement comme alimentant un mouvement social ; « *elles revendiquent de ce fait la*

*reconnaissance, la concertation et des partenariats qui l'émancipent des politiques publiques, en l'inscrivant dans une « logique de projet » ». En tant qu'agents de la régulation territoriale, « elles démontrent leurs capacités à exprimer de nouveaux besoins sociaux, à expérimenter de nouvelles réponses, - dans une fonction de « laboratoire » ; mais aussi d'infléchir- par le poids ou l'influence- les fonctionnements de quelques secteurs d'activité, relations d'emploi, ou flux financiers ». Nous pourrions donc envisager la gouvernance d'une association en lien avec l'environnement territorial dans lequel elle s'inscrit, comme un processus dynamique, produit de ses interrelations au territoire et de ses modes de coordination et de coopération.*

## Conclusion au chapitre 5

Ce chapitre s'est construit autour de deux axes. Un premier axe empirique rend compte de la construction territoriale de l'Adapei de Loire-Atlantique et de sa capacité à internaliser les questions sociales par les solutions d'accompagnement qu'elle a apporté et développe encore en réponse aux besoins des personnes en situation de handicap du territoire. Un second axe plus théorique, s'appuie sur ces données empiriques de l'organisation territoriale de l'association (sections territoriales bénévoles et territoire professionnel) pour comprendre et analyser l'enchevêtrement de relations et de systèmes d'acteurs qui produisent les territoires autour de la gouvernance (Moine, 2006, p. 124).

Du volet empirique, nous retenons que les sections territoriales sont à la genèse de l'organisation fédérative de l'association et expliquent leur rôle dans son maillage du territoire ainsi que l'implication et la mobilisation des parents dans les projets de création d'établissements. En perte de vitesse, elles souffrent de lassitude de leurs membres qui peinent à trouver des candidats pour assurer la relève. Nous l'évoquons au chapitre 4, un chantier sur le bénévolat s'est engagé avec la signature d'une charte en avril 2020 et depuis septembre de la même année, la création d'un poste de chargé de missions « Vie associative » dont l'une des missions sera de réinvestir et remobiliser les sections territoriales. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur les résultats probants de ces actions mais la question de l'intérêt de l'organisation en section mérite d'être mise en réflexion. D'un autre côté, la réorganisation plus récente (2011) des établissements et services par le croisement de métiers et lieux géographiques (par exemple, territoire « Accès à l'emploi et Vie professionnelle » Nord Loire) a fait émerger de nouveaux rapports au territoire, « des territoires dans les territoires » et a généré, sentiment de perte de pouvoir et d'autonomie chez certains cadres, des questions autour du management par les nouveaux directeurs de territoire et des besoins d'harmoniser les pratiques dans l'association. C'est fondamentalement la question du « faire territoire » de ces territoires professionnels et des liens avec les sections territoriales qui s'est posée.

D'où le volet théorique de notre chapitre qui s'est appuyé sur une revue de la littérature sur la notion de territoire pour analyser de près les rapports territoriaux de l'Adapei, en les identifiant et en les caractérisant, puis en discutant de leurs interactions à travers les relations entre les acteurs des territoires concourant à la gouvernance territorialisée de l'association. Notre regard quelque peu limité des interrelations avec le territoire réticulaire notamment, sera comblé par le chapitre 6 qui s'intéressera à la gouvernance dans sa dimension externe et donc entre autres, aux mécanismes de mise en réseau des acteurs sur les territoires d'intervention sociale (restructurations, alliances, regroupements, fusion-absorption ; coopération, partenariats), à l'aune des changements de cette

dernière décennie dans la régulation du secteur médico-social (mise en concurrence des associations entre elles et avec des entreprises privées lucratives, commande publique ...).

# Chapitre 6 : Analyse longitudinale des relations aux pouvoirs publics

## Introduction au chapitre 6

Les associations sont souvent citées comme des « partenaires » des pouvoirs publics et inversement. Quels sont les contours de ce partenariat ? De quand date-t-il et comment chacune de ces parties l'apprécie-t-il ? Ce chapitre se propose d'analyser de manière longitudinale, les relations entre associations et pouvoirs publics pour comprendre les dynamiques dans lesquelles elles s'inscrivent ainsi que leurs effets sur la gouvernance des associations. Si les pouvoirs publics sont considérés comme des acteurs externes agissant sur la gouvernance des associations, d'où vient cette influence et comment est-elle intégrée dans le fonctionnement dit démocratique des associations ?

A travers une analyse historique, nous montrons que les relations entre associations et pouvoirs publics relèvent d'une construction historique dans les politiques sociales et médico-sociales et ont fluctué selon les époques **(1.)**. Ce cadre va conditionner la suite de nos développements puisque l'analyse, sous le prisme des financements publics aux associations (formes que prennent l'engagement financier des pouvoirs publics, évolutions et transformations), est révélatrice des inflexions dans les modes de régulation publique **(2.)** et de l'adaptation des associations à cet environnement contraint. Dans la continuité de la section précédente, en **(3.)**, nous nous intéressons aux différentes formes de coopérations dans les associations qui reconfigurent les modes de gouvernance des associations mais aussi leurs rapports aux pouvoirs publics. La dernière section **(4)** met l'accent sur la perception des acteurs tant associatifs que publics, sur leurs relations et les implications pour l'une et l'autre des parties. Au niveau méthodologique, nous suivons la même trame que dans les chapitres précédents. Ainsi, nous mobilisons, outre les données secondaires provenant des réunions d'AG, CA et Bureau et autres sources documentaires, les liaisons fortes et moyennes entre les verbatims des concepts de second degré, résultats du traitement de nos données d'entretien, présentés en introduction de la partie II. Nous allons exploiter entre autres, les 13 verbatims fortement liés du codage « Financements publics-Gouvernance » notamment dans la dernière section du chapitre et les verbatims moyennement liés autour des codages « Partenariat-Gouvernance » (au nombre de 3), « Partenariat-Financements publics » (5) et « Partenariat-Intelligence collective » (3), viendront appuyer la troisième section du chapitre sur le périmètre de partenariats externes de l'Adapei de Loire-Atlantique.

## 1- Remise en perspective historique des relations entre associations et pouvoirs publics

Nous procédons ici à une analyse historique des relations entre associations et pouvoirs publics à même de fournir une grille de lecture du cadre actuel d'exercice des interactions entre ces deux acteurs des politiques sociales. A grands traits, il est possible de retracer les changements institutionnels qu'ont connus les associations, ce cheminement progressif ayant conduit à la structuration du secteur d'action sociale et médico-sociale. Une première période **(1.1.)**, que nous qualifions d'expansion, est marquée par une articulation historique entre action associative et action publique, le développement de l'offre associative à la faveur des Trente Glorieuses ; la deuxième période **(1.2.)**, une sorte d'entre-deux vers un nouveau modèle, correspond à la crise de l'Etat-providence et à ses effets sur l'administration publique et, par conséquent, sur les associations. Elle laisse place à la troisième période, caractérisée par une évolution des politiques publiques et l'instauration d'outils de régulation **(1.3.)**. Nous représentons comme suit, (figure 28) ce processus évolutif des relations historiques entre associations et pouvoirs publics :

**Figure 28 : Trois périodes d'évolution des relations entre associations et pouvoirs publics**



**Source :** Construction personnelle.

Quelles sont les caractéristiques de ces trois périodes ?

## 1.1. La période d'expansion : doter de moyens d'intervention, les associations de solidarité

Dans l'après-guerre, les œuvres et initiatives privées, caritatives, confessionnelles ou issues de mouvements parentaux ou milieux nobiliaires, connaissent un « âge d'or », une période faste dans le développement de leurs équipements et modes de prise en charge des personnes en difficulté. Cet âge d'or a été caractérisé par une croissance économique, durable et soutenue (les Trente Glorieuses, 1945-1975) et un compromis avec l'Etat- *leur maintien semblait moins coûteux que leur remplacement par des organismes publics* (Ligneau, 1999) - qui, quasi-absent du domaine social, délègue à ces acteurs historiques, la mise en œuvre de ces politiques contre un interventionnisme marqué par un encadrement de leurs activités. Cette période d'expansion a ainsi été favorable au développement des associations et de leurs équipements, à leur reconnaissance et à l'instauration de relations privilégiées entre elles et l'Etat au gré d'intérêts mutuels et d'accroissement des dotations financières. L'Etat modernisateur et providence (Esping-Andersen, 2007) qui a émergé avec la croissance exceptionnelle de la période des Trente Glorieuses (PIB quintuplé, taux de chômage au plus bas...), s'intéresse alors aux questions sociales qu'ont participé à construire les œuvres et initiatives privées à but non lucratif, crée la Sécurité Sociale en 1945 et instaure de nouvelles prestations sociales et aides sociales et financières aux ménages.

Dans le secteur de l'enfance inadaptée, la création en 1943 des ARSEA en vue de la structuration d'une politique régionale et de la coordination du secteur, marque le début de la reconnaissance de ce secteur auquel il faut apporter, appuis techniques et soutiens (Roca, 2000) favorisant le développement des opérateurs privés associatifs, la création d'établissements que le décret du 9 mars 1956 a renforcé dans cette optique. C'est donc un effort financier conséquent qui a été effectué au fil du développement de l'Etat-providence au profit de ce secteur peu solvable (Claveranne et al., 2012, p. 19), qui a permis le développement d'établissements spécialisés, la prise en charge d'un nombre considérable d'enfants via la Sécurité Sociale ainsi que sa structuration avec la mise en place du prix de journée, l'une des bases de financement du secteur du handicap (Capul et al., 2010). Les acteurs associatifs historiques de ce secteur ont alors bénéficié de cette conjoncture favorable de création globale d'équipements, au cours des années 1960 et 1970, dans le cadre de l'effort de planification des équipements sociaux des IV<sup>ème</sup>, V<sup>ème</sup>, et VI<sup>ème</sup> plan<sup>521</sup>. Robelet et al. (2009) rapportent, par exemple, que la dotation budgétaire de 1964 pour l'équipement réservé à l'enfance inadaptée était 17 fois supérieure à celle de 1958 ; aussi le nombre de places dédiées au handicap mental passe de 30 000 en 1960 à 104 000 en 1975 (trois fois plus en 15 ans), alors que la dotation budgétaire du handicap

---

<sup>521</sup> Claveranne et al. (2012, p. 23).

augmente de 30% par an de 1960 à 1975. Il faut dire que sur ce volet du « handicap mental », de nombreuses associations, essentiellement issues du mouvement parental, étaient traditionnellement présentes dans la prise en charge de ce type de handicap, avaient déjà créé et géraient au moins un établissement bien avant 1960, et ont davantage bénéficié de cet « âge d'or » que les associations apparues après 1975 et qui représentent plus de la moitié de l'ensemble du secteur. En effet, elles étaient autonomes dans la définition des besoins à faire financer en raison de leur expérience de gestion et des réseaux politiques de proximité. De plus, l'accroissement des créations d'établissements n'a fait que conforter leur positionnement de « gros opérateurs » mesuré en termes de taille, par le nombre d'établissements et services gérés ou le nombre de places gérées, conduisant à une forte segmentation du secteur, entre petites et grandes associations au poids économique stable (Claveranne et al., 2012, p. 22-23).

Cette « mise sous tutelle » s'est parachevée par la reconnaissance institutionnelle des associations dans le cadre de la loi n°75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales qui visait à harmoniser différentes politiques éparses dans un secteur d'action sociale encore en construction. Son élaboration a conféré une légitimité politique aux grandes associations du secteur du handicap à travers la participation de leurs fédérations (APF, APAJH, Unapei représentant le « groupe des 21 »), selon Guyot (2000). Elles sont devenues de ce fait, des partenaires crédibles des pouvoirs publics qui accompagnent le développement de leurs établissements, en planifiant et coordonnant une politique sociale nationale. Le soutien financier aux associations s'est poursuivi jusqu'à la fin des années 1970 avant de connaître un ralentissement avec la crise de l'Etat-providence (Rosanvallon, 1981) renouvelant ainsi le cadre général des politiques publiques. Ce « freinage » brusque à cette période de croissance du secteur d'action sociale en général, et de la prise en charge du handicap mental en particulier, va s'amorcer à partir des années 1980. Cette décennie a été marquée par une transformation profonde de l'action publique, une contraction des financements publics compensée un tant soit peu, par les collectivités territoriales qui connaîtront à leur tour, des difficultés financières (Lafore, 2004). Dès les années 2000, un arsenal législatif vient interroger le compris institutionnel de 1975 et bouleverser profondément le secteur social et médico-social (Zander, 2016).

Ceci nous conduit au deuxième temps de cette mise en perspective historique. Nous l'intitulons, « période de mutations », une sorte d'entre-deux dans l'évolution des relations entre les associations et les pouvoirs publics.

## 1.2. La période de mutations : régir les actions associatives par des normes et des règles

Le passage de la période d'expansion à la période de mutations s'est traduit pour les associations par une complexification de leur cadre institutionnel. Ce contexte de mutations trouve son origine dans la crise de l'Etat-providence (Rosanvallon, 1981, p. 7) qui s'est déroulée à trois niveaux : le financement, l'efficacité et la légitimité de l'action publique. Tout d'abord, l'incapacité du système de protection sociale à couvrir les dépenses de santé alors même que la situation de chômage structurel créait de nouveaux besoins à prendre en charge. Ensuite, l'incapacité de l'Etat à résorber le chômage de masse qui s'installait, pointe l'inefficacité de son action, jugée trop coûteuse dans un système traditionnel de protection sociale fondé sur l'emploi mais qui semblait inadapté aux nouvelles demandes sociales. Enfin, l'Etat-providence traverse une crise de légitimité, alimentée par la montée en force du paradigme néo-libéral favorable au libre jeu des marchés et à la privatisation de la protection sociale (Cassiers & Reman, 2007).

Dès lors, l'administration et ses lourdeurs bureaucratiques sont dénoncées et un nouveau mode de gouvernance et de gestion des affaires publiques sous la désignation de *New Public Management* (NPM) est plébiscitée, outre-Atlantique, comme source d'efficience de l'action publique. Dans cette crise de solidarité, l'Etat s'oriente dans un mouvement de rationalisation dans son fonctionnement et de maîtrise des coûts, amorçant une nouvelle ère dans ses relations aux associations. Les modes d'intervention et d'organisation des pouvoirs publics ont fait l'objet de nombreuses réformes et transformations dans le cadre d'une politique de modernisation de l'Etat. Rationalisation des choix budgétaires (RCB) puis LOLF ; RGPP puis MAP, tous s'inscrivent dans la droite ligne du *New Public Management*, ont l'efficacité et l'efficience comme principes cardinaux, et sont censés faire passer l'Etat, d'une culture de moyens à une culture de résultat. Dans la sphère publique, « *un service public sera dit efficace lorsqu'il atteindra l'objectif qui lui a été fixé par l'Etat ; par exemple que 80% des élèves d'une cohorte du même âge aient le baccalauréat et efficient quand il utilisera moins de ressources économiques qu'un service similaire pour atteindre le même objectif* » (Chanlat, 2003, p. 16). Ils inspireront nombre de réformes dans la régulation publique des associations.

### 1.2.1. Le *New Public Management* et ses réformes

Rappelons-le, les thèses néo-libérales du NPM et leurs principes avaient été précédemment évoqués, dans différentes sections du chapitre 1 (§1.2.2. et §4.1.2), comme ayant contribué à l'avènement de la gouvernance dans la sphère politique pour l'analyse des systèmes locaux de gouvernance et des conditions de leur efficacité, ce qui n'est pas resté sans conséquence dans les rapports des associations aux pouvoirs publics. Il s'agit ici d'adopter un regard critique de ces instruments.

Courant anglo-saxon de réformes en management public du début des années 1980, élaboré par Hood (1991, 1995), le *New Public Management* (NPM) vise la performance publique et se définit selon Bartoli (1997, p. 8) comme : « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* ». Affichant l'ambition de renouveler les modes opératoires des administrations, des structures et leurs rapports avec le gouvernement dans un culte de la performance, le NPM repose sur l'idée principale selon laquelle, les méthodes de management du secteur privé, supérieures à celles du secteur public, peuvent lui être transposées (Amar & Berthier, 2007). Il favoriserait ainsi la décentralisation du secteur public pour répondre à moindre coût aux attentes des citoyens désormais des clients, permettrait de gagner en autonomie, flexibilité et clarté dans le partage des responsabilités. La logique de « guichet unique » des MDPH (loi de 2005) s'inscrit dans ces réformes. Cette nouvelle conception du secteur public se veut pluridisciplinaire et touche à la fois, l'ensemble des fonctions stratégiques et supports (finance, marketing, ressources humaines, ...) des administrations publiques et « *pousse l'Etat à s'interroger sur son rôle et ses missions, celles qu'il doit assurer, celles qu'il peut déléguer ou confier à des agences ou des entreprises privées et celles qu'il peut organiser en partenariat avec le secteur privé* » (Amar & Berthier, 2007).

Dans ce contexte renouvelé, s'observe donc dans la sphère publique, l'instauration de quasi-marchés, le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats, l'élaboration d'indicateurs en lien avec des contrats de prestations, la mise en concurrence d'entreprises privées et publiques, la création d'une multitude d'agences (entités administratives opérationnelles). Ces principes sont déclinés dès les années 2000 en France, en divers instruments et dispositifs visant à transformer les relations entre les structures administratives, notamment par la contractualisation, à mieux mesurer leurs effets mais aussi leur efficacité et performance. Ils ont souvent été associés à des formes de privatisation, d'économisme ou de marchandisation dans la sphère publique (Bezes & Musselin, 2015). Ainsi, dans la lignée des prescriptions du *New Public Management*, des politiques de modernisation et de réformes de l'action publique ont été mises en place. La LOLF, loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, réforme à caractère technique, visait à améliorer la lisibilité du budget et faciliter une meilleure gestion de la dépense. Elle a succédé à la rationalisation des choix budgétaires (RCB) des années 1982, l'un des premiers programmes d'évaluation des politiques publiques en France visant à développer la planification budgétaire (budgets de programme) et l'évaluation *ex ante* (Perret, 2006). La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) initiée en juillet 2007, devenue modernisation de l'action publique (MAP) en 2012, engageait quant à elle, l'Etat dans un processus de réorganisation de ses services centraux et déconcentrés, destinés à rationaliser (en évitant les doublons) et à rendre plus efficace le fonctionnement de l'administration. Dans le but de « mieux dépenser » tout en

améliorant la qualité des services rendus au public (Dreyfus, 2010), la RGPP devait permettre la réalisation d'économies publiques, à la fois, en matière de dépenses d'intervention et de dépenses de fonctionnement (Lafarge, 2010). Cela a eu pour effet, la création intensive d'organismes autonomes auxquels sont confiées des fonctions d'exécution et de gestion des politiques en vue de dissocier les responsabilités stratégiques conservées par l'administration centrale, des fonctions opérationnelles, confiées à ces structures. L'expertise, la souplesse d'organisation interne et la flexibilité de gestion de ces agences, structures autonomes et spécialisées, affranchies des lourdeurs hiérarchiques sont vantées, incitant la multiplication de leur création dans les Etats (Van Haeperen, 2012).

En France, cette réforme dans les directions de l'administration à l'échelle nationale, régionale ou départementale, s'est matérialisée, par exemple, dans le secteur sanitaire et d'action sociale, par la création des ARS dans le cadre de la loi HPST de 2009, en vue d'une meilleure articulation entre les services déconcentrés qu'ils regroupent, par souci de gain d'efficacité pour la collectivité. Or, ce phénomène d'« *agencification* » de la fonction publique s'avère l'une des mesures les plus critiquées<sup>522</sup> du NPM, parce qu'il entraînerait des problèmes de coopération et de coordination entre agences dans la mesure où les mécanismes de contrôle traditionnels ne sont pas adaptés au NPM d'une part, la complexification accrue des interrelations entre ces nombreuses structures administratives autonomes renforce d'autre part, les difficultés de pilotage des politiques (Van Haeperen, 2012). Cette vague réformatrice, de mesure de performance et de rationalisation des coûts, de transparence dans l'utilisation des ressources publiques, d'importation des outils et principes gestionnaires du secteur privé a déferlé sur les associations dans un mouvement d'encadrement du secteur et de recours aux outils gestionnaires du secteur privé, ainsi que de mise en concurrence entre elles et d'autres acteurs privés et publics.

Nous avons aussi identifié la décentralisation de l'action sociale comme faisant partie de cette phase de transformation des rapports entre associations et pouvoirs publics.

---

<sup>522</sup> Heurteux (2017) met en évidence les difficultés d'application de ces nouvelles pratiques managériales issues du secteur privé pour le secteur public. Les résistances individuelles et collectives peuvent être un frein, le recours aux concepts privés dans la sphère publique n'implique pas nécessairement des décisions, des pratiques et comportements organisationnels similaires. Selon l'auteure, on ne peut comparer l'environnement et le degré de complexité des secteurs public et privé et encore moins, faire une transposition pure et simple des outils de gestion du privé vers le public sans les adapter au secteur public, puisque leur application passe le plus souvent par d'autres méthodologies et surtout par une notion de temps fondamentalement différente.

### 1.2.2. *La décentralisation : vers une gouvernance territoriale des politiques sociales* <sup>523</sup>

L'un des principes du NPM repose sur la séparation entre la prise de décision stratégique relevant du pouvoir politique et la gestion opérationnelle relevant de la responsabilité de l'administration. En France, cette séparation s'est effectuée par le processus de décentralisation notamment fonctionnelle. Mode d'organisation publique qui vise à transférer des attributions du pouvoir central à des institutions juridiques distinctes qui disposent sous sa surveillance d'une certaine autonomie de gestion, la décentralisation répond à un souci d'efficacité (rapport moyens-résultats) et d'efficacités (rapport objectifs-résultats) à l'échelon local. Par le processus de décentralisation, l'Etat entend rapprocher le pouvoir des citoyens dans un souci de proximité et de démocratie participative, mais également pour mieux appréhender leurs besoins et demandes.

La décentralisation des politiques sociales s'est effectuée dans le cadre des actes I et II de la décentralisation au niveau des collectivités territoriales (région, département, commune), l'acte III (loi NOTRe 2015) n'ayant eu comme nouveauté, qu'une évolution sémantique du terme « conseil général » vers « conseil départemental ». L'acte I (loi du 2 mars 1982, lois du 7 janvier et 22 juillet 1983) résolument tourné vers une « solidarité de proximité », adapte à travers la loi du 6 janvier 1986, la législation sanitaire et sociale aux transferts et à la répartition des compétences en matière d'aide sociale et de santé entre les collectivités territoriales et l'Etat, issues de la loi du 22 juillet 1983. L'aide sociale relevant initialement des services déconcentrés de l'Etat a ainsi été transférée aux départements, désormais compétents en matière de protection maternelle et infantile, d'aide sociale à l'enfance, aux personnes âgées et handicapées. L'acte II (2003-2004) de la décentralisation a poursuivi ce processus de transfèrement des compétences dans le champ social aux départements. C'est le cas de prestations sociales comme l'AAH, l'APA ou la charge de l'allocation du RMI cogéré dans sa dimension « insertion », par le préfet et le département. Le département joue également tout comme la région, un rôle dans le pilotage et la coordination des politiques sociales locales ; la planification sociale et médico-sociale, à travers les schémas régionaux et départementaux d'organisations sociales et médico-sociales (SROMS).

Au regard de cet ensemble d'attribution de compétences et de missions nouvelles aux départements, ceux-ci voient leur rôle déjà dévolu par l'acte I, consacré et renforcé. Ils sont par là-même, devenus acteurs centraux dans la définition et la mise en œuvre de la politique d'aide et d'action sociales, titulaires ou chevilles ouvrières de l'aide sociale légale et « chefs de file » de l'action sociale territorialisée (Destremau & Messu, 2008). « *C'est donc l'avènement d'un tout nouveau « département*

---

<sup>523</sup> Au chapitre 5, la section (§ 2.1.2.) évoque la décentralisation comme faisant partie du processus de la territorialisation de l'action sociale. Ici, il s'agit de poser le contexte de la décentralisation comme une suite logique des transformations opérées dans l'action publique se réformant.

*providence* », collectivité chargée peu ou prou de la prise en charge des populations autrefois qualifiées « d'inadaptées » (handicapés, personnes âgées, personnes dépendantes, enfance) ainsi que de la masse plus indéterminée des « exclus » rejetés du système productif et des modes d'intégration de droit commun » (Lafore, 2004, p. 21). Les départements sont ainsi devenus l'un des principaux interlocuteurs des associations qui doivent désormais composer avec eux et les élus locaux aux pouvoirs politiques renforcés. Par ce processus de transfert de compétences aux collectivités territoriales, de leur champ d'intervention traditionnel, à savoir l'action sociale et médico-sociale, la décentralisation a redéfini les relations entre les associations et les pouvoirs publics. Alors qu'elle avait pour ambition, de réduire la complexité des « financements croisés » octroyés à divers niveaux aux associations en plaçant le département « chef de file de l'action sociale », la décentralisation a davantage accru la complexité du fonctionnement de l'action sociale et engendré une perte de lisibilité du système, en faisant intervenir une multiplicité d'acteurs à des niveaux de décision variables (Marival, 2011a, p. 158). Le champ du handicap est illustrateur de cette complexité dans la répartition des compétences entre les collectivités territoriales. Pour la plupart des ESSMS relevant de ce secteur, le Conseil Départemental et l'ARS détiennent les compétences exclusives ou conjointes en matière de planification et de tarification. Le Conseil Départemental est compétent en matière de planification et donc responsable dans l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale spécifiques aux personnes âgées et handicapées, lorsque l'ARS intervient lui, au niveau global du schéma régional et de la tarification, par exemple, en définissant les outils de programmation financière (comme le PRIAC instauré en 2005). Le tableau ci-après (tableau 40) présente une liste non exhaustive des types d'établissements et services du champ du handicap et les autorités compétentes en matière de tarification et de contrôle dont elles dépendent.

**Tableau 40 : Liste non exhaustive des ESMS et leurs autorités compétentes**

Type d'établissement	Autorité compétente
ESAT sur le volet « budget aide sociale » IME, SEHA, SESSAD MAS FAM : volet « soin, médicalisation »	Agence régionale de santé (ARS)
Foyer d'hébergement- Foyer de Vie- Service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS), FAH, FAI FAM : volet « Hébergement » SAESAT	Conseil Départemental
Foyer d'accueil médicalisé (FAM) Service d'accompagnement médico-social pour personnes adultes handicapés (SAMSAH) Centre d'action médico-sociale précoce (CAMSP)	Agence Régionale de Santé + Conseil Départemental

**Source :** Construction personnelle.

On peut y lire que l'ARS et le département ont des compétences exclusives, en matière de tarification et de contrôle, sur certaines catégories d'établissements et services mais également, des compétences partagées sur les structures comme les FAM, les SAMSAH et CAMSP.

Dans le cadre des politiques de la décentralisation, les associations se sont donc retrouvées en position de simples opérateurs financés par les collectivités territoriales pour assurer la gestion par délégation de « missions de service public » (Demoustier, 2005; Hardy & Helfter, 2010) alors qu'initialement, elles prenaient en charge des activités dénommées « missions d'intérêt général et d'utilité sociale » (art. L.311-1 CASF), c'est-à-dire, des activités plus larges, visant le bien commun certes, mais sans que les pouvoirs publics ne se les soient appropriés (Lafore, 2014).

Dans ce basculement vers un nouveau modèle d'interactions, la recherche de maîtrise de coûts, le culte de la performance, ont guidé l'allocation des ressources publiques et se sont traduits pour les associations, par des formes de régulation publique successives, ponctuées d'injonctions d'efficacité, d'optimisation des coûts et de transparence. C'est ce que nous explicitons dans la troisième période d'évolution des relations entre associations et pouvoirs publics, que nous dénommons « période de contrôle et de régulation » mais qui n'est que la conséquence des deux périodes précédentes.

### **1.3. La période de contrôle et de régulation : définir des espaces de régulation des associations**

Au regard de ce qui précède, une nouvelle ère de régulation de l'action associative par les pouvoirs publics s'amorce et, il est possible d'y distinguer deux formes dominantes de régulation publique à savoir : une régulation tutélaire renforcée, caractérisée par un encadrement et un contrôle accru des associations et une régulation concurrentielle ou « quasi-marchande » dans laquelle l'ouverture à la concurrence et le recours à des outils et techniques gestionnaires, deviennent la norme. Dans une moindre mesure, une autre forme de régulation fait son chemin et émerge. Il s'agit de la régulation conventionnée, pour une co-construction du champ d'activité avec le binôme « association et pouvoirs publics », voire au-delà. Nous présentons les caractéristiques de ces trois types de régulation.

#### ***1.3.1. La régulation tutélaire : renforcement du contrôle et de l'encadrement des activités associatives***

On entend par régulation, « l'ensemble des mesures qui visent à réguler le prix, la quantité et la qualité des services » (Laville, 2013, p. 447). Par cette action, les pouvoirs publics agissent sur la production de service des associations par la mise en place de divers mécanismes dits de régulation : procédures d'autorisation, contractualisation, démarches qualité et d'évaluation, etc. Marquée par un encadrement et un contrôle accru des associations par les pouvoirs publics, la régulation tutélaire

trouve son origine dans la construction historique du secteur social et médico-social avec la loi du 30 juin 1975 qui portait déjà en elle, les prémices de cette régulation qui prendra davantage forme dans le cadre de la loi 2002-2.

Cette forme de régulation s'inscrit au sein de cadres réglementaires au travers desquels, les pouvoirs publics établissent un ensemble complexe de normes juridiques pour régir leurs rapports aux associations, notamment, en ce qui concerne, l'allocation et l'utilisation des ressources publiques. La régulation tutélaire correspond ainsi à une production de services financée et encadrée par la puissance publique qui agit alors comme « tutrice » du consommateur et du producteur (Enjolras & Laville, 2001, p. 44). Dans ce cadre, l'Etat délègue aux associations, la production des services mis en œuvre au sein d'établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), dont il vient réglementer et contrôler la production, au nom des besoins collectifs qu'ils engendrent et de la fragilité des publics accueillis par les ESSMS. La régulation concerne directement les ESSMS, mais ceux-ci ne sont pas dissociables de la personne morale de l'association gestionnaire et s'impose aussi à elle. Pour rappel<sup>524</sup>, les différentes réformes comprises dans la loi 2002-2 ont porté sur la mise en place de procédures de contrôle, que ce soit, en matière de qualité (démarche qualité, évaluation interne et externe), de prix par la tarification, de contrôle de la démographie des équipements (autorisation d'ouverture, extension, transformation) et de contrôle des investissements et des coûts (approbation des budgets d'exploitation)<sup>525</sup>. Elles sont doublées d'une recherche d'efficacité dans la coordination des acteurs (création de l'outil de coopération GCSMS) et, dans le conventionnement entre associations et pouvoirs publics, la mise en place des CPOM. La régulation tutélaire renforce les dispositifs de pilotage du secteur par la planification, relègue les associations au rang de prestataires de services assurant la mise en œuvre dans un cadre réglementé, d'une politique publique dont le financement est soumis à l'approbation de leur budget et au contrôle des coûts (Laville & Sainsaulieu, 2013, p. 79).

### ***1.3.2. La régulation concurrentielle : le développement de quasi-marchés***

Dans la droite ligne du *New Public Management* et de ses impératifs de maîtrise des dépenses publiques et de réduction des coûts, la régulation concurrentielle procède à l'instauration de quasi-marchés, considérés comme des instruments combinant principes marchands et régulation publique et censés engendrer une meilleure efficacité du service public (Laville & Nyssens, 2017). Ces quasi-marchés supposent une ouverture du secteur à la concurrence par le recours à des appels d'offre en vue de diversifier l'offre de service. Ce changement de paradigme dans la régulation publique des

---

<sup>524</sup> Voir Introduction générale (§1.2.2).

<sup>525</sup> Enjolras et Laville (2001, p. 45).

associations, s'observe dans le cadre de la loi HPST de 2009 où d'une logique ascendante de réponse et d'adaptation aux besoins dans le cadre de la loi de 2002-2, on est passé à une logique descendante où les besoins ne s'expriment qu'en fonction des enveloppes budgétaires disponibles et de cahiers de charge définis depuis l'instauration des appels à projets. Dès lors, l'Etat ouvre « le marché de l'action sociale » à une diversité de prestataires (privé, à but non lucratif, public) tout en continuant à en assurer le financement et la régulation. Ainsi, contrairement au cadre de la régulation tutélaire dans lequel les associations sont en posture de sous-traitant par délégation du service public, ici, elles sont mises en concurrence entre elles et avec d'autres secteurs, ce qui accentue les comportements isomorphiques (développement de compétences managériales, reporting et tableaux de bord, certification et label) pour se conformer aux standards fixés par cette nouvelle forme de régulation. D'ailleurs, en plus de la mise en concurrence, cette régulation est caractérisée par des mécanismes de solvabilisation de la demande, via des titres de paiement (CESU), des systèmes d'allocations monétaires personnalisées (AAH, PCH, APA).

### *1.3.3. La régulation conventionnée : vers l'émergence d'une co-construction des politiques sociales*

Face aux effets pervers de la régulation concurrentielle, une nouvelle modalité d'intervention publique émerge pour favoriser la co-construction de politiques publiques à partir de l'articulation de l'action des pouvoirs publics et de l'action citoyenne structurée par les associations. Il s'agit, à notre avis, d'un retour aux sources, après une période tumultueuse économiquement durant laquelle la dimension politique et d'interpellation des associations a été « écrasée », au profit de leur rôle de prestataires de services sociaux et médico-sociaux. Comme le disent Laville et Sainsaulieu (2013, p. 82), la prise en compte des questions environnementales et sociales (égalité de solidarité, entre les générations, entre les sexes ...) par les pouvoirs publics, dans les années 1960, n'a été que le fruit de l'action d'interpellation de mouvements sociaux de l'époque, qui ont contribué à l'infléchissement des pouvoirs publics allant jusqu'à la prise en compte de ces sujets. Il en a d'ailleurs été de même pour toutes les autres questions liées à la prise en charge du handicap, de la précarité, de publics en grande difficulté dont la défense par les associations a permis la co-production de politiques publiques en matière d'action sociale.

Dans ce type de régulation conventionnée, la co-construction des politiques publiques pourrait reposer sur l'hypothèse formulée par Vaillancourt (2015, p. 428) : « *les politiques publiques pourraient s'avérer plus pertinentes et démocratiques si l'Etat s'employait à les co-construire, c'est-à-dire à les définir en partenariat avec les acteurs de la société civile* » en l'occurrence ici, les associations. Ainsi, la co-construction des politiques publiques pourra résulter d'une élaboration conjointe entre pouvoirs publics et acteurs associatifs, des normes de régulation et critères de financement nécessaires à une

évaluation démocratique de l'utilité sociale (Laville & Nyssens, 2017). Cela suppose, l'ouverture des pouvoirs publics à un dialogue civil tout autant que la capacité des acteurs associatifs à se structurer autour d'une vision commune pour se faire entendre de ceux-ci dans un effort de rééquilibrage de la régulation publique.

Avec la domination encore importante des formes de régulations tutélaire et concurrentielle, comment peut-on espérer un passage à une régulation conventionnée dans l'articulation des relations entre associations et pouvoirs publics ? Selon Laville et Nyssens (2017), cette forme de régulation émerge déjà quelque peu à des niveaux sectoriel et territorial que les auteurs considèrent comme des niveaux méso-économiques (champ d'activité, niveau local, niveau régional), où l'innovation dans les dispositifs institutionnels contribue à modifier les formes institutionnelles cristallisées au niveau macro-économique. Des expériences associatives témoignent aujourd'hui du passage d'une régulation tutélaire à une régulation conventionnée entre ouverture à d'autres partenaires, projets, et reconnaissance se traduisant par « *un processus fait de tensions et de complémentarités au regard de nouveaux besoins repérés sur le territoire, de la capacité contributive de l'association et de la mobilisation des autres acteurs partenaires* » (Espagnet, 2015). Sans se laisser retomber dans une instrumentalisation, cette réelle transformation ou maturation des interactions avec les pouvoirs publics en de nouvelles pratiques, les acteurs associatifs la constatent en termes de financements thématiques spécifiquement dédiés à des projets nouveaux et co-élaborés avec les pouvoirs publics, et parfois, au-delà, dans une approche collective incluant Etat, collectivités territoriales, usagers, partenaires des secteurs sociaux, médico-sociaux et sanitaires.

Nous terminons cette première section de notre chapitre qui relate historiquement, l'évolution des relations entre les associations et les pouvoirs publics dans la construction et la mise en œuvre des politiques d'action sociale, par un tableau synthétique (tableau 41) qui retrace les principales caractéristiques de ces trois périodes qui rendent compte de ce processus évolutif :

**Tableau 41 : Mise en perspective historique des relations entre associations et pouvoirs publics**

Périodes	Principales caractéristiques		
Période d'expansion	Les Trente Glorieuses (1945-1975) : Croissance exceptionnelle → Emergence d'un Etat modernisateur et providence ; Investissements financiers conséquents dans les questions sociales <b>Secteur de l'enfance inadaptée</b> : création importante d'établissements entre 1960 et 1970 ; dotation budgétaire de 1964 (17x) supérieure à 1958 ; de 30 000 places en 1960 à 104 000 en 1975 ; <b>Loi de 1975</b> : point d'orgue de l'institutionnalisation du secteur social et médico-social		
Période de mutations	Crise de l'Etat-providence ; Evaluation et modernisation de l'action publique, maîtrise des dépenses et recherche d'efficacité et d'efficience → <b>NPM</b> et son cortège de réformes : LOLF, RGPP, Décentralisation de l'action sociale		
Période de contrôle	<b>Régulation tutélaire</b> Encadrement réglementaire et un contrôle renforcé des associations	<b>Régulation concurrentielle</b> Ouverture à la concurrence Appels à projets et mécanismes de solvabilisation de la demande	<b>Régulation conventionnée</b> Forme émergente, co-construction des politiques publiques entre associations et pouvoirs publics

**Source** : Construction personnelle.

Après cette analyse historique, il s'agit à présent de poursuivre le questionnement des relations entre associations et pouvoirs publics, cette fois-ci, sous le prisme de la question financière, le nerf de la guerre de la prise en charge des personnes en situation de handicap.

## 2- Les relations entre associations et pouvoirs publics à l'aune de leur financement

Nous avons démontré dans la première section que l'Etat, quasi-absent dans la prise en charge des besoins de solidarité, a opté pour le maintien des associations, acteurs historiquement présents, dont il vient en retour, assurer le financement dans la mise en œuvre des politiques sociales. Dans cette section, nous interrogeons tout d'abord, les modalités de ce financement public **(2.1.)** à travers ses évolutions et transformations. Ensuite, nous examinons les instruments de financement tels que la tarification et la contractualisation par CPOM **(2.2.)**. Enfin, nous terminons par l'analyse de la situation financière de l'Adapei de Loire-Atlantique au regard des éléments précédents **(2.3.)**.

## 2.1. Modalités de financement : d'une approche volontariste à une approche attentiste, les mutations de l'engagement des pouvoirs publics

Nous nous intéressons ici, aux financements des associations en dressant un panorama de leurs évolutions et transformations pour comprendre les dynamiques à l'œuvre dans le secteur associatif en général et en particulier à l'Adapei de Loire-Atlantique.

### 2.1.1. Analyse de l'évolution des financements publics

Malgré les inquiétudes autour du financement des associations avec les crises financières et les politiques de maîtrise des dépenses publiques, le budget total annuel cumulé des associations maintient un rythme de 1,6% équivalent au PIB. En 2017, le secteur associatif représentait comme indiqué en introduction générale, 113 milliards d'euros tout secteur d'activité confondu avec l'action humanitaire, l'action sociale et la santé qui concentrent à elles seules, 50,9% du budget total. La part des financements publics dans ce budget est estimée à 50,4 milliards d'euros (44%), malgré une légère baisse (-0,2%) entre 2011 et 2017.

L'analyse de l'évolution des financements publics révèle une baisse du poids de l'Etat et une montée en charge des collectivités locales (communes, départements, régions), dans le cadre des champs de compétences qui leur sont dévolus depuis les actes successifs de la décentralisation (Prouteau & Tchernonog, 2017; Tchernonog, 2018). Ainsi, les conseils départementaux, désormais premiers partenaires des associations, en matière de financement, ont vu leur part croître de 9% en 1999 à 12% en 2017 (soit 13,8 milliards d'euros) pendant que la part de financement de l'Etat baissait, passant de 15% du budget total en 1999 à 10% en 2017 (soit 10,8 milliards d'euros), selon Cottin-Marx (2019, p. 35-36). Ces évolutions observées dans l'origine des financements aux associations sont à examiner au regard de différentes variables (emploi et secteur d'activité) qui placent les associations, dans des relations différenciées aux pouvoirs publics (tableau 42) :

**Tableau 42 : Origine des financements selon l'existence d'emploi dans l'association (en %)**

Ressources [Nature]	Associations sans salarié	Associations employeuses	Ensemble
Financements privés	<b>79,80</b>	<b>52,30</b>	<b>55,50</b>
<b>Adhérents</b>	25,50	7,20	9,30
<b>Donateurs et mécènes</b>	7,20	4,20	4,60
<b>Usagers</b>	47,10	40,90	41,60
Financements publics	<b>20,20</b>	<b>47,80</b>	<b>44,50</b>
<b>Communes</b>	14,90	10,90	11,30
<b>Départements</b>	1,70	13,60	12,20
<b>Régions</b>	1,00	4,30	3,90
<b>Etat</b>	1,30	10,60	9,60
<b>UE</b>	-	1,20	1,00
<b>Organismes sociaux</b>	0,30	4,30	3,80
<b>Autres financeurs</b>	1,00	2,90	2,70
<b>publics</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Total			

**Source :** Cottin-Marx (2019, p. 37) tiré de : Enquête CES « Le paysage associatif français », 2019.

Dans ce tableau 42 relatif à la variable emploi (associations employeuses vs associations sans salarié), les associations sans salarié sont davantage financées par les communes que les autres collectivités territoriales, et disposent de ressources privées, provenant des adhérents (25,5%) et des usagers (47,10%), plus conséquentes que les associations employeuses dans lesquelles, la part de financement d'une collectivité territoriale comme le département est importante (13,60%), de même que celle de l'Etat (10,60%).

En ce qui concerne la variable relative au secteur d'activité<sup>526</sup>, les enquêtes statistiques (Tchernonog & Prouteau, 2019) montrent que la part de financement des collectivités publiques dépend de leurs missions et compétences, dans le cadre de la décentralisation. On retrouve ainsi, logiquement, le département comme bailleur de fonds principal dans le secteur « Humanitaire, social, santé » en tant que chef de file de l'action sociale (20% contre 9% pour l'Etat), et les communes dominent le financement des secteurs comme : le sport (15%), la culture (26%), les loisirs (17%), le développement économique et local (23%) comme l'illustre le tableau 43 suivant :

<sup>526</sup> Nous reprenons les grands secteurs d'activité des associations identifiés par Tchernonog et Prouteau (2019) et cités en introduction générale.

**Tableau 43 : Origine des financements selon le secteur dans les associations employées en 2017****(%)**

	Humanitaire, social, santé	Défense des droits et des causes	Education, formation, insertion	Sports	Culture	Loisirs et vie sociale	Gestion des services économiques, dév. local	Ensemble des associations
<b>Ressources privées</b>								
Adhérents	1	20	4	35	13	18	20	9
Donateurs et mécènes	4	7	5	8	4	1	1	5
Usagers	48	21	36	35	34	55	20	42
<b>Ressources publiques</b>								
Communes	6	14	12	15	26	17	23	11
Départements	20	3	6	2	6	1	3	12
Régions	2	8	12	2	7	1	4	4
Etat	9	18	17	2	7	3	16	10
UE	0	3	3	0	1	0	6	1
Organismes sociaux	6	1	2	0	1	2	5	4
Autres financements publics	3	4	4	1	2	1	2	3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

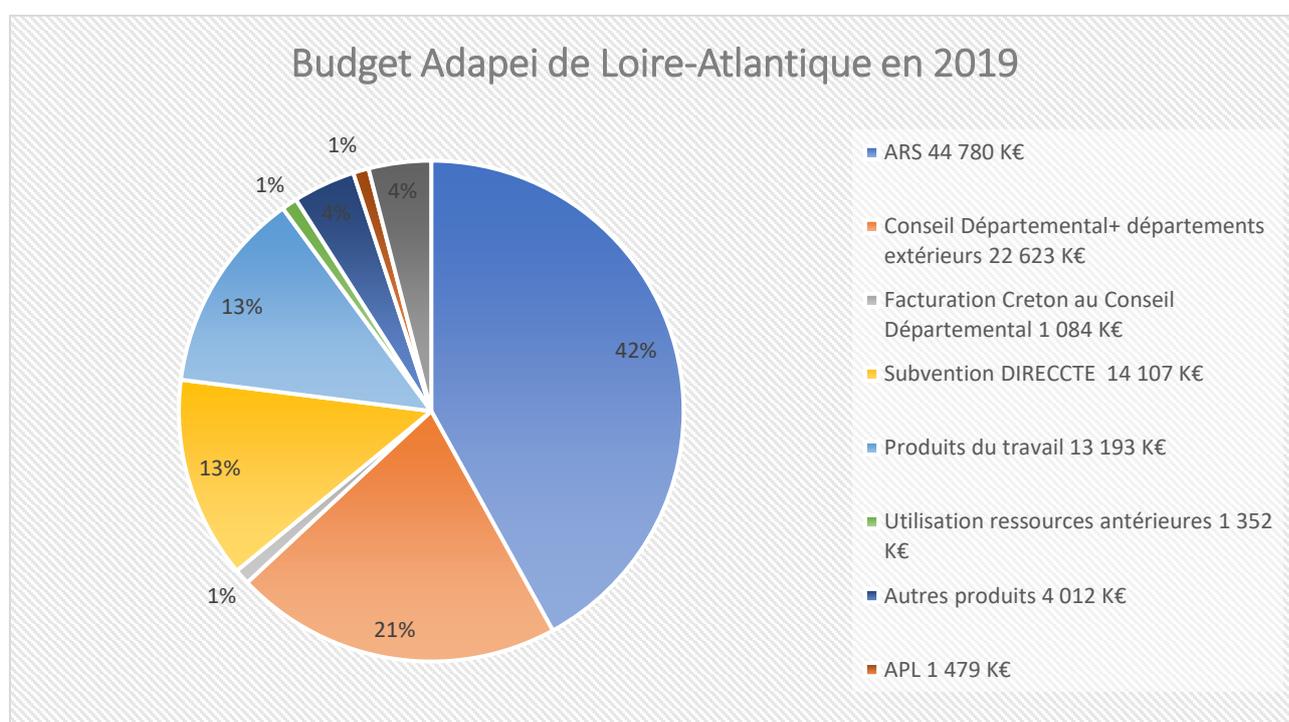
**Source :** Cottin-Marx (2019, p. 38) - tiré de : Enquête CES « Le paysage associatif français » 2019.

Structurellement, l'évolution principale dans le financement public à destination des associations se situe au niveau du repositionnement des acteurs publics. Sur l'ensemble du secteur associatif, si l'Etat a pu être le principal financeur public, on observe un léger recul au profit d'acteurs publics de proximité que sont les collectivités territoriales. En outre, l'origine des ressources privées des associations constitue une évolution majeure dans le budget des associations, en ce sens que la part des financements privés est de 56% en 2017 contre 46% en 1999, respectivement 48% et 50% en 2005 et 2011. Comparativement, la part des financements publics est à hauteur de : 53% en 1999, 51% en 2005, 49% en 2011 et 44% en 2017. Cette privatisation croissante des financements associatifs s'appuie principalement sur la participation des usagers au service rendu de manière plus rapide et soutenue, comme l'illustrent les (tableaux 42 et 43), tout en étant variable, selon les secteurs d'activité des associations. Si la vente aux usagers est plus courante dans les associations de type « loisirs et vie sociale », il n'en est pas de même dans le secteur d'action sociale, par exemple. Ainsi, sur l'ensemble du secteur associatif en 2017, la vente aux usagers représente 42%, les cotisations des adhérents 9% et les ressources issues de dons, de mécénat et de fondations, comptent pour 5%. Si cette privatisation des financements associatifs peut constituer un moyen d'augmenter l'indépendance financière vis-à-vis des pouvoirs publics, il reste qu'elle n'épargne pas les associations des risques d'une sélection des clientèles et d'une transformation des finalités de l'action associative (Prouteau & Tchernonog, 2017).

Dans une association comme l'Adapei de Loire-Atlantique, l'origine des financements est largement publique. Ces financements publics représentent 77% du budget global annuel de l'association de 106 255 000 € (106 255 K€) en 2019. Ses ressources proviennent principalement de l'ARS et du Conseil

Départementale pour le financement des ESMS relevant de leur compétence tarifaire respective. Pour l'ARS, les recettes s'élèvent à 42% soit 44 780 K€. Pour le Conseil Départemental et les départements extérieurs, elles représentent environ de 22% soit 23 707 K€, y compris, la facturation pour les jeunes en situation Creton<sup>527</sup>. L'autre source de financement public est constituée d'une subvention de la Direccte (désormais Dreet) pour l'aide au poste des travailleurs handicapés des ESAT et s'élève à 13% (14 107 K€) du budget associatif et représente autant en proportion que les produits issus du travail, c'est-à-dire de la commercialisation des ESAT. On constate que dans ce budget, la participation des usagers ne représente que 4%, confirmant les données plus haut sur la particularité du secteur d'action sociale, où l'on retrouve une faible part de participation des usagers aux services rendus, contrairement à d'autres secteurs associatifs comme le sport, la culture, les loisirs et la vie sociale, par exemple (graphique 7).

**Graphique 7 : Budget Adapei de Loire-Atlantique en 2019**



**Source :** Elaboré à partir du rapport social et financier- AG du 23 septembre 2020.

Quelles sont alors, les transformations observées dans les financements publics aux associations **(2.1.2.) ?**

<sup>527</sup> Article 22 de la loi n°89-18 du 13 janvier 1989 dit « Amendement Creton » permet le maintien d'adolescents et de jeunes adultes dans leur établissement au-delà de 20 ans en établissement d'éducation spéciale en attente d'une place dans un établissement pour adultes. La CDAPH se prononce sur leur orientation vers un établissement pour adulte mais les maintient par manque de places disponibles, dans l'établissement d'éducation spéciale.

### 2.1.2. Transformations dans les modalités de financements publics aux associations

Les financements publics recouvrent à la fois les subventions, les appels à projets et assimilés et les contrats passés entre une association et les pouvoirs publics. Les nouvelles modalités de financement évoluent à la faveur des commandes publiques (24% en 2017) contre une baisse des subventions publiques (20% en 2017), principale modalité de financements publics aux associations, alors qu'elles étaient à égalité en 2011 (24,5%). Distinguant ces deux grandes familles de financement, Prouteau et Tchernonog (2017) définissent les subventions publiques comme les financements publics dont la finalité est le soutien d'initiatives associatives que la collectivité publique entend encourager alors que les commandes publiques regroupent les financements qui relèvent de contrats passés avec les pouvoirs publics, en contrepartie des prestations qu'elles offrent. Si la subvention publique reste dominante dans l'ensemble des secteurs associatifs, elle est moins courante dans le secteur médico-social où la part de commande publique s'élevait à 65% en 2013, par exemple. Ceci est symptomatique de l'ouverture à la concurrence dans le cadre de la régulation « quasi-marchande » où dans ce secteur en particulier, il y a une quasi-généralisation de la commande publique, dans le cadre du changement de culture de contractualisation que prônait alors le rapport Langlais (2008, p. 40). Appelant à un partenariat renouvelé entre l'Etat et les associations, il recommandait de clarifier les modes de financement des associations et de passer d'une culture de la subvention à une culture de la commande publique d'autant que « *la subvention a longtemps paru antinomique avec l'idée d'un engagement contractuel, en raison de l'annualité budgétaire mais aussi du caractère de principe discrétionnaire de la subvention* » (Langlais, 2008, p. 39).

C'est d'ailleurs tout l'intérêt des appels à projets (instauré par la loi HPST 2009) d'avoir apporté une transparence dans les financements qui sont moins soumis aux « copinages » avec des élus, comme l'explique ce directeur d'association : « *La loi HPST avait enclenché aussi la mise en œuvre des appels à projets pour une transparence sur les nouvelles autorisations qui vont être délivrées et puis donner en sous-main par copinage à telle ou telle boîte. Maintenant, c'est plus transparent. Chacun dépose le dossier, on vient en commission et on est en droit de questionner s'il y a des soucis d'attribution derrière. Ça paraît d'un point de vue démocratique, plus fiable. [...]. Oui, il y a eu beaucoup d'élus, des copinages. [...] il y a des établissements qui ont des dotations historiques énormes et on n'était pas rémunéré ou financé de façon équitable. [...]. Et dès lors que vous changez les modalités de tarification par souci d'équité, ça pose d'énormes soucis puisqu'il y a des débasages budgétaires et des risques sociaux très importants avec des mises à la porte de nombreux salariés* »<sup>528</sup>. Ce qui permet aux acteurs associatifs de relativiser sur ces procédures de mise en concurrence que nous assimilons ici, comme mode d'accès

---

<sup>528</sup> ENT16-10-14.

à la commande publique, mais qui n'en sont pas véritablement comparativement aux mécanismes d'appels d'offre régis par le code des marchés publics.

Par rapport à la période précédente des CROSMS où l'initiative était, certes de leur côté mais les financements ne « suivaient » pas toujours, l'ancienne présidente de l'Adapei 44 (1981-1999) relativise sur les appels à projets : *« Alors, déjà, on a beaucoup râlé contre les appels à projets. C'est vrai que les appels à projets, c'était compliqué ; il fallait attendre etc. qu'avant, on pouvait présenter nos projets. Sauf que dans la période précédente, on présentait plein de projets et puis, il fallait attendre 2 ans pour le financement, je ne sais pas combien d'années pour que ça sorte parce qu'il n'y avait pas les financements, etc. Et s'il y avait 3 ans que c'était passé au CROSMS, il fallait refaire un dossier en 6 mois. Donc, c'était pas non plus confortable, [...]. Donc, il faut quand même relativiser le mauvais coup qu'aurait été la transformation, donc l'obligation de passer par les appels à projets. Parce que, quand les appels à projets sortaient, on était sûr qu'il y avait le financement derrière. Voilà, c'était assuré. Par contre, effectivement les cahiers des charges étaient quand même très stricts, très contraignants et permettaient pas d'imaginer des choses »*<sup>529</sup>.

Outre les appels à projets, les dénominations, d'appel à candidature ou plus récemment en 2018<sup>530</sup>, d'appel à manifestation d'intérêt (AMI) dont les contours paraissent encore un peu flous (pas de visibilité sur le financement, sélection sur pré-proposition), existent et l'AMI semble tout de même offrir : *« un peu plus de latitude pour proposer des choses. Je pense que s'ils [les financeurs publics] sont venus à ça, c'est parce qu'ils se sont rendus compte qu'ils n'avaient pas forcément, l'imagination nécessaire pour. Ben, ça ne rentrait pas parce qu'eux, ils n'étaient pas capables de penser innovation, de penser des choses nouvelles quoi. Donc, moi je pense que c'est un progrès là, les appels à manifestation d'intérêt par rapport aux appels à projets »*<sup>531</sup>. En cela, les appels à manifestation d'intérêt rejoignent la procédure « d'appel dialogué » que préconisait le rapport Piveteau et al. (2014, p. 77) dans le cadre de la démarche RAPT par rapport à la procédure classique de l'appel à projet : un cahier des charges peu prescriptif quant aux solutions, qui permettrait un dialogue concerté entre l'autorité administrative et les différents opérateurs avant leur candidature finale.

Aujourd'hui, ce partenariat, pour renouvelé qu'il soit, a des conséquences sur les associations en ce qu'il peut affaiblir leurs projets politiques (se conformer pour répondre à la commande publique, accélérer la privatisation des financements), conduire à leur instrumentalisation par les pouvoirs publics et renforcer le poids économique des grandes associations au détriment des plus petites qui

---

<sup>529</sup> ENT39-22-6.

<sup>530</sup> Nous avons repéré les appels à manifestation d'intérêt dans les procès-verbaux de CA de l'Adapei de Loire-Atlantique à partir de fin 2018.

<sup>531</sup> ENT39-22-6.

ne disposent pas souvent, de la technicité gestionnaire nécessaire pour répondre à la commande publique<sup>532</sup>.

Les outils de financement ont également connu une évolution dans ce nouveau contexte des modes de financement public aux associations. Les outils de tarification et de contractualisation des associations et de leurs établissements et services sont, ici, questionnés dans leur actualité et utilisation à l'Adapei de Loire-Atlantique ; et les liens avec la gouvernance sont ressortis **(2.2.)**.

## 2.2. Les instruments de financements publics aux associations : cas de la tarification et du CPOM

Les nombreuses réformes entreprises ces dernières années dans le cadre du financement public aux associations ont aussi concerné la tarification, les régimes d'autorisation et de contractualisation avec les pouvoirs publics.

Historiquement, la mise en œuvre du projet d'accompagnement des ESMS était financée par l'autorité de tarification compétente selon des modes de tarification diversifiés (prix de journée, dotation globale, tarifs horaires), sur la base d'un budget prévisionnel annuel retraçant les dépenses nécessaires au bon fonctionnement de l'établissement ou du service (tarification à la dépense). L'organisme gestionnaire transmet ensuite un compte administratif après l'exercice budgétaire de l'établissement ou du service pour contrôle et reprise éventuelle du résultat (déficit ou excédent) par l'autorité de tarification et de contrôle. De nouveaux critères de contrôle des coûts ont été rajoutés dans le cadre d'une « procédure contradictoire » du budget, et à partir de 1998, des enveloppes limitatives de crédit sont devenues l'un des critères de tarification, de délivrance des autorisations et des habilitations financières (Priou & Demoustier, 2019, p. 180).

Toutefois, depuis 2014, une réforme importante de la tarification des ESMS pour personnes handicapées a été initiée pour redéfinir le modèle de tarification actuel (« à la dépense » et/ou « à la ressource »<sup>533</sup> avec la généralisation des CPOM), l'attribution des financements aux ESMS, étant jugée inéquitable et inadaptée à la logique de parcours des personnes handicapées<sup>534</sup>. Il s'agit de la réforme SERAFIN-PH- « *Services et Etablissements : réforme pour une adéquation des FINancements aux parcours des Personnes Handicapées* » qui vise « à réformer l'allocation des ressources, sur la base d'un niveau de financement alloué à chaque ESMS qui soit objectif » (DGCS & CNSA, 2019, p. 6). Ce chantier

---

<sup>532</sup> Prouteau et Tchernonog (2017).

<sup>533</sup> On le verra plus loin dans la section, la tarification à la ressource est favorisée par la contractualisation de CPOM. Il s'agit d'adapter ses dépenses en fonction des recettes à percevoir de l'autorité de tarification.

<sup>534</sup> A l'origine de cette réforme, le rapport (Vachey et al., 2012) qui met l'accent sur les différences importantes de coûts par type d'ESMS révélant ainsi l'absence de liens entre les besoins des personnes accompagnées, les réponses apportées et les financements alloués, indique le rapport (DGCS & CNSA, 2019, p. 19).

important de réforme de la tarification entend ainsi répondre à trois objectifs : attribuer des budgets équitables aux établissements et services, simplifier la façon de concevoir les budgets et faciliter et soutenir les parcours de vie des personnes handicapées<sup>535</sup>. Le financement sera désormais établi suivant les caractéristiques des personnes (besoins, état de santé) ou celles de l'ESMS et de l'association gestionnaire ou d'autres prestataires, selon l'offre proposée ou d'autres caractéristiques territoriales. Sera destinataire du financement, l'une ou l'autre de ces parties prenantes ou les deux, selon les combinaisons de possibilités retenues (Priou & Demoustier, 2019, p. 186).

Trois scénarios de financement ont été envisagés<sup>536</sup> :

- Un financement des opérateurs (ESMS et autres prestataires de droit commun) sur la base d'un droit de tirage (ensemble des accompagnements possibles) individuel, à partir des caractéristiques de la personne, permettant la réalisation d'un panier de prestations personnalisé ou standardisé (1) ;
- Un financement des ESMS, à partir des caractéristiques des personnes et des ESMS dans le cadre d'une dotation globale (part socle fixe et part variable) à l'ESMS (2) ;
- Un financement mixte associant les deux premiers scénarios (3). Le premier scénario ayant été écarté, le troisième scénario serait l'option envisagée. Le déploiement de la réforme demandant des prérequis importants (actions de formation, systèmes d'information...), il serait attendu à l'horizon 2024 (PV CA du 12 décembre 2019).

La contractualisation dans la durée, préférable aux conventions annuelles comme stratégie de recours aux associations, constitue, quant à elle, une innovation majeure pour le secteur médico-social. Initialement, la loi 2002-2 (art. L.313-11 du CASF) prévoyait des contrats d'objectifs et de moyens mono-établissement (COM) pluriannuel. Mais depuis 2005<sup>537</sup>, cette contractualisation pluriannuelle (CPOM) peut concerner l'ensemble des ESSMS d'un même organisme (association) gestionnaire et peut être conclue entre celui-ci et les autorités de tarification et de financement, à l'échelle d'un ou plusieurs départements ou régions. Jusque-là facultatifs, les CPOM sont néanmoins rendus obligatoires depuis 2018 et au plus tard au 31 décembre 2021, pour un certain nombre d'ESMS du champ du handicap (IME, MAS, FAM, SAMSAH, SESSAD, ESAT...) sous compétence exclusive ou conjointe de l'ARS<sup>538</sup> ou du Conseil Départemental. La généralisation des CPOM à l'ensemble du secteur du

---

<sup>535</sup> <https://www.cnsa.fr/>

<sup>536</sup> DGCS, CNSA (2019), *Premières propositions sur des modèles de financement possibles dans le cadre de la réforme tarifaire SERAFIN-PH*. Rapport de synthèse, Novembre 2019, 101p.

<sup>537</sup> Ordonnance n°2005-1477 de simplification de l'aide sociale du 1<sup>er</sup> décembre 2005.

<sup>538</sup> L'ARS Pays de la Loire dénombre par exemple au 31 décembre 2018, 49% d'organismes gestionnaires engagés dans un CPOM, soit 82,5% des ESMS de la région. <https://www.pays-de-la-loire.ars.sante.fr/la-contractualisation-avec-le-secteur-medico-social-personnes-handicapees>.

handicap est prévue fin 2021, ainsi que l'adoption de son outil financier, l'Etat Prévisionnel des Recettes et des Dépenses (EPRD)<sup>539</sup>. Alors qu'ils avaient été accusés de vouloir réduire le nombre d'associations gestionnaires de 33 000 à 3000<sup>540</sup>, le développement des CPOM repose sur trois objectifs fondamentaux et pertinents pour les associations gestionnaires de plusieurs ESMS<sup>541</sup> :

- Le passage d'une démarche tutélaire dans le mode de tarification « établissement par établissement » à une approche pluriannuelle (contrat de cinq ans) et globale (analyse des financements pour l'ensemble des établissements), mettant en relation, objectifs de qualité, de services rendus et moyens alloués ;
- Une approche décloisonnée du financement des ESMS donnant de la lisibilité et de la visibilité, tant aux gestionnaires associatifs qu'aux pouvoirs publics, au profit d'une approche globale et pluriannuelle, plus stratégique et efficiente ;
- La volonté de redonner des marges de manœuvre et de gestion aux gestionnaires dont la taille et l'importance des ESMS le permettent, de développer, une approche par activité et non par établissement, une mutualisation des charges communes. Cette pluriannualité permet, à la fois, à l'association et à l'autorité de tarification, de réaliser des objectifs partagés à travers la contractualisation sur une pluralité d'établissements et services, l'un des tous premiers objectifs pour les pouvoirs publics, étant la réduction du nombre de discussions budgétaires par association (les budgets ne sont plus présentés par établissement mais pour l'ensemble des établissements et services).

Dans l'encadré suivant (encadré 16), nous mettons en évidence, quelques atouts d'une contractualisation pour les associations gestionnaires et les pouvoirs publics :

---

<sup>539</sup> Utilisé par le secteur sanitaire depuis la mise en place de la tarification à l'activité (T2A), l'EPRD remplace le budget prévisionnel (tarification « à la dépense ») établi en fonction des besoins de l'établissement ou du service en termes de moyens humains, financiers, matériels et d'organisation pour son fonctionnement, avant chaque début d'exercice et déposé par l'organisme gestionnaire. La dépense n'est plus la référence mais la recette prévisionnelle. Une autre réforme budgétaire va concerner les comptes administratifs qui sont eux remplacés par les ERRD (Etat Réalisé des Recettes et Dépenses) élaborés l'année suivant les EPRD. Les comptes administratifs rendaient compte de l'utilisation des financements et constituaient un contrôle a posteriori par les pouvoirs publics de l'utilisation des financements alloués. Les ERRD responsabilisent davantage les associations gestionnaires, car une fois validés par les financeurs publics, la reprise de résultat (excédent ou déficit) n'est plus autorisée (DGCS & CNSA, 2019, p. 19).

<sup>540</sup> Hardy (2019) indique que cette volonté de la DGAS de 2006 à 2009 de développer les CPOM, avait été mal interprétée par les fédérations d'associations comme l'UNIOPSS l'accusant de vouloir réduire les associations gestionnaires de 33 000 à 3000, alors qu'il s'agissait de réduire le nombre de discussions budgétaires estimé à 33000 ESMS (estimé à 48000 actuellement) à 3000 dans le cadre des CPOM.

<sup>541</sup> Hardy (2018, p. 309).

## **Encadré 16 : Impacts majeurs de la signature d'un CPOM pour les associations gestionnaires**

- **Fin de la reprise des résultats et liberté de leur affectation** : par une application plus souple des principes d'affectation des résultats dans le respect du cadre fixé par l'article R. 314-51 du CASF. Fin de reprise des résultats (excédents comme déficits des ESSMS) par les autorités de tarification et responsabilisation des associations dans leur affectation. Les excédents d'exploitation peuvent être affectés en priorité à l'apurement des déficits antérieurs du compte de résultat ou à un compte : de report à nouveau, de réserve de compensation, de réserve de trésorerie dans la limite du besoin en fonds de roulement. Les déficits peuvent quant à eux, être compensés par les excédents des comptes de résultat correspondants ;
- **Modulation des moyens accordés en fonction de l'activité** : cette modulation de la dotation ou du forfait global à la hausse ou à la baisse s'effectue suivant les objectifs d'activité contractualisés. Ils sont déterminés pour les ESMS à partir d'indicateurs tels que le nombre de personnes accompagnées ou de prestations réalisées au cours de l'année civile, le taux d'occupation des établissements de type FAM, MAS, FDV. Les dialogues de gestion tous les 12 ou 18 mois sont l'occasion de débat sur ces objectifs ;

Plus globalement, les objectifs partagés par les autorités de tarification et les associations :

- **En termes de développement, de redéploiements et de partenariats** : Création de nouveaux établissements et services ; Remise à niveau d'établissements en difficulté, Mutualisation et globalisation des moyens ; Participation à des formes de coopération entre établissements et services sanitaires, médico-sociaux et sociaux... ;
- **En termes financier** : Retour à l'équilibre et l'apurement des déficits opposables aux financeurs sur la période du contrat, Convergence tarifaire départementale entre établissements et services, Convergence tarifaire interne aux établissements du gestionnaire par redéploiements de moyens entre établissements appartenant au même groupe homogène d'établissements au profit d'autres établissements mal dotés ; Application plus souple des principes d'affectation des résultats dans le respect du cadre fixé par l'article R. 314-51 du CASF... ;
- **En termes de gestion des ressources humaines** : Structure des qualifications à atteindre pour les personnels, Mobilité des personnels et meilleure organisation des parcours professionnels au sein de l'organisme gestionnaire ; Lissage dans le temps prévu des surcoûts ponctuels (liés aux départs à la retraite et entraînant un GVT négatif sur les années suivantes)

A terme, il s'agira d'aboutir à un **CPOM à 5P** : Pluriannualité budgétaire ; Pluri-ESSMS et dispositifs ; Plurifinanceurs et plurifilières ; Parcours ; Plateforme coopérative territorialisée de services.

**Source** : Elaboré à partir de Hardy (2018, p. 305) et Priou et Demoustier (2019, p. 190-191).

Nous avons retrouvé certaines de ces caractéristiques des CPOM, dans les rapports financiers annuels de L'Adapei de Loire-Atlantique.

Prenons l'exemple de la remise à niveau d'établissements en difficulté. Avant la signature du premier CPOM entre l'Adapei et le Conseil Général, en 2014, sur son champ de compétence, à savoir les structures d'hébergement (SAHA) notamment, pour la période de référence de l'étude (2008 à 2019)<sup>542</sup>, nous avons constaté sur les exercices des années 2008 à 2011, des déficits importants (-

<sup>542</sup> L'analyse de l'ensemble des rapports financiers de l'association sur cette période est disponible à l'annexe 6.

364 913€ en 2010, par exemple) avec un cas problématique, celui d'un foyer d'accueil médicalisé (FAM). A cet effet, le procès-verbal du CA du 15 juin 2011 mentionnait : « *Les négociations en cours avec le Conseil Général dans le cadre du CPOM devraient contribuer à juguler les déficits. Ces négociations restent toutefois bloquées par le déficit des CAA Nantais et du FAM des Lucines pour lequel le Conseil Général estime qu'il n'existe pas de « vases communicants » (consolidation) au niveau des CAA Nantais et que les budgets pourraient être revalorisés mais qu'il faudra conduire une étude du fonctionnement des Lucines pour en comprendre le déficit après une comparaison des coûts à la place en FAM des autres structures du département et de la région* ». Les négociations ayant abouti l'année d'après, en 2012, ces établissements ont bénéficié de rebasage<sup>543</sup> pour les CAA (foyers) Nantais et de crédits pour le FAM des Lucines ; et sur l'exercice 2014, (année de la signature du CPOM avec le Département), une baisse considérable du déficit des résultats sur les SAHA (-38 K€) est perceptible.

Gestionnaire de plusieurs ESMS bien avant la mise en place de la contractualisation par CPOM, l'Adapei 44 (encadré 17) a conclu un premier contrat d'objectifs et de moyens en 2006 avec l'Assurance Maladie, puis des CPOM à partir de 2009, de manière bilatérale, avec les autorités de tarification suivant leur champ de compétence.

#### **Encadré 17 : Les CPOM entre l'Adapei de Loire-Atlantique et les financeurs publics**

##### **Les précédentes contractualisations :**

- COM avec Assurance Maladie 2006-2009
- CPOM ESAT (2009-2013) avec la DDASS
- CPOM IME/SESSAD/CAFS/MAS/FAM (2010-2014) avec l'Assurance Maladie
- CPOM entre ARS Pays de la Loire et Adapei (Mars 2012-Mars 2017) : Fusion des CPOM précédents avec la DDASS et l'Assurance Maladie dont les établissements relèvent dorénavant de la compétence tarifaire et de contrôle de l'ARS
- CPOM SAHA avec Conseil Général : Février 2014-Décembre 2018

**En cours : CPOM Tripartite (2019-2023)** entre l'Adapei, l'ARS et le Conseil Départemental. **Quelques caractéristiques :** Trois axes stratégiques pour l'Adapei, Réponse aux besoins territoriaux et adaptation des parcours ; Démarche qualité et maîtrise des risques ; Efficience des organisations. Dotation Globale Commune comme modalité de financement.

**Source :** Elaboré à partir CPOM Tripartite.

Depuis 2019, un CPOM Tripartite « Adapei-ARS-Conseil Départemental » régit les relations financières et de mise en œuvre des politiques du handicap entre l'association et les pouvoirs publics. Ainsi, l'association dispose d'une enveloppe globale et d'une liberté encadrée dans la gestion de ses établissements et services, organise les arbitrages pour les redéploiements de moyens entre établissements ; son CPOM est également inscrit dans le programme régional de santé (PRS) de l'ARS, les schémas départementaux et les PRIAC. S'articulant autour de la création ou du renouvellement de

<sup>543</sup> Autrement dit, d'une remise à zéro de leur budget. Par opposition, le débasage consiste à diminuer l'enveloppe financière allouée à l'établissement.

l'autorisation du siège social, le CPOM confère un poids important au siège social des associations gestionnaires et n'est pas, sans conséquence sur leur gouvernance, d'autant qu'il implique une coopération interne encore plus importante entre les équipes de direction du siège social, les cadres des établissements et services et les dirigeants bénévoles, le DUD fixant le cadre de cette gouvernance sous CPOM.

A l'Adapei 44, les cadres de direction s'accordent sur le constat de la place importante prise par le siège avec les CPOM : « *C'est la prise de pouvoir du siège par rapport au CPOM. C'est pas la même chose de gérer un million d'euro que de gérer 110 millions d'euros. Il y a des stratégies différentes avec 110 millions qu'avec un million d'euro* »<sup>544</sup>. Une cheffe de service observe ainsi une centralisation et une consolidation au niveau du siège associatif avec des process descendants vers les établissements et services, et juge ces chantiers de réorganisation à visée d'efficience, comme résultant de la commande publique<sup>545</sup>. Ce directeur de territoire du secteur « Habitat » pointe lui, les stratégies à divers niveaux et ce que Hardy (2018, p. 311) appelle le métier de tarificateur interne qui est transféré dans le cadre du CPOM, aux équipes de direction du siège social de l'association gestionnaire qui renforce sa capacité de contrôle interne de gestion : « *Les transferts budgétaires dans le cadre d'un CPOM, ça met en fait plusieurs niveaux de stratégies quoi. Des stratégies associatives, des stratégies de territoire, des stratégies d'établissement, des stratégies de service, etc. [...]. Ce qui s'est créé au niveau des CPOM, c'est un budget global. Voilà et puis ce que faisait avant les ARS, le Conseil Départemental, les excédents, déficits, etc., ils nous ont demandé à nous de le gérer. Donc aujourd'hui, on fait le travail du Conseil Départemental et des ARS. En fait, à l'intérieur même de l'association, il y a des voies stratégiques qui se mettent en place d'un point de vue budgétaire, d'un point de vue RH, etc. qui sont beaucoup plus globales et elles sont [...] discutées [...] et échangées. Après, comme il y a différentes strates, et dans chaque strate, il y a des stratégies. Des fois, les stratégies, il [ne] fait pas bon de les connaître ou tout au moins, on les dissimule, on ne les dit pas. Il y a toujours quelque chose qui peut être mal. Quelque chose de l'ordre de la cohérence par rapport à la transparence qui, à des moments donnés, est difficile à tenir parce que [...] quand il y a des stratégies et des hommes, il faut faire avec* »<sup>546</sup>.

Il semblerait donc que les arbitrages effectués au siège social, n'associent pas suffisamment les DT qui mettent l'accent sur des incohérences dans les transferts budgétaires ou encore dans les choix d'investissement effectués par la direction générale, par exemple, dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement (PPI). Outil d'analyse financière prospective de planification des investissements à

---

<sup>544</sup> ENT11-12-1.

<sup>545</sup> ENT17-2-13.

<sup>546</sup> ENT11-6-12.

long terme (5 ans), le PPI, sur la base d'un schéma directeur immobilier, décline les projets de rénovation, de reconstruction des établissements et services. Mais la mutualisation des moyens et la solidarité attendues entre établissements (en cas d'excédent ou de déficit) « *parce que, c'est un pot commun* »,<sup>547</sup> est parfois difficilement entendable par les équipes, lorsque des efforts de rénovation doivent être consentis sur leur site et ne sont pas priorités, malgré des résultats financiers positifs (cas d'un ESAT). Ce qui est attendu ici, c'est une vision, une directive claire de la direction générale dont sera relai, le DT, auprès des équipes sur les investissements : « *J'avais demandé [...] justement qu'on puisse définir en fin d'année, vers octobre, que la direction générale puisse nous donner les projets à venir, importants et qui allaient impacter les établissements. Que ce soit RH ou autres, pour pas qu'à chaque fois, ça nous tombe dessus entre guillemets et qu'on soit, nous, sur le mode opérationnel, qu'on puisse préparer les équipes et qu'on ait un document très simplifié en fait, des projets à venir et des gros projets qu'on aurait à mener l'année suivante* »<sup>548</sup>.

Ainsi, la centralisation autour du siège social dans le pilotage et dans la gestion du CPOM durant cinq ans, ne manque pas de questionner finalement la gouvernance de l'association. Le seul cadre de délégation de pouvoirs et de compétences entre dirigeants bénévoles et les équipes de la direction générale est-il suffisant ? Où se positionnent dirigeants bénévoles et salariés dans cette configuration de contractualisation ? Selon un directeur général, le CPOM, levier important de développement et de structuration de l'association est un outil de renforcement de la place du dirigeant professionnel, puisque, « *CPOM égal siège social, pilotage par une direction générale* »<sup>549</sup>. Son intérêt pour le dirigeant bénévole, se situe sans doute moins sur le plan des valeurs que dans la fonction gestionnaire : le CPOM apporte « *un pilotage plus coordonné, plus global et plus maîtrisé ; donc le dirigeant bénévole peut y trouver son compte* »<sup>550</sup>. Toute la question est donc celle de l'articulation du projet associatif et du CPOM dans une gouvernance, l'un étant vecteur de valeurs, et l'autre, vecteur de gestion. L'occasion du renouvellement de l'un et de l'autre est alors propice à ce questionnement, sachant que le projet associatif est un document de référence, censé guider l'élaboration du CPOM : « *Notre CPOM en fin d'année, arrive à échéance, [...] et notre projet associatif arrive à échéance, exactement à la même date. L'enjeu qu'il va y avoir dans l'année à venir, en matière de gouvernance, va être clairement comment on articule ces deux outils de pilotage de la gouvernance et de la dirigeance associatives. Et voilà, on a bouclé la boucle en parlant de CPOM* »<sup>551</sup>. En termes de **gouvernance donc, le CPOM serait un outil qui vise à recentrer les acteurs, sur « leurs cœurs de métier »** : les dirigeants bénévoles sur

---

<sup>547</sup> ENT29-8-1.

<sup>548</sup> ENT29-8-1.

<sup>549</sup> ENT8-8-12.

<sup>550</sup> ENT8-8-12.

<sup>551</sup> ENT8-8-12.

le projet politique rétablissant le pouvoir collectif des administrateurs sur le sens des actions et sur les axes stratégiques de leur projet associatif, et, les dirigeants salariés dans la gestion et le management des établissements et services, car disposant d'une plus grande autonomie technique dans le cadre de leurs qualifications et délégations de compétences<sup>552</sup>.

La section suivante examine, entre autres, les effets de la mise en œuvre du CPOM à travers l'analyse longitudinale de la situation financière de l'Adapei de Loire-Atlantique.

### **2.3. Gestion contrôlée et gestion propre des résultats financiers : entre autonomie de gestion et liberté encadrée des associations gestionnaires**

Dans les associations gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux, la présentation des rapports financiers annuels porte sur deux dimensions sectorielles budgétaires importantes à savoir : la gestion contrôlée et la gestion propre. « *Ça, c'est une particularité aussi en matière de gouvernance dans nos associations, enfin dans nos Adapei, on a ce qu'on appelle, une gestion contrôlée et une gestion propre. La gestion contrôlée, ce sont tous nos établissements qui relèvent du Code de l'action sociale et des familles, [...] et puis, on a nos entreprises adaptées, nos budgets commerciaux des ESAT, etc., qui eux, sont, ce qu'on appelle nous, gestion libre ; c'est qu'on est libre de nos résultats* »<sup>553</sup>. Le résultat financier global de chaque exercice comptable (clôture au 31 décembre) de l'Adapei de Loire-Atlantique provient dès lors de la somme des résultats de la gestion contrôlée et de la gestion propre. Quels enseignements peut-on en tirer pour les rapports entre cette association et les autorités de tarification et de contrôle ?

#### **2.3.1. Le droit de veto des financeurs publics sur les résultats de la gestion contrôlée**

Le secteur de la gestion contrôlée correspond à l'ensemble des établissements et services médico-sociaux financés par l'ARS et le Conseil Départemental. Pour rappel, pour l'ARS, ce financement porte sur les établissements suivants de l'association : ESAT (budget d'aide sociale des 12 ESAT), IME/SESSAD/SEHA/CAFS, MAS et le volet « soin et médicalisation » des foyers d'accueil médicalisés (FAM). Au niveau du Conseil Départemental, cela concerne l'ensemble des structures d'hébergement pour adultes, les SAHA qui regroupent les FDV, FAH, FAM, SASP, SAESAT, SAVS, Logeacs, le Centre d'habitat et d'accompagnement nantais (CHANT), le financement des jeunes « Creton » de plus de 18 ans, avec orientation « foyer de vie », maintenus en IME, en attente de places.

Dans cette section, nous examinons de près, les résultats de la gestion contrôlée sur les exercices comptables de 2008 à 2019, à partir du traitement des rapports financiers présentés aux AG N+1 de

---

<sup>552</sup> Hardy (2018, p. 310-311).

<sup>553</sup> ENT8-14-8.

ces périodes. Nous nous intéressons au droit de regard qu'exercent sur ces résultats soumis à leur validation, les autorités de tarification. Elles peuvent, en effet, accepter ou rejeter les propositions d'affectation des excédents ou de report des déficits, émises par l'association, dans la mesure où les CPOM autorisent de manière encadrée pour les associations, cette liberté d'affectation (encadré 16). Les autorités de tarification sont également en droit de refuser certaines dépenses qu'elles jugent non indispensables à l'accompagnement, reportant ainsi, la charge de ces dépenses directement sur l'association. Le tableau 44 ci-après, expose les résultats de la gestion contrôlée pour les exercices comptables de 2008 à 2019, par type de financeur public (ARS et Conseil Départemental).

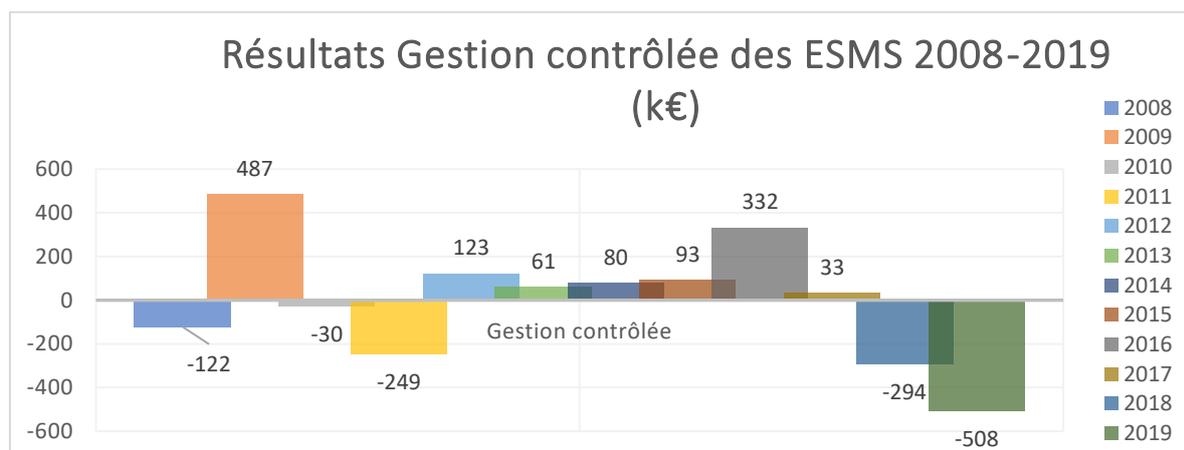
**Tableau 44 : Résultats détaillés de la gestion contrôlée par poste d'autorité de financement en K€ (ARS, Conseil Départemental)**

Exercice	ARS (IME/MAS; ESAT)	CD (SAHA)
2008	64	-187
2009	637	-150
2010	335	-365
2011	299	-547
2012	246	-121
2013	240	-180
2014	118	-38
2015	86	-7
2016	98	234
2017	15	49
2018	-154	-141
2019	-667	160

**Source :** Elaboré à partir de l'analyse des rapports financiers des PV d'AG.

Nous y observons, des résultats majoritairement déficitaires pour les établissements et services sous tarification du département et l'inverse pour ceux relevant de la compétence tarifaire et de contrôle de l'ARS ou avant l'exercice comptable de 2011, de l'Assurance Maladie et de la DDASS. Le graphique 8 ci-après montre les résultats financiers de la gestion contrôlée, obtenus à partir de la somme du résultat pour chaque financeur public ; par exemple, « (-187) + 64 » pour 2008, soit « -122K€ ».

**Graphique 8 : Résultats Gestion contrôlée des ESMS 2008-2019 (en K€)**



**Source :** Elaboré à partir de l'analyse des rapports financiers des PV d'AG.

Nous constatons sur ce graphique 8, des variations importantes du résultat de la gestion contrôlée avec des résultats négatifs relativement maîtrisés pour les années 2008, 2010, 2011 et un déficit important pour les exercices comptables de 2018 et 2019 avec en contrepoint, des résultats excédentaires en 2009 et de 2012 à 2017. Les déficits des périodes 2008 (-122 K€), 2010 (-30 K€) et 2011 (-249 K€) incombent pour la plupart, aux structures d'hébergement pour adultes (SAHA) financées par le Conseil Général à l'époque, avec des difficultés tant structurelles (masse salariale) que conjoncturelles (base de calcul biaisée suivant ouverture d'une structure en année pleine ou non) sur certains de ces établissements, et des négociations « compliquées » avec le département pour l'obtention de crédits complémentaires. Le résultat excédentaire exceptionnel de 2009, au regard de l'ensemble des résultats sur les douze années, s'explique entre autres, par des crédits octroyés par l'ARS et des économies réalisées au niveau des investissements qui ont permis de compenser les surcoûts.

De 2012 à 2017, les résultats de la gestion contrôlée présentent un solde positif continu, respectivement de 123 K€ en 2012, 61 K€ en 2013, 80 K€ en 2014, 93 K€ en 2015, 332 K€ en 2016 et 33 K€ en 2017. Pour l'année 2012, nous évoquons plus haut (§ 2.2.), le cas des CAA Nantais et du FAM « Les Lucines », que l'aboutissement des négociations (obtention de crédits) et la perspective de la signature d'un CPOM avec le département, sont venus résorber en 2012. Le résultat exceptionnel de 2016 (332 K€) s'explique par la nette amélioration des résultats des SAHA, du fait de l'entrée en CPOM, en 2014, avec le Département ; excédent des SAHA qui a permis de constituer des provisions pour le renouvellement d'immobilisations, d'investissements et une réserve pour des projets à venir pour les jeunes Creton<sup>554</sup>.

<sup>554</sup> PV AG du 16 juin 2017.

Ainsi, grâce aux CPOM ARS et Département, globalement sur ces périodes, les excédents ou déficits de l'ensemble des établissements et services ont pu être mutualisés et équilibrés. Pourtant en 2018, les déficits (-298 K€) repartent à la hausse et ce pour trois raisons : l'augmentation du point de rémunération avec effet rétroactif, la taxe sur salaires (2013-2015) des professionnels d'ESAT et les recettes Creton reçues du Conseil Départemental et collectées avec un décalage de 2 ans par l'ARS, induisant un écart conséquent des résultats des établissements IME et CAFS principalement. Comment sont donc gérés ces excédents et déficits relevant de l'autorité des financeurs publics ?

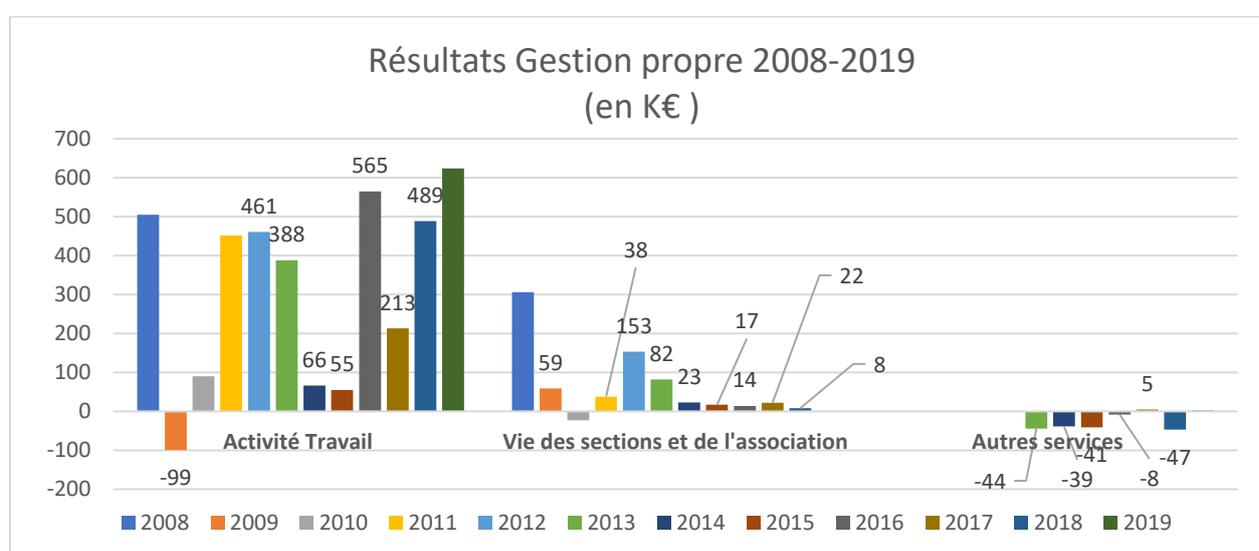
Alors que les résultats de la gestion contrôlée faisaient l'objet de reprise par les financeurs publics, depuis la mise en place des CPOM, les associations gestionnaires peuvent les affecter « librement ». Dans ce cadre, l'Adapei de Loire-Atlantique inscrit les résultats de la gestion contrôlée en attente d'affectation en réserves ou en report à nouveau jusqu'à la réception de la notification de l'ARS et du Département : « *Les résultats de l'exercice précédent sont portés en report à nouveau sur proposition de l'assemblée générale, dans l'attente de l'approbation de l'autorité de contrôle. A la suite de la prise de décision des autorités de contrôle, les résultats de l'exercice sont affectés soit en réserves (réserves de compensation, d'investissements ou de trésorerie), soit en report à nouveau. Ce dernier intègre les excédents ou déficits acceptés par l'autorité de contrôle et reportables sur les exercices ultérieurs ainsi que les excédents ou déficits refusés par l'autorité de contrôle* » (Extrait du rapport du CAC à l'AG, PV AG 2019, p. 33). Par ailleurs, le CPOM Tripartite en cours, autorise l'association à compenser ses réserves et résultats entre établissements d'un même financeur.

**Le rôle des instances de gouvernance**, en l'occurrence ici, l'AG, se réduit à la validation des propositions d'affectation des résultats de la gestion contrôlée tandis que la décision finale d'affectation de ces résultats revient aux financeurs publics. Ceci s'explique par l'obligation de reddition des comptes des associations qui, en contrepartie des ressources publiques reçues des pouvoirs publics, s'engagent à leur rendre des comptes sur leur utilisation, dans une visée de transparence et de responsabilité, censée renouveler la confiance entre elles et les financeurs publics, dont elles sont largement tributaires. Les marges d'autonomie de l'Adapei de Loire-Atlantique, en termes financiers sur les établissements et services qu'elle a été autorisée à créer et dont elle assure la gestion, sont donc très limitées, réduisant l'association à un instrument des pouvoirs publics, si ce n'est qu'elle reste maître des résultats issus de « sa gestion propre ».

### 2.3.2. La gestion propre : exercice de la souveraineté associative

Le secteur de la gestion propre associative porte sur les résultats de la production des 12 ESAT et 4 EA qui développent des activités au sein de filières-métiers dans lesquels les travailleurs handicapés sont accompagnés dans leur autonomie par le travail « *Activité Travail* », les fonds associatifs « *Vie des sections et de l'association* », l'association se dotant d'un budget annuel de fonctionnement, et les résultats issus de dispositifs expérimentaux ou innovants de l'association, classés dans la rubrique « *Autres services* ». Le graphique suivant (graphique 9) reprend pour chacune de ces trois catégories, les résultats dégagés sur les exercices de 2008 à 2019, à l'Adapei de Loire-Atlantique :

**Graphique 9 : Résultats « Gestion propre » de 2008-2019 (en K€)**



**Source :** Elaboré à partir de l'analyse des rapports financiers des PV d'AG.

Les résultats excédentaires de la gestion propre sont largement liés, à l'*activité Travail*, c'est-à-dire, aux bénéfices issus des ventes de produits et des prestations commerciales des filières-métiers<sup>555</sup> des ESAT et des EA. Les dirigeants associatifs expliquent le seul déficit de l'exercice 2009 au niveau de l'*Activité Travail*, par la crise économique de 2008 et une régularisation sur 1,5 an du maintien de salaire des travailleurs handicapés durant les jours de carence lors d'arrêt maladie (PV AG 2010). Le budget associatif reste, quant à lui, maîtrisé, en excédent ou quasi-équilibré ; mais les dispositifs innovants ou expérimentaux (SAFE, APIC'S, PPS), à partir de l'exercice 2013, accumulent les déficits.

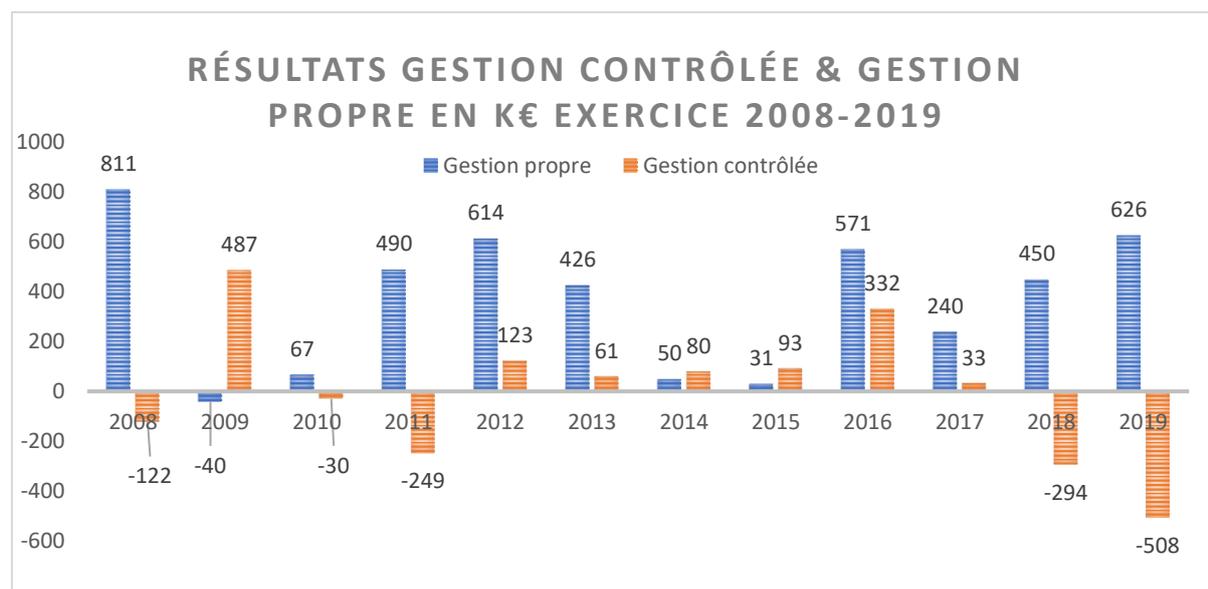
Sur ces résultats de la gestion propre, l'Adapei de Loire-Atlantique n'est redevable, en priorité, qu'à ses membres adhérents et bénévoles qui, représentés à l'AG par leurs délégués, votent les propositions d'affectation de ces résultats sans obligation de rendre compte aux autorités de

<sup>555</sup>Pour rappel, il s'agit de : Espaces verts, Prestations Industrielles, Sous-traitance, Métiers de bouche, Blanchisserie-Nettoyage, Bois et bâtiments, Service et insertion.

tarification ; ce qui n'empêche que ceux-ci soient regardants de ces résultats lors de contrôle ou de contractualisation. Les excédents des productions des ESAT et EA peuvent être affectés à des travaux de construction et le solde affecté aux réserves de chaque ESAT et EA, un peu comme d'ailleurs, semble l'autoriser le nouveau CPOM Tripartite pour compenser les réserves et résultats entre ESMS relevant d'un même financeur. Plus explicitement, ces résultats « sont affectés par l'AGO. Une dotation forfaitaire est affectée en réserves au titre des créances risquées dans la limite de 10% du chiffre d'affaires. Une dotation en réserves pour activité est réalisée. Le montant de la réserve est limité à 25% du total des rémunérations et charges sociales de l'exercice. Une dotation aux provisions est réalisée pour renouvellement des investissements. Le plafond de la réserve est limité à 8% du chiffre d'affaires. Le solde éventuel restant est affecté en report à nouveau » (Extrait rapport du CAC à l'AG de juin 2019, rubrique « Activités de production réalisées par les ESAT et EA. »).

Le graphique ci-après (graphique 10), montre que les excédents de la gestion propre, principalement ceux provenant de l'activité « Travail », contribuent souvent à atténuer les effets des déficits des résultats de la gestion contrôlée sur le résultat financier global de l'association :

**Graphique 10 : Résultats Gestion contrôlée & Gestion propre 2008-2019 (en K€)**



**Source :** Elaboré à partir de l'analyse des rapports financiers des PV d'AG.

Ainsi pour 2008, 2011 ou encore 2018 ou 2019, malgré les déficits importants au niveau de la gestion contrôlée, le résultat financier global reste positif respectivement de 447 K€, 242 K€, 156 K€ et 118 K€.

Le financement public des associations gestionnaires interroge leur gouvernance, d'un point de vue économique, en raison de la part plus que conséquente des ressources publiques dans leur

fonctionnement. Une sorte de **dualité économique**<sup>556</sup> existe avec d'un côté, des instances de gouvernance amplement décisionnaires de l'affectation des résultats de la gestion propre et d'un autre côté, elles ne peuvent que constater et proposer l'affectation des résultats de la gestion contrôlée des ESMS, sous réserve d'acceptation par les pouvoirs publics. Nous identifions cette redevabilité envers les parties prenantes de l'association à trois niveaux :

- Un premier niveau relève de l'obligation *d'accountability* vis-à-vis des pouvoirs publics dont le concours financier permet la gestion des établissements et services, faisant des associations, les « bras armés » des administrations publiques. Ici, gouvernance et financements publics sont étroitement liés puisque, le contrôle, en amont des résultats financiers de la gestion contrôlée, effectué par les instances de gouvernance, est au service d'une meilleure traçabilité des financements octroyés et de leur utilisation (Eynaud, 2015, p. 221) ;
- Un deuxième niveau en interne, concerne les adhérents et les bénévoles, les salariés et les personnes accompagnées ;
- Et un troisième niveau s'adresse aux parties prenantes externes telles que les partenaires associatifs, les fédérations et réseaux d'associations, les donateurs. Cette transparence s'observe dans la communication externe des données financières et rapports d'activité ; par exemple le rapport d'activité annuel du fonds de dotation, adressé aux donateurs, pour les informer de l'utilisation de leurs dons et des projets en cours et à venir.

Si les relations entre les associations et les pouvoirs publics se sont profondément transformées dans le cadre de leur financement et de ses instruments de tarification, de contractualisation et de contrôle, il est une autre réalité qui est celle de la coopération et des partenariats, que les pouvoirs publics vont particulièrement encourager à des fins de fusion, regroupement des associations entre elles, tout en influant sur leur gouvernance **(3.)**.

### 3- Les coopérations dans le médico-social

Les coopérations et partenariats font désormais partie du paysage associatif et des nouvelles logiques de développement d'offres d'accompagnement territorialisées et mutualisées. Ils sont, parfois, impulsés à l'initiative des acteurs associatifs eux-mêmes ou incités par les pouvoirs publics renouvelant le cadre des modes de régulation et plus largement, les rapports à la puissance publique et à la gouvernance des partenaires. Nous montrons que s'ils peuvent être initiés pour s'adapter aux nouvelles contraintes des pouvoirs publics **(3.1.)**, il n'en demeure pas moins que les acteurs associatifs les mettent en œuvre suivant leurs convictions **(3.2.)**, et finalement, en vue d'innovation et de la

---

<sup>556</sup> ENT8-17-1.

meilleure coordination possible de l'offre médico-sociale sur les territoires d'intervention **(3.3.)** ; régulant les effets de la mise en concurrence et entraînant des nouvelles logiques de gouvernance.

### 3.1. Politiques incitatives aux partenariats

Partenariat et coopération sont-ils les deux faces d'une même pièce ? Dans les associations, il semblerait que ce soit le cas. Les notions de partenariat et de coopération ont pour dénominateur commun, l'acte de s'associer.

En effet, le dictionnaire TLFi-CNRTL, définit le partenariat comme une « *action commune entre organismes différents dans un but déterminé* », dans lequel le partenaire est « [une] personne, [un] groupe, [une] collectivité avec qui on est associé, allié, dans une affaire, une entreprise, une négociation ». La coopération est quant à elle considérée comme l'« *action de participer (avec une ou plusieurs personnes) à une œuvre ou à une action commune* » et a pour synonyme, les termes de : « association, collaboration, participation, aide ». Ces deux notions visent donc le même objectif à savoir, une action commune réalisée par des acteurs différents en vue d'atteindre un but déterminé. Suivant la définition spécialisée<sup>557</sup> du partenariat que rapporte Maraquin (2015, p. 114), il s'agit d'une « *coopération entre des personnes ou des institutions généralement différentes par leur nature et leurs activités. L'apport de contributions mutuelles différentes (financement, personnel...) permet de réaliser un projet commun* ». On note ici que le partenariat débouche sur la coopération et qu'avant de coopérer, un partenariat doit, en amont, se nouer.

Mais plus globalement, avec la promotion ancienne du terme de « coopération » par les politiques d'action sociale, en vue de favoriser les complémentarités et les mutualisations, voire les regroupements entre établissements et services (Priou & Demoustier, 2015, p. 96), nous retiendrons la **coopération** pour désigner « *toute forme de rapprochement, de partenariat ou de mutualisation des personnes ou des ressources entre associations en vue d'en tirer un bénéfice mutuel* » (Marival et al., 2015). Elle peut recouvrir des formes variées : collectifs, mutualisations, groupements, partenariats (par convention ou accord-cadre), fédérations, réseaux thématiques, fusion-absorption ; et se développer à des échelles territoriales différentes, allant du local au national en passant par le régional, pouvant conduire à des restructurations plus ou moins importantes des associations. L'objectif de la coopération, tel que stipulé dans la loi 2002-2 (article L.312-7 du CASF), est de « *favoriser la coordination, la complémentarité et de garantir la continuité des prises en charge et de l'accompagnement, notamment dans le cadre de réseaux sociaux ou médico-sociaux coordonnés* ».

---

<sup>557</sup> Commission de terminologie et de néologie du domaine social, Bulletin officiel, Solidarité-Santé, Vocabulaire du domaine social, ministère de l'Emploi et de la solidarité, n°2002/1 bis, Fascicule spécial cité par Maraquin (2015, p. 114).

Au-delà de ces objectifs affichés de coordination de l'offre et de décloisonnement pour réduire les risques de rupture de parcours, c'est davantage un regroupement des acteurs associatifs jugés trop dispersés, que prônent les pouvoirs publics dans un souci de rationalisation dans l'organisation de l'offre de services et dans l'allocation des ressources, et donc, de maîtrise des dépenses dans la droite ligne des impératifs du *New Public Management*. L'enjeu est donc de réduire le nombre d'interlocuteurs potentiels, en incitant les associations à coopérer voire en exigeant d'eux des regroupements (Amblard, 2012). Le Groupement de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS) est un outil de coopération qui s'y prête bien, en ce sens qu'il a été élaboré, en vue de réduire le nombre d'associations gestionnaires et de discussions budgétaires, préparer, sinon « assainir » le secteur avant la mise en place des ARS en 2010, car il s'agissait d' « attendre que le médico-social ait achevé sa restructuration autour de 3000 associations de gestion ou de regroupement »<sup>558</sup> avant la création de ces dernières ; objectif qui est loin d'être atteint.

La mise en place de coopération de quelque forme qu'elle soit, peut être à l'initiative des associations elles-mêmes, pour répondre à l'agenda politique mais pas uniquement comme nous le verrons plus loin, ou du fait des pouvoirs publics les poussant à se rassembler dans des formes de centralisation et de mise en réseau pour des besoins de redistribution des financements avec des budgets de plus en plus contraints à arbitrer et non plus seulement de simplification gestionnaire, comme par le passé (Bucolo et al., 2015, p. 54).

Réduire l'« émiettement » associatif qui en faisait à une certaine époque, la diversité et la richesse, passe par de fortes incitations des pouvoirs publics au regroupement d'associations, comme l'illustre ce directeur d'une association partenaire de l'Adapei de Loire-Atlantique, par un vécu : « [...] *dans le cadre du CPOM, [...], seize acteurs du handicap et le président du Conseil Départemental nouvellement élu, nous dit : à la fin de mon mandat, vous ne serez plus que huit. Voilà ! Donc, en gros, vous vous rapprochez. Il y a aussi des incitations politiques [...] très fortes. Débrouillez-vous, mais je ne veux plus autant d'acteurs* »<sup>559</sup>. Alors que les CPOM s'adressaient, en premier lieu, aux « grandes » associations gestionnaires, et les coopérations type « GCSMS » étaient davantage destinées aux « petites » associations ou gestionnaires « mono-établissement » (Hardy, 2010), on constate que l'ambition d'économies d'échelle des pouvoirs publics pousse à une concentration des associations (de grande comme de petite taille), « *entre nécessité de développer des collaborations interassociatives parce*

---

<sup>558</sup> Marival (2011a, p. 178) citant le rapport d'information du député Yves BUR relatif aux agences régionales de santé, en date du 6 février 2008.

<sup>559</sup> ENT16-4-28.

*qu'elles ne peuvent répondre seules à tous les besoins et fortes incitations à collaborer davantage ensemble »<sup>560</sup>, sous le poids de la régulation publique.*

Pour autant, cette ambition de concentration des organismes gestionnaires n'est pas forcément un objectif politique pour toutes les collectivités publiques. Du moins, c'est ce que disent les représentants des pouvoirs publics, les fonctionnaires du département de la Loire-Atlantique du service « Personnes Handicapées ». Selon eux, la dynamique de réduction du nombre de gestionnaires est assez lente dans le département et les regroupements, fusions ou autres, apparaissent comme une solution face à la complexité et à la technicité dans la gestion des activités médico-sociales ; mettant en difficulté de petites associations souvent désarmées, avec des conséquences sur la qualité de l'accompagnement et les conditions de travail : *« il y a quand même un processus où il y a moins de gestionnaires. [...] Oui, c'est pas encore frappant dans les chiffres. C'est une dynamique assez lente. [...], il y a des fondations qui ont pu, effectivement, reprendre l'activité médico-sociale de petites associations qui n'arrivaient plus à gérer l'ensemble des obligations, des codes. Pour être gestionnaire du médico-social, il faut avoir, à la fois, de la réglementation du travail, la réglementation médico-sociale en elle-même ; beaucoup d'aspects juridiques sur les fonctions supports, sur le domaine RH. Ça devient très compliqué quand on est une petite association et quand on a qu'un seul directeur, et qui n'a pas de fonction support derrière, [...] ou simplement, un responsable d'établissement, un peu chef de service. C'est vrai qu'il y a eu quelques cas où effectivement, ça a pu passer par des mandats de gestion avec des associations plus importantes et puis au fil du temps, ça a pu aller jusqu'à des reprises d'activités. Et c'est quelque chose qui nous paraît plutôt aller dans la bonne voie, effectivement pour de petites associations qui se retrouvent vraiment en difficulté. Alors, c'est un processus lent parce que là-dessus, on n'a pas de politique, on n'a pas d'objectif. On n'est pas une collectivité publique qui cherche absolument à faire convergence [...] mais quand il y a des difficultés qui arrivent, là, ça nous paraît effectivement être une solution. C'est particulièrement le cas lorsque ça a un impact sur la qualité de l'accompagnement ou sur les conditions de travail »<sup>561</sup>.*

Cette tendance de rapprochement des associations entre elles, notamment les « petites » et de sollicitations des plus « grandes » pour de l'assistance gestionnaire, le directeur précédemment cité, l'observe aussi, mais l'analyse plutôt en termes d'effets coercitifs des outils de financement (CPOM, EPRD) sur les associations : *« Et vous surajoutez la problématique budgétaire actuellement avec des contraintes budgétaires fortes, la mise en place de CPOM et le vieillissement de la gouvernance, on assiste actuellement, à un cycle économique, à un rapprochement d'associations de petite taille entre elles, par défaut de gouvernance tout simplement, ou alors parce qu'elles n'ont plus les fonctions*

---

<sup>560</sup> ENT16-9-1.

<sup>561</sup> ENT25-14-6.

*supports et on est sollicité. J'ai été sollicité, il n'y a pas longtemps sur : mettre en place un EPRD, un CPOM, ils ne savent pas faire, ils sont perdus. [...]. Alors, les GCSMS n'ont pas eu l'effet escompté. Par contre, la mise en place de CPOM et d'EPRD ont eu l'effet, et tout de suite, [...], pensé comme beaucoup coercitif de la part des structures associatives. [...]. Quand vous gérez une structure de 12 places, passer en CPOM, hormis garantir la pérennité d'un financement sur 5 ans, ça n'a pas d'enjeu significatif. Donc de toute façon, ça incite fortement à un rapprochement des structures entre elles. Voilà où est-ce qu'on est. Et personne ne va rien dire puisque du coup, on a du mal à recruter des administrateurs en plus. Tout est bien dans le meilleur des mondes. Il n'y a plus personne pour s'investir dans les CA et on force en plus les techniciens à être de plus en plus techniques, donc à se rapprocher entre eux et à acquérir des compétences particulières »<sup>562</sup>.*

Quoi qu'il en soit, il valait mieux pour les associations, développer une véritable stratégie de partenariats **(3.2.)**.

### 3.2. Faire partenariat mais avec une stratégie derrière

Démarche volontairement coopérative dans laquelle s'engagent des acteurs amenés à travailler ensemble (Maraquin, 2015, p. 114), nous observons qu'à l'Adapei de Loire-Atlantique, une certaine culture et pratique du partenariat existe depuis de nombreuses années au sein de l'association, au niveau local, régional, national et même international. Ces partenariats sont développés tant avec des associations intervenant dans le secteur social et médico-social, qu'avec d'autres acteurs de l'économie sociale et solidaire (mutuelle, coopérative, par exemple) que des acteurs du secteur sanitaire (CHU, clinique privée ...), du secteur public et privé (universités, entreprises du territoire, partenariat dans le cadre des ESAT et EA, avec les fondations ou CE d'entreprise)<sup>563</sup>.

Sans être particulièrement un axe fort du projet associatif global (PAG) 2012-2017, le développement de partenariats figure comme une action à mener dans l'atteinte des orientations de ce PAG. Dans le projet associatif en cours, 2017-2022, il y occupe une place importante « Axe 2 : Agir et progresser- *Développer les coopérations et mutualisations* »<sup>564</sup>, montrant l'impulsion des coopérations et

---

<sup>562</sup> ENT16-4-3.

<sup>563</sup> Au niveau international, entre 2009 et 2014, les procès-verbaux de CA et comptes rendus de Bureau restituent les partenariats par convention entre l'Adapei et des associations tunisiennes, marocaines et tchèques dont des délégations venaient en visite d'établissements ou en formation à l'Adapei de Loire-Atlantique (des salariés Adapei effectuant aussi le voyage dans l'autre sens), dans le cadre de partenariats entre le Conseil Général et ses pays. Au niveau local, on peut citer la signature de convention de partenariat avec les « Folles Journées » (CR Bureau 23 septembre 2010), des reconductions de conventions avec des CE d'entreprises soutenant des activités culturelles pour les personnes en situation de handicap (CA 18 décembre 2014) ; des rencontres avec des associations de l'aide à domicile (CR Bureau 22 avril 2008, CR Bureau 21 janvier 2015) en vue de partenariat ; des rencontres avec d'autres associations en vue de projet de collaboration pour des créations d'établissement (PV CA 26 mars 2009, CR Bureau 18 novembre 2015).

<sup>564</sup> Voir chapitre 3 (§ 2.1.) sur le projet associatif.

partenariats encouragés par les pouvoirs publics dans le cadre du CPOM et des appels à projets, de politiques dites inclusives et de coordination des parcours sur le territoire d'intervention. Par leur développement, l'association entend entre autres : permettre et favoriser les transversalités au sein de ses établissements et services, diversifier les modes de financement et développer son pouvoir d'agir auprès des instances administratives et politiques. Ainsi, les coopérations et partenariats présentent un intérêt certain pour les associations et loin de réduire leurs marges de manœuvre, ils peuvent être mobilisés pour réaffirmer la légitimité et l'identité associative, leur dimension politique (Marival et al., 2015) et capacité d'influence collective (Bucolo et al., 2015, p. 54).

En revanche, il a été question pour l'Adapei de Loire-Atlantique, à un moment donné, de réfléchir aux collaborations envisageables pour répondre aux appels à projets (CR Bureau du 19 novembre 2014). Le constat partagé par les associations étant que les candidatures conjointes d'associations aux appels à projets ou avec d'autres partenaires, constituent un atout pour les remporter, comme en témoignent les propos du directeur d'association précédemment cité : « *Depuis mon arrivée sur le département, [...], j'ai répondu à quasiment tous les appels à projets [...], en propre à l'objet de [l'association]. On a gagné. Et je pense que ce qui nous a permis de gagner tous les appels à projets, c'est qu'on en a répondu à aucun tout seul* »<sup>565</sup>. S'il faut nouer des partenariats, comment les associations décident-elles de s'associer, sachant qu'elles sont mises en concurrence entre elles et avec d'autres acteurs, dans le cadre de ces mêmes appels à projets ?

La stratégie de l'Adapei de Loire-Atlantique dans cette nouvelle dynamique de réponse aux appels à projets intégrant des partenaires, a consisté à délimiter les partenaires potentiels, au regard de critères tels que : les valeurs, les publics accompagnés, l'offre de services, la composition du conseil d'administration, le secteur (acteurs de l'ESS, du secteur public, privé non lucratif ou lucratif ...), la présence territoriale de l'organisation, tout en ne s'interdisant pas d'étudier au cas par cas, les situations de partenariat. Il s'agissait pour les dirigeants associatifs, de « *ne pas perdre l'âme* » de l'association en cherchant à s'inscrire dans l'évolution de la loi, de poser le cadre des partenariats (selon les cas, à l'initiative de l'association ou des partenaires externes, élaboration de convention), pour les envisager sur des actions précises à même d'élargir les possibilités d'accompagnement des personnes handicapées. En conclusion de son analyse commentée, en novembre 2014, de la note budgétaire du Conseil Général, le directeur général (DG) indiquait : « *Coopération et innovation (GCSMS Diapason, APIC'S, Fonds Européens...) sont des conditions indispensables à la réussite de notre projet associatif, dans un contexte de crise économique et de réformes structurelles de l'Etat* », au regard de quatre changements principaux : l'individualisation de la demande, l'apparition de nouveaux

---

<sup>565</sup> ENT16-9-18.

publics à la marge de la psychiatrie et du handicap social, la normalisation de la commande publique et la mutualisation de l'offre tant en interne qu'en externe<sup>566</sup>.

Nous allons à présent étudier comment les associations mettent en œuvre des partenariats dans le but de proposer des dispositifs innovants, dans le cadre des appels à projets et dans une volonté de couverture territoriale.

### 3.3. Coordination de l'offre sur le territoire, partage et mutualisation entre acteurs associatifs et autres intervenants du secteur social et médico-social

Nous évoquons dans cette section, quelques coopérations externes de l'Adapei de Loire-Atlantique à partir de l'analyse de quelques-unes de ses relations partenariales. Quelles en sont les caractéristiques ? Comment se déroulent-elles et quels avantages et limites à ces coopérations ?

#### 3.3.1. Un GCSMS à deux...puis à trois associations

Instrument<sup>567</sup> juridique de coopération créé par la loi 2002-2, les missions du groupement de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS) n'ont été précisées qu'ultérieurement, à l'article 94 de la loi du 11 février 2005. Un groupement de coopération vise à permettre des interventions communes de professionnels sanitaires, sociaux ou médico-sociaux, exercer directement les missions et les prestations de ses membres, voire procéder à des fusions et à des regroupements. Le décret n°2006-413 du 6 avril 2006 relatif aux groupements assurant la coordination des interventions en matière d'action sociale et médico-sociale fixe, quant à lui, les conditions de création (actes fondateurs et constitutifs) et de fonctionnement (instances administratives, personnels, droits et obligations des membres, financement, comptabilité) de cet outil de coopération qui favorise la mutualisation de moyens et la mise en commun de services ou d'équipements entre les membres du groupement. Un GCSMS fonctionne comme un établissement public social et médico-social tel que fixé, par les articles R-314-64 à R-314-74 du CASF, ne donne lieu à aucune réalisation ou partage de bénéfices. En outre, lorsqu'il est constitué en vue de la création d'un établissement, il l'est pour une durée équivalente à l'autorisation de l'établissement, soit 15 ans renouvelables autant de fois que l'autorisation de l'établissement.

Nous l'évoquons au chapitre 4<sup>568</sup>, l'Adapei de Loire-Atlantique et l'APAJH 44 se considèrent comme deux associations *partenaires, amies*, qui initient, en ce sens, des projets au profit des personnes en situation de handicap qu'elles accompagnent dans leurs établissements et services, ou en réponse à

---

<sup>566</sup> CR Bureau du 19 novembre 2014.

<sup>567</sup> A côté d'autres modes de coopération qui existaient à l'époque : la convention, le groupement d'intérêt économique (GIE) et le groupement d'intérêt public (GIP).

<sup>568</sup> Chapitre 4 (§ 1.2.3.).

des appels à projets. La constitution du groupement de coopération médico-sociale « Diapason » en 2009 s'inscrit dans le cadre d'une coopération interassociative au niveau départemental, entre l'Adapei et l'APAJH à l'origine de ce groupement, avant d'être rejointes quelques années plus tard, par Sésame Autisme 44<sup>569</sup>, une autre association de Loire-Atlantique (encadré 18).

---

<sup>569</sup> Association de parents et d'amis de personnes avec autisme et handicap psychique, Sésame Autisme a été créée en 1988. Elle gère 7 établissements pour adultes avec autisme, TED et troubles psychiques au Sud et au Nord du département (ESAT et SAESAT, FAM, MAS, FAH et FAI). L'association est co-gestionnaire du Centre Ressources Autisme Pays de la Loire pour des actions de conseils et d'informations aux familles et aux professionnels. L'association APAJH 44 avait déjà été présentée au chapitre 4.

### **Encadré 18 : GCSMS Diapason, une coopération entre Adapei 44-APAJH 44- Sésame Autisme 44**

**Genèse du groupement- Création de la MAS Diapason :** Diapason, association loi 1901, a été constituée par l'Adapei et l'APAJH 44 pour créer une maison d'accueil spécialisée (MAS) pour adultes polyhandicapés alors que chacune de ces associations, se voyait refuser par la DDASS, les financements pour son projet de création d'établissement en 2004. D'un rapprochement entre les présidents des deux associations, a émergé, l'idée d'un projet commun de création dans un cadre de coopération prenant la forme d'un GCSMS, *dans la tendance du moment*, ce qui fit mouche auprès de la DDASS. L'autorisation de création de la MAS validée par arrêté préfectoral en 2008, fixait la date butoir de mise en œuvre du projet et donc d'ouverture de la MAS, pour décembre 2010. Le GCSMS a alors pour objet, de créer et de gérer une MAS de 58 places pour adultes polyhandicapés, de développer les partenariats entre les deux associations et de mutualiser les services d'accompagnement.

**Sésame Autisme rejoint l'aventure-Création du FAM Diapason :** Par un avenant modifiant le GCSMS, Sésame Autisme 44 intègre le groupement, en octobre 2013, à l'occasion de la réponse à un appel à projet de l'ARS en vue de la création d'un FAM Autisme-TED pour jeunes adultes autistes sous amendement Creton. Le GCSMS a sollicité Sésame Autisme pour porter une réponse commune pour deux motifs : son expertise sur la question de l'autisme et son projet d'ouverture d'un FAM qui avait reçu un avis favorable du CROSMS et des financeurs en 2010, sans que l'association ne le réalise, faute de « moyens techniques »<sup>570</sup>. L'ARS valide donc le projet des 3 associations. Le foyer devant être adossé à un établissement existant, le GCSMS l'installe sur le même site que la MAS. Ouvert en octobre 2015, le FAM Diapason accueille 20 adultes autistes.

**Fonctionnement du GCSMS- Répartition des champs de compétences :** Pour assurer le fonctionnement du GCSMS, les compétences administratives et financières sont dévolues à l'Adapei, les compétences, en matière de ressources humaines, d'accompagnement sur les réflexions dans le fonctionnement des établissements, sont du ressort de l'APAJH et enfin, les compétences en matière de pilotage de réseau, de formation et d'accompagnement autisme relèvent de Sésame Autisme 44. Ainsi, les trois associations épaulent le directeur salarié du GCSMS (des 2 établissements), positionné en lien hiérarchique du DG de l'APAJH et en relation fonctionnelle avec les DG des 2 autres associations dans ses responsabilités ; le tout précisé dans un document unique de délégation (DUD) pour situer les responsabilités de chacun, garantir les marges de manœuvre et l'autonomie du directeur des établissements.

**Mode de gouvernance :** Le GCSMS est organisé en Assemblée Générale qui élit un administrateur et désigne un Bureau dont le nombre de participants (8) est proportionnel au nombre de parts des associations. Celles-ci ont, d'ailleurs, opté pour une *gouvernance tournante*, c'est-à-dire qu'à tour de rôle, chacune des trois associations prend les rênes du groupement pour une durée de trois ans. Les présidents d'associations se relaient ainsi de manière triennale, au poste d'administrateur du groupement. Ce qui permet, de partager les pouvoirs et les responsabilités des décisions et d'assurer collégialement la gouvernance du groupement, mais aussi de limiter le risque éventuel que l'association, à la tête du groupement, ne décide seule, dans son pré-carré, mais reste bien dans l'intérêt commun des personnes accueillies au sein des établissements du groupement.

**Source :** Construction personnelle<sup>571</sup>.

<sup>570</sup> ENT20-2-27 avec la présidente de Sésame Autisme 44.

<sup>571</sup> La rédaction de cet encadré s'appuie sur la convention du GCSMS et les comptes rendus de réunions (AG, CA et Bureau) de l'Adapei, informant sur le GCSMS ainsi que les entretiens réalisés avec les présidents des associations : Sésame Autisme (ENT20-2-27, ENT20-5-18, ENT20-6-17, ENT20-7-3), APAJH (ENT21-10-8, ENT21-11-6, ENT21-12-20 ; ENT21-14-10) et le président Adapei de 1999-2008 (ENT32-24-6).

Cet encadré 18 relate la genèse, le fonctionnement et le mode de gouvernance du GCSMS Diapason constitué entre ces trois associations, pour assurer la gestion de deux établissements pour adultes, la MAS accueillant des adultes polyhandicapés et le FAM des adultes présentant des troubles du spectre autistique et envahissant du développement (TSA-TED). L'intérêt du groupement réside pour ces trois associations du secteur du handicap dans le département, dans la mutualisation de coûts de fonctionnement, de services d'accompagnement et de compétences techniques ; la collaboration et l'apprentissage collectif qui en découlent, étant cités par les partenaires comme une richesse du GCSMS et un atout majeur : « *Moi je refais sans hésitation hein ! A partir du moment où il faut créer de la place, on a une solution pour créer de la place ; et puis au-delà de tout ça, on apprend les uns des autres. Encore une fois, la façon dont la commission d'admissions s'est mise en place sous un fonctionnement qui est celui de l'Adapei, [...] je trouvais que la façon dont c'était fait, c'était vachement bien, et donc, on a mis en place une grille d'évaluation, d'analyse des demandes entrantes pour les admissions. Ce qui permet de travailler ensemble, de choisir ensemble les admissions. [...]. On a grandement appris les uns des autres, et puis, on voit que les valeurs des uns des autres, elles ne sont pas si éloignées que ça. [...]. Aujourd'hui, chacun essaie de faire son boulot en respectant les personnes que nous accompagnons, les familles, de travailler avec eux, de faire le projet ensemble* »<sup>572</sup>.

Malgré cette richesse du groupement, les difficultés ne manquent pour autant pas dans sa gestion qui se complexifie, l'enlisant progressivement dans le gouffre de procédures administratives à rallonge (allers-retours d'informations, validation longue des process). Décider à trois associations, n'est pas chose aisée : « *Diapason, je trouve ça intéressant parce que ça nous permet de travailler ensemble, de mieux se connaître, de partager. [...]. Par contre, sur un certain nombre de points, ça peut être un peu plus complexe de faire avancer des sujets. [...] je pense que les décisions, elles se prennent plus vite, s'il y a une asso derrière. Là, à chaque fois, on se dit : il faudra qu'on réfléchisse. On n'a pas les chiffres suffisants. On attend que l'Adapei nous sorte le bilan-là, par exemple, pour savoir où est-ce qu'on en est. Je pense qu'un établissement qui a sa propre compta ou qui a son propre siège aurait plus facilement accès à ses chiffres pour savoir s'il est en capacité ou pas de financer des travaux. Donc ça peut retarder et amener un peu de lenteur dans certaines prises de décisions* »<sup>573</sup>. Si le GCSMS a été pensé comme un outil de simplification pour les pouvoirs publics (délivrer une seule autorisation pour plusieurs associations, les voir se regrouper, négocier un CPOM collectif...), dans la pratique concrète, la réalité semble toute autre : « *les pouvoirs publics qui nous ont obligés à aller vers ce mode de partenariat, ils avaient dans l'idée que ça allait simplifier pour eux les choses, mais je ne suis pas certaine du tout. En plus, je trouve que le groupement, c'est quand même complexe. La première*

---

<sup>572</sup> ENT21-11-27.

<sup>573</sup> ENT20-8-31.

*convention est de 2009. Donc 2009, 2018-2019, donc bientôt une dizaine d'années. Je trouve qu'il faut quand même un certain nombre d'années pour se rôder »<sup>574</sup>.*

Il se trouve qu'après cette dizaine d'années d'existence, le groupement traverse, fin 2019, une crise, une remise en cause profonde avec des options de dissolution, de reprise par tout ou partie des associations ou de maintien du groupement, à condition, de réformer sa gestion. En effet, à l'été 2019, un courrier, des salariés des FAM et MAS Diapason, adressé aux présidents des 3 associations, à l'ARS et au Conseil Départemental, questionnait l'intérêt d'un fonctionnement à trois associations<sup>575</sup>, si le groupement ne peut soutenir ses salariés en difficulté (turn-over important du personnel, difficulté à recruter, fatigue des salariés en astreinte). Le nœud du problème proviendrait de la répartition des compétences entre les trois associations. La complexité dans la gestion viendrait plus précisément du fait que les compétences administratives et financières (prestations RH et comptabilité) sont assurées par l'Adapei alors que le directeur des établissements est rattaché hiérarchiquement au DG de l'APAJH<sup>576</sup> ; une autre explication indique que les réunions du Bureau du GCSMS ne tournent qu'autour de la gestion quotidienne des établissements, retardant les prises de décisions<sup>577</sup>. Tout ceci laisse à penser que malgré l'existence d'un DUD, les marges de manœuvre du directeur, écartelé entre trois associations, ne le sont « que sur papier » et que l'organisation du groupement est à revoir pour y apporter plus de flexibilité et d'agilité.

Quatre options ont donc été envisagées par les trois associations : *poursuite du groupement en l'état, sans modification d'organisation (1) ; poursuite du groupement en l'état, avec modifications d'organisation (2) ; fin du groupement et création d'une association (3) ; fin du groupement et reprise par une des associations membres (4)*. Certaines plus favorables que d'autres à une reprise exclusive par l'une des associations (cas de l'APAJH), l'ensemble à un maintien du groupement à 2 ou 3 associations avec refonte des modalités de gouvernance, auquel cas, l'Adapei ou Sésame Autisme se positionne en repreneur<sup>578</sup>, il ressort finalement des débats suivants, que les trois associations préfèrent « *retravailler les modalités de gouvernance et notamment le forfait frais de siège*<sup>579</sup>, qui doit

---

<sup>574</sup> ENT20-8-31.

<sup>575</sup> CR Bureau du 07 novembre 2019.

<sup>576</sup> PV CA du 12 décembre 2019.

<sup>577</sup> Entretien 40 avec la présidente Adapei par téléphone en mai 2020 (pour cause COVID).

<sup>578</sup> Le CR du Bureau du 13 février 2020 mentionne que les décisions des CA de chaque association. L'APAJH retient en premier choix, la reprise du GCSMS par une association, le cas échéant, une remise à plat des modalités de gouvernance. Sésame Autisme opte pour le maintien du groupement à 2 ou 3 associations, sinon elle pourra être repreneur et l'Adapei fait la même proposition que Sésame Autisme.

<sup>579</sup> Les frais de siège correspondent à un pourcentage des charges brutes des budgets des établissements de l'année précédente. Pour l'Adapei 44 par exemple, ils sont de 3% pour les budgets financés par l'ARS et de 2,4% pour les budgets financés par le Département. L'autorisation de frais de siège est validée par l'ARS, principal financeur de l'Adapei.

sans doute être révisé en faveur d'une réelle « facturation » des services utilisés »<sup>580</sup> et donc maintenir le groupement. Celui-ci « n'a pas été créé uniquement pour gérer un (deux) établissements, c'est la force des 3 associations qui a été mise en avant. C'est ce regard qu'il faut porter sur l'avenir de Diapason »<sup>581</sup>.

Même si ces trois associations ont au cœur de leur mission, « la personne handicapée d'abord »<sup>582</sup>, à travers cette crise, on a vu se dessiner des stratégies associatives différentes face à un « objet » pourtant conçu en commun, les enjeux, pour l'une ou l'autre de ces associations dans la reprise ou non du GCSMS, n'étant pas les mêmes. La reprise de ces deux établissements a pu intéresser les dirigeants de Sésame Autisme en termes de stratégie de développement de leur association comptant un peu moins d'une dizaine d'établissements. Pour l'Adapei (de taille plus importante), le maintien du groupement à 2 (avec Sésame Autisme) ou à 3 (avec l'APAJH) comme choix favori, n'excluait pas non plus la reprise des deux établissements, au nom d'une expertise de gestion revendiquée dans le sillage de son cœur de métier. Le choix favori de l'APAJH plus intrigant, celui de la reprise par l'une ou l'autre des autres associations, peut s'expliquer par le courant au fondement de cette association. Les APAJH sont, en effet, issues de l'idéologie de l'Education Nationale dans la prise en charge du handicap dont le mot d'ordre, l'école inclusive, est d'« *installer un environnement professionnel du secteur médico-social dans les enceintes de l'école de manière à ce que les enfants en situation de handicap puissent avoir une scolarité comme les autres* », et non de créer des instituts pour mettre, entre quatre murs, des enfants dits anormaux<sup>583</sup>. Celle de Loire-Atlantique (APAJH 44) née de la rencontre entre des parents et des enseignants militants en 1970, se qualifie d'« *association tout handicap* » accompagnant à ses débuts, du handicap physique (moteur, sensoriel puis auditif), puis progressivement des enfants avec une déficience intellectuelle et des enfants et adultes polyhandicapés<sup>584</sup>. Intervenant directement au sein des écoles de Loire-Atlantique et du bassin nazairien, l'APAJH 44 compte très peu d'établissements de type MAS (un seul) ou FAM (aucun). Nous pouvons supposer que ce type d'établissement à la gestion lourde et médicalisée, ne correspond pas aux valeurs d'inclusion que défend l'association, qui, en plus de ne pas avoir d'expertise autant que l'Adapei et Sésame Autisme sur l'accompagnement des personnes avec autisme et troubles associés, a pu se frictionner parfois sur sa vision du polyhandicap avec l'Adapei, les deux associations étant issues de deux courants idéologiques différents (historiquement, ministère de la santé pour les Adapei vs Education Nationale pour les APAJH).

---

<sup>580</sup> CR Bureau du 13 février 2020.

<sup>581</sup> PV CA du 12 décembre 2019.

<sup>582</sup> PV CA du 12 décembre 2019.

<sup>583</sup> ENT21-1-3.

<sup>584</sup> ENT21-1-3.

Nous analysons pour la suite, un autre cas de coopération, cette fois-ci, à une échelle régionale.

### *3.3.2. APIC'S : Une coopération inter-Adapei au niveau régional*

Les coopérations externes se poursuivent dans l'association, mais cette fois-ci, à une échelle régionale, dans le cadre d'un appel à projet de l'ARS Pays de la Loire portant sur la création d'un dispositif expérimental d'accompagnement adapté de jeunes en situation d'amendement Creton de la région. Lancé au premier trimestre 2011, cet appel à projet vise à assurer la continuité de leur parcours au niveau régional durant trois ans<sup>585</sup>. Un projet commun avec des volets spécifiques à chaque département, a été proposé par les 5 Adapei de la région (Loire-Atlantique, Maine et Loire, Sarthe, Mayenne et Vendée), étant attendu par l'autorité de financement, une précision du projet de service, de la coordination avec les partenaires extérieurs, les modalités de gouvernance et capacité de mise en œuvre et de pérennisation à l'issue de la phase expérimentale<sup>586</sup>. Le dispositif expérimental APIC'S (Agir pour une insertion citoyenne et solidaire) obtient un financement de 3 ans avec des places octroyées (entre 30 et 50 places) pour chacune des 5 associations du consortium. Pour l'Adapei de Loire-Atlantique par exemple, ce sont 50 jeunes d'IME avec orientation « ESAT » en attente de places qui ont bénéficié sur 3 ans (novembre 2011 à novembre 2014), du dispositif géré par le service « Passerelle pour l'Emploi » pour un financement de 800 000€<sup>587</sup>. Coordonné au sein d'une plateforme collaborative régionale (encadré 19) en plus des dispositifs départementaux au sein de chaque Adapei (et donc une implantation de proximité), APIC'S accompagne la sortie de jeunes adultes des IME vers le monde adulte, en termes d'insertion professionnelle, de formation, d'autonomie sociale, de citoyenneté et d'accès aux dispositifs de droit commun<sup>588</sup>.

---

<sup>585</sup> PV CA du 24 mars 2011.

<sup>586</sup> CR Bureau du 21 avril 2011.

<sup>587</sup> PV CA du 27 octobre 2011.

<sup>588</sup> <http://www.apics-paysdelaloire.eu/apic-s-en-un-clin-d-oeil>

### **Encadré 19 : UES Horizons-Plateforme coopérative des 5 Adapei de la région Pays de la Loire**

**Genèse** : Une plateforme coopérative et collaborative régionale a été lancée en novembre 2012 sur fonds européen dans le cadre de la coopération entre les 5 Adapei de la région Pays de la Loire, pour la mise en place du dispositif expérimental régional APIC'S (Agir pour une insertion citoyenne et solidaire). Elle a pour mission de mettre en place des actions et des projets afin de favoriser la collaboration autour du dispositif, permettre son développement et son évaluation. Un responsable de projet interrégional, interface entre les 5 associations, assure la coordination de la plateforme et le développement de projets régionaux.

**Statut juridique-Objet** : Cette plateforme est rattachée à la structure juridique Horizons (unité économique et solidaire), une société à actions simplifiées au capital variable, SAS Coopérative (loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopérative) qui a pour objectif : « *de gérer les intérêts communs des associés et le développement de certaines de leurs activités. En particulier, la société coopérative assurera la conduite de projets régionaux en rapport avec APIC'S (dispositif régional d'accompagnement professionnel et social des jeunes de 18 ans et plus sous amendement Creton avec une orientation ESAT des 5 Adapei des Pays de la Loire). Elle pourra également contribuer au développement de services-supports communs et/ou utiles à ses adhérents* ». Les actions de la société coopérative sont destinées, en particulier, à la coordination et à la fluidité des parcours des personnes accompagnées et à la diffusion des bonnes pratiques professionnelles. La société pourra être le support de la réponse à des appels à projets de dimension régionale ou interdépartementale ; admettre des tiers non associés, à bénéficier de ses services ou à participer à la réalisation de leurs opérations. Sont membres de droit du CA de la coopérative, les présidents et directeurs généraux des 5 Adapei fondatrices. Cette coopération permet aux associations de solliciter des fonds européens, de répondre à des appels à projets (cas de la réponse conjointe à l'appel à candidature ARS pour la création d'un PCPE, pôle de compétences et de prestations externalisées, fin 2016), de mener des réflexions à grande échelle et d'être moteur dans les propositions auprès des pouvoirs publics dans la région.

**Source** : Construction personnelle<sup>589</sup>.

Au terme des trois ans d'expérimentation d'APIC'S, des négociations entre l'ARS Pays de la Loire et les 5 Adapei de la région (pilotes du dispositif), tout au long de l'année 2014, sur le bien-fondé du dispositif APIC'S, ont conduit à sa pérennisation après cette phase expérimentale, étant donné que 180 jeunes de la région ont pu en bénéficier par le truchement des 5 Adapei de proximité, partenaires sur ce

---

<sup>589</sup> Sur la base des statuts de l'UES « Horizons » et du site internet APIC'S : <http://www.apics-paysdelaloire.eu/>.

projet. Avec plus de mille<sup>590</sup> jeunes en situation Creton de 18 ans et plus en IME avec une orientation ESAT dans la région Pays de la Loire, la pérennisation du dispositif était plus qu'avérée, au regard, de cette situation préoccupante. Elle a donc été rendue effective sous conditions de redéploiement par transfert de 30 places d'ESAT d'un département à un autre (en l'occurrence, de la Mayenne vers la Loire-Atlantique) ; de création de 50 places de « SESSAD 18-25 ans »<sup>591</sup> (SESSAD rattaché à Passerelle pour l'Emploi, service d'accompagnement à l'emploi de l'Adapei 44). Ces 50 places ont été progressivement mises en œuvre et financées par le Conseil Général au titre du budget attribué pour les jeunes relevant de l'amendement Creton et de crédits non reconductibles (CNR) pour le financement de la formation du personnel<sup>592</sup>. Le financement des places « SESSAD » fait appel à un « jonglage financier » visiblement habituel dans le secteur, au titre de l'amendement Creton, qui s'explique comme suit : au-delà de 20 ans, les jeunes censés « être sortis » d'IME, y sont temporairement maintenus (ça peut durer des années !), faute de places, dans les établissements pour adultes dont relèvent leurs nouvelles orientations. Ainsi, en plus du financement de la place d'IME par l'ARS, une somme complémentaire est versée par le département pour ces jeunes sous amendement Creton avec orientation FDV/FAM, par exemple. Il s'agira donc avec l'accord du département, de mobiliser ces crédits pour convertir des places d'IME en places de SESSAD, solution que les dirigeants de l'Adapei de Loire-Atlantique ne souhaitent pas irréversible<sup>593</sup>, à voir la longueur des listes d'attente pour des places en IME dans la région et dans le département. Ils déplorent aussi la non-intégration dans le dispositif, des personnes accueillies en foyer de vie ou foyer d'accueil médicalisé (absence de création de places d'hébergement)<sup>594</sup>, l'idée visiblement pour l'ARS étant, moins d'entrée en ESAT (APIC'S accompagne l'insertion en EA ou milieu ordinaire), et en bout de chaîne, des sorties « rapides » des ESAT<sup>595</sup>.

Déployer une offre, couvrir davantage les quatre coins du territoire, dépasser la mise en concurrence des associations entre elles. Tels sont les nombreux objectifs envisagés par les coopérations entre associations.

---

<sup>590</sup> CR Bureau du 1<sup>er</sup> octobre 2014.

<sup>591</sup> Service d'Éducation Spéciale et de Soins à Domicile, le SESSAD habituellement connu pour la tranche d'âge 0-20 ans, propose des interventions d'équipes pluridisciplinaires directement sur les lieux de vie des personnes accompagnées. Le SESSAD « 18-25 ans » concerne ici des jeunes adultes de cette tranche d'âge relevant de l'amendement Creton et en attente de places en ESAT. Dans ce cadre, il vise deux objectifs complémentaires : accompagner l'accès à l'emploi de ces jeunes en ESAT, en EA ou en milieu ordinaire et favoriser leur intégration sociale (accès au logement, aux soins, aux transports, aux loisirs, ...).

<sup>592</sup> PV CA du 23 octobre 2014.

<sup>593</sup> CR Bureau du 1<sup>er</sup> octobre 2014.

<sup>594</sup> PV CA du 03 juillet 2014.

<sup>595</sup> PV CA du 23 octobre 2014.

### *3.3.3. Au niveau local, des stratégies partenariales de couverture territoriale et de défiance de la mise en concurrence*

A partir de quelques illustrations de partenariat, nous verrons comment les associations de Loire-Atlantique collaborent dans le cadre de réponses à des appels à projets (signature de conventions de partenariat, consortium...) dans des logiques de couverture du département, de maillage territorial dépassant de fait, la marchandisation, autrement dit, la mise en concurrence entre elles dont elles font l'objet, pour développer des réponses d'accompagnement de bout en bout, sur l'ensemble du département. En effet, ces réponses collectives permettent, par exemple, de « *proposer une offre cohérente, respectueuse des besoins des personnes, avec un objectif affiché de parcours sans rupture, porté par un fort décloisonnement entre [les 4] associations ; de s'appuyer sur un maillage territorial pour proposer une réponse graduée permettant le maintien*<sup>596</sup> » dans son environnement habituel de la personne handicapée.

La réponse commune en avril 2015 de l'Adapei de Loire-Atlantique et de l'Apei Ouest 44 à un appel à projet (AAP) du Conseil Départemental relatif à la labellisation d'une « Plateforme d'hébergements et de services pour personnes vieillissantes en situation de handicap », en est une illustration. Cet AAP visait la labellisation de l'accompagnement par les associations, de personnes handicapées vieillissantes. Sans financement à la clé, il s'agissait pour les pouvoirs publics de reconnaître (labelliser) le travail des associations qui accompagnent dans leur parcours de vie, des travailleurs d'ESAT de 45 ans et plus, en leur proposant toutes les possibilités d'accompagnement dans la perspective d'une cessation d'activités sans quitter leur territoire de vie<sup>597</sup>. Elargie à deux autres partenaires associatifs (l'APF et l'Arche Le Sénévé) en juin 2015, cette plateforme a répondu à un nouvel AAP du département, en vue de la création de places de SAVS (56), SAESAT (20) et Foyer de vie (20) à destination des personnes handicapées vieillissantes sur le département de la Loire-Atlantique. Sur 11 lots proposés, 9 sont attribués aux 4 associations partenaires, pour une mise en œuvre en février 2016<sup>598</sup>. Le consortium de 4 associations obtient la labellisation du département, début 2016<sup>599</sup>, pour la plateforme et entend renforcer les compétences collectives, au service des personnes handicapées vieillissantes (environ 550 personnes pour l'Adapei et l'Apei), en lien avec les services de santé, de soins à domicile, les associations tutélares, les collectivités et les acteurs du « grand âge »<sup>600</sup>. La même année, le même consortium remporte l'appel à projet de l'ARS visant la création à titre expérimental

---

<sup>596</sup> PV AG du 18 juin 2016, p. 9.

<sup>597</sup> PV CA du 26 mars 2015.

<sup>598</sup> PV CA du 22 octobre 2015.

<sup>599</sup> CR Bureau du 24 février 2016. L'obtention de la labellisation a permis l'embauche d'un coordinateur pour assurer la liaison entre les services.

<sup>600</sup> PV AG du 18 juin 2016, p.8-9.

(3 ans), de deux équipes mobiles territoriales de médicalisation répondant aux besoins de soins liés au vieillissement des personnes handicapées de plus de 45 ans, accueillies en foyer de vie (agglomération nantaise et bassin de St Nazaire) et ayant une orientation « Foyer d'accueil médicalisé »<sup>601</sup>. L'équipe mobile de médicalisation assure des missions d'évaluation, de prévention, de formation, de coordination et de parcours de vie, grâce à des professionnels de santé. Une autre réponse collective a concerné un appel à candidature sur l'habitat inclusif en octobre 2018 par le consortium de la plateforme, intégrant aussi selon les besoins de l'appel à candidature, de nouveaux acteurs associatifs et de la mutualité (PV CA 12 septembre 2018). L'encadré 20 ci-après propose une synthèse de ces partenariats, en réponse à des appels à projets de l'ARS ou du département :

#### **Encadré 20 : Le consortium de 4 associations pour un maillage territorial**

- Labellisation par le Conseil Départemental (CD), de la « Plateforme d'hébergements et de services pour personnes vieillissantes en situation de handicap » de l'Adapei et de l'Apei Ouest 44 en 2016, après candidature en avril 2015 ;
- Réponse à un AAP du CD en juin 2015, avec l'APF et l'Arche Le Sénévé, portant à 4, le nombre d'associations de la plateforme. Obtention de 9 lots sur 11 pour mettre en œuvre, en février 2016, des places de SAVS, SAESAT et Foyer de vie ;
- Réponse commune, courant 2016, du consortium de 4 associations, à un AAP de l'ARS visant la création à titre expérimental de 3 ans, de deux équipes mobiles de médicalisation. Objectif : répondre aux besoins de soins liés au vieillissement des personnes handicapées de plus de 45 ans, accueillies en foyer de vie, avec une orientation « FAM ». Accord de l'ARS et déploiement de la solution dans l'agglomération nantaise et le bassin de St Nazaire ;
- Réponse collective, à un appel à candidature sur l'habitat inclusif en octobre 2018 par les 4 associations du consortium, avec d'autres acteurs associatifs et de la mutualité.

**Source :** Construction personnelle.

Selon l'un des directeurs d'association du consortium qui perçoit une nécessité de diversification des publics cibles de son association<sup>602</sup>, la force de leur partenariat réside dans la couverture du département : « *La plupart des lots ont été gagnés par notre plateforme parce qu'on avait aussi une couverture territoriale. On est en capacité de couvrir tout le département. L'Adapei, l'Apei la Carène puis, nous APF mais aussi l'Arche Le Sénévé, on a une couverture départementale. La plupart des associations ont moins d'établissements et gère que sur un périmètre plus restreint. Donc pour les tutelles, c'est plus facile de demander à des grosses structures de couvrir l'intégralité du territoire* »<sup>603</sup>. Une autre clé de réussite concerne la volonté politique des associations à collaborer. Dans le cas de l'APF France Handicap, il a fallu convaincre les élus associatifs, de l'intérêt d'un rapprochement entre

<sup>601</sup> PV CA du 30 juin 2016.

<sup>602</sup> ENT16-2-13.

<sup>603</sup> ENT16-9-25.

deux « grandes » associations du département<sup>604</sup>. Au niveau de l'Apei Ouest 44<sup>605</sup>, ce sont les liens personnels, le réseau de connaissances entre les personnes, de part et d'autre, de l'Adapei et de l'Apei, qui ont « boosté » les coopérations nouées entre les deux associations, élargissant la coopération inter-organisationnelle hors cadre d'appels à projets. L'Apei Ouest 44 s'associe ainsi, en 2017, au projet de transformation de l'entreprise adaptée « Saprena » de l'Adapei 44 en société coopérative d'intérêt collectif (SCIC)<sup>606</sup> en y prenant des parts dans le collège « Partenaires », ou encore, en devenant membre-fondateur de la SCIC « ETTIC », plateforme d'emploi du secteur sanitaire, social, médico-social et du service à la personne en Pays de la Loire, créée par 8 associations de la région<sup>607</sup>.

Les partenariats et coopérations sont des enjeux importants en termes de gouvernance pour les associations. Quels effets, tant internes qu'externes, produisent-ils sur leur gouvernance et comment modifient-ils leurs rapports avec les pouvoirs publics **(3.4.)** ?

### 3.4. Quelles implications des coopérations sur la gouvernance des associations ?

L'analyse empirique des relations partenariales de l'Adapei de Loire-Atlantique révèle que cette association crée et noue des partenariats avec diverses organisations de son département et au-delà, pour développer des réponses d'accompagnement, innover et accroître sa capacité d'influence dans les débats publics, dans la définition des orientations publiques ainsi que son positionnement de « grande » association et ancrage territorial dans le département. Nous constatons que bien avant les injonctions administratives au regroupement et au partenariat, l'association interagissait déjà avec divers acteurs de son environnement, coopérations qui se sont poursuivies et accélérées comme nous l'illustrons précédemment, face aux changements dans l'environnement institutionnel des associations. Ces coopérations selon les formes qu'elles peuvent prendre, ne sont pas sans effet sur les dimensions interne et externe de la gouvernance, d'autant qu'elles entraînent des modes de

---

<sup>604</sup> ENT16-9-25.

<sup>605</sup> ENT37-3-20.

<sup>606</sup> Société coopérative d'intérêt collectif, la SCIC est une forme juridique d'entreprise dont l'objet est la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif présentant un caractère d'utilité sociale. La transformation de l'EA Saprena en SCIC est effective depuis fin 2018. Elle compte 3 collèges : un collège de bénéficiaires et fondateurs composé de l'Adapei détenant 65% du capital, 50% des voix et 2 membres au CA, un collège de 80 salariés-associés, 5 membres au CA, 30% des voix et 0,2% du capital et un collège de partenaires, l'APEI Ouest 44 qui détient 34,8% du capital, 20% des voix avec 2 membres au CA.

<sup>607</sup> Parmi ces 8 associations membres fondateurs, on retrouve les partenaires traditionnels de l'Adapei de Loire-Atlantique à savoir l'APAJH 44, l'APEI Ouest 44, Adapei Maine et Loire, Adapei de la Sarthe et Adapei Mayenne. LINKIAA, (Sauvegarde de l'enfance) et ADT44 (association d'aide à domicile) et d'autres associations partenaires font aussi partie des membres fondateurs de la SCIC ETTIC. L'objectif de cette SCIC est de « *permettre aux responsables d'établissements de trouver plus facilement et rapidement des salariés pour effectuer les remplacements et transformer des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée* » (CR Bureau du 25 avril 2019).

gouvernance en réseau, ne prenant souvent en compte que le niveau inter-organisationnel, ignorant l'articulation pourtant nécessaire avec le projet politique des associations.

**Dans la dimension interne de la gouvernance**, leurs implications peuvent se traduire par le niveau d'intégration du projet de coopération dans le projet associatif ainsi que dans la gestion de la représentativité des partenaires dans les instances de gouvernance (règles de représentation, partage de pouvoir) pour garantir le fonctionnement démocratique, souvent dans la tradition du modèle associatif<sup>608</sup>. La formule de gouvernance tournante retenue par le « GCSMS Diapason » favorise une alternance des associations à la tête de l'administration du groupement et sa convention constitutive précise, suivant les parts de chacune des 3 associations, la composition du Bureau et de l'AG, le nombre de membres auquel elles ont droit et les conditions de vote des décisions par ces instances. Comme l'observe Baruel-Bernicot (2015), le duo président-directeur par alternance des associations-partenaires est souvent privilégié et « *la coopération interassociative est souvent envisagée comme une volonté de concilier les intérêts de tous sans favoriser une des parties, et de faire en sorte que le projet soit au service de tous (et non capté au profit d'un tiers)* ». C'est donc, dans la construction d'un sens commun et de valeurs associatives partagées et inscrites dans les textes de référence de la coopération, que peut aussi s'apprécier la dimension interne de gouvernance. Marival et al. (2015) distinguent ainsi, du point de vue de la gouvernance interne, la coopération comme outil technique pour lequel la gouvernance succède le pas aux pratiques managériales, de la coopération comme opportunité de (re) visiter le sens commun à l'occasion d'une mise en débat de la refonte de la gouvernance. Dans le cadre des relations partenariales de l'Adapei, la coopération a souvent été un outil technique servant de support à la réponse à des appels à projets ou le développement d'autres initiatives entre partenaires. Comme opportunité de questionner le sens commun du projet de coopération, elle l'a été, plus précisément, à la suite de la crise du GCSMS Diapason, fin 2019, venue soulever nombre de questions autour de l'organisation de son fonctionnement et de sa gouvernance.

**Au niveau de la dimension externe de la gouvernance**, les associations coopèrent pour faire valoir des positionnements collectifs auprès des pouvoirs publics ou peser dans des négociations<sup>609</sup>, infléchir des décisions politiques ; être plus visible (effet « taille, poids ») et s'inscrire dans une stratégie de territoire, renouvelant de ce fait, les rapports entre elles et les pouvoirs publics. Le consortium des 4 associations s'agrandissant au fur et à mesure des réponses collectives aux appels à projets ou encore la coopérative *Horizons* chapeautant le dispositif APIC'S, s'inscrivent, à notre avis, dans ces

---

<sup>608</sup> Richez-Battesti et al. (2017).

<sup>609</sup> Bucolo et al. (2015).

dynamiques. Il peut aussi s'agir pour les associations, de s'unir pour défendre leur identité, de résister à la normalisation qui gagne peu à peu le secteur, en étant à l'avant-garde de l'innovation.

La mise en place d'une forme de gouvernance participative ou réticulaire peut alors dans les démarches de coopération, favoriser un dialogue horizontal dépassant les frontières d'une seule association. Dans ce cadre, elle sert de lien organique pour la promotion d'un projet collectif (Eynaoud & Juan, 2015) et se fonde sur la prise en compte de la pluralité et un processus de concertation et codécision mêlant, selon Greff (2015), caractéristiques d'une gouvernance démocratique (principe « un homme, une voix », mise en cohérence de l'organisation avec le projet associatif, non hiérarchisation a priori des parties prenantes ...) et celles d'une gouvernance cognitive (apprentissage collectifs, apports de ressources et de vision pour enrichir la connaissance partagée et favoriser l'innovation).

Si au niveau de l'Adapei de Loire-Atlantique, les coopérations externes semblent ne pas se faire à marche forcée, il n'en est pas ainsi pour toutes les associations notamment celles dites de « petite » taille. En effet, cette course à la taille (Noguès, 2012), sous injonction politique, qui conduit souvent à l'affaiblissement du modèle associatif, à la réduction de ses marges de manœuvre et de sa liberté, engendre soit leur disparition, soit leur absorption par de plus grandes associations, lorsque les tentatives de regroupement entre elles échouent. Face au resserrement des subventions<sup>610</sup> publiques, les transformations dans les financements publics allant davantage vers une centralisation et une simplification gestionnaire des budgets alloués, le mode de financement par contractualisation « *concentre davantage les financements publics dans les grandes associations qui ont une taille critique et les ressources humaines suffisantes pour accéder à ces formes de financements, excluant de fait les associations de taille plus limitée des circuits du financement public. Ces dernières, dans lesquelles l'engagement civique est souvent plus important et qui sont nécessaires à l'équilibre du tissu associatif des territoires, voient ainsi leur nombre et leur poids diminuer avec ces transformations* » (Prouteau & Tchernonog, 2017).

Les incitations des pouvoirs publics génèrent ainsi, de plus en plus de « mastodontes » associatifs constitués par fusion ou regroupement qui n'échappent pas le temps que les équilibres se fassent, aux crises et tensions inhérentes à ces regroupements : enjeux de pouvoir, définition des valeurs partagées, questions de sens et de pratiques différenciées des associations. Nous observons cette tendance au regroupement d'associations, dans le mouvement « Unapei ». En effet, nombre d'associations du réseau, à la faveur d'un changement de dénomination (pour porter le nom

---

<sup>610</sup> En baisse annuelle de 3%, les subventions ne font plus le poids face à la commande publique (mode de financement par appel d'offre, appel à projet) selon Prouteau et Tchernonog (2017).

« Unapei ») se regroupe ou fusionne entre plusieurs associations membres du mouvement, situées sur un même département et/ou dans des départements voisins<sup>611</sup>. Si au niveau de la Loire-Atlantique, l'Adapei n'a déployé aucune stratégie de reprise d'association, de regroupement ou de fusion avec d'autres associations (par exemple l'APEI Ouest 44, aussi membre Unapei)<sup>612</sup>, ce « comportement » des associations membres du réseau Unapei nous paraît s'inscrire dans les évolutions des financements publics aux associations en termes d'effet « taille » et révélatrice des potentiels dynamiques de transformation dans le modèle associatif parental.

Nous concluons cette section sur les coopérations associatives, par l'encadré synthétique suivant (encadré 21) :

---

<sup>611</sup> Citons la création de l'Unapei Alpes Provence en 2019, résultant de la fusion de l'Adapei 04 (Adapei des Alpes de Haute Provence créée le 16 mars 1964), de l'Adapei 05 (Adapei de Gap créée en 1964 aussi) et de la Chrysalide Marseille (création en 1958) : cf. <https://www.unapei-ap.fr/qui-sommes-nous/presentation/>. C'est aussi le cas de l'Unapei 92 Hauts de Seine créée en 2018 par la fusion de l'Adapei 92 (création en 1968), l'APEI Sud 92 (créée en 1964), l'APEINA (créée en 1965) et l'APEI « La Maison du Phare » (créée en 1963). L'association « Les Papillons Blancs des Rives de Seine » rejoindra en 2020, l'Unapei 92. Ensemble, ces associations sont gestionnaires de 54 établissements et services médico-sociaux répartis sur les départements de Hauts-de-Seine et Eure-et-Loir : <https://www.unapei92.fr/histoire/>.

<sup>612</sup> Le renommage des associations en « Unapei + nom de leur territoire », après un travail de valorisation de la marque Unapei et d'harmonisation des associations du mouvement, date d'un vote à l'AG Unapei 2017 proposant ce choix aux associations affiliées. Au niveau de l'Adapei de Loire-Atlantique, le principe d'un renommage en « Unapei de Loire-Atlantique » a été voté à la majorité (23 votants avec 19 pour), lors du CA du 13 mai 2019 en attendant une validation définitive en Assemblée Générale Extraordinaire en 2020. Il faut préciser qu'au niveau de l'APEI Ouest 44, ce changement est également acté mais sans qu'il ne soit envisagé (du moins le procès-verbal n'en dit rien) un rapprochement entre ces 2 associations du mouvement. L'Adapei serait renommée « Unapei de Loire-Atlantique » et l'Apei, « Unapei Ouest 44 ».

## **Encadré 21 : Les coopérations dans le médico-social**

---

### **Définitions, objectifs, stratégie de partenariat**

**Partenariat:** en amont de la coopération.

**Coopération:** « toute forme de rapprochement, de partenariat ou de mutualisation des personnes ou des ressources entre associations en vue d'en tirer un bénéfice mutuel » (Marival et al., 2015). **Echelle de coopération:** local, régional, national. **Formes:** collectifs, mutualisations, groupements, partenariats (par convention ou accord-cadre), fédérations, réseaux-thématiques, fusion-absorption

**Avoir une stratégie de partenariat:** identifier des critères de choix des futurs partenaires (valeurs, publics accompagnés, offre de services, composition du CA, ancrage territorial, type de secteurs: ESS, privé lucratif ou non)

**Pourquoi coopérer?** Changements dans l'environnement institutionnel: incitations fortes aux regroupements, mutualisations pour économies d'échelles; cahier des charges des AAP insistant sur l'atout des réponses multipartenaires

---

### **Illustrations de coopérations, outil technique de réponses aux AAP**

COOPÉRATIONS

**GCSMS Diapason (outil de coopération, loi 2002-2):** Constitution en 2009, par 2 puis 3 associations (Adapei, Apajh, Sésame Autisme). Mutualisation de la gestion de 2 établissements (MAS Adultes polyhandicapés et FAM Adultes avec TSA). Gouvernance tournante **mais** lourdeurs administratives

**APIC'S Coopération entre 5 Adapei Pays de la Loire:** mise en place d'un dispositif expérimental régional favorisant la sortie de jeunes « Creton » (2011-2014). Pérennisation du dispositif obtenu par la force du collectif

**Le consortium des « 4 » pour un maillage du territoire:** des solutions pour les personnes handicapées vieillissantes (PHV): Plateforme PHV, Equipes mobiles de médicalisation, Habitat inclusif

**Au-delà des AAP,** création avec le réseau de partenaires, de 2 SCIC (ETTIC, intérim médico-social et par transformation de l'EA SAPRENA)

---

### **Implications coopérations sur la gouvernance des associations**

**Dimension interne:** Définir, règles de représentation, partage de pouvoir dans les instances internes des partenaires; Construction de sens commun et de valeurs associatives partagées entre partenaires (gouvernance tournante). Occasion de (re)visiter le sens commun lors d'une refonte de la gouvernance

**Dimension externe:** Force du collectif; Visibilité, Infléchir les politiques publiques

Gouvernance participative, réticulaire: permet de favoriser des dialogues horizontaux entre associations

---

**Source :** Construction personnelle.

La dernière section du chapitre termine l'analyse longitudinale des relations aux pouvoirs publics par des illustrations des perceptions des acteurs associatifs et pouvoirs publics sur ces relations (4).

#### 4- Relations entre associations et pouvoirs publics : ce qu'en disent les acteurs

Cette dernière partie discute des perceptions des acteurs associatifs et des pouvoirs publics sur leurs relations. Comment ont-elles évolué à travers le temps (4.1.) ? Quelle place et quel rôle les pouvoirs publics occupent-ils et jouent-ils dans le système de gouvernance associative (4.2.) ?

##### 4.1. A travers les époques, les relations d'hier à aujourd'hui

Les relations entre les associations gestionnaires et les pouvoirs publics ont beaucoup évolué dans leur construction, comme le montre la mise en contexte historique effectuée à l'entame de ce chapitre, et dont nous retrouvons trace dans les témoignages des acteurs associatifs. Pour eux, les politiques médico-sociales ont connu de profondes transformations de 1975 à nos jours, et leurs rapports avec les pouvoirs publics peuvent s'analyser au travers de ces transformations. Si avant 1975, ils observent un laisser-aller, un boom dans le développement des créations, la tendance après 1975, sera autre, celle d'un vent de réformes qui perdurera jusqu'après les années 2000.

Ainsi avant 1975, « *on va dire qu'il y a eu certainement avant tout, du laisser-aller. Pas du laisser-aller mais du laisser gouverner, c'est-à-dire, laisser du terrain. Elles [les politiques publiques] ont laissé du terrain libre. Jusqu'en 1973, jusqu'à la première grosse crise économique où on va dire de [19]45 à [19]73 en gros, le terrain était en friche. On était en plein développement, en plein boom* »<sup>613</sup>.

A partir de 1975, la tendance se renverse, en pleine crise économique, l'Etat, aussi en crise dans ses logiques d'intervention, doit réformer, planifier (voir *supra* §1.2.) : « *Et depuis 1975, touche par touche et alors évidemment, ça s'est accéléré. 2002, 2005, 2009 où là, oui c'est un vrai accélérateur à particules [...] enfin, de vents de réformes qui ont, quand même aussi, eu des impacts positifs à l'égard des personnes vulnérables. On a vu aussi se resserrer l'étau [...] en matière de planification. Et donc, de reprises en main petit à petit [...] où on voit, la puissance publique se préoccupait du « bordel », pour être très trivial. Mais en tout cas, du bazar ambient où tout le monde construisait dans tous les coins. Le moindre château était acheté par une association médico-sociale qui installait un établissement pour enfants. Donc, en tout cas, les premiers rapports de rationalisation budgétaire, c'est le début des années [19]80. Les pouvoirs publics essayaient de structurer, maîtriser, contrôler. La loi de 1975, elle-même, instituait des processus de contrôle mais on a vu petit à petit, l'Etat revenir vers des logiques de planification, des schémas [...] donc 2002* »<sup>614</sup>.

---

<sup>613</sup> ENT8-7-9.

<sup>614</sup> ENT8-7-9.

L'an 2000 arrive : « dans la loi 2002, bon il y a le droit des personnes, etc. Mais il y a aussi toute la partie « schéma, CPOM ». CPOM, c'est 2002 [...], après, il y a eu la circulaire 2006. La loi 2002 contenait un certain nombre d'outils qui ont mis du temps, qui ne sont pas encore totalement aboutis, puisque l'obligation des CPOM est toute récente quand même »<sup>615</sup>. Tout cet arsenal réglementaire et ses outils (CPOM, coopérations), constate ce directeur général, n'ont fait que renforcer la place de l'Etat au détriment de l'action politique des associations, interrogeant ainsi leur gouvernance : « Donc 2002, renforcement de la planification, par schéma d'établissement, les CPOM, les coopérations aussi, parce que bon sur la gouvernance, la question des coopérations [...] est un levier qui pèse énormément dans un sens ou dans l'autre sur les gouvernances associatives et puis après, un empilement depuis 15 ans d'un arsenal législatif et réglementaire dont on voit la ligne conductrice. Et donc, plus l'Etat occupe du terrain, plus la gouvernance associative est interrogée »<sup>616</sup>.

Les associations s'interrogent dorénavant sur le sens de leurs actions : « J'ai eu des réflexions d'administrateurs, il n'y a pas longtemps : à quoi on sert si on est quasi-nationalisé ? C'est-à-dire que de toute façon, les pouvoirs publics nous indiquent ce qu'on a à faire. Quelle est la plus-value de nous, gouvernants, si même nos valeurs ne sont plus des leviers dans la déclinaison des accompagnements ? »<sup>617</sup>. Ce questionnement légitime de la part des dirigeants bénévoles interpelle sur un affaiblissement de la dimension politique des associations et peut s'interpréter comme un aveu de faiblesse sinon de résignation, comme ne peut ne pas l'être, quand on replonge dans l'histoire du mouvement associatif parental, lui-même fait de combats de parents pour la reconnaissance du handicap, de victoires et d'échecs, de négociations et de collaborations avec les pouvoirs publics.

Mais ce « partenariat » avec les pouvoirs publics doit-il pour autant signifier, une mise sous tutelle des associations ? Parce que nous l'avons observé dans nos développements précédents, le passage d'une logique de subvention publique à celle de la commande publique instrumentalise les associations, devenues outils des politiques publiques. Elles sont davantage dans une délégation de service public, des associations privées au service du public et cette impression de quasi-nationalisation d'associations dénaturées, renvoie au qualificatif, de « faux-nez » de l'administration, association « instrument de l'administration », employé par Fialaire (2003), surtout lorsque certains interlocuteurs publics veulent mener une politique inique du « qui paye décide » : « A l'époque, il y avait un slogan qu'on entend moins aujourd'hui : « qui paye décide » quoi ! Moi j'ai entendu ça de la part d'un conseiller départemental, il y a encore 6 ou 5 ans [...] dire : Nous, on souhaiterait rentrer dans les conseils d'administration puisqu'on paie des associations »<sup>618</sup>. Ce qui évidemment dans beaucoup

---

<sup>615</sup> ENT8-7-9.

<sup>616</sup> ENT8-9-17.

<sup>617</sup> ENT8-9-17.

<sup>618</sup> ENT12-6-13.

d'associations du secteur médico-social ne semble pas être une pratique courante, comme cela peut être le cas, dans le secteur de la culture, par exemple. Nous avons rencontré des élus municipaux ou des fonctionnaires de mairies lors de CVS d'établissements de l'Adapei de Loire-Atlantique, des représentants du département et de l'ARS assister et/ou participer aux tables rondes de l'AG annuel de l'association. Faut-il pour autant, ouvrir les CA aux pouvoirs publics ? Il s'agit d'un autre débat pour lequel, les avis doivent sans doute être plus que partagés ; nous évoquons au chapitre 3, les pistes d'intégration d'autres profils au CA et notamment, des personnes accompagnées elles-mêmes.

Examinons de près, **les relations entre l'Adapei de Loire-Atlantique et ses principaux financeurs publics**, l'ARS et le Conseil Départemental.

L'un des points positifs des relations aux pouvoirs publics mis en avant, concerne la période où les associations à l'initiative des projets, les présentaient en CROSMS pour avis, obtenant dans le cas de l'Adapei 44, près de 95% d'avis favorable, souvent des avis d'opportunité. Car la mise en œuvre des projets pouvait varier entre 6 mois et 5 ans et tous n'obtenaient pas de financement à la clé<sup>619</sup>. A une certaine époque, l'association a dû souvent mobiliser son réseau local et national pour l'obtention de créations de places : « *Il y a eu les dossiers CROSMS, arbitrages politiques et [...] quand ça ne marchait pas ici, on allait faire un petit tour à Paris. Donc, il y avait le lobbying que l'on pouvait faire et qui a pu fonctionner. Si on est analyste, on dira que ça a fonctionné. Si on est réaliste, on dira que ça a fonctionné au détriment d'autres choses. La place du lobbying était locale et nationale. Donc, les députés portaient à l'époque. Là, on est 2002-2003, on créait encore des places d'ESAT* ».<sup>620</sup>

Dans ses relations avec les autorités de tarification, le DG analyse que l'Adapei de Loire-Atlantique est passée par plusieurs étapes révélatrices de fortes défiances et de tensions entre elle et les financeurs publics, avant l'émergence d'une ère de confiance, de relations plus apaisées. Prenant l'exemple du département, il indique une certaine évolution, après des périodes difficiles : « *Je vais commencer par le Conseil Départemental parce que là, il y a eu une évolution ces dernières années. Quand je suis arrivé ici, [...] il y avait un contentieux sur les budgets avec le Conseil [Général]. Donc contentieux administratif, tribunal administratif [...]. Enfin, c'est ridicule au prisme d'aujourd'hui. Ça peut caractériser aussi, les liens qu'on avait avec le département. Donc il y avait sans doute à l'époque, une défiance partagée entre l'association et le département, en dehors des enjeux politiques, en dehors des politiques en place* »<sup>621</sup>.

---

<sup>619</sup> ENT12-5-15.

<sup>620</sup> ENT12-6-24.

<sup>621</sup> ENT12-2-14.

En pointant l'inaction du département, la qualifiant de « politique de gribouille »<sup>622</sup> peu avant les années 2000, des rapports tendus et difficiles se sont installés : « *Après, pendant plusieurs années, il n'y avait pas eu de places d'attribuées ou très, très peu. Donc rapport difficile. Qui était tout aussi difficile avec les services qui étaient particuliers dans leur contrôle* »<sup>623</sup>. Cette défiance entre les deux parties, rendait encore plus pesant le contrôle et le sentiment de mise sous tutelle de l'association : « *Il y avait une forte défiance qui existait entre les deux. [...] Autant le Conseil départemental avait des agents qui venaient sur le terrain, autant ils avaient une défiance vis-à-vis de l'association et de ces modes d'action. [...] Vous voyez, aujourd'hui, on parle d'orientation unique. Alors à l'époque, ne serait-ce que pour changer de foyer d'hébergement avec le même intitulé, il fallait passer par l'avis d'un médecin du conseil départemental. C'était vraiment un contrôle, on était vraiment sous tutelle quoi pour le dire différemment. La DDASS avait un peu moins de moyens. Donc, on l'était moins mais pour autant, il y avait quand même cette vision des choses* »<sup>624</sup>.

L'ère comptable et juridique de l'époque, a demandé beaucoup d'énergies à l'association, même si nuance le DG, le contrôle par les pouvoirs publics est normal et les budgets allaient tout de même croissants : « *Alors, je ne suis pas très élogieux envers les pouvoirs publics mais en même temps, les budgets étaient quand même en croissance sur la politique du handicap. Donc, c'était sans doute moins difficile qu'aujourd'hui pour avoir des places. Et je qualifierais cette période [19]95 jusqu'[à] la loi 2002, de contrôle comptable et juridique*<sup>625</sup>. L'époque « Budget-Compta » où on déposait un compte administratif par établissement et qui était vraiment épluché. [...] une histoire de contrôle qui était logique mais qui faisait perdre beaucoup d'énergies, qui ne faisait pas beaucoup avancer les choses »<sup>626</sup>.

Président et DG de l'association sont d'avis qu'avec le département, à une certaine époque, la politique du handicap faisait partie du jeu politique<sup>627</sup>, les lieux d'implantation des établissements en création étaient soumis à des intérêts politiques<sup>628</sup>. Puis progressivement, un début de confiance s'amorce avec de l'intérêt pour l'action associative ; la signature du premier CPOM, comme un socle de la confiance mutuelle qui s'installe : « *l'évolution a voulu qu'un début de confiance aussi, qui s'est établie entre les différents partenaires*<sup>629</sup>. On a eu des directeurs ou directrices de DDASS qui étaient très à l'écoute du fait social en général [...], qui ont visité les établissements. Donc, il y avait vraiment une compréhension

---

<sup>622</sup> ENT12-3-15 et ENT39-12-30.

<sup>623</sup> ENT12-3-15.

<sup>624</sup> ENT12-4-25.

<sup>625</sup> ENT12-6-13.

<sup>626</sup> ENT12-7-11.

<sup>627</sup> ENT31-13-1.

<sup>628</sup> ENT12-5-27.

<sup>629</sup> ENT12-3-15.

*de ce que l'on faisait et au fil du temps, je crois, la confiance s'est construite, y compris avec la loi 2002 qui est passée par là, 2005 aussi, il y a eu la signature des CPOM en 2007 ou 2008. Donc, ça a été aussi un changement important dans la confiance qu'on pouvait s'accorder les uns les autres »<sup>630</sup>.*

Les CPOM ont, en effet, constitué un tournant important dans le financement des associations et sont considérés comme plus responsabilisants et moins infantilisants pour les associations : *« Y avait quand même, des sacrées contraintes. Il y avait 45 établissements et services, fallait qu'on fournisse 45 budgets. Alors, au niveau comptable, c'était pas triste. Donc, c'était un peu compliqué. Ah non, c'est un progrès, les CPOM. Ça permet beaucoup plus de liberté à l'association de gérer ses affaires »<sup>631</sup>,* nous dit l'ancien président (1999-2008). L'ARS Pays de la Loire semble avoir été assez tôt dans cette dynamique avec l'Adapei 44, avec la signature en 2012 des CPOM fusionnés de la DDASS (2009) et de l'Assurance Maladie (2010) : *« Autant ça été plutôt simple avec ce qui est devenu l'ARS, où vraiment, il y avait une volonté de contrôler certes, mais d'avoir une volonté de confiance à notre égard. On a été la première association à avoir signé un CPOM dans le département [...]. Parce que certains sont encore restés sur le modèle ancien, ligne à ligne comptable, où on désresponsabilise et on infantilise les interlocuteurs et personne ne se sent responsable. De toute façon, c'est la main de l'Etat-providence qui y pourvoira. [...] dans le raisonnement de certains, on est encore là-dedans quoi ! A la limite, ils ont considéré que c'était leur droit et un devoir que de nous donner les budgets, qu'on demandait. C'était le jeu à l'époque, complètement idiot mais c'était le jeu quoi ! Les CPOM ont changé complètement cela avec des volets « création de places », d'autres volets qui ont été inclus dans le CPOM, mais ça a été vraiment un tournant important, un peu avant la création des ARS »<sup>632</sup>.*

En revanche, la signature du premier CPOM avec le Département est intervenue plus tardivement en 2014, après des « tergiversations » de la part du Conseil Général, de nombreuses années alternant audit, négociations et débats entre les deux parties : *« Là, on est au premier CPOM avec le Conseil Départemental. Là, on est en train de le renouveler. Là, je vous parle, c'était en 2007-2006. Donc, on a eu un courrier à l'époque des fonctionnaires. Il y avait deux pages. 80% des deux pages, c'était pourquoi il ne fallait pas faire et puis il y avait deux lignes sur les avantages d'un CPOM. Mais comme je suis un peu opiniâtre, on a fini par signer le premier CPOM avec le Conseil Départemental. C'était la majorité précédente. Mais même si c'était la même couleur, c'était peut-être une vision de l'action de l'Etat qui était plus verticale, même si ça a changé aujourd'hui. On a donc eu un audit avec la société [X]. L'audit portait sur le bilan, les comptes d'exploitation. [...]. Audit intéressant d'ailleurs [...], du point de vue comptable »<sup>633</sup>.* Cette longue négociation et l'audit ont contribué à instaurer une relation de confiance

---

<sup>630</sup> ENT12-7-18.

<sup>631</sup> ENT32-10-29.

<sup>632</sup> ENT12-7-18.

<sup>633</sup> ENT12-8-24.

entre l'association et le département : « *Mais n'empêche que ça a aussi rétabli des liens de confiance et on travaille beaucoup plus en confiance aujourd'hui avec le Conseil Départemental* »<sup>634</sup>. Les fonctionnaires du Conseil Départemental expliquent cette négociation tardive du CPOM par le fait que c'était la première du département : « *Pour le département, c'était le premier CPOM. Les ARS avaient eu des consignes depuis assez longtemps aussi. Ça vient aussi des directives nationales, le développement des CPOM. En général, les départements n'ont pas forcément été aussi vite que les ARS. Et je pense que ça a dû être acté, le fait de signer un CPOM, dès les années 2010-2011. Après, ça a effectivement mis du temps parce qu'on voulait aussi s'outiller un peu plus au niveau du département. [...]. Et c'était le premier CPOM* »<sup>635</sup>. Il y avait un besoin de mieux s'outiller, de ne pas se précipiter, le choix étant de le signer avec l'Adapei de Loire-Atlantique qui gère près du quart des établissements et services médico-sociaux relevant de la compétence tarifaire du département : « *Justement, il avait été choisi de le négocier avec l'Adapei qui est la plus grosse association du département, qui représente quasiment le quart de l'offre de notre périmètre d'action et peut-être, on a été un peu ambitieux [...] où voilà, on s'outillait aussi un petit peu et donc les négociations ont pu être un peu longues. [...] là où il y a eu le décalage par rapport à l'ARS, c'est que l'ARS avait déjà, depuis longtemps, une habitude et une pratique liées aux consignes nationales de négocier des CPOM avec les gestionnaires. C'est lié aussi justement à une modification des relations entre les autorités de tarification et les gestionnaires d'établissements médico-sociaux mais quelque chose aussi, qui vient au fil de l'eau et qui a évolué aussi au fil des pratiques des uns et des autres [...] qui s'est beaucoup étalé dans le temps* »<sup>636</sup>.

Depuis, c'est la technocratie qui règne et dirige **les relations plutôt apaisées entre l'association, l'ARS et le Conseil Départemental** : « *Donc après les appels à projets et les lobbyings que l'on a fait, on est passé d'une ère comptable juridique ; il y a une ère : création de places, de développement fort. [...] une ère qui est, aujourd'hui, technocratique où tout le monde jure que par l'analyse des besoins, des tableaux Excel [...] les benchmarks. [...]. Donc, on est rentré dans l'ère technocratique avec des relations plutôt apaisées avec le Conseil Départemental, avec l'ARS* »<sup>637</sup>. Une technocratie, conséquence de la décentralisation qui confère du poids aux collectivités territoriales, comme nous l'étudions plus tôt (§ 2.1.1.), avec la croissance de la part des collectivités territoriales, notamment les départements, dans les financements publics aux associations : « *quand on parle de décentralisation, [...] les moyens de fonctionnement du Conseil Départemental, le nombre de fonctionnaires et de techniciens qui travaillent, a eu plutôt tendance à s'accroître, ce qui est totalement l'inverse au niveau de l'ARS. [...].*

<sup>634</sup> ENT12-8-24. Voir aussi PV CA du 24 octobre 2013 : « CPOM Conseil Général ».

<sup>635</sup> ENT25-7-27.

<sup>636</sup> ENT25-7-27.

<sup>637</sup> ENT12-9-23.

*Mais en tout cas, il y a une montée en compétences des différents services, que ce soit, de l'Etat ou du Conseil Départemental, niveau formation, enfin à tous les niveaux »<sup>638</sup>.*

Ainsi se sont construites globalement, les relations entre l'Adapei de Loire-Atlantique et ses principaux financeurs publics. Si les points de vue discutés ici, sont très marqués par la dimension gestionnaire des associations, nous interrogeons dans la section suivante (4.2.), ces relations sous le prisme de leur dimension politique.

## 4.2. Les pouvoirs publics dans la gouvernance : entre jeu d'alliance, contrôle et volonté d'immiscion

En tant que financeur principal sinon exclusif des associations, les pouvoirs publics représentent un acteur central dans la gouvernance. Les acteurs associatifs intègrent les pouvoirs publics comme une troisième partie prenante de leur gouvernance qui, à ce titre, peuvent exercer une influence sur celle-ci en perturbant les équilibres internes entre les dirigeants bénévoles et salariés des associations : *« il y a la puissance publique qui est un troisième acteur dans le domaine médico-social [...]. Ce troisième acteur impacte effectivement la gouvernance, [...] enfonce un coin dans la gouvernance entre les dirigeants professionnels et les dirigeants bénévoles, parce qu'effectivement les dirigeants bénévoles sont normalement avant tout des dirigeants qui définissent leur politique à partir de valeurs. [...] les parents sont des militants et donc, sont portés par des valeurs de droit des personnes en situation de handicap. [...]. Ce qui n'empêche pas, qu'ils aient, évidemment, un versant gestionnaire. Les dirigeants professionnels sont d'abord portés par des enjeux stratégiques professionnels, ce qui n'exclut pas l'inverse »<sup>639</sup>.*

Si les pouvoirs publics sont présents dans le système, avec des interdépendances entre les trois parties, ils mettent parfois à mal la gouvernance par leurs interventions dans l'association, ignorant les dirigeants bénévoles et salariés : *« les pouvoirs publics qui, tantôt, vont utiliser des modes de communication qui peuvent "squeezer", l'un ou l'autre. [...]. L'ARS, par exemple, à des périodes et sur des dossiers, va s'adresser aux établissements. Ça veut dire qu'elle va "squeezer" la partie Gouvernance/Dirigeance [...], "squeezer" différents échelons et mettre du coup à mal la gouvernance, parce que ça vient réinterroger les enjeux de pouvoir. [...]. Donc, sur nos associations, les politiques publiques peuvent venir mettre à mal, parce que les dirigeants et les gouvernants ne vont pas forcément avoir la même façon d'y répondre »<sup>640</sup>.* On aperçoit bien les déséquilibres dans les forces en

---

<sup>638</sup> ENT12-9-23.

<sup>639</sup> ENT8-1-1.

<sup>640</sup> ENT8-3-7.

présence, entre acteurs internes et externes que nous avons représentés à la figure7, du chapitre 1 (§ 4.2.2.).

Les dirigeants bénévoles et salariés répondent différemment à cette présence : « *On va avoir et je le vois, en ce moment avec le projet régional de santé, des gouvernants, donc des parents, des administrateurs, qui vont se distancier des politiques publiques considérant que globalement, elles ne répondent pas aux besoins de places, d'accompagnement et que les expérimentations sont des faux-nez ; des cache-misères. [...]. Mais globalement, moi [dirigeant professionnel] ce que je vais avoir comme objectif, c'est de faire perdurer et développer l'association, l'ensemble de ses services et des services qu'elle rend de façon générale aux personnes accompagnées. Voilà. Donc, pour moi, les politiques publiques, je vais les prendre en compte* »<sup>641</sup>.

Les pouvoirs publics peuvent, en outre, à travers des jeux d'alliances, avec l'un ou l'autre des dirigeants bénévoles ou professionnels, déstabiliser la gouvernance associative : « *Il y a le fait qu'en tout cas, la puissance publique peut impacter et peut déstabiliser la gouvernance, selon les stratégies qu'elle développe et selon qu'elle souhaite s'appuyer plutôt sur les gouvernants, plutôt sur les dirigeants et donc, elle peut, en tout cas, contribuer à générer des alliances qui peuvent déstabiliser la gouvernance. C'est-à-dire, si les pouvoirs publics s'alignent aux professionnels, aux dirigeants, ça va mettre à mal les dirigeants avec les élus, les gouvernants. L'inverse peut être vrai aussi, mais c'est beaucoup plus rare qu'il y ait une alliance « pouvoirs publics et élus associatifs ». Ça, c'est beaucoup plus rare parce que pour qu'il y ait une alliance ici, ça veut dire, qu'effectivement, on a une reconnaissance forte des pouvoirs publics en disant aux associations : ben écoutez, vous avez des besoins, vous êtes vindicatifs ou revendicatifs, on vous soutient. C'est rare* »<sup>642</sup>.

Ce qu'il faut souligner, c'est qu'à travers leur rôle d'inspection et de contrôle des ESMS, les pouvoirs publics peuvent s'immiscer dans la gouvernance des associations, parce que, dans le cadre de cette activité réglementaire de contrôle, l'ARS ou le Conseil Départemental peut remonter le fil de la gouvernance associative, dans la mesure où l'établissement ou le service inspecté ou contrôlé est rattaché à la personne morale que représente l'association : « *Plus les pouvoirs publics sont présents et peuvent même globalement avoir prise sur la gouvernance [...]. Aujourd'hui, la loi a prévu des capacités fortes d'inspection des autorités de tarification et de contrôle. [...]. Dans la même veine, ils sont venus interroger la gouvernance associative. Alors qu'est-ce qu'ils sont venus interroger ? La régularité des instances associatives ? [...]. Et enfin, ce qu'ils ont regardé, c'est l'articulation évidemment de cette instance de gouvernance, avec les dirigeants de fait, c'est-à-dire, les*

---

<sup>641</sup> ENT8-3-7.

<sup>642</sup> ENT8-5-17.

*professionnels et donc, le DUD et la délégation de pouvoir. Donc, en gros, les pouvoirs publics ont la capacité aujourd'hui, quand ils le veulent, à partir du contrôle d'un établissement, de remonter le fil de la gouvernance associative. C'est-à-dire, qu'ils n'ont pas de droit de regard direct sur la gouvernance associative. [...]. Par contre, ils ont un droit de contrôle sur les établissements gérés par l'association. Et à partir de là, on l'a vu et les textes le permettent, ils contrôlent un établissement, ils ne vont pas déconnecter l'établissement de la personne morale. La personne morale, c'est donc le gouvernant, l'association »<sup>643</sup>.*

Les représentants du Conseil Départemental que nous avons rencontrés, confirment ce lien entre la gouvernance et l'activité « Contrôle », l'expliquant par la nécessité du niveau d'information que doit avoir les gouvernants sur la gestion des ESMS et l'intérêt des financeurs pour les conditions d'exercice de la gouvernance : « *le champ de compétence « contrôle », il est lié au fait qu'on donne l'autorisation de l'établissement. C'est vrai que l'objectif du contrôle, c'est de contrôler le fonctionnement des établissements médico-sociaux et donc, de l'activité autorisée. Et pour autant, c'est là qu'on voit le lien avec la gouvernance. C'est-à-dire qu'effectivement, on a quand même un aspect de vérification des conditions de la gouvernance. Faut vérifier que les orientations, justement tout ce qui est support juridique, les délégations, le projet associatif, il soit connu et approprié par les équipes parce que nous, c'est une garantie aussi que l'accompagnement après, peut être conforme aux attendus »<sup>644</sup>. En ce sens, ils distinguent cette vérification plus approfondie d'éléments de gouvernance, de celle de conformité associative attendue dans le cadre des appels à projets, lorsqu'ils demandent des documents statutaires : « *Pour les appels à projets [...], là, c'est plus en lien avec justement le fait que les statuts précisent bien que l'association porte comme projet, la gestion d'un établissement médico-social, par exemple. C'est plus des vérifications de conformité associative par rapport à ça. En contrôle, on peut aller un peu plus loin dans la gouvernance, puisqu'on demande, les formalisations des délégations, les derniers PV des conseils d'administration, pour voir un peu les points qui sont à l'ordre du jour, sur : est-ce que le fonctionnement des établissements est bien porté à la connaissance du conseil d'administration. Là, on est plus dans la vérification du lien et du niveau d'information du Conseil d'administration et les directions. Ce qui me semble, un élément important de clarification dans ce cadre précis de l'activité « Contrôle ». Et dans les appels à projets, c'est plus dans le formalisme aussi, la signature du président du conseil d'administration qui signe, qui engage »<sup>645</sup>.**

Ainsi, par le biais de leur mission de « contrôle », les pouvoirs publics peuvent exercer un droit de regard sur la gouvernance des associations, et, parfois même, en prendre le relais en cas de

---

<sup>643</sup> ENT8-10-4.

<sup>644</sup> ENT25-7-12.

<sup>645</sup> ENT25-6-4.

dysfonctionnement constaté dans l'association : « *C'est-à-dire, que les pouvoirs publics ont aussi cette capacité éventuelle de prendre le relais d'une gouvernance associative défaillante, à partir du moment où, cette association est gestionnaire d'établissements et services ayant une mission d'intérêt général. Donc, une gouvernance défaillante peut aussi faire l'objet d'une éventuelle intervention directe des pouvoirs publics* »<sup>646</sup>.

Néanmoins, si les autorités de tarification et de contrôle estiment ne pas avoir de jugement à porter sur la gouvernance des associations gestionnaires, elles reconnaissent par expérience, la qualité d'une gouvernance, en identifiant un certain nombre d'indicateurs de celle-ci :

- **Un équilibre entre l'échelon politique et managérial** : « *S'il y a une bonne ou mauvaise gouvernance, nous, on n'a pas d'analyse ou de jugement à apporter vraiment sur le contenu de la gouvernance. Par contre, à l'expérience, avec ce contact qu'on a avec beaucoup d'associations, on peut voir là où il y a de mauvaise gouvernance. Je pense que ce qui est important, c'est le fait que se complètent bien l'échelon politique et l'échelon managérial, en fait. Il faut vraiment qu'ils se complètent et qu'il y ait un équilibre entre les deux. Il ne faut pas qu'il y ait déséquilibre, sinon ça ne marche pas bien* »<sup>647</sup> ;
- **Une formalisation du cadre de délégation (le DUD)** : « *Après, dans les situations de mauvaise gouvernance, ce qu'on s'aperçoit également, c'est que le cadre légal et réglementaire, il n'existe pas ou il est très léger. Vous parliez du DUD, [...], des fois, il est mal fait ou il n'existe pas, ou il n'est pas renouvelé ou quelque fois, le président n'y pense pas* »<sup>648</sup> ;
- **Un projet associatif élaboré en concertation avec l'ensemble des parties prenantes de l'association** : « *Et puis troisièmement, sur cette notion de projet associatif entre l'Adapei et une toute petite association mono-établissement, c'est pas du tout comparable. [...]. Par contre, quand il n'y a pas de projet associatif, il n'y a pas de vision à long terme. Et, on voit, généralement, les bonnes gouvernances quand il y a eu ce travail. Après, on ne porte pas de jugement sur le projet associatif ; chacun a sa couleur, faut juste qu'il respecte le cadre légal et réglementaire. Mais, on n'a jamais été vraiment confronté à ça. Alors, évidemment, les associations comme l'Adapei, l'Apajh, l'Apei, avec leur siège, parce que ça c'est important, les associations qui ont le siège et celles qui n'ont pas, ont produit des documents d'une très grande qualité et même le processus d'élaboration est souvent un processus d'élaboration d'une très grande qualité* »<sup>649</sup>.

---

<sup>646</sup> ENT8-11-16.

<sup>647</sup> ENT25-17-23.

<sup>648</sup> ENT25-17-23.

<sup>649</sup> ENT25-17-23.

## Conclusion au chapitre 6

Ce chapitre s'est consacré à l'examen approfondi des relations entre les associations et les pouvoirs publics. Les associations sont-elles des partenaires des pouvoirs publics comme cela est souvent énoncé ? Nous pourrions répondre par l'affirmative mais il s'agit d'un partenariat soumis à de nombreuses conditions et dans lequel, nous semble-t-il, les rapports de force ne sont pas forcément équilibrés. Si à une époque (avant et après période des 30 Glorieuses), ils ont pu être à la faveur des associations dont la capacité défricheuse, a permis de révéler des besoins sociaux et de les prendre en charge bien avant l'intervention des pouvoirs publics et de maîtriser les rouages du secteur, la tendance a tôt fait de s'inverser.

Ainsi, la première section de ce chapitre montre que les relations entre associations et pouvoirs publics ont beaucoup évolué dans le temps et dénote une certaine ambivalence des associations. Elles sont, à la fois, auxiliaires des pouvoirs publics et espaces d'interpellation des pouvoirs publics. Elles ont connu des inflexions dans la régulation de leurs activités, passant d'une régulation tutélaire (très réglementaire) à une régulation quasi-marchande (mise en place de mécanismes concurrentiels, diffusion de l'idéologie gestionnaire et de ses principes aux associations). Mais la perspective de la régulation conventionnée pourrait renforcer leur dimension politique.

La deuxième section a questionné les modalités du financement public : quels outils et instruments, quelles évolutions et transformations, leur matérialisation dans les associations à travers l'étude de la situation financière de l'Adapei de Loire-Atlantique. Il faut ici retenir que les modes de tarification et de contractualisation sont en pleine mutation (réforme SERAFIN-PH, généralisation des CPOM essentiellement) et que les instances de gouvernance ont un pouvoir décisionnaire limité sur la dimension « gestion contrôlée » de leurs activités et a contrario, sont pleinement décideurs de l'affectation des résultats relevant de leur « gestion propre ».

La troisième section sur les coopérations dans le secteur médico-social montre que si les coopérations ont été conçues comme outil de concentration des associations par les pouvoirs publics, dans une optique de réduction du nombre d'interlocuteurs, les associations peuvent les mobiliser de manière stratégique à des fins de couverture territoriale et d'ouverture à des rapports renouvelés aux pouvoirs publics. Cette section révèle aussi des transformations dans le modèle associatif parental et un certain engouement pour les formes coopératives (2 SCIC existent dans les relations partenariales de l'Adapei et une récente coopérative de l'habitat inclusif en 2020). S'avance-t-on vers des transformations d'associations en entreprises coopératives ou s'agit-il de s'adjoindre cet autre modèle de l'ESS pour transformer certains établissements comme les EA et ESAT ou s'ouvrir à des partenariats ?

La dernière section confronte les propos des acteurs associatifs et des pouvoirs publics sur leurs relations. Il en ressort que les associations ont connu plusieurs phases d'évolution au fil des époques, entre tensions, contrôle et confiance dans la relation partenariale, et qu'en termes de gouvernance, les pouvoirs publics semblent davantage soucieux d'un fonctionnement statutaire des instances associatives en cohérence avec la mise en œuvre du projet associatif, que d'une volonté d'immiscion dans leur gouvernance. Peut-on conclure en disant que ces relations sont moins unilatérales (des pouvoirs publics aux associations) qu'elles n'y paraissent ou ce serait faire preuve d'angélisme que de les penser en interdépendances dans la mesure où les associations participent par leurs activités, à l'évolution des formes de la régulation publique et ont coconstruit avec les pouvoirs publics, le secteur d'action sociale ?

## Conclusion à la partie III

La troisième partie de notre manuscrit a mis l'accent sur la dimension externe de la gouvernance associative en analysant les modalités partenariales et relationnelles des associations à d'autres organisations comme les leurs et des associations aux pouvoirs publics, sachant qu'ils interviennent dans l'offre d'accompagnement et dans sa régulation.

Par une entrée par le territoire, le **chapitre 5** a proposé de penser le territoire comme analyseur de la gouvernance des associations, dans une sorte de dialectique entre l'interne et l'externe, justifiant cette intégration de la « partie prenante territoire », par la présence dans l'association investiguée, de formes d'organisation territoriale tant au niveau « bénévoles » qu'au niveau « salariés ». Ce qui a d'ailleurs pu brouiller les pistes dans la compréhension du fonctionnement de l'association, de sa gestion et a même créé des échelles de gouvernance. Nous avons montré dans quelle mesure, des interactions entre des acteurs situés à des niveaux de territoire, préalablement caractérisés, pouvaient concourir à une gouvernance territorialisée de l'Adapei de Loire-Atlantique.

Le **chapitre 6** a donc analysé sous différents angles, ces rapports entre associations et pouvoirs publics à travers la construction historique d'un secteur d'action sociale où les associations étaient déjà présentes bien avant l'intervention de la puissance publique. Les évolutions et transformations dans les financements publics et les modalités de contractualisation ont constitué un angle tout aussi utile pour appréhender les logiques isomorphiques, de banalisation voire de relégation au rang de simples prestataires desquelles se débattent les associations. Les partenariats impulsés, soit à l'initiative des associations elles-mêmes ou incités par les pouvoirs publics dans le cadre d'appels à projets et autres dispositifs, font aussi partie des réalités des organisations associatives et de leur gouvernance. S'ils sont bien pensés et construits, les partenariats peuvent être un moyen pour décupler la capacité d'interpellation dans l'action publique, des associations, par un « effet taille ». Nous avons aussi pu montrer, en rapportant les discours des acteurs, qu'empiriquement, les relations entre associations et pouvoirs publics ont suivi quelque peu la trajectoire retracée théoriquement dans la remise en perspective historique de ces relations que nous proposons dans la première section du chapitre. Elles ont été faites de tensions, de volonté politique de s'imposer, de contrôle et s'avancent aujourd'hui, malgré un contrôle normal de leurs activités, selon les acteurs associatifs, vers une ère de confiance dans le cadre d'une régulation conventionnée.

Nous sommes au terme de la recherche et de ce voyage empirique de la thèse, que nous avons élaboré en amenant progressivement le lecteur à comprendre et à en apprendre davantage sur le processus de construction de la gouvernance d'une association gestionnaire telle que l'Adapei de Loire-Atlantique.

## CONCLUSION GENERALE

L'objectif de cette recherche était de comprendre comment se construit la gouvernance des associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap. A son terme, l'enseignement principal que nous en tirons, porte sur la complexité de la gouvernance dont l'analyse implique de mobiliser non pas uniquement une lecture stratégique de celle-ci mais une vision systémique et organisationnelle des associations. C'est par la prise en compte de l'ensemble des facteurs organisationnels et de contingence en l'occurrence, que l'on peut répondre à la complexité de leur gouvernance d'autant que les associations sont en interaction tant en interne qu'en externe, avec un écosystème et un territoire, des interactions qui réinterrogent en permanence leur gouvernance. Nous avons particulièrement étudié le modèle de la « grande » association gestionnaire du mouvement parental des Adapei qui ont reçu de fait, délégation des pouvoirs publics pour ce secteur médico-social du handicap, qu'elles ont contribué à faire émerger dans les années 1940, tout en intégrant la dimension économique et de gestion d'établissements et services, faisant d'elles, de véritables « entreprises associatives ». Les associations gestionnaires ont connu de nombreuses transformations, souvent par isomorphisme, et aujourd'hui, les tensions inhérentes à cette double fonction politico-gestionnaire défendue par l'Unapei, interrogent l'avenir du modèle associatif et constituent des freins pour leur gouvernance, dans un contexte où la loi PACTE 2019 discrédite les composantes de l'ESS avec sa notion de « raison d'être » qui dilue les valeurs et le sens des associations. L'attractivité pour les modèles de fondation ou de SCIC pousse certaines d'entre elles, à séparer les fonctions politique et gestionnaire, la fondation pouvant abriter la gestion d'établissements et services et l'association, la dimension « politique, militante et vie associative ».

Au-delà de cette conclusion principale sur la complexité de la gouvernance des associations gestionnaires, il convient d'effectuer un bilan de la recherche en présentant ses apports et limites tant sur le plan managérial, théorique que méthodologique **(1)** et d'ouvrir sur les perspectives de recherche futures que laissent entrevoir nos travaux, notamment, au regard de l'accélération du mouvement de désinstitutionalisation du handicap **(2)**.

## 1- Apports et limites de la recherche

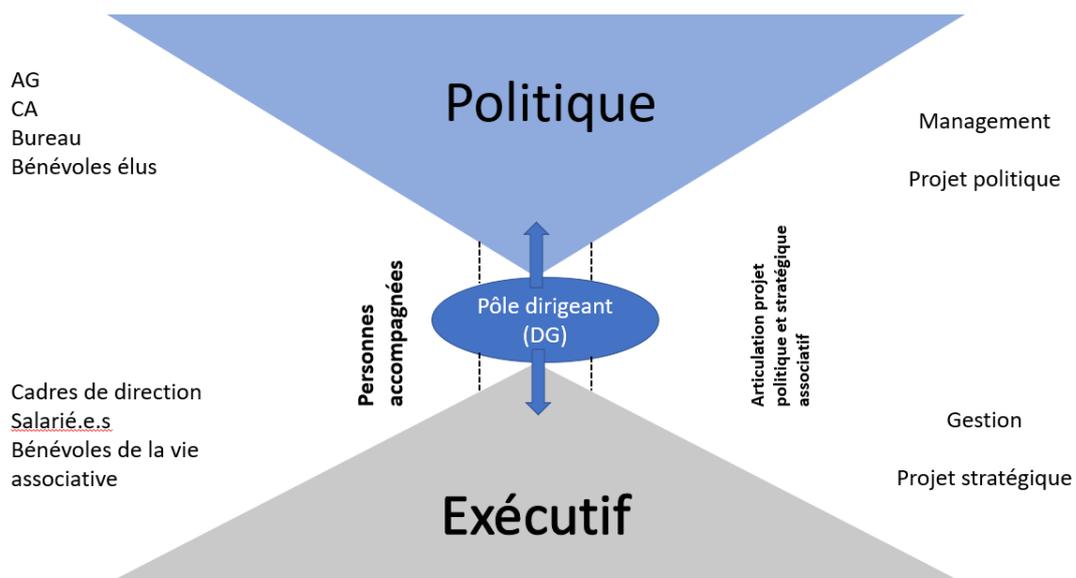
Dans cette section, nous dégagons les apports et limites de notre recherche. Dans un premier temps, nous présentons au niveau managérial, le modèle de gouvernance auquel nous sommes parvenues après l'analyse de nos résultats dont nous avons exposé le schéma en introduction de la partie II : deux axes interne et externe dans lesquels se construit, se formalise et évolue la gouvernance de l'Adapei de Loire-Atlantique. Les points suivants concernent les apports théoriques et méthodologiques ainsi que leurs limites, notre travail n'en étant pas exempt.

## 1.1. Proposition d'un modèle de gouvernance multi-niveaux associative : les apports managériaux de la recherche

La méthodologie dite « à la Gioia » mise en œuvre pour l'élaboration de nos résultats de recherche nous permet de parvenir à un modèle théorique du concept analysé dans la recherche, un modèle singulier de gouvernance dont la pertinence et la cohérence se sont révélées au gré de la rédaction des différents chapitres de ce manuscrit. Nous estimons que ce modèle peut s'insérer dans le cadre de nos apports à la connaissance de la gouvernance des associations en général et en particulier celle de l'Adapei de Loire-Atlantique puis en discutons les caractéristiques et les préconisations auxquels il nous conduit.

Pour rappel, nous proposons au chapitre 4 (§3.2.), ce schéma de représentation de la gouvernance interne en remplacement du modèle d'organisation sablier de l'Adapei de Loire-Atlantique :

**Figure 22 : Schéma de la gouvernance interne d'une association gestionnaire (rappel)**

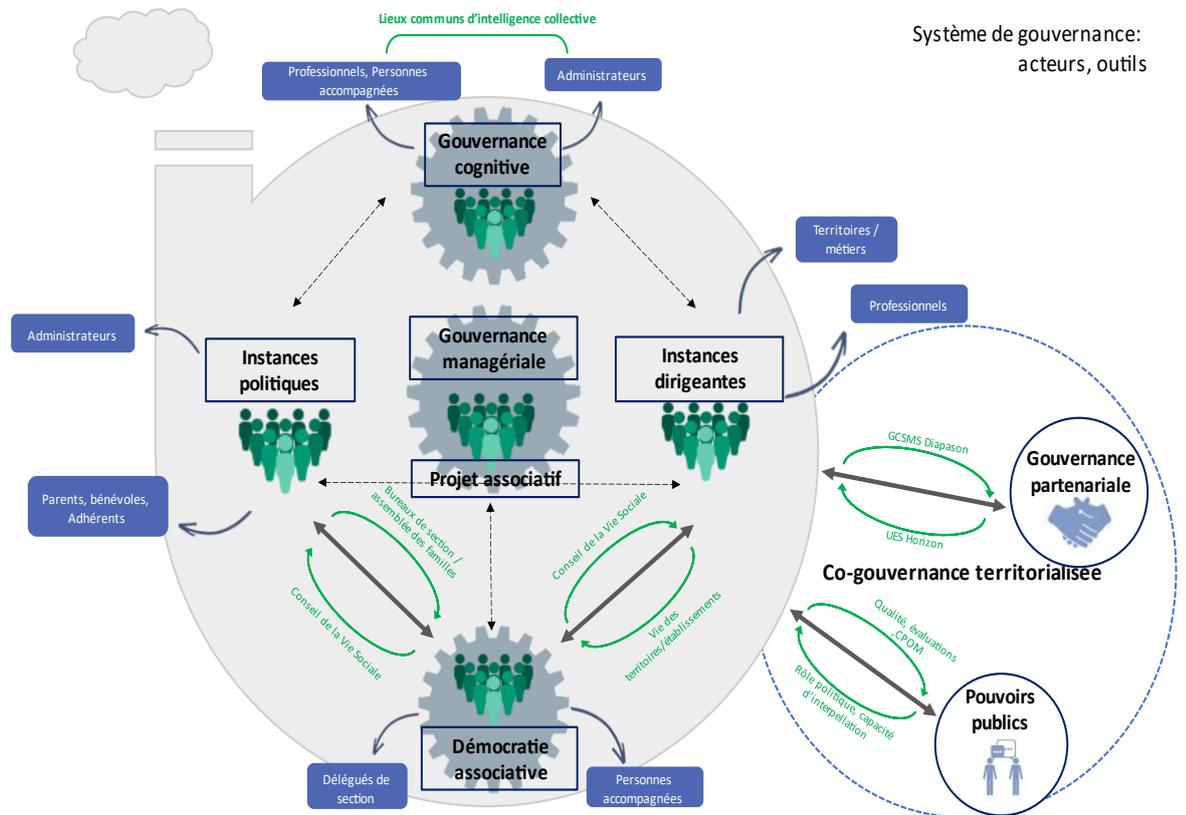


**Source :** Construction personnelle.

Au fil de nos développements, une question en filigrane était transversale à toutes les autres. Il s'agit de l'accompagnement des personnes handicapées et des décisions autour de cet accompagnement (institutionnelles au niveau des pouvoirs publics et internes au niveau associatif) qui influencent la façon de gouverner et définissent les évolutions dans les formes de gouvernance associative. Cette question centrale s'avère être le cœur du projet politique associatif et a guidé notre approche systémique de la gouvernance. De quoi est constitué notre modèle de gouvernance ?

Une première forme originelle de gouvernance exclusivement parentale se dessine de la genèse de l'association jusqu'au début de sa professionnalisation dans les années 1980-1990 comme démontré au chapitre 4, où les parents-patrons ont « résisté », assumant seuls, à la fois, les fonctions politique et gestionnaire, en s'entourant de conseils techniques (conseils de gestion, directeur coordinateur technique, secrétaire général). Dans un deuxième temps, cette gouvernance a évolué vers une configuration professionnalisée sinon managériale, avec un siège social renforcé qui s'étoffe de fonctions stratégiques à une ère où la gestion « maison » n'allait plus de pair avec le développement de l'association. Les évolutions réglementaires et les modes de régulation et de contractualisation avec les pouvoirs publics n'ont fait qu'imposer davantage cette forme de gouvernance dans l'association gestionnaire. En outre, une forme satellitaire, que l'on peut qualifier de « gouvernance cognitive », vient mobiliser les ressorts de ce que les administrateurs et salariés ont nommé « *l'intelligence collective* » pour coconstruire les projets et solutions d'accompagnement en légitimant plus que par le passé, la triple expertise (parents-professionnels-personnes accompagnées), opposant moins, savoirs profanes et savoirs experts. Dans la dimension externe, une co-gouvernance territorialisée des politiques du handicap est repérable, dans les rapports de l'association aux pouvoirs publics et de sa légitimité politico-démocratique à intervenir dans le champ de l'action sociale, mais aussi dans ses rapports avec le périmètre de partenariats. Cette approche plurielle par hybridation de formes de gouvernance dans les dimensions interne et externe, nous paraît rendre compte d'un système global, dynamique et non statique de gouvernance de l'Adapei de Loire-Atlantique et par extension, des associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap. Nous proposons une modélisation comme suit (figure 29) :

**Figure 29 : Une approche dynamique de la gouvernance associative**



**Source :** Construction personnelle.

Sur notre représentation, nous avons positionné, la forme dominante de gouvernance managériale ou professionnalisée, au cœur du système, avec le projet associatif, le tout entouré des acteurs de cette gouvernance bicéphale, à savoir, les administrateurs, bénévoles, parents représentés par les instances politiques et les professionnels-salariés, par les instances dirigeantes dans les cadrans bleus. La forme satellitaire de gouvernance cognitive, creuset de la triple expertise permet d'associer tant les familles, les professionnels que les personnes accompagnées dans « les lieux communs de l'intelligence collective ». Ils ont été illustrés à divers endroits de ce manuscrit pour l'importance de leurs travaux en commissions associatives pour le CA ; illustrés aussi par les CVS, les équipes de suivi de la scolarisation en IME/UEE ou d'élaboration du projet personnalisé d'accompagnement, qui regroupent la personne accompagnée, ses parents ou représentants légaux et les professionnels, dont les regards croisés sont utiles à la co-construction du PPA ou PPS. La démocratie associative relie l'ensemble, et de part et d'autre, les allers-retours (par les flèches continues à double sens), montrent les lieux de débats (bureaux de section, CVS, la vie des territoires et des établissements). Nos acteurs sont représentés, pour des questions esthétiques, en extérieur du cadran, sans en être détachés. Par ailleurs, sur cette représentation, la dimension externe de gouvernance hors du cadre central ne signifie pas pour autant que les deux sphères interne et externe de la gouvernance ne sont pas en

interaction, mais nous recherchions une clarté visuelle et les liens avec la dimension interne de l'association sont bien signifiés par les flèches continues à double sens et quelques modalités de cette co-gouvernance territorialisée où l'Adapei interagit tant avec les pouvoirs publics qu'avec d'autres acteurs du secteur du handicap du territoire départemental et régional, comme illustré tout au long du chapitre 6.

Nous exposons les caractéristiques de ce modèle en termes de préconisations.

### ***1.1.1. Caractéristiques du modèle de gouvernance***

Une fois les constituants de notre modèle exposés, nous souhaitons, avec une entrée par la démocratie, en préciser quelques caractéristiques. Pourquoi une entrée par la démocratie ? Parce qu'elle pose la question de la capacité d'action des associations tant dans l'action publique que dans le fonctionnement de leurs organisations internes et que sans les idéaliser, pour dire que toutes les associations sont démocratiques (*cf.* §3.2.2., chapitre 1), nous voulons pointer les liens qu'elles entretiennent avec la démocratie et par conséquent, une gouvernance démocratique, pas seulement réductible à des règles et statuts formels, mais un vrai socle au système global de gouvernance.

#### **1.1.1.1. Evaluer la démocratie représentative de l'association**

Au chapitre 3 de cette thèse, nous expliquons le fonctionnement institutionnel de la gouvernance parentale organisée sous forme de démocratie représentative, comme on en connaît dans les régimes institutionnels, un système politique dans lequel des membres élus (le plus souvent par vote) sont reconnus comme les représentants du collectif pour prendre les décisions le concernant. Ainsi, des membres de qualités diverses (de droit, correspondants, usagers...) siègent au sein des instances statutaires pour y représenter, soit leurs sections territoriales, soit des associations partenaires ou tutélaires. Les administrateurs renouvellent leur mandat au 1/3 des membres après chaque AG puis élisent parmi eux, les membres du Bureau (président, adjoint, trésorier, secrétaire, administrateurs délégués de secteurs). Un système de « grands électeurs » favorise aussi l'élection à bulletin secret, de délégués de section parmi les membres des sections, pour les représenter, donc, agir, décider et voter à leur place à l'AG annuelle de l'association, même si les candidatures ne se bousculent pas forcément dans les sections territoriales pour ce mandat « ponctuel ». Le modèle de démocratie représentative de l'Adapei est-il efficace ? Produit-il les conditions d'une véritable gouvernance démocratique de l'association pour asseoir la légitimité de la démocratie représentative ? Trois principes nous paraissent utiles pour garantir cette démocratie représentative.

### ✓ Appréhender la règle de majorité

Dans son acception la plus large, la majorité veut dire que sur une décision, l'option retenue sera celle qui recueille le plus grand nombre de voix. Dans son usage contemporain, la règle de majorité prend un sens plus arithmétique (l'option qui l'emporte est celle qui recueille au moins 50% des voix plus une) et est le plus souvent associée à un éventail de situations de décision plus restreint (choix entre deux et seulement deux options). Elle combine cependant, d'autres règles telles que le vote, dans une procédure de décision (Urfalino, 2014). Par exemple, l'obligation majoritaire est de type absolu et repose à l'Adapei, sur des délibérations en présence de la majorité des membres votants et leur vote n'est valable qu'en présence de la moitié plus un des membres (articles 8 et 12 des statuts de 2017 de l'association). La règle de la majorité comporte également, une double nature technique et normative, selon les rapports qu'elle entretient avec la démocratie et les décisions collectives<sup>650</sup>. Dans sa dimension technique, elle s'utilise comme un outil, un moyen technique- répond à l'enjeu d'un choix ou de sélection d'une option parmi plusieurs, à partir d'une pluralité d'avis (*prendre rapidement une décision* ou au contraire, la rejeter en l'absence de majorité). Dans sa dimension normative, la règle de majorité intègre les valeurs d'égalité, de liberté, d'autogouvernement dans les prises de décisions collectives et répond à l'obligation de respect de la règle.

A l'Adapei 44, la règle de majorité est autant un moyen technique pour voter, « trancher » sur une décision, qu'une règle normative dont les décisions doivent être instituées parce que décidées collectivement et s'imposant à tous. Le vote, mode privilégié de délibération, prend, soit la forme d'un vote oral (vote à main levée, demande d'avis général non suivi de vote (*tout le monde est d'accord ?*)) ou d'un vote au scrutin secret si la demande en est formulée ; et en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Toutefois, nous pouvons craindre puisqu'il s'effectue sur demande, que le vote au scrutin secret soit peu utilisé ; et encourageons l'association à mettre en place des mécanismes facilitant son usage. D'ailleurs, les résultats de l'étude quantitative d'Eynaud et al. (2015) présentés dans l'encadré 6 au chapitre 1 révèlent, en ce sens : « *un fonctionnement pas toujours collégial en termes de prise de décision en CA : vote à bulletin secret peu courant, vote à main levée autant utilisé que le consensus « informel » sans prise de position particulière. Comment alors décider collectivement et dans quelle mesure, les décisions issues d'un vote à la majorité, s'imposent-elles au collectif ?*

---

<sup>650</sup> Urfalino (2014).

## ✓ Prendre des décisions collectives

Décider, c'est procéder à un choix, trancher parmi plusieurs options avec netteté et précision, la décision étant le résultat de cette action ou d'ailleurs de cette non-action, lorsque l'on tergiverse, reporte le moment d'agir et de décider. Décider, demande donc d'agir avec fermeté, résolution<sup>651</sup>. Novak et Urfalino (2017) définissent la décision collective comme : « 1) *un choix fait collectivement par l'ensemble des membres d'un groupe délimité et 2) qui s'impose à ce groupe voire à la totalité des membres d'un ensemble social plus large que ce groupe représente* ». Ainsi, la décision collective s'opère à *plusieurs*, de manière horizontale et non verticale, même si des individus peuvent tout à fait, décider ensemble sans pour autant décider collectivement<sup>652</sup> dans la mesure où la décision collective ne dit rien sur leur participation *effective* au processus et encore moins du *travail* collectif qu'elle nécessite et des *obligations* qu'elle fait naître (la décision s'impose à tous). Le participant doit être conscient de sa participation (*effectivité de la décision*) et le *travail* décisionnel, mené au cours d'échanges d'arguments, d'examen des options possibles et controverses à leur sujet ou débat à propos de la procédure d'arrêt de décision ; et la décision doit être précédée de délibération<sup>653</sup>.

Mais est-il vraiment possible de décider à plusieurs, du moins est-ce toujours efficace ? Quels effets sur la qualité des décisions et la qualité de la gouvernance ? Parce qu'on a l'impression, comme le dit Thuderoz (2017, p. 39-40), qu'en réalité, seulement une minorité décide dans une organisation et que les membres d'une instance comme l'AG, ne sont décideurs que *par approximation*, c'est-à-dire, qu'ils entérinent plutôt une option élaborée en dehors d'eux (*même s'ils l'ont enrichie par divers amendements*). Il n'y a qu'à observer, en ce sens, le faible taux de participation et de prise de parole aux AG qui semble prouver qu'effectivement, la décision collective s'organise autour d'un noyau central de membres et que le CA peut rapidement devenir une chambre d'enregistrement, de validation et de délibération de décisions dûment préparées et argumentées par le Bureau. Comme le soulignent, Chevallier et Legros (2016), le format prévisible voire soporifique des AG (présentation et vote des différents rapports, certification des comptes, renouvellement des mandats et pouvoirs...) n'encourage pas forcément à la participation et les AG s'apparentent davantage à une obligation à remplir qu'à un authentique lieu de délibération démocratique. Nous évoquons au chapitre 3 (§1.2.2.), les actions de l'Adapei pour rendre plus attractive et participative, la réunion annuelle d'AG, mais avec un impact plutôt mitigé sur le taux de participation, mais aussi qu'en 2019, il a fallu, réguler sur les procurations de pouvoirs pour lutter contre l'absence des délégués votants des sections (24 pouvoirs confiés aux délégués votants sur 100 convoqués à l'AG 2018, par exemple).

---

<sup>651</sup> <https://www.cnrtl.fr/definition/d%C3%A9cision>

<sup>652</sup> Thuderoz (2017, p. 40).

<sup>653</sup> Thuderoz (2017, p. 40).

La baisse de la participation dans les AG s'observe aussi dans les autres entreprises de l'ESS où, par exemple, « un sociétaire sur 10 s'exprime en étant présent ou représenté (via une procuration, un mandat ou un vote à distance quand il existe), un sur 100 est physiquement présent en AG, un sur 1000 s'exprime oralement lors de l'AG »<sup>654</sup>. Au-delà de cette question de forme, la conséquence la plus profonde de cet absentéisme et manque d'implication des adhérents est celle de la difficulté de renouvellement et de rajeunissement des « forces vives » démocratiques des associations avec des adhésions plus symboliques que réelles. L'AG ne joue plus son rôle d'organe souverain des instances statutaires de la gouvernance associative. Dans ces cas, une redynamisation de l'instance « AG » pour la rendre plus participative, pour qu'elle ne soit plus qu'une simple formalité, pourrait passer par une action à la base, au niveau des délégués de section avec qui prendre davantage le temps du *travail décisionnel*, en lien avec les présidents de section ; comme c'est déjà le cas sur leurs amendements qui sont remontés par ceux-ci, au CA sur d'autres projets. Plus globalement, il serait intéressant au niveau de l'Adapei 44, de mieux réinterroger les circuits et processus de prise de décision et de participation réelle et effective des acteurs à divers niveaux les concernant, si tant que la décision doit être estampillée, décision collective.

#### ✓ **Former les représentants**

Nous entendons par « représentants », les administrateurs et les membres des bureaux des sections territoriales. La question de la formation et de l'acquisition de compétences par les bénévoles des associations est devenue cruciale avec leur professionnalisation gestionnaire et les changements impulsés par l'Etat pour accompagner la professionnalisation des fonctions bénévoles (Chanut-Guieu, 2009). Si les associations n'en demandent pas moins que de la motivation, de la bonne volonté et l'envie de donner de son temps, pour accueillir de nouveaux bénévoles, à partir d'un certain degré de responsabilité, des compétences spécifiques peuvent être nécessaires pour assumer au mieux, des fonctions d'administrateur, par exemple. D'ailleurs, aux dires de nombre d'entre eux, (*cf.* chapitre 4), leur fonction a beaucoup évolué et s'est transformée au fil des exigences réglementaires du secteur, avec la nécessité pour eux, de se former, d'acquérir des compétences, voire de se spécialiser par thématique pour avoir un réel apport dans les prises de décision des instances de gouvernance. Par le biais des catalogues de formation de l'Unapei, de l'URIOPSS ou encore du CREAI, l'Adapei 44 propose à ses bénévoles, des formations sur différentes thématiques (Actions associatives, Gouvernance, Formation des aidants familiaux...) et les comptes rendus des réunions attestent d'une participation plus importante des administrateurs que celle des membres des sections (*difficulté à mobiliser, information reçue tardivement*).

---

<sup>654</sup> Selon Caire et al. (2015), cités par Chevallier et Legros (2016).

Pour ceux-ci, il serait intéressant de réactiver une « bonne pratique » à l'arrêt dans l'association depuis 2011, qui est celle de la formation sur l'association par l'association elle-même (le plus souvent par le président et/ou son adjoint) : présentation de l'association, du projet associatif, de la législation du secteur du handicap, de l'intérêt de la mobilisation parentale... Cette formation permettait de situer leurs missions de bénévoles dans les sections et les perspectives qui s'offrant à eux, s'ils souhaitaient s'investir davantage. Il nous paraît nécessaire de renouer avec ce *temps de formation*, non seulement pour mobiliser les bénévoles mais aussi pour leur montrer de l'intérêt et souligner leur importance à la vie associative. Nous avons pu assister en 2019, à la formation dispensée par le président-adjoint, aux membres du bureau de la section « Nantes » et avons constaté son utilité, à travers la réaction des bénévoles qui venaient de rejoindre la section. Le format ludique (quizz) et les échanges proposés peuvent être reproduits dans d'autres sections territoriales, en coanimation avec leurs présidents de section.

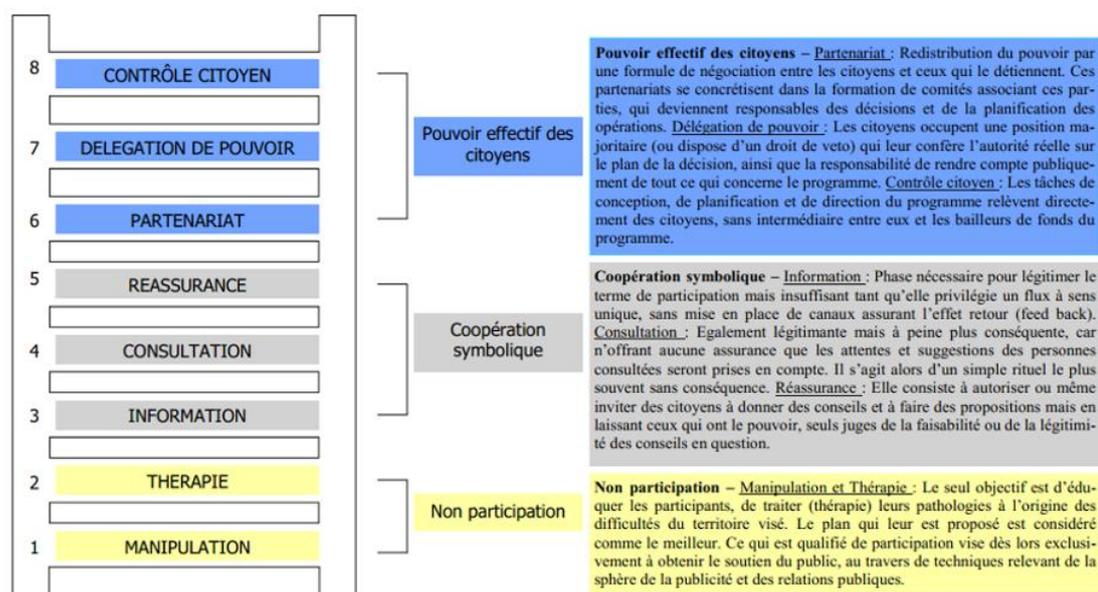
#### 1.1.1.2. Articuler la participation à la représentation dans la gouvernance

La participation a fait l'objet de luttes notamment urbaines de citoyens dans les années 1960 et s'inscrit en France, comme un impératif participatif dans l'action publique, en réponse à la crise de la représentation même si en réalité, la démocratie représentative est un pléonasme puisque par essence, la démocratie est censée être participative (Blondiaux, 2007). La démocratie participative s'entend comme le moyen de permettre aux individus de s'impliquer dans la délibération démocratique, de donner leur avis sur les décisions les concernant, voire d'y participer directement (Roman, 2016). Il est question pour les pouvoirs publics, de mettre en œuvre des dispositifs locaux considérés comme vecteurs d'actions collectives reposant sur une volonté affirmée d'une mobilisation citoyenne (Zumbo-Lebrument, 2017) ; une démocratie dite de proximité (Mazeaud & Nonjon, 2015).

C'est par cette démocratie participative que les modes de relation des associations aux pouvoirs publics sur leur territoire d'intervention peuvent être saisis dans une co-gouvernance territorialisée des politiques du handicap. La légitimité propre aux associations étant de fédérer et de mobiliser autour d'un projet commun, les personnes concernées et de porter haut les voix de celles qui ne sont pas entendues, leur fonction politique et leur rôle d'interpellation des politiques publiques doivent demeurer vifs et en renouveau perpétuel. Les associations sont présentes dans différentes instances administratives (cf. chapitre 4), lieux d'expression de ce rôle politique et une dynamique de gouvernance « partagée » semble être en place entre protagonistes du secteur du handicap, bien que cette « nouvelle gouvernance participative », entre associations et financeurs publics, soit quelque fois déguisée, selon Hudebine (2020), notamment dans les instances consultatives où l'absence de délibération n'oblige en rien les pouvoirs publics à considérer les avis des associations ou des représentants d'usagers (cf. chapitre 5). Si nous nous référons à l'échelle de la participation citoyenne

d'Arnstein (1969), cette consultation des associations ou représentants d'utilisateurs via des instances non-délibératives, correspond aux degrés 4 (*Consultation* sans garantie de prise en compte des attentes et suggestions des personnes consultées) et 5 (*Réassurance* : les citoyens peuvent faire des propositions mais ne sont pas décideurs) du deuxième niveau « *Coopération symbolique* ». L'urbaniste américaine propose en effet, une hiérarchie de trois niveaux (Non-participation, Coopération symbolique, Pouvoir effectif des citoyens) de pratiques de participation qui s'articule en 8 degrés possibles de transfert ou délégation de pouvoir aux citoyens, comme on peut le lire sur la figure 30 suivante :

**Figure 30 : Echelle de la participation citoyenne d'Arnstein (1969)**



Sherry R. Arnstein (1969) « A ladder of citizen participation » dans l'article de Jacques Donzelot et Renaud Epstein - Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine. Publié dans *Esprit* (dossier « forces et faiblesses de la participation »), n°326, 2006-pp.5-34

**Source :** Repris de Glémain (Glémain, 2021a).

Sur le volet de la participation des personnes accompagnées, la mise en œuvre de conditions effectives de leur participation s'avère nécessaire pour ne pas réduire la participation, à une somme arithmétique de personnes dites « impliquées ». Leur situation de handicap constituant, d'emblée, une restriction de participation, l'enjeu de l'impératif participatif concernerait les ressources à mobiliser pour la mise en effectivité de leur participation, les acteurs impliqués dans ce processus, les obstacles rencontrés et les leviers pour les dépasser. Tant pour les associations que pour les pouvoirs publics, ce défi de la participation des personnes accompagnées reste à relever. Malgré le changement de paradigme dans les politiques du handicap, que ce soit en termes d'accessibilité universelle (loi 2005) et plus récemment, de désinstitutionnalisation et de virage inclusif, la place accordée aux « usagers » reste encore limitée dans les institutions publiques elles-mêmes, en raison de contraintes organisationnelles et gestionnaires, comme l'illustre Perrier (2013), dans le cadre du travail d'instruction de leurs dossiers

par la MDPH. D'un autre côté, on pourrait craindre qu'une participation exhibitionniste des personnes handicapées aux instances de gouvernance des associations vire à une forme d'instrumentalisation d'« usager potiche »<sup>655</sup>. Des dispositifs de démocratie participative variés, marqués par un mode de gouvernance hybride relevant d'un enchevêtrement de dynamique *top down* et *bottom up* (dans un mouvement « descendant » et « ascendant »), comme repéré à l'échelle de ville ou du quartier, par exemple, pour associer des citoyens individuels ou organisés à la planification urbaine et sociale des territoires (Bacqué et al., 2005, p. 16), peuvent favoriser la mise en œuvre de la participation des personnes handicapées, tant qu'ils partagent, l'orientation normative de lever les empêchements et barrières à la participation.

Nous poursuivons le bilan de la recherche en nous focalisant sur ses aspects théoriques et méthodologiques.

## 1.2. Apports et limites théoriques de la recherche

Notre recherche a procédé d'une démarche d'exploration de différentes disciplines sans *a priori* sur l'impératif de construire une grille d'analyse et de lecture « figée ou idéalisée » sur la gouvernance à confronter à notre terrain de recherche (l'une des limites de notre recherche). Cette approche en lien avec notre posture épistémologique, nous a permis d'ouvrir le champ des possibles sur la gouvernance des associations et de faire émerger des ancrages théoriques et fondateurs pour le contexte de notre recherche.

L'un des principaux apports théoriques de nos travaux porte sur la révélation de la dimension territoriale comme dimension inhérente aux associations aux côtés des trois autres dimensions (institutionnelle, organisationnelle et économique) précédemment définies dans la littérature (Laville & Sainsaulieu, 2013). Ainsi, notre recherche vient enrichir des travaux précédents (par exemple, Jaubert (2014)) dans lesquels le territoire est mis en avant comme « outil » stratégique de construction du positionnement économique dominant des associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap parmi d'autres associations situées sur le même territoire, sans qu'il ne soit davantage mis en lien avec la gouvernance de l'association.

L'autre contribution théorique clé de notre recherche porte sur les théories économiques des associations dans la mesure où nous démontrons que l'usage plutôt que la propriété est ce qui caractérise les associations dans lesquelles, prévaut l'intérêt commun des membres du groupement qui se constitue pour répondre à des besoins mal ou non satisfaits, à un usage dont ils sont parfois, les bénéficiaires directs ou indirects et plus largement, pour les autres. Nous avons déconstruit les

---

<sup>655</sup> Lascombes (2007) cité par Eyraud et al. (2018). Voir aussi, chapitre 3, §2.2.2.

théories économiques anglo-saxonnes qui ne tiennent pas compte de réalités nationales comme en France où les associations ne sont pas sous statut philanthropique mais entretiennent dans leurs nombreux secteurs d'intervention, des relations quelque peu ambiguës avec les pouvoirs publics. En cherchant à distinguer le management de la gestion pour comprendre leurs enjeux à la gouvernance, nos travaux ont contribué à attirer l'attention sur l'ampleur de la « gestionnarisation » des « grandes » associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap, où la logique gestionnaire prend le pas sur celle de l'activité ; elle « *vaut comme naturalisation d'une logique gestionnaire qui devient dès lors l'aune de vérité à laquelle toute activité doit se plier* » (Robert, 2014). Si la gestion et ses outils, ses objectifs et contraintes ne sont plus séparables de la vie de ces organisations, nos travaux ont dépassé les clivages « gestion/pas gestion » tout en invitant les associations à sortir des transpositions « irréfléchies » et à avoir un « usage » plus social, plus réfléchi des outils de gestion donnant du sens à leurs activités et en cohérence avec leur système de valeurs. Le risque étant d'avoir des équipes de salariés et des managers de proximité en grande souffrance dans des métiers où on va jusqu'à mesurer, chronométrer le temps de réalisation des tâches pour réduire les déficits budgétaires d'un ESMS sans creuser plus en amont, les difficultés relationnelles ou besoins réels du personnel. Nos travaux ouvrent des perspectives sur le modèle économique des associations et de sa pérennité, qui se répercutent sur leur modèle de gouvernance tout en contribuant aussi, aux travaux sur le bénévolat avec la spécificité du bénévolat de parents d'enfants handicapés.

### 1.3. Apports et limites méthodologiques de la recherche

D'un point de vue méthodologique, l'un de nos apports se situe au niveau de la littérature, dans l'approche élargie à différentes disciplines que nous avons adoptée ainsi que sur le travail important de recensement et de systématisation des connaissances sur la gouvernance des associations. Sans prétendre à l'exhaustivité, ce travail s'est voulu rigoureux et éclairant des différentes composantes de l'objet de recherche.

En outre, notre positionnement épistémologique qui a mis du temps à se construire, avec comme stratégie d'accès au réel, l'étude d'un cas unique « révélateur » au sens de Gioia et al. (2013), a rendu possible une analyse approfondie de l'objet de recherche en situation. Nous avons mobilisé différents modes de collecte de données qui ont favorisé une triangulation des données recueillies jusqu'à leur saturation, générant graduellement, une production de connaissances. Ainsi, l'analyse des sources documentaires (PV d'AG et de CA, CR de Bureau) sur une douzaine d'années, des textes réglementaires de l'association (statuts, règlement général de fonctionnement, projets associatifs), de magazines « Papillonnages » et archives diverses ont joué un rôle essentiel de complémentarité de la quarantaine d'entretiens individuels ou de groupe réalisés ; de même que les observations et participations à divers projets ont été source d'enrichissement du corpus de recherche.

De plus en plus mobilisée dans les recherches en sciences de gestion (Monin & Rüling, 2013) ou même en sciences économiques (Juban et al., 2015) pour sa rigueur et le modèle conceptuel qu'elle permet de générer, la méthode dite à la « Gioia » (Gioia et al., 2013) a été notre démarche principale d'analyse des données primaires d'entretiens, menant à la production de nos résultats empiriques. Pour rappel, l'essentiel de la méthode se situe au niveau de la construction et de l'exposition de la structure de données (*data structure*), progressivement dans un processus itératif de collecte et d'analyse des données (Valiorgue, 2016), de codages de plus en plus abstraits (codage 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> ordre, par induction puis abduction) à partir de la richesse des données recueillies (Rouby & Thomas, 2014). Donner à voir, l'intérêt de la « boîte noire » du codage à partir duquel le processus de théorisation « à la Gioia » a été élaborée (Cusin & Fabre, 2017), se baser sur les mots des personnes interviewées dans une démarche de co-construction, ont constitué notre « leitmotiv » pour cette méthode en cohérence avec notre posture paradigmatique constructiviste.

Le principal atout de la méthode qui pourrait en constituer l'une de ses limites, est l'étude approfondie d'un cas unique, choisi pour son potentiel révélateur, qui nous paraissait assez représentatif des associations gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux, du moins, d'un modèle d'association parentale largement répandu en France, celui des Adapei. Il en existe une par département, et selon les cas, dans le même département, une Adapei et une Apei (cas de la Loire-Atlantique), suivant des logiques de partage de territoire, peu interrogées jusque-là dans la littérature, que les associations et leur fédération (Guide Gouvernance de l'Unapei) commencent elles-mêmes, à peine à questionner et que nous révélons dans cette thèse. La généralisation n'est d'ailleurs pas ce qui est recherché par les auteurs de la méthode « Gioia » (Gehman et al., 2018) mais la crédibilité par les précautions prises (triangulation, vérification des données entre chercheurs) et la transférabilité des concepts générés. Nos travaux pourraient servir de fondement à d'autres approches comparatives ou un projet de recherche plus élargi, au niveau national des Adapei, par exemple. Une autre limite à notre mise en œuvre de la méthode porte sur l'étape 2 (les dimensions agrégées des concepts de 2<sup>nd</sup> ordre) que nous n'avons pas réalisé, sans doute à cause de la volumétrie de nos données et n'étant pas parvenue à une quantité « gérable » de concepts de 2<sup>nd</sup> ordre. L'autre limite, que nous souhaiterions expérimenter dans des futures recherches et publications avec des co-auteurs/trices, concerne la vérification des données entre chercheurs, que préconisent Gioia et ses collègues et que les travaux multi-acteurs ont effectué. Il s'agirait, par exemple, d'avoir un membre de l'équipe de recherche immergé sur le terrain (contact direct, interviews avec les personnes) et un autre apportant une vision externe de la recherche afin de réduire les biais d'interprétation potentiels, provenant d'une relation de proximité avec les participants. Ce que réalisent, Bernard et Barbosa (2016) pour des récits de vie de dirigeants, avant de procéder ensemble, au codage et au double codage pour construire la

structure de données. Peut-être aurions-nous ainsi pu aboutir l'étape 2 de la méthode. La méthode de Gioia et ses collègues a été enrichissante pour notre recherche et les auteurs indiquent bien, donner des fondements et principes à la méthode qui, loin d'être figée, est adaptable et se nourrit des apports d'autres chercheurs (Gioia *in* (Gehman et al., 2018)).

## 2- Les perspectives de recherche

Notre thèse ouvre la voie à plusieurs pistes de recherche que nous envisageons de poursuivre dans des recherches futures. Pour chacune de ces pistes à explorer, nous exposons notre questionnement, à partir de constats et l'intérêt d'approfondir ces sujets, une démarche que nous avons peu remarqué dans d'autres manuscrits de thèse.

### 2.1. Problème du passage d'une économie sociale à une économie de marché à dimension sociale

Depuis quelques années, des transformations sont à l'œuvre dans l'offre d'accompagnement médico-social<sup>656</sup>. Des politiques publiques de désinstitutionalisation sont amorcées à grand pas dans le secteur du handicap, où il est question de dépasser le modèle de prise en charge en institution pour aller vers un modèle inclusif du handicap dans la société, autrement dit, de désinstitutionalisation. Pour rappel, les politiques du handicap avaient émergé sous l'angle de l'assistance puis de la réparation du handicap physique (loi 1898 sur les accidentés du travail) puis de l'enfance difficile (loi 1909 sur les classes de perfectionnement), suivies sous le régime de Vichy, de l'invention d'un « secteur de l'enfance inadaptée » conduisant à une véritable politique du handicap (décret de 1956, loi de 1957, lois du 30 juin 1975). Mais le changement paradigmatique de « *désinstitutionalisation progressive des personnes en situation de handicap au profit de modalités d'accompagnement personnalisées et privilégiant l'accès au droit commun* » (Loubat, 2019, p. 211), s'observe, à partir de la loi 2002-2 et de ses outils instaurant le libre choix, la contractualisation et la personnalisation des prestations proposées aux usagers-clients, une relation transactionnelle entre les usagers et les établissements et services prestataires. Et depuis la loi de 2005 définissant le handicap comme résultant des inadaptations de l'environnement et des discriminations exercées par la société (approche sociale du handicap), le droit à compensation et non réparation, des conséquences du handicap est instauré pour accéder, autant que les autres citoyens dits « ordinaires », aux mêmes dispositifs de droit commun, en matière de scolarisation, de travail, de logement, de vie tout simplement. Au détriment de la logique des années 1975, de construction de murs, d'accompagnement collectif gradué au sein d'établissements et

---

<sup>656</sup> Cf. Introduction générale (§1.2.2.).

services médico-sociaux, il prévaut avec les lois 2002-2 et 2005, une logique de « service », d'individualisation des prestations et de singularité des parcours.

Ces évolutions normatives posent une réelle interrogation sur le passage d'une économie sociale à une économie de marché à dimension sociale. Dans ces cas, on passerait véritablement de la chalandisation vers la marchandisation du social, tant redouté par Chauvière (2009b). La réforme de la tarification SERAFIN-PH porte aussi cette logique de prestations à la carte avec le risque de l'avènement dans le secteur du handicap, d'entreprises du secteur lucratif qui, pour le moment, sont assez frileuses, quoique des entreprises de service à la personne comme l'entreprise O2, l'un des leaders de ce marché, propose déjà un accompagnement à domicile des personnes en situation de handicap et pourrait leur proposer davantage de prestations à l'avenir. Si l'ESS ne se réveille pas, quelle serait l'issue pour les associations ? La pérennité du modèle associatif est-elle assurée ou les associations sont-elles vouées à disparaître sinon pour survivre, transformer leur modèle « économique » ou aller vers d'autres formes d'organisation comme cela avait été questionné au séminaire de l'Unapei (cf. chapitre 2. § 3.3.) et en introduction de cette conclusion générale ?

## 2.2. L'échelle de l'UE : du local à l'Europe sociale

Une autre voie de recherche pourrait être de creuser davantage le poids des politiques européennes dans les politiques locales des pays membres et plus largement, le poids des conventions internationales relatives aux droits des personnes handicapées. Au niveau de l'Union européenne (UE), la stratégie « 2010-2020 », pour *une croissance intelligente, durable et inclusive*, est ainsi déployée, afin de : « lever les obstacles à une Europe sans entraves pour les personnes handicapées, en agissant sur l'accessibilité, la participation, l'égalité, l'emploi, l'éducation et la formation, la protection sociale, la santé ainsi que l'action extérieure. Il est aussi question d'améliorer l'existence des personnes et d'apporter de plus grands bénéfices à la société et à l'économie, - de mettre les personnes handicapées en mesure d'exercer l'ensemble de leurs droits et de tirer pleinement parti de leur participation à la société et à l'économie européenne, notamment grâce au marché unique »<sup>657</sup>. De nombreux pays européens, y compris la France en 2010, ont ratifié la convention des Nations Unies relatives aux droits des personnes handicapées adoptée en décembre 2006<sup>658</sup> et s'inscrivent dans cette stratégie européenne. Plus tôt en février 2010, une recommandation européenne relative à la

---

<sup>657</sup> Communication du 15 novembre 2010 de la commission au Parlement européen, au conseil, au comité économique et sociale et au comité des régions « *Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves* ».

<sup>658</sup> Cette convention vise à promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées. Elle définit, en son article 1, les personnes handicapées comme « *des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres* ».

désinstitutionalisation des enfants handicapés et leur vie au sein de la collectivité fixait quatre axes prioritaires : « a. la prévention du placement en institution ; b. la prévention de la prolongation d'un séjour en institution initialement prévu pour durer peu de temps ; c. la désinstitutionalisation de tous ceux qui se trouvent en institution ; d. la création de services de proximité »<sup>659</sup>. Orientées vers une inclusion en milieu dit « ordinaire » des enfants handicapés dans une logique d'accompagnement de proximité et personnalisé de leurs projets de vie, ces mesures peuvent également s'étendre aux adultes handicapés, comme avec la mise en place de *plateforme coopérative de services* prônés par les Conseils Départementaux de France, pour remplacer les établissements historiques et « mettre fin à la fragmentation et à l'atomisation des services au profit d'une palette de réponses modulables sur un territoire pertinent, pour servir l'autonomie de la personne handicapée et assurer la continuité de son accompagnement »<sup>660</sup>.

C'est dans ce contexte international (ONU, UE), que le rapport en 2019 de la rapporteure spéciale de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, à la suite de sa visite en France (du 3 au 13 octobre 2017), pour évaluer les mesures prises afin de mettre en œuvre la convention relative aux droits des personnes handicapées, est accablant sur l'institutionnalisation du handicap. En effet, Mme Devandas-Aguilar dénonce le modèle français d'institutionnalisation des personnes handicapées avec 100 000 enfants et 200 000 adultes en établissements, un modèle antinomique aux droits des personnes handicapées dont la France a pourtant ratifié la convention en 2010. Alors qu'une transformation de l'offre et un virage inclusif sont déjà amorcés, ce rapport de l'ONU et ses recommandations viennent accélérer la « révolution culturelle » du secteur médico-social du handicap.

### 2.3. (R)évolutionner le paysage dans la droite ligne des politiques de désinstitutionalisation

La désinstitutionalisation du handicap doit devenir, selon la rapporteure spéciale de l'ONU (*op.cit.*), une priorité et la France doit se réformer en profondeur pour offrir des solutions inclusives aux personnes handicapées. De ce fait, l'auteure du rapport demande entre autres instamment à la France : « de fermer les établissements médico-sociaux existants afin de permettre à tous les enfants handicapés d'être scolarisés dans des établissements ordinaires et de bénéficier de l'aide appropriée ». Il s'agit aussi de remplacer « les solutions discriminatoires et paternalistes par des mesures gouvernementales de protection sociale qui favorisent la citoyenneté, l'inclusion sociale et la

---

<sup>659</sup> Recommandation CM/Rec (2010) du Comité des ministres aux Etats membres relative à la désinstitutionalisation des enfants handicapés et leur vie au sein de la collectivité, adoptée par le Comité des ministres, le 3 février 2010 lors de la 1076<sup>ème</sup> réunion des délégués des ministres.

<sup>660</sup> Loubat (2019, p. 217-218) citant le protocole d'accord *Parcours résidentiel et parcours de vie des personnes* validé en 2013 par la CNSA et signé entre l'Assemblée des Départements de France (ADF) et les principales organisations du secteur du handicap adulte.

*participation communautaire* » ou encore, de proposer aux personnes handicapées, des modes de vie en communauté et inclusif plutôt que des modes de vie résidentiels et institutionnels<sup>661</sup>. La mise en place d'un plan d'action concret par le Gouvernement devrait permettre « *de fermer progressivement tous les établissements existants et transformer le marché actuel de l'offre de services aux personnes handicapées en une offre de services de proximité, notamment en matière de logements adaptés* ». La France est sommée d'agir en faveur d'une société plus inclusive, de créer plus de services d'accompagnement et si le mouvement était déjà quelque peu amorcé avec une intégration des politiques du handicap à l'ensemble des autres politiques publiques, comme avec la loi dite « ASV » de 2015 et la loi ELAN de 2018 ou la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et des initiatives d'associations gestionnaires en matière de transformation de leur offre, il s'agit d'aller encore plus loin. D'autant que, ces dernières années, de nombreux rapports (Piveteau et al., 2014; Vachey et al., 2012), ont mis l'accent sur cette transformation nécessaire de l'offre médico-sociale. Des éléments structurels probants de ce virage inclusif sont déjà observables : une réorganisation des modes opératoires des associations gestionnaires impulsée par les pouvoirs publics en vue d'une meilleure maîtrise des dépenses publiques en distillant une culture du résultat, de la performance et de l'efficacité des coûts par un encadrement plus étroit de leurs activités ; des changements dans les modes de contractualisation entre associations et pouvoirs publics et entre usagers et associations : CPOM, AAP et AMI, régulation concurrentielle ; contrats de séjour, des droits plus étendus aux usagers. Il est aussi recherché, « *une lisibilité et une traçabilité plus poussées de l'activité via des nomenclatures* »<sup>662</sup>, une adaptation de l'offre aux besoins des personnes et des solutions pour éviter les risques de rupture de parcours ou ne laisser personne sans réponse (le « zéro sans solution ») avec la généralisation du dispositif RAPT en 2018.

Face à ce paysage en plein renouvellement, nous pourrions questionner au travers de travaux ultérieurs, la stratégie évolutionnaire des organisations associatives de l'ESS : vont-elles évoluer vers une libéralisation plus ou moins importante de leurs activités ? Quelles configurations et quelles pratiques de gouvernance pourrait-on escompter dans ce nouveau contexte ? Ces réflexions stratégiques sont ouvertes.

---

<sup>661</sup> ONU, Conseil des droits de l'homme, *Visite en France. Rapport de la rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, janvier 2019.

<sup>662</sup> L'un des objectifs affichés de la réforme de la tarification SERAFIN-PH (cf. chapitre 6, §2.2).

## 2.4. La stratégie évolutionnaire des organisations de l'ESS

Les associations gestionnaires et leurs fédérations prennent la mesure de ces transformations profondes dans les politiques du handicap. Mais au niveau de l'Unapei par exemple, le terme de « transition » est préféré à celui de « virage inclusif » des pouvoirs publics qui s'inscrirait dans un agenda politique, le handicap étant grande cause du quinquennat actuel (2017-2022). Le mouvement parental estime par son projet politique, déjà œuvrer pour une société plus *inclusive et solidaire* et marque une différence en termes de temporalités de mise en œuvre : « [...] *que le secteur médico-social et la politique du handicap est en transformation totale, ça c'est une certitude. Certitude puisque l'idée que nous d'ailleurs on porte dans notre projet politique, c'est d'aller vers une société solidaire et inclusive. Donc, c'est d'aller davantage vers l'inclusion. Ce que les pouvoirs publics appellent le virage inclusif, ce que nous on préfère appeler la transition. Parce qu'une transition, ça prend du temps. C'est-à-dire qu'on passe d'une situation vers une autre, alors que le virage inclusif souhaité et prôné par les politiques publiques actuelles, il doit se faire dans un délai très court et c'est ça qui nous inquiète. Et on le comprend parce qu'il est lié à la mandature, c'est-à-dire qu'il y a un temps relativement réduit pour mettre en place les choses. Donc, ça c'est certain que le secteur se transforme et il se transforme à vitesse grand V* »<sup>663</sup>. Quoi qu'il en soit la ligne directrice au niveau des pouvoirs publics est claire : « *Il faut arrêter de financer des murs qui coûtent très cher et financer des services d'accompagnement* », déclarait sur Arte, en janvier 2018<sup>664</sup>, la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées, Sophie Cluzel, encourageant la désinstitutionnalisation du handicap et la transformation de l'offre médico-sociale française, en prenant l'exemple de la Suède, où les personnes sont depuis très longtemps, incluses dans la société.

Sur le terrain, les associations constatent cette influence des pouvoirs publics vers des offres inclusives, notamment avec le CPOM comme outil de cette désinstitutionnalisation du handicap : « *Quand vous gérez des CPOM pour l'ARS avec des dialogues de gestion, toute la pertinence aussi pour les tutelles, c'est de pouvoir influencer un déploiement d'une offre par validation, en donnant, soit des extensions de places importantes, soit des nouvelles autorisations, etc. pour lesquelles il n'y aurait pas d'enveloppes supplémentaires [...] mais qui seraient juste du coup, un redéploiement d'excédents, ou alors, un redéploiement d'offres. Par exemple, des fermetures de places, remplacer des hébergements complets par de l'hôpital de jour ou de l'accueil de jour, par exemple pour prendre en compte le virage ambulatoire. On revient toujours à cette histoire d'inclusion. On est là-dedans. Pour rappel, une personne de l'ONU [...] avait mis en garde, la France, sur le caractère non inclusif de la plupart des*

---

<sup>663</sup> ENT30-16-23.

<sup>664</sup> <https://www.faire-face.fr/2018/01/29/etablissements-personnes-handicapees-sophie-cluzel-veut-desinstitutionnaliser/> page consultée le 30 avril 2021.

établissements. [...]. Alors, on ne fermera pas tous les IME. C'est évident, mais il faut qu'on pense très certainement différemment l'accompagnement en termes d'inclusion où l'Adapei est aussi sur ce champ-là. On est aussi sur un redéploiement des moyens, pour se dire, comment on peut réinvestir la ville, la cité pour que les personnes ne soient plus du tout enfermées. [...]. Mais il y a encore une évolution, une phase d'évolution à porter par rapport à ça. Donc ça, c'est pas mal de réflexions sur la *gouvernance* »<sup>665</sup>. Mais les acteurs associatifs dénoncent cette poussée de désinstitutionalisation qui gagne sans exception, l'ensemble des secteurs d'activité de l'action sociale, sommés de changer de paradigme, un « *virage inclusif* » des personnes handicapées par ici, un « *virage domiciliaire* » des personnes âgées, par-là, qui peut entraîner l'adoption de « *l'inclusive washing* ». A l'image du *green washing* dans les pratiques de RSE, cette méthode consiste en un changement de vocabulaire et de symboles plus que de pratiques en général<sup>666</sup>. Ainsi, on ne parle plus de filières mais de parcours et de nouveaux métiers de coordination de parcours émergent ; on ne parle plus de places mais de prestations ou solutions, on emploie dispositifs d'accompagnement pour désigner les établissements et services ; un regroupement de services devient une plateforme de services ; en gros, les pratiques existantes et ressemblantes sont rebaptisées pour se légitimer dans l'idée qu'on fait quelque chose. Nous espérons que l'idéal que se font nombre d'associations gestionnaires de la société inclusive<sup>667</sup> et de l'inclusion des personnes handicapées va bien au-delà de ce changement de vocabulaires et de symboles. En tout cas, sur le plan institutionnel, pour envisager cette désinstitutionalisation du handicap, encore faudrait-il qu'un cadre favorable à sa mise en œuvre existe véritablement.

## 2.5. Une organisation étatique non optimale : ministère des Solidarités et de la Santé vs ministère de l'Éducation nationale

L'Adapei de Loire-Atlantique entend « *transformer l'offre au service de l'inclusion des personnes dans la société et du développement des dispositifs de droit commun, en milieu scolaire, professionnel et en matière de logement* »<sup>668</sup>. Or, il se trouve qu'en matière de scolarisation, un véritable problème se pose et mérite que l'on s'y penche dans le cadre d'une thèse en sociologie ou dans les sciences de l'éducation, par exemple. Parce qu'il perdure depuis les prémices de l'institutionnalisation du secteur du handicap, ce problème d'une organisation étatique non optimale est fait de tiraillements et d'incohérences entre deux ministères qui doivent pourtant, coopérer : le ministère des Solidarités et

---

<sup>665</sup> ENT16-5-1.

<sup>666</sup> Dans une tribune « Le modèle inclusif, juste des mots » en date du 01/09/2021 dans la revue professionnelle *Directions*, l'ingénieur social Gautherot, en représente plus d'un. La tribune est disponible via ce lien : [Tribune : « Le modèle inclusif, juste des mots ? » - Piloter - Directions.fr](#)

<sup>667</sup> Sur la société inclusive, voir par exemple, l'ouvrage de l'anthropologue des situations de handicap (Gardou, 2012), *La société inclusive, parlons-en ! Il n'y a pas de vie minuscule*, Editions Eres. Pour la vision de l'Adapei de Loire-Atlantique sur la société inclusive, voir le numéro 44 du magazine Papillonnages de juin 2016, à l'annexe 5.

<sup>668</sup> Article 3 du CPOM Tripartite 2019-2023 entre l'Adapei de Loire-Atlantique, l'ARS et le Conseil Départemental.

de la Santé, ministère tutelle du secteur médico-social du handicap et le ministère de l'Education nationale.

En effet, la scolarisation des enfants en situation de handicap a été marquée par différentes logiques, allant de l'exclusion à la séparation, et plus récemment, de l'intégration à l'inclusion (Devetter et al., 2019, p. 102). L'article 19 de la loi de 2005 fixant le droit de ces enfants à une scolarité dans le droit commun (dans l'établissement scolaire en proximité de leur domicile), le nombre d'élèves en situation de handicap est passé de 118 000 en 2006 à 340 000 élèves en 2018 pour un budget de 2,4 milliards d'euros en 2019, selon un rapport du ministère de l'Education Nationale. Ce rapport indique également que : « *l'Ecole inclusive vise à assurer une scolarisation de qualité pour tous les élèves de la maternelle au lycée par la prise en compte de leurs singularités et de leurs besoins éducatifs particuliers* »<sup>669</sup>. Loin de ces belles paroles, la réalité du terrain indique tout autre chose et les tensions entre ces deux secteurs remontent aux différentes périodes marquantes de la scolarisation des enfants en situation de handicap (Devetter et al., 2019, p. 102-106) :

- Une première période (fin XIX<sup>ème</sup>- milieu XX<sup>ème</sup> siècle) est caractérisée par : la création en 1884 de certificats d'aptitude à l'enseignement des sourds-muets, la mise en place de classes de perfectionnement en 1909, de la scolarisation obligatoire pour les enfants « arriérés et instables » et du certificat d'aptitude à l'enseignement des enfants arriérés (CAEA) ; la mesure du quotient intellectuel des enfants pour déterminer l'orientation du lieu d'enseignement, de 1916 jusqu'à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle. Globalement marquée par une logique d'exclusion, cette première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle a été à l'origine des premières créations d'associations de parents ;
- Une deuxième période (1950-1975), qualifiée de logique de séparation, est caractérisée par la création de la fonction d'éducation scolaire pour les associations gestionnaires et l'obtention de mise à disposition par l'Education Nationale de postes d'enseignants spécialisés publics ou privés pour les unités d'enseignement internes de leurs IME, parfois source de conflit entre les associations et leur personnel éducatif ;
- Une troisième période (1975-2005) s'inscrit dans une logique d'intégration, avec l'obligation de scolarisation via une éducation ordinaire ou spécialisée (articles 4 et 5 de la loi d'orientation du 30 juin 1975), l'affirmation d'une volonté d'accueillir, les enfants et adolescents, de préférence, dans des classes ordinaires ou relevant du ministère de l'Education nationale qui avait la responsabilité de la mise en œuvre de cette politique. Au cours des années 1990, les associations militaient, quant à elles, pour la création de classes d'intégration scolaire (CLIS en

---

<sup>669</sup> Ministère de l'Education nationale, *Pour une rentrée pleinement inclusive en 2019*, Publication de la DEPP.

1991, UPI en 1995)<sup>670</sup> dans les écoles ordinaires ; laissant poindre avec la période précédente, des tensions entre l'Education nationale, les éducateurs spécialisés et les orientations voulues par les associations gestionnaires (création de CLIS et dérivés).

La période actuelle, celle de la logique d'inclusion, est impulsée par la loi de 2005 ouvrant droit à des heures d'auxiliaire de vie scolaire (AVS désormais, accompagnant d'élève en situation de handicap (AESH) depuis la rentrée de septembre 2019) ou d'accompagnement par un SESSAD. Ces notifications MDPH s'imposent à l'Education nationale (EN) et aux associations, mais pas aux familles qui peuvent choisir le droit commun (inscription dans l'établissement de référence), choix que feront de nombreux parents, jugeant l'IME moins attractif. Perçu comme accueillant les enfants aux formes de handicaps sévères que l'Education nationale ne peut accueillir ou qui ont eu un parcours « ULIS » défailant, « l'IME qui a été à l'origine de la création du mouvement associatif dans le domaine du handicap est devenu pour un nombre croissant de parents une orientation par défaut de moins en moins acceptée parce que trop coupée du monde ordinaire »<sup>671</sup>. Pour autant, les listes d'attente des associations gestionnaires ne désemploient pas. L'Adapei de Loire-Atlantique compte sur sa liste d'attente en 2019, 1500 personnes dont 435 en IME et 51 en SESSAD alors qu'elle doit transformer son offre d'accompagnement pour aller vers une logique de plateforme, de service, d'inclusion. Situation que dénonce l'association : « sous couvert d'évolution inclusive, force est de constater que les augmentations de budget ne sont pas en corrélation avec les notifications MDPH des personnes. Au nom d'une démarche inclusive, très beau projet de société, malgré le travail intense que nous menons pour développer des solutions alliant compétences du médico-social et compétences de la société civile (école, sanitaire, entreprise, sports, loisirs...), nous faisons face, en fait, à un retrait de la protection sociale, qu'en qualité d'association de parents, au niveau local comme au niveau national, avec l'Unapei, nous dénonçons » (PV AG du 7 juin 2019, p.4 et 6). Tout ceci pose un sérieux problème de mise en cohérence des options politiques entre ces deux ministères.

En revanche, la voie ouverte pour l'inclusion scolaire des jeunes accueillir en IME, par les unités d'enseignement externalisées (UEE) avec l'arrêté du 2 avril 2009, permet de mettre en œuvre pour eux, un dispositif d'accompagnement médico-social externalisé dans un établissement scolaire à tous les niveaux d'enseignement (élémentaire, primaire, collège, lycée), selon Bergeron et Eideliman (2018)<sup>672</sup>. Les associations investissent ce dispositif, encouragées par les autorités de tarification qui

---

<sup>670</sup> CLIS : Classes d'intégration scolaire en école élémentaire et maternelle ; UPI : Unités pédagogiques d'intégration pour le cycle « Collège ».

<sup>671</sup> Devetter et al. (2019, p. 106).

<sup>672</sup> Leur enquête ES-Handicap DREES (2014) indique à ce titre, une progression de la scolarisation en milieu ordinaire des enfants, constatant que 4% d'enfants d'IME bénéficient, en 2014, d'un enseignement ordinaire contre quasiment aucun en 2010, par transfert de la scolarité dans une unité d'enseignement interne à l'IME vers un enseignement ordinaire (par exemple, via un partenariat avec une école ordinaire voisine) ou vers une

ne financent plus de création de places en IME voire très peu (pour gérer les situations complexes de jeunes, dans le cadre de la démarche RAPT)<sup>673</sup>, au profit des SESSAD qui accompagnent majoritairement des enfants scolarisés en classe d'inclusion (51%), voire en classe ordinaire (43% en 2014)<sup>674</sup>. L'ARS Pays de la Loire avait ainsi accompagné la transformation de l'offre du secteur « Enfance » du territoire « Agglomération nantaise » de l'Adapei, en autorisant la fusion des agréments des établissements « pour mieux faire territoire » (cf. chapitre 5), avec l'objectif, à terme, de « *fermer trois IME [de ce territoire] pour mettre les enfants en unités externalisées à l'école ou en SESSAD* »<sup>675</sup>. Les UEE, sorte d'IME « hors les murs », et d'entre-deux entre les IME et l'école ordinaire, intéressent tant les parents à la recherche de scolarisation inclusive, que les pouvoirs publics. Le rapport 2019 conjoint du ministère de l'Éducation nationale et de la secrétaire d'état chargée des personnes handicapées, précédemment cité, fixe, comme sixième axe du plan de transformation de *l'École inclusive*, la structuration de la coopération entre les professionnels de l'Éducation nationale et du secteur médico-social dans les établissements scolaires, avec comme objectif, le doublement des UEE du secteur médico-social, d'ici à 2022. Entre septembre 2014 et janvier 2019, l'Adapei a mis en place 10 « UEE » à tous les niveaux (maternel, élémentaire, collège, lycée) dans l'agglomération nantaise. Elle souhaite en poursuivre le développement tout en essayant de maintenir les places d'IME<sup>676</sup> alors que la rapporteure spéciale de l'ONU (rapport 2019, *op cit.*) : « *demande instamment à la France de fermer les établissements médico-sociaux existants afin de permettre à tous les enfants handicapés d'être scolarisés dans des établissements ordinaires et de bénéficier de l'aide appropriée. Elle la prie également de placer toutes les ressources financières et humaines consacrées à l'éducation des enfants handicapés sous la seule responsabilité du **Ministère de l'éducation nationale*** ». Or, il reste du chemin pour en arriver là puisque la coopération entre l'Éducation nationale et le secteur médico-social sur le terrain, semble difficile, tant dans l'octroi de postes d'enseignants spécialisés pour les IME que dans le nouvel environnement d'installation d'UEE dans les établissements scolaires, chacun tirant la couverture de son côté pour justifier les insuffisances de l'autre alors que l'ombre de l'héritage de Vichy plane toujours sur les rapports entre ces deux secteurs.

Lors d'une réunion en janvier 2019<sup>677</sup> avec l'inspecteur d'académie de la Loire-Atlantique, ce dernier faisait état d'enfants dits « inadaptés » à l'école, apprenant sans détour à l'association, que « 200

---

unité d'enseignement externalisée (UEE) dans un établissement scolaire (c'est-à-dire, une unité d'enseignement venant de l'IME mais implantée dans une école ordinaire).

<sup>673</sup> Le PV CA du 21 septembre 2017 mentionne que l'Adapei a obtenu 6 places à l'IME d'Ancenis, l'IME de Vallet et l'IME des Sorinières, dans le cadre de la démarche RAPT, pour un budget de 360 000 € pour l'accueil de 4 personnes.

<sup>674</sup> Bergeron et Eideliman (2018).

<sup>675</sup> ENT9-5-18.

<sup>676</sup> CR Bureau du 18 octobre 2018 (voir point CPOM).

<sup>677</sup> CR Bureau du 17 janvier 2019.

*enfants minimum, actuellement scolarisés à l'école ordinaire, dont l'orientation est IME (ou ITEP), sont en souffrance (sans soin notamment) à l'école, mettent à mal les équipes d'enseignants et font l'objet de rejets et plaintes des « autres » familles. Il a dû en déscolariser 15 l'an dernier. A son avis, certains enfants ne peuvent pas être dans l'école. Et ce, quel que soit le soutien ESMS au sein de l'école ». Ce qui n'est « ni la position politique des Ministères concernés (EN et Handicap), ni celle des associations de familles ». L'inspecteur d'académie proposait alors à l'Adapei, un « échange » à moyens constants entre ces enfants « inadaptés » à l'école et d'autres en IME qui auraient leur place à l'Education Nationale. Ce qui est profondément scandaleux, 14 ans après la loi de 2005 ouvrant droit à une scolarisation dans le droit commun et en 2019, un plan conjoint EN et secrétariat d'Etat chargé du handicap, pour la transformation de l'Ecole inclusive. Malheureusement de nombreux enfants sont encore poussés vers la sortie, parce qu'en grande difficulté et peut-être brisés par ce passage d'instruction, censé construire leur personnalité. Le « #jaipasecole »<sup>678</sup>, de l'Unapei et ses partenaires associatifs recense à chaque rentrée scolaire sur une plateforme dédiée, de nombreux témoignages de parents sans solution scolaire adaptée pour leurs milliers d'enfants exclus des bancs de l'école : pas ou peu de place en école ordinaire ou spécialisée, accueil par défaut, scolarisation inadaptée ou quasi-inexistante ; prouvant que nous sommes loin des « belles promesses » d'inclusion scolaire.*

*Aussi, les moyens manquent : « l'inadaptation de l'école pour certains (sur stimulation, niveau cognitif, comportement et relations sociales problématiques, violences) [est un fait] parce que les écosystèmes, fonctionnements et règlements institutionnels de l'Education Nationale, voire des ESMS entrent en conflit. L'expertise du médico-social n'est pas entendue. Ainsi, il est question de demandes de paramédicaux de la part de l'EN [Education Nationale], mais pas d'éducation spécialisée, qui, selon [l'inspecteur d'académie] n'a pas de conseils à donner à leurs enseignants, « qui savent faire ». La difficile mutualisation des compétences du médico-social et de celles de l'Education Nationale n'a été évoquée que sous cet angle »<sup>679</sup>. De plus, au niveau national, les discussions sont compliquées, les récents pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) de l'EN<sup>680</sup> alimentés exclusivement d'AESH, intégreront peu de professionnels du médico-social parce que l'Education nationale voudrait conserver les compétences éducatives des ESMS (hors paramédical) alors que son personnel « enseignants et AESH » manque de formations. « Mais à ce jour, force est de constater que les 60*

---

<sup>678</sup> <https://marentree.org/>

<sup>679</sup> CR Bureau du 17 janvier 2019.

<sup>680</sup> Selon le rapport de l'Education Nationale (2019) que nous citons, les PIAL facilitent la gestion des personnels d'accompagnement humain pour répondre aux besoins des élèves en situation de handicap. Ils ont trois objectifs : « un accompagnement défini au plus près des besoins pédagogiques de chaque élève en situation de handicap, plus de réactivité et plus de flexibilité dans l'organisation de l'accompagnement humain dans les établissements scolaires et les écoles ; une professionnalisation des accompagnants et une amélioration de leurs conditions de travail ».

*heures prévues de formation des AESH sont notoirement insuffisantes pour assurer la qualité des interventions. Sur le terrain on sent également cette tension au niveau des UEE (voir rencontre avec l'inspecteur d'académie). Au niveau gouvernemental, cette forme d'accompagnement et de scolarisation est jugée insuffisamment inclusive et est peu soutenue par l'EN (voir la difficulté que nous avons à les ouvrir) »<sup>681</sup>.*

Dans ce paysage de l'inclusion scolaire et de tensions entre les deux secteurs, pourrait-on espérer un jour, une véritable coopération pour s'avancer vers une scolarisation en milieu ordinaire, construite par les deux acteurs ? Il faudrait pour cela, lever les freins aux réticences du corps enseignant, s'avancer vers un véritable binôme « Enseignant-AESH » dûment formé, avec en soutien, les professionnels des ESMS. Un binôme comme on en trouve, dans les classes maternelles par exemple, où un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) seconde l'enseignant, à la fois sur le plan matériel et éducatif. Outre la formation, les conditions de recrutement des AESH constituent également un frein à la présence d'un accompagnant dédié à chaque enfant handicapé. Des contrats précaires, renouvelés jusqu'à ce qu'il ne soit plus juridiquement possible de les reconduire, font que les candidatures d'AESH ne se bousculent pas, laissant sur le bord de la route, des enfants en situation de handicap.

Les pays scandinaves sont souvent cités comme des cas exemplaires de la désinstitutionalisation du handicap, la Suède par exemple, mentionnée par la secrétaire d'Etat aux personnes handicapées. Les associations s'intéressent aussi à ces modèles. En Norvège par exemple, le handicap est davantage perçu comme ouvrant à des droits et non des compensations, le pays ayant effectué sa désinstitutionalisation depuis les années 1970. Du retour d'un voyage d'études, en Norvège, présidente et DG de l'Adapei 44 ressortent les enseignements suivants : financement par les communes, de « droits en nature » pour les personnes reconnues comme handicapées, habitat inclusif, mode d'hébergement des adultes ; inexistence d'associations gestionnaires (rôle joué par les communes mais présence d'ONG et d'associations de défense des droits). L'inclusion des enfants dans les classes ordinaires y est une réalité, avec autant d'enseignants que d'accompagnants type AESH (10 professeurs et 15 AESH, pour 25 enfants très handicapés (polyhandicap et autisme sévère)). Les conditions matérielles et un environnement s'adaptant au handicap constituent aussi les atouts du succès de leur inclusion (pictogramme dans toute l'école, locaux vastes avec des espaces dédiés aux interventions individuelles, apprentissage à tous les enfants sans exception, de modes de communication alternatifs...)<sup>682</sup>.

---

<sup>681</sup> CR Bureau du 28 février 2019.

<sup>682</sup> CR Bureau du 03 octobre 2019.

Tant que ces deux ministères ne régleront pas leurs conflits internes pour une coopération efficace, l'école inclusive appelée de leurs vœux à tous, ne sera que chimère et malheureusement, source de grande souffrance pour les enfants, adolescents en situation de handicap. Une recherche approfondie sur le sujet pourrait répondre à la problématique transverse de nos travaux, celle de l'accompagnement des personnes handicapées et participer à la gouvernance des politiques médico-sociales du handicap.

Par ailleurs, pour rester dans ces enjeux de désinstitutionalisation, d'autres voies de recherche futures peuvent s'ouvrir sur les questions de l'âge et du vieillissement de la population et plus particulièrement, des adultes handicapés puisqu'une transformation de l'offre d'hébergement des associations s'opère déjà vers de l'habitat inclusif. Destiné aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap, l'habitat inclusif est un logement ordinaire dans un environnement partagé et aménagé pour permettre la vie individuelle de chaque habitant et leur vie sociale et partagée, le « vivre ensemble ». Son financement s'effectue essentiellement, par mutualisation des PCH. Modèle en développement, il constitue une offre alternative au logement autonome ou à l'accueil en établissement et peut être élaboré par divers partenaires (bailleurs sociaux, associations, collectivités territoriales, services d'aide à domicile, EHPAD ...) <sup>683</sup>. L'habitat inclusif ouvre ainsi la voie à d'amples coopérations pour investir la cité et l'habitat. Un exemple en est, la SCIC HAPI'Coop lancée, en octobre 2020 par l'Adapei et regroupant 25 coopérateurs composés d'associations du secteur médico-social, de l'aide à domicile, d'associations de lutte contre l'exclusion, de bailleurs sociaux, de citoyens, de familles... Coopérative d'Habitat Accompagné Partagé et Inclusif (HAPI'Coop), son objet est de développer des solutions d'habitats pour les personnes vulnérables avec une gouvernance partagée entre les futurs habitants, leurs proches, les partenaires et les salariés <sup>684</sup>.

## 2.6. Décalage entre territoire administratif et territoire métier

Nous observons dans nos données de terrain, un décalage entre le territoire administratif des pouvoirs publics et le territoire métier (entendu ici au sens de l'activité gestionnaire de l'Adapei). Ce problème mériterait d'être davantage examiné dans l'analyse des rapports entre associations et pouvoirs publics dans la mesure où il rend compte des incompréhensions, des aléas et/ou incertitudes qu'il faut gérer dans la co-gouvernance territorialisée du handicap. Pour montrer la pertinence de cette question à creuser, prenons l'exemple de la situation des jeunes relevant de l'amendement Creton, source de tensions entre l'Adapei et le Conseil Général ou Conseil départemental de Loire-Atlantique, selon les époques. L'article 22 de la loi du 13 janvier 1989 dit « amendement Creton » autorise le maintien de

---

<sup>683</sup> (CNSA, 2017c), *Guide de l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées*, Novembre 2017, 69 p.

<sup>684</sup> <https://www.adapei44.fr/hapicoop-prend-son-envol/> page consultée le 30 avril 2021.

jeunes adultes handicapés accueillis dans des établissements et services médico-sociaux pour enfants, dans l'attente d'une place dans un établissement pour adultes. L'accueil « *peut être prolongé au-delà de l'âge de 20 ans ou, si l'âge limite pour lequel l'établissement est agréé est supérieur, au-delà de cet âge dans l'attente de l'intervention d'une solution adaptée* » (Irace & Roy, 2016). Depuis la mise en place de cette mesure, le nombre de jeunes relevant de l'amendement Creton est en constante augmentation dans les IME. Au niveau national, 3000 jeunes étaient concernés en 2001 ; ils étaient environ 5000 en 2006 ; un peu plus en 2010 et près de 6000 en 2014, selon les données à différentes périodes de la DREES<sup>685</sup>. A l'échelle de la Loire-Atlantique, 120 jeunes avec des orientations en ESAT, FDV, FAM et MAS sont concernés en août 2019 (tableau 45). Ils sont maintenus au sein d'IME très majoritairement, de 8 associations gestionnaires du département dont l'Adapei, qui compte à elle seule, 58 jeunes sur les 120, et ce dans 7 de ses IME.

**Tableau 45 : Nombre, âge et inscriptions des jeunes en amendement Creton par type d'orientation**

	FDV	FAM	MAS	ESAT
Nombre de jeunes Creton	29	28	20	43
Moyenne d'âge	21,6	22,3	22,3	20,7
Age maximum	24,2	30,1	28	24,3
Nombre d'inscrits sur liste d'attente	15	20	16	24

**Source :** Rapport du comité technique « Transformation de l'offre » en Loire-Atlantique.

La plupart de ces jeunes, ayant des orientations pour des établissements pour adultes (FDV, FAH, FAM pour la partie « hébergement »), ils relèvent de la compétence tarifaire du département. Mais deux visions de la gestion des situations Creton s'affrontent. Suivant la logique de l'Adapei, si le département peut financer le maintien des jeunes « Creton » dans les IME, elle peut alors créer des places pérennes ou à défaut, envisager des solutions temporaires intermédiaires, par redéploiement de ce budget de maintien des jeunes. Le département oppose à l'association, l'argument que les créations de places nécessitent anticipation et programmation, ce que le turn-over de ces jeunes « Creton » rend difficile, malgré une volonté manifeste de redéployer fortement les lignes budgétaires Creton vers des solutions pour ces jeunes : « *On a de toute façon, une orientation très forte de redéploiement de la ligne Creton. [...], d'ailleurs, c'est un discours que porte effectivement beaucoup le DG de l'Adapei 44 et c'est bien logique de dire que puisque le Département paie des IME, autant créer des places pour établissements pour adultes. Cependant, ça nécessite quand même une programmation et une anticipation. Et puis, créer une place pour établissement pour adultes [...] engage dans une durée aussi. On n'autorise pas pour 3 ans, 4 ans, [...] ; enfin, on autorise pour toujours* »

<sup>685</sup> Irace et Roy (2016).

*quelque part, en général pour 15 ans [...]. Les jeunes en aménagement Creton, c'est, quelques mois, un ou deux ans, si c'est long. [...] il y a quand même un turn-over qui se fait. Quand on crée une place, ... on augmente l'offre et du coup, elle est pérenne. [...]. Mais effectivement, notre difficulté, c'est d'anticiper, de créer des places, au fur et à mesure que des jeunes en situation d'aménagement Creton arrivent parce que c'est aussi permanent. Donc, c'est pas quelque chose qui peut être aussi naturellement fait que cela »<sup>686</sup>.*

Le Conseil Départemental défend sa gestion des aménagements Creton, invoquant un système de facturation complexe et des promesses d'assouplissement nationales non tenues : « *Pour compléter sur les jeunes en aménagement Creton, je dirais trois choses. (1) D'abord, on est obligé d'intervenir dans un cadre légal et réglementaire qui est quand même assez rigide. C'est-à-dire qu'en fait, quand il y a des jeunes en aménagement Creton, ils sont facturés au département, sur la base de textes réglementaires et circulaires. C'est vrai qu'à un moment donné, quand il y avait eu la conférence nationale du handicap, [...], il y a eu des pistes qui avaient été évoquées d'une très grande simplification et de dire, ben du coup, on laisserait le département et les gestionnaires voir comment ils financent une ligne Creton. En fait, ça, ce n'est jamais venu. Donc, on est toujours sur le système de la facturation. Parce que, est en jeu, un gestionnaire, l'ARS dans le financement des IME et nous. [...] le cadre légal et réglementaire n'est pas évident à bouger »<sup>687</sup>. Pour autant, « *la deuxième chose, ça n'a pas empêché le département depuis plusieurs années et sur la base, d'ailleurs, d'un projet qui avait été fait par l'Adapei, d'être dans une logique de création de places. Alors, ça c'était à une époque où on avait beaucoup de jeunes en aménagement Creton. Et du coup, création de places, ça fait partie de la politique publique du département de Loire-Atlantique* <sup>688</sup> ». Même si depuis la mise en place du CPOM Tripartite (2019-2023), les trois acteurs en jeu, coopèrent davantage dans la gestion des situations « Creton », il n'en demeure pas moins utile d'approfondir les conséquences de ce décalage entre les échelles de territoire sur la gouvernance des associations et plus largement, des politiques du handicap ; aussi, en termes de temporalités différentes dans lesquelles ces acteurs évoluent. De plus, il serait intéressant d'élargir notre recherche aux autres départements de la région des Pays de la Loire pour une analyse comparée des approches territoriales plus spécifiquement, et de manière élargie, aux autres associations de la région, affiliées à l'Unapei. Il pourrait aussi s'agir dans ce cadre, d'examiner les trajectoires de gouvernance des associations du réseau (sur les Adapei par exemple, modèle historique de gouvernance parentale dont les dynamiques ont évolué) pour analyser si le modèle qui s'en dégage, se rapproche du nôtre ou s'en éloigne (points convergents et divergents).*

---

<sup>686</sup> ENT25-9-11.

<sup>687</sup> ENT25-9-32.

<sup>688</sup> ENT25-9-32.



## Bibliographie

- Afchain, J. (2001). *Les associations d'action sociale : Outils d'analyse et d'intervention*. Dunod.
- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1972). Production, information costs, and economic organization. *The American economic review*, 62(5), 777-795.
- Alcoléa, A.-M., Baldelli, B., & Gilbert, Y. (2016). Introduction. *Sciences & Actions Sociales*, N° 4(2), 1-9. <https://doi.org/10.3917/sas.004.0001>.
- Alcoléa-Bureth, A.-M. (2019). Nécessité pour les associations de penser la transformation sociale de leur gouvernance. *Le sociographe*, n°66(2), 39. <https://doi.org/10.3917/graph.066.0039>.
- Allard-Poesi, F. (2003). Coder les données. In *Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative* (p. 245-290). Caen: Editions EMS.
- Allard-Poesi, F., & Maréchal, G. (2014). Construction de l'objet de la recherche. In *Méthodes de recherche en management* (p. 48-76). 4<sup>ème</sup> édition, Dunod.
- Allard-Poesi, F., & Perret, V. (2003). La recherche-action. In *Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative* (p. 85-132). Caen: Editions EMS.
- Allard-Poesi, F., & Perret, V. (2014). Chapitre 1. Fondements épistémologiques de la recherche. In *Méthodes de recherche en management* (p. 14-46). 4<sup>ème</sup> édition, Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.thiet.2014.01.0014>
- Alphandéry, P., & Bergues, M. (2004). Territoires en questions : Pratiques des lieux, usages d'un mot. *Ethnologie française*, 34(1), 5. <https://doi.org/10.3917/ethn.041.0005>
- Amar, A., & Berthier, L. (2007). Le nouveau management public : Avantages et limites. *Gestion et management publics*, 5, 1-14.
- Amblard, C. (2012). Coopération et regroupement des associations : Aspects juridiques et fiscaux. *Revue internationale de l'économie sociale : Recma*, 326, 64. <https://doi.org/10.7202/1016869ar>
- ANAP. (2013). *Le secteur médico-social. Comprendre pour agir mieux*. 128p.
- Ancet, P. (2011). Situation de handicap et normes sociales. *Le Carnet PSY*, 9, 29-31.
- Aoki, M. (1984). *The co-operative game theory of the firm*. Oxford University Press, USA.
- Archambault, E. (2017). L'appréhension statistique de l'économie sociale et solidaire. In *Economie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3<sup>ème</sup> secteur* (p. 265-300). De Boeck Supérieur.
- Archambault, E., & Kaminski, P. (2004). Vers un compte satellite des institutions sans but lucratif en France. *Revue Internationale de l'Economie Sociale*, 83(293 et 294), 10-23.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.

- Artis, A., Demoustier, D., & Puissant, E. (2009). Le rôle de l'économie sociale et solidaire dans les territoires : Six études de cas comparées. *Revue internationale de l'économie sociale : Recma*, 314, 18. <https://doi.org/10.7202/1020962ar>
- Artis, A., Roger, B., & Rousselière, D. (2020). Facteurs d'implantation de l'ESS dans les territoires : Proposition pour une nouvelle modélisation. *RECMA*, 358(4), 53-71. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/recma.358.0053>
- Autès, M. (1995). Les sens du territoire. *Recherches et Prévisions*, 39(1), 57-71. <https://doi.org/10.3406/caf.1995.1680>
- Avare, P., & Eynaud, P. (2008). L'autorégulation des associations faisant appel public aux dons. In *La gouvernance des associations. Economie, Sociologie, gestion* (p. 151-171). Editions Érès. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/eres.lavil.2008.01.0153>
- Avare, P., & Sponem, S. (2008). Le managérialisme et les associations. In *La gouvernance des associations. Economie, Sociologie, gestion* (p. 111-129). Editions Érès. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/eres.lavil.2008.01.0111>
- Avenier, M.-J. (2009). Franchir un fossé réputé infranchissable : Construire des savoirs scientifiques pertinents pour la pratique. *Management Avenir*, 10, 188-206.
- Avenier, M.-J., & Gavard-Perret, M.-L. (2018). Inscrire son projet de recherche dans un cadre épistémologique. In *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion. Réussir son mémoire ou sa thèse* (p. 5-52). 3ème édition, Pearson.
- Bacqué, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y. (Éds.). (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative : Une perspective comparative*. La Découverte.
- Baron, C. (2003). La gouvernance : Débats autour d'un concept polysémique. *Droit et société*, 2, 329-349.
- Bartoli, A. (1997). *Le management dans les organisations publiques*, 1<sup>ère</sup> édition, Paris, Dunod.
- Baruel-Bernicot, S. (2015). Coopération interassociative et mutualisation : Une expérience innovante dans le secteur médico-social. In *La gouvernance entre diversité et normalisation* (p. 109-121). Juris éditions, Dalloz.
- Bastide, L., Ferraton, C., & Vallade, D. (2015). Économie sociale et solidaire et territoires. Quelles spécificités ? Etude de cas sur les zones d'emploi du Languedoc-Roussillon. In *Entreprises solidaires : L'économie sociale et solidaire en question(s)* (p. 109-119). Presses universitaires de Rennes. <http://books.openedition.org/pur/57978>
- Batifoulier, F., & Noble, F. (2005). *Fonction de direction et gouvernance dans les associations d'action sociale*. Dunod.

- Baumard, P., Donada, C., Ibert, J., & Xuereb, J.-M. (2014). Chapitre 9. La collecte des données et la gestion de leurs sources. In *Méthodes de recherche en management* (p. 261-296). 4<sup>ème</sup> édition, Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.thiet.2014.01.0261>
- Bazin, C., Duros, M., Dufour, M., Prevostat, G., Fauritte, J., & Malet, J. (2020). *La France associative en mouvement* (18ème). Recherches & Solidarités.
- Beitone, A. (2010). Biens publics, biens collectifs, Pour tenter d'en finir avec une confusion de vocabulaire. *Revue du MAUSS permanente*, 27, 1-14.
- Béji-Bécheur, A., Codello, P., & Château Terrisse, P. (2018). *GESS, gestion des entreprises sociales et solidaires*. Éditions EMS.
- Bellaoui, N., & Lamy, M. (2015). Les associations, lieu de réinvention du travail ? *Mouvements*, 1, 71-76.
- Ben-Ner, A., & Van Hoomissen, T. (1991). Nonprofits in the mixed economy: A demand and supply analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62(4), 519-550.
- Ben-Ner, A., & Van Hoomissen, T. (1994). The governance of nonprofit organizations: Law and public policy. *Nonprofit Management and Leadership*, 4(4), 393-414.
- Bergeron, T., & Eideliman, J.-S. (2018). *Les personnes accueillies dans les établissements et services médico-sociaux pour enfants ou adultes handicapés en 2014. Résultats de l'enquête ES-Handicap 2014*.
- Berle, A. A., & Means, G. C. (1932). *The Modern Corporation and Private Property*. New York : Commerce Clearing House, New York: The Macmillan Company. *SOCIAL SCIENCES*.
- Bernard, M.-J., & Barbosa, S. D. (2016). Résilience et entrepreneuriat : Une approche dynamique et biographique de l'acte d'entreprendre. *M@n@gement*, 19(2), 89-123.
- Bernet, J., Eynaud, P., Maurel, O., & Vercher-Chaptal, C. (2016). *La gestion des associations*. Editions Érès.
- Berry, M. (2000). Diriger des thèses de terrain. *Gérer et comprendre*, 62, 88-97.
- Bessire, D., Chatelin, C., & Onnée, S. (2007). Qu'est-ce qu'une bonne gouvernance ? «*COMPTABILITE ET ENVIRONNEMENT*», CD-Rom.
- Bezes, P., & Musselin, C. (2015). Chapitre 5. Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? In *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* (p. 125-152). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2015.01.0125>
- Bidet, É., Filippi, M., & Richez-Battesti, N. (2019). Repenser l'entreprise de l'ESS à l'aune de la RSE et de la loi Pacte. *Revue internationale de l'économie sociale Recma*, N°353(3), 124. <https://doi.org/10.3917/recma.353.0124>
- Bienne, M. (2004). «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»*. *Le Temps de l'histoire*, 6, 69-91.

- Bioteau, E., Fleuret, S., & Glemain, P. (2013). Dynamiques territoriales de l'économie sociale et solidaire dans les Pays de la Loire. Quels enseignements pour la géographie? *Les Cahiers Nantais*, 2, 31-44.
- Blanc, J. (2008). Responsabilité sociale des entreprises et économie sociale et solidaire : Des relations complexes. *Économies et sociétés*, 42(1), 55-82.
- Bloch-Lainé, F. (1977). Entre l'administration et le marché : Les associations gestionnaires. *Revue d'économie politique*, 87(4), 548-564.
- Bloch-Lainé, F. (1994). Les spécificités méritoires des associations de service social. *Revue internationale de l'économie sociale-Recma*, 251, 275-276.
- Blondiaux, L. (2007). La démocratie participative, sous conditions et malgré tout : Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique. *Mouvements*, 50(2), 118-129. <https://doi.org/10.3917/mouv.050.0118>
- Boncler, J., & Valéau, P. (2010). *Créer et manager une association loi 1901 : Une gestion au service de valeurs éthiques*. De Boeck.
- Bonnafous-Boucher, M., & Dahl Rendtorff, J. (2014). *La théorie des parties prenantes*. La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.bonna.2014.01>
- Bonnet, J., Dejardin, M., & Khelil, N. (2020). Introduction. Le territoire dans la littérature managériale francophone. *Revue d'Economie Regionale Urbaine*, 2, 157-169.
- Borrits, B. (2018). *Au-delà de la propriété : Pour une économie des communs*. La Découverte.
- Bouchard, M. J., Carrière, J., Klein, J.-L., Marceau, S. G., Michard, V., & Saugier, C. (2005). Les repères territoriaux de l'économie sociale. *Chaire de recherche du Canada en économie sociale, Université du Québec à Montréal, Montréal*.
- Boudon, R. (2002). La « rationalité axiologique » : Une notion essentielle pour l'analyse des phénomènes normatifs. *Sociologie et sociétés*, 31(1), 103-117. <https://doi.org/10.7202/001082ar>
- Bouffet, M.-P., & Adapei 44. (2005). *Tous citoyens*. Éd. Sol'air.
- Bouquet, B. (2014). La complexité de la légitimité. *Vie sociale*, 4, 13-23.
- Bouquet, B., Madelin, B., & Nivolle, P. (2007). *Territoires et action sociale*. L'Harmattan. Centre d'études de l'emploi Le Griot-Lise-Cnam.
- Bourgeois, S. (2019). «*La participation des personnes accompagnées à la gouvernance des associations: A quelles conditions peut-elle être effective? Etude de cinq cas d'associations ou de fondations* [Mémoire de Master, IAE de Paris, Université Paris 1].
- Bournois, F., Duval-Hamel, J., & Roussillon, S. (2007). *Comités exécutifs : Voyage au coeur de la dirigeance*. Editions Eyrolles.
- Bousquet, F. (2014). *L'influence du lien personnel entre l'entrepreneur et le territoire sur l'ancrage territorial des PME* [PhD Thesis]. Bordeaux.

- Boutinet, J.-P. (1993). *Psychologie des conduites à projet*, Paris, puf, coll.«. *Que sais-je*.
- Boutinet, J.-P., Desreumaux, A., & Richebé, N. (2011). Le projet dans l'action collective. *Humanisme et Entreprise*, 4, 5-12.
- Bouzoubaa, L. (2009). *Gouvernance et stratégie territoriale : Le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire* [PhD Thesis]. Université Paul Verlaine-Metz.
- Bovaird, T. (2005). La gouvernance publique : Comment maintenir un juste équilibre entre le pouvoir des intervenants dans une société en réseau? *Revue internationale des sciences administratives*, 71(2), 223-235.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance : Indicators, models and methodologies. *International review of administrative sciences*, 69(3), 313-328.
- Bréchet, J.-P., & Desreumaux, A. (2007). Le projet dans l'action collective. In *Quand les associations interrogent les modèles de management* (p. 155-177). Editions L'Harmattan.
- Bréchet, J.-P., & Schieb-Bienfait, N. (2006). Projets et pouvoirs dans les régulations concurrentielles. La question de la morphogenèse d'une filière d'agriculture biologique. *Revue d'économie industrielle*, 113, 9-29.
- Brodiez, A. (2004). *Militants, bénévoles, affiliés, affranchis,... : L'applicabilité historique de travaux sociologiques*. L'Harmattan.
- Brown, W. A. (2005). Exploring the association between board and organizational performance in nonprofit organizations. *Nonprofit management and leadership*, 15(3), 317-339.
- Brunet, R., Ferras, R., & Théry, H. (1993). *Les mots de la géographie : Dictionnaire critique*.
- Bucolo, E., Eynaud, P., & Gardin, L. (2019). *Les modèles socio-économiques associatifs*, *Revue de littérature*, INJEP Notes & rapports/Revue de littérature.
- Bucolo, E., Eynaud, P., & Haeringer, J. (2015). La gouvernance des associations en pratiques. In *La gouvernance des associations entre diversité et normalisation* (p. 43-74). Juris éditions, Dalloz.
- Camberlein, P. (2011). *Le dispositif de l'action sociale et médico-sociale en France-3e édition*. Dunod.
- Capul, M., David, M., Pepin, M.-C., & Pineau, J. (2010). Le secteur de l'« enfance inadaptée. In *L'invention de l'enfance inadaptée. L'exemple de Toulouse Saint-Simon (1950-1975)* (p. 29-77). Toulouse, France: Erès.
- Capul, M., & Pineau, J. (2010). Introduction. In *L'invention de l'enfance inadaptée. L'exemple Toulouse Saint-Simon (1950-1975)* (p. 19-27). Toulouse, France: Erès. <https://doi.org/10.3917/eres.capul.2010.01.0019>
- Carroll, A. B. (1989). *Business and Society : Ethics and Stakeholder Management*. OH, South Western.
- Carroll, A. B., & Näsi, J. (1997). Understanding stakeholder thinking : Themes from a Finnish conference. *Business Ethics: A European Review*, 6(1), 46-51.
- Cassiers, I., & Reman, P. (2007). Ambivalences de l'État-providence. *Informations sociales*, 6, 18-24.

- Chaubaud, D., & Maurand-Valet, A. (2016). Territoire, gouvernance et acteurs : 10 ans après les pôles de compétitivité. *Gestion 2000*, 33(2), 5-14.
- Chandler, A. D. (1994). *Stratégies et structures de l'entreprise*. Ed. d'Organisation.
- Chanlat, J.-F. (2003). L'action publique, l'éthique du bien commun, l'efficacité et l'efficience : Un regard croisé. In Emery Y., Giaouque D., *Sens et paradoxes de l'emploi au XXIe siècle* (p. 13-28). Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Chantal, Y., & Vallerand, R. J. (2000). Construction et validation de l'Echelle de motivation envers l'action bénévole (EMAB). *Society and Leisure*, 23(2), 477-508.
- Chanut-Guieu, C. (2009). La professionnalisation de la fonction de bénévole : Quand l'Etat impulse le changement. *Management Avenir*, 7, 13-30.
- Charreaux, G. (1997). *Le gouvernement des entreprises : Corporate Governance, théories et faits*. Economica Paris.
- Charreaux, G. (2002). L'actionnaire comme apporteur de ressources cognitives. *Revue française de gestion*, 5, 77-107.
- Charreaux, G. (2004). *Les théories de la gouvernance : De la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux*. Université de Bourgogne-CREGO EA7317 Centre de recherches en gestion des organisations.
- Charreaux, G. (2011). *Quelle théorie pour la gouvernance? De la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive et comportementale*. Université de Bourgogne-CREGO EA7317 Centre de recherches en gestion des organisations.
- Charreaux, G., & Schatt, A. (2005). La recherche française en gouvernance d'entreprise : Un panorama. *Cahier du FARGO*, 1050901, 1-38.
- Charreire, S., & Huault, I. (2002). Cohérence épistémologique : Les recherches constructivistes en management revisitées. In *Questions de méthodes en Sciences de Gestion* (p. 297-318). EMS Editions.
- Charreire-Petit, S., & Durieux, F. (2014). Chapitre 3. Explorer et tester : Les deux voies de la recherche: In *Méthodes de recherche en management* (p. 76-104). Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.thiet.2014.01.0076>
- Château-Terrisse, P. (2018). I. Réconcilier les organisations de l'ESS avec les outils de gestion. In *GESS* (p. 19-34). EMS Editions. <https://doi.org/10.3917/ems.bejib.2018.01.0019>
- Chatelain-Ponroy, S., Eynaud, P., & Sponem, S. (2014). *La gouvernance associative : Entre diversité et normalisation*. ECS.
- Chatelin-Ertur, C., & Nicolas, E. (2011). Gouvernance et décision : Proposition d'une typologie des styles de gouvernance des organisations. *La Revue des Sciences de Gestion*, 251(5), 131-144. <https://doi.org/10.3917/rsg.251.0131>
- Chauvière, M. (2007). *Trop de gestion tue le social : Essai sur une discrète chalandisation*. Découverte.

- Chauvière, M. (2008). Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation. *Pensée plurielle*, 1, 135-138.
- Chauvière, M. (2009a). *Enfance inadaptée : L'héritage de Vichy. Suivi de l'efficace des années quarante*. Editions L'Harmattan.
- Chauvière, M. (2009b). Qu'est-ce que la « chalandisation » ? *Informations sociales*, n° 152(2), 128-134. <https://doi.org/10.3917/inso.152.0128>
- Chauvière, M., & Duriez, B. (1995). Droit au logement contre droit de propriété. Les squatters dans la crise du logement. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 66(1), 88-95.
- Cheroutre, M.-T. (1989). *L'essor et l'avenir du bénévolat, facteur d'amélioration de la qualité de la vie : Séances des 13 et 14 juin 1989, [Conseil Économique et Social]*. Dir. des Journaux officiels.
- Chevalier, V., & Fleuriel, S. (2008). Travail bénévole et marché du travail sportif. *Les Mondes du travail*, 5, 67-79.
- Chevallier, J. (1987). Associations en mutation. *Projet*, 203, 43-56.
- Chevallier, M., & Legros, P. (2016). Gouvernance des entreprises d'économie sociale : Un regard au-delà d'une banalisation évidente: *Sciences & Actions Sociales*, N° 4(2), 68-88. <https://doi.org/10.3917/sas.004.0068>
- Chiapello, È., & Gilbert, P. (2013). *Sociologie des outils de gestion : Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*. La Découverte.
- Clarkson, M. B. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *The Academy of Management Review*, 20(1), 92-117.
- Clary, E. G., & Snyder, M. (1999). The motivations to volunteer : Theoretical and practical considerations. *Current directions in psychological science*, 8(5), 156-159.
- Clary, E. G., Snyder, M., Ridge, R. D., Copeland, J., Stukas, A. A., Haugen, J., & Miene, P. (1998). Understanding and assessing the motivations of volunteers : A functional approach. *Journal of personality and social psychology*, 74(6), 1516.
- Claveranne, J.-P., Robelet, M., Piovesan, D., Cret, B., Jaubert, G., & Guilhot, N. (2012). *La construction sociale du marché du handicap : Entre concurrence associative et régulation politique (1943-2009)*.
- CNSA. (2017c). *Guide de l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées* (p. 69).
- CNSA. (2017b). *Nouvelle étape de la modernisation des MDPH: synthèse des rapports d'activité 2016 des MDPH* (p. 194) [Dossier technique].
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Colletis, G., Gianfaldoni, P., & Richez-Battesti, N. (2005). Économie sociale et solidaire, territoires et proximité. *Revue internationale de l'économie sociale: Recma*, 296, 8-25.

- Collinet, J. F., & Bachschmidt, P. (2005). La consolidation des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations. *report of the Second Working Group, La Conférence Nationale de la Vie Associative*.
- Collovald, A. (2002). *L'humanitaire ou le management des dévouements : Enquête sur un militantisme de «solidarité internationale» en faveur du Tiers-Monde*. PU Rennes.
- Conan, É., & Roure, M. (1978). De l'associationnisme à la bureaucratie. *Esprit (1940-), 18 (6)*, 67-77.
- Connelly, B. L., Johnson, J. L., Tihanyi, L., & Ellstrand, A. E. (2011). More than adopters : Competing influences in the interlocking directorate. *Organization Science, 22(3)*, 688-703.
- Coriat, B., & Weinstein, O. (1995). Les Nouvelles théories de l'entreprise, le Livre de poche. *Librairie générale française, Paris*.
- Coriat, B., & Weinstein, O. (2010). Les théories de la firme entre «contrats» et «compétences». Une revue critique des développements contemporains. *Revue d'économie industrielle, 129-130*, 57-86.
- Corley, K. G., & Gioia, D. A. (2004). Identity ambiguity and change in the wake of a corporate spin-off. *Administrative science quarterly, 49(2)*, 173-208.
- Cornforth, C. (2001). *Understanding the governance of non-profit organizations : Multiple perspectives and paradoxes*.
- Cornforth, C. (2012). Nonprofit governance research : Limitations of the focus on boards and suggestions for new directions. *Nonprofit and voluntary sector quarterly, 41(6)*, 1116-1135.
- Cornforth, C., & Brown, W. A. (2013). *Nonprofit governance : Innovative perspectives and approaches*. Routledge.
- Cottin-Marx, S. (2019). *Sociologie du monde associatif*. La Découverte.
- Cret, B., & Guilhot, N. (2016). Le secteur du handicap, un marché en construction? Stratégies concurrentielles et stabilisation du champ (1944-2010). *Revue française des affaires sociales, 4*, 193-223.
- Cret, B., & Jaubert, G. (2016). Les associations gestionnaires du handicap sont-elles démocratiques ? Leur gouvernance entre participation et contrôle. *Sciences & Actions Sociales, 4(2)*, 51-67. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/sas.004.0051>
- Crétiéneau, A.-M. (2010). Economie sociale et solidaire et développement durable : Pensée et actions en conjonction. *Marché et organisations, 1*, 31-71.
- Cusin, J., & Fabre, C. (2017). Proposition d'un modèle conceptuel du traumatisme vicariant appliqué à la gestion des ressources humaines : Le cas des conseillers en accompagnement vers l'emploi. *Revue de gestion des ressources humaines, 2*, 3-22.
- Dansac, C. (2017). Au prix du sens, voire des valeurs : Ce que peut faire le management à la ressource humaine des associations. *Empan, 107(3)*, 58-64. <https://doi.org/10.3917/empa.107.0058>

- David, A. (2008). Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion : Trois hypothèses revisitées. In *Les nouvelles fondations des sciences de gestion* (p. 83-109). 2ème édition. Vuibert.
- De Gaulejac, V. (2005). *La société malade de la gestion : Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*. Seuil.
- Debarbieux, B. (2009). Territoire-Territorialité-Territorialisation : Aujourd'hui encore, et bien moins que demain. In *Territoire-Territorialité-Territorialisation: controverses et perspectives* (p. 19-35), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. *Espace et territoires*.
- Debbasch, C., & Bourdon, J. (2006). *Les associations* (9. éd). Presses Univ. de France.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). The general causality orientations scale : Self-determination in personality. *Journal of research in personality*, 19(2), 109-134.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2000). The " what" and " why" of goal pursuits : Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological inquiry*, 11(4), 227-268.
- Decool, J.-P., du Nord, D., & Ministre, A. P. (2005). Des associations, en général... vers une éthique sociétale. *Rapport au Premier Ministre, Mission parlementaire auprès de Jean-François LAMOUR*.
- Defourny, J. (2017). L'économie sociale. In *Economie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3ème secteur* (p. 30-72). De Boeck Supérieur.
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2013). L'approche EMES de l'entreprise sociale dans une perspective comparative. *SOCENT Working Paper, 01*.
- Degavre, F., & Lemaître, A. (2008). Approches substantives de l'économie : Des outils pour l'étude des organisations d'économie sociale. *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 38.
- Demers, C. (2003). L'entretien. In *Conduire un projet de recherche, une perspective qualitative* (p. 173-210). Editions EMS.
- Demoustier, D. (2001). *L'économie sociale et solidaire : S'associer pour entreprendre autrement*. Syros.
- Demoustier, D. (2002). Le bénévolat, du militantisme au volontariat. *Revue française des affaires sociales*, 4, 97-116.
- Demoustier, D. (2005). Les associations et leurs partenaires publics. *Informations sociales*, 1, 120-131.
- Demoustier, D. (2006). 3. L'économie sociale et solidaire et le développement local. In *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire* (p. 115-132). La Découverte. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/dec.neyre.2006.01.0115>
- Demoustier, D., Draperi, J.-F., Fretel, A., Lambert-Hamon, M., Lethielleux, L., & et al. (2020). Le salariat dans l'ESS. In *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire* (p. 92-133). 5ème édition, Juris éditions.
- Demoustier, D., & Richez-Battesti, N. (2010). Introduction. Les organisations de l'Économie sociale et solidaire : Gouvernance, régulation et territoire. *Géographie, économie, société*, 12(1), 5-14.
- Deslandes, G. (2012). *Le management éthique*. Dunod.

Destremau, B., & Messu, M. (2008). Le droit à l'assistance sociale à l'épreuve du local. *Revue française de science politique*, 58(5), 713. <https://doi.org/10.3917/rfsp.585.0713>

Devetter, F.-X., Dussuet, A., & Puissant, E. (2017). Pourquoi les aides à domicile sont-elles davantage rémunérées dans certains départements ? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, Février (2), 239. <https://doi.org/10.3917/reru.172.0239>

Devetter, F.-X., Vatan, S., Le Roy, A., & Puissant, E. (2019). *Économie politique des associations : Transformations des organisations de l'économie sociale et solidaire*. De Boeck supérieur.

DGCS, & CNSA. (2019). *Premières propositions sur des modèles de financement possibles dans le cadre de la réforme tarifaire SERAFIN-PH*. (p. 101) [Rapport de synthèse].

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited : Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.

Diné, S. (2011). De la cohérence du style de rédaction avec le positionnement épistémologique du chercheur. *Management & Avenir*, 43(3), 303. <https://doi.org/10.3917/mav.043.0303>

Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of the corporation : Concepts, evidence, and implications. *Academy of management Review*, 20(1), 65-91.

Douillet, A.-C. (2002). Le territoire objet de politiques publiques : Logiques de constitution des espaces de développement promus par les politiques de développement territorial. In *Lire les territoires* (p. 39-54). Presses universitaires François-Rabelais. <https://doi.org/10.4000/books.pufr.1779>

Drapéri, J.-F., & Le Corroller, C. (2015). Coopératives et territoires en France : Des liens spécifiques et complexes. *Revue internationale de l'économie sociale: recma*, 335, 53-68.

Dreyfus, F. (2010). La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'Etat? *Revue française d'administration publique*, 4, 857-864.

Dubost, N. (2007). Motivations des bénévoles : Une revue de la littérature. *Cahiers de recherche du Laboratoire orléanais de gestion*, 1, 30.

Dubost, N. (2010). La création de nouveaux savoirs dans une association : Le projet associatif comme support à l'externalisation des savoirs tacites. *Management & Avenir*, n° 35(5), 293. <https://doi.org/10.3917/mav.035.0293>

Dubost, N. (2014). Motivations des administrateurs d'associations et rôle attendu du CA : Une étude empirique. *Gestion et management public*, 2/n°3(1), 5. <https://doi.org/10.3917/gmp.023.0005>

Dumez, H. (2011). Qu'est-ce que la recherche qualitative? *Le Libellio d'Aegis*, 7(4-Hiver), 47-58.

Dumez, H. (2013). *Méthodologie de la recherche qualitative : Les 10 questions clés de la démarche compréhensive*. Vuibert.

Dumez, H. (2017). Théorie de la firme : L'entreprise comme coopérative. A propos de The Ownership of Enterprise de Henry Hansmann. *Le Libellio d'Aegis*, 13(3), 73-83.

- Dupuy, L. (2021). *Co, multi, inter, ou trans-disciplinarité? La confusion des genres...*. Work in progress/ Document de travail à destination des étudiants du CIEH (Certificat International d'Ecologie Humaine).
- Duran, P. (2020). Territorialisation. In *Dictionnaire des politiques territoriales* (p. 529-537). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0529>
- Dussuet, A., Flahault, E., & Loiseau, D. (2007). *Quelle gestion des ressources humaines dans l'économie sociale? Entre bénévolat et professionnalisation, la place du travail dans les associations.*
- Easley, D., & O'Hara, M. (1983). The economic role of the nonprofit firm. *The Bell Journal of Economics*, 531-538.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 14(4), 532-550.
- Eme, B., & Laville, J.-L. (1999). Pour une approche pluraliste du tiers secteur. *Nouvelles pratiques sociales*, 12(1), 105-125.
- Enjolras, B. (1995). 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*, 10(4), 37-66. <https://doi.org/10.3406/rfec.1995.990>
- Enjolras, B., & Laville, J.-L. (2001). France : Des services locaux, associatifs et publics, confrontés à des règles nationales changeantes. In *Les services sociaux entre associations, Etat et marché : L'aide aux personnes âgées* (p. 25-46). La Découverte.
- Espagnet, D. (2015). Politiques publiques et autonomie associative : L'Association pour la réadaptation et l'intégration. In *Associations et action publique*. (p. 91-107). Desclée de Brouwer.
- Esping-Andersen, G. (2007). *Les trois mondes de l'État-providence : Essai sur le capitalisme moderne épilogue inédit de l'auteur pour l'édition française* (2e éd., mise à jour avril 2007). Presses universitaires de France.
- Euillet, A. (2002). L'utilité sociale, une notion dérivée de celle d'intérêt général. *Revue de droit sanitaire et social*, 2, 207-228.
- Eynaud, P. (2015). *La gouvernance entre diversité et normalisation : Vie associative*. Juris éditions.
- Eynaud, P. (2018, octobre 9). *Conférence introductive : Les enjeux de la gouvernance dans l'économie sociale*. Gouvernance et ESS.
- Eynaud, P. (2019). Les nouveaux enjeux de la gouvernance des associations. *Revue internationale de l'économie sociale Recma*, N° 351(1), 45. <https://doi.org/10.3917/recma.351.0045>
- Eynaud, P., Chatelain-Ponroy, S., & Sponem, S. (2015). Panorama et typologie des modes de gouvernance des associations. In *La gouvernance entre diversité et normalisation* (p. 22-42). Juris éditions, Dalloz.
- Eynaud, P., & Juan, M. (2015). L'art et la gouvernance en partage. In *La gouvernance entre diversité et normalisation* (p. 132-140). Juris éditions, Dalloz.

- Eynaud, P., & Mourey, D. (2012). Professionnalisation et identité des associations du secteur social : Chronique d'une mort annoncée? *Politiques et management public*, 29(4), 671-693.
- Eynaud, P., & Mourey, D. (2015). Apports et limites de la production du chiffre dans l'entreprise sociale- Une étude de cas autour de la mesure de l'impact social. *Revue française de gestion*, 41(247), 85-100.
- Eyraud, B., Saetta, S., & Tartour, T. (2018). Introduction. Rendre effective la participation des personnes en situation de handicap. *Participations*, 3, 5-28.
- Fallery, B., & Rodhain, F. (2007). Quatre approches pour l'analyse de données textuelles : Lexicale, linguistique, cognitive, thématique. *XVI ème Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique AIMS*, pp-1.
- Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983a). Separation of ownership and control. *The journal of law and Economics*, 26(2), 301-325.
- Faure, A., & Négrier, E. (2019). Territoire: In *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 635-643). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0635>
- Ferrand-Bechmann, D. (1992). *Bénévolat et solidarité*. Syros-Alternatives.
- Ferrand-Bechmann, D. (2000). *Le métier de bénévole*. Anthropos.
- Fialaire, J. (2003). Les associations, partenaires ou faux-nez de l'administration. *Les associations entre bénévolat et logique d'entreprise*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 105-123.
- Flahault, É., Dussuet, A., & Loiseau, D. (2014). Emploi associatif, féminisme et genre. *Travail, genre et sociétés*, 1, 101-121.
- Foli, O., & Dulaurans, M. (2013). Tenir le cap épistémologique en thèse Cifre. Ajustements nécessaires et connaissances produites en contexte. *Études de communication. langages, information, médiations*, 40, 59-76.
- França Filho, G. de. (2006). Gestion sociale. In *Dictionnaire de l'autre économie, Paris: Desclée de Brouwer*, 428-436.
- Freeman, R. E. (2010). *Strategic management : A stakeholder approach*. Cambridge university press.
- Frooman, J. (1999). Stakeholder influence strategies. *Academy of management review*, 24(2), 191-205.
- Gadrey, J. (2004). *L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire. Une mise en perspective sur la base de travaux récents* (p. 136) [Rapport de synthèse pour la DIES et la MIRE].
- Gadrey, J. (2006). L'utilité sociale en question : À la recherche de conventions, de critères et de méthodes d'évaluation. *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire, Paris, La Découverte, coll.«Recherches*, 237-279.
- Gagnon, É., & Fortin, A. (2002). L'espace et le temps de l'engagement bénévole : Essai de définition. *Nouvelles pratiques sociales*, 15(2), 66-76.

- Gagnon, É., Fortin, A., Ferland-Raymond, A.-E., & Mercier, A. (2004). Donner du sens. Trajectoires de bénévoles et communautés morales. *Lien social et Politiques*, 51, 49-57. <https://doi.org/10.7202/008869ar>
- Gagnon, É., & Sévigny, A. (2000). Permanence et mutations du monde bénévole. *Recherches sociographiques*, 41(3), 529-544.
- Gaillard, G., & Sermier, J.-M. (2011). Rapport d'Information sur les modes de financement et de gouvernance des associations de protection de la nature et de l'environnement. *Assemblée Nationale, Rapport d'Information*, 3142.
- Gardin, L. (2008). L'approche socio-économique des associations. In *La Gouvernance des associations : Sociologie, économie, gestion* (1ère édition, p. 93-108). Eres.
- Gardin, L. (2014). Economie associative et gouvernance démocratique. *Jurisassociations*, 509, 22-24.
- Gardin, L., Jany-Catrice, F., & Pinaud, S. (2017). L'économie sociale et solidaire et les formes de son évaluation. In *Economie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3ème secteur* (p. 364-396). De Boeck Supérieur.
- Gardin, L., Rival, M., & Torset, C. (2008). La régulation tutélaire des associations médico-sociales. In *La Gouvernance des associations : Sociologie, économie, gestion* (1ère édition, p. 129-149). Eres.
- Gardou, C. (2012). *La société inclusive, parlons-en ! Il n'y a pas de vie minuscule*. Érès éd.
- Garreau, L. (2012). La méthode enracinée. Une méthodologie permettant de proposer des cadres conceptuels depuis des données empiriques ou comment accéder à l'opérationnalisation d'un concept complexe au travers de la théorie enracinée? *Revue internationale de psychosociologie*, 18(44), 89-115.
- Gaudin, J. P. (2002). *Pourquoi la gouvernance?* Presses de sciences po.
- Gauzente, C., & Peyrat-Guillard, D. (2007). *Analyse statistique de données textuelles en sciences de gestion : Concepts, méthodes et applications*. Éd. EMS, Management & société.
- Gavard-Perret, M.-L., Gotteland, D., Haon, C., Aubert, B., Avenier, M.-J., & Blanc-Provent, S. (2018). *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion : Réussir son mémoire ou sa thèse* (3e éd). Pearson.
- Gavard-Perret, M.-L., Haon, C., Helme-Guizon, A., Herbert, A., & Ray, D. (2018). Collecter les données par l'enquête. In *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion. Réussir son mémoire ou sa thèse* (3ème édition, p. 85-138). Pearson.
- Gehman, J., Glaser, V. L., Eisenhardt, K. M., Gioia, D., Langley, A., & Corley, K. G. (2018). Finding theory–method fit : A comparison of three qualitative approaches to theory building. *Journal of Management Inquiry*, 27(3), 284-300.

Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research : Notes on the Gioia Methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15-31. <https://doi.org/10.1177/1094428112452151>

Gioia, D. A., & Pitre, E. (1990). Multiparadigm perspectives on theory building. *Academy of management review*, 15(4), 584-602.

Giordano, Y. (2003). *Conduire un projet de recherche : Une perspective qualitative*. Editions Ems.

Giordano, Y., & Jolibert, A. (2018). Spécifier l'objet de la recherche. In *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion. Réussir son mémoire ou sa thèse* (3ème édition, p. 53-84). Pearson.

Girin, J. (1989). L'opportunisme méthodique dans les recherches sur la gestion des organisations. *Communication à la journée d'étude la recherche action en action et en question, AFCET, collège de systémique, Ecole centrale de Paris*.

Glaeser, E. L., & Shleifer, A. (2001). Not-for-profit entrepreneurs. *Journal of public economics*, 81(1), 99-115.

Glaser, B. G., & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Aldine Pub.

Glémain, P. (2000). *Financement, croissance endogène, régionalisation et développement* [PhD Thesis]. Nantes.

Glémain, P. (2015). *Entreprendre le territoire. Pour une analyse du management stratégique dans la complexité des organisations d'ESS* [Mémoire pour l'obtention du diplôme d'Habilitation à Diriger des Recherches en Sciences de Gestion (CNU06)].

Glémain, P. (2019). Le « révalisable » : Entreprendre l'innovation au service du territoire ? : Éléments de compréhension avec le cluster des Articulateurs. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine, Décembr(5)*, 987. <https://doi.org/10.3917/reru.195.0987>

Glémain, P. (2021a). De la gestion de la « Richesse » Humaine : Vers un « autre » modèle managérial du bénévolat? *Institut ISBL*, 1-9.

Glémain, P. (2021b). Les associations d'action sociale : Discuter les méthodes de « classement » des organisations de l'ESS pour consolider leur légitimité. *Institut ISBL*, 1-6.

Glémain, P., & Bioteau, E. (2015). *Entreprises solidaires : L'économie sociale et solidaire en question(s)*. Presses universitaires de Rennes.

Glémain, P., Bioteau, E., & Artis, A. (2010). Finances solidaires et territoires : Analyses en Bretagne et Pays-de-la-Loire. *Revue d'Economie Regionale Urbaine*, 2, 213-233.

Glémain, P., Henaff, G., Urasadettan, J., Amintas, A., Bioteau, E., & Guy, Y. (2016). *Social Enterprise in France : Work Integration Learning Social Enterprises (WILSEs)*.

Glémain, P., & Urasadettan, J. (2017). *Le bénévolat des retraités comme continuité de carrière : Une relecture à partir du concept de carrière subjective*.

- Gombault, A. (2005). Chapitre 2. La méthode des cas. In *Management des ressources humaines* (p. 31-64). De Boeck Supérieur; Cairn.info. <https://www.cairn.info/management-des-ressources-humaines--9782804147112-p-31.htm>
- Goodpaster, K. E. (2016). Business ethics and stakeholder analysis. In *The Corporation and Its Stakeholders* (p. 103-124). University of Toronto Press.
- Gourmelen, A. (2013). *La pression temporelle ultime : Conceptualisation et influence sur les motivations au bénévolat des retraités* [PhD Thesis]. Université de Bretagne occidentale-Brest.
- Greff, A. (2015). La sociocratie, un mode de gouvernance alternatif? In *La gouvernance entre diversité et normalisation* (p. 89-108). Juris éditions.
- Grenier, C., & Josserand, E. (2014). Chapitre 5. Recherches sur le contenu et recherches sur le processus: In *Méthodes de recherche en management* (p. 129-165). Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.thiet.2014.01.0129>
- Grossman, S. J., & Hart, O. D. (1986). The costs and benefits of ownership : A theory of vertical and lateral integration. *Journal of political economy*, 94(4), 691-719.
- Guillaume, B. (2015). La place du droit dans la gouvernance associative. In *La gouvernance entre diversité et normalisation* (p. 75-86). Juris éditions.
- Guillemette, F. (2006). L'approche de la Grounded Theory; pour innover. *Recherches qualitatives*, 26(1), 32-50.
- Guyot, P. (2000). Le rôle des grandes associations de personnes handicapées dans l'élaboration de la loi d'orientation de 1975. *L'institution du handicap. Le rôle des associations*, 253-278.
- Guyot, P. (2009). Le «groupe des 21» et la plateforme commune de propositions : Un consensus associatif de circonstance. *Bulletin d'Informations du CREAI Bourgogne n, 292*, 4.
- Haeringer, J. (2014). Chapitre 13. De la démocratie associative. La dimension institutionnelle des organisations associatives. In *Manuel de direction en action sociale et médico-sociale* (p. 271-290). Dunod; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/dunod.batif.2014.02.0271>
- Haeringer, J., & Sponem, S. (2008). Régulation dirigeante et gouvernance associative. In *La gouvernance des associations* (p. 227-244). Érès; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/eres.lavil.2008.01.0227>
- Hamidi, C. (2002). Les raisons de l'engagement associatif. *Revue française des affaires sociales*, 4, 149-165.
- Hamonet, C. (2016). *Les personnes en situation de handicap* (8e éd. 2015 mise à jour). PUF.
- Hansmann, H. B. (1980). The role of nonprofit enterprise. *Yale LJ*, 89(5), 835-902.
- Hardy, J.-P. (1999). *Guide de l'action sociale contre les exclusions : Champ et définitions, concepts et enjeux, outils et dispositifs*. Dunod.

- Hardy, J.-P. (2010). La coopération dans le secteur social et médico-social : Révolution copernicienne ou révolution astronomique. *Vie sociale*, 1, 43-57.
- Hardy, J.-P. (2018). *Financement et tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux-5e éd.* Dunod.
- Hardy, J.-P. (2019). Chapitre 7. Quel CPOM et avec quel EPRD ? : In *Manuel de direction en action sociale et médico-sociale* (p. 183-205). Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.batif.2019.01.0183>
- Hardy, J.-P., & Helfter, C. (2010). Focus-Le désengagement de l'État en matière d'action sociale : La fin du développement social. *Informations sociales*, 6, 72-75.
- Harff, Y., & Lamarche, H. (1998). Le travail en agriculture : Nouvelles demandes, nouveaux enjeux. *Économie rurale*, 244(1), 3-11. <https://doi.org/10.3406/ecoru.1998.4995>
- Hart, O., & Moore, J. (1990). *Property Rights and the Nature of Firms*, " *Journal of Political Economy* 98. Dec.
- Hedoux, J. (1988). Définir et dénombrer les acteurs associatifs. *Revue de l'économie sociale*.
- Hellec, F. (2014). Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE. *Sociologies pratiques*, 1, 101-109.
- Hély, M. (2004). Les différentes formes d'entreprises associatives. *Sociologies pratiques*, 9, 27-51.
- Hély, M. (2008). À travail égal, salaire inégal : Ce que travailler dans le secteur associatif veut dire: *Sociétés contemporaines*, 69(1), 125-147. <https://doi.org/10.3917/soco.069.0125>
- Hély, M. (2009). *Les métamorphoses du monde associatif*. Presses universitaires de France.
- Hély, M. (2010). Le travail « d'utilité sociale » dans le monde associatif. *Management & Avenir*, 40(10), 206-217. <https://doi.org/10.3917/mav.040.0206>
- Hély, M., Rétif, S., & Simonet, M. (2015). Figures de l'employeur et formes du « dialogue social » dans les entreprises de l'ESS. *Mouvements*, 81(1), 116-125. <https://doi.org/10.3917/mouv.081.0116>
- Hély, M., & Simonet, M. (2013). *Travail associatif*. Presses universitaires de Paris Ouest. <http://books.openedition.org/pupo/3272>
- Henaff, G. (2007). Le dirigeant d'association est-il soumis à un régime spécifique de responsabilité? *Revue internationale de l'économie sociale: recma*, 304, 13-26.
- Heurteux, A. (2017). Le développement durable : Vers un nouveau mode de pilotage des politiques territoriales? Le cas de la métropole Nice Côte d'Azur. *Gestion et management public*, 5(1), 27-42.
- Hill, C. W., & Jones, T. M. (1992). Stakeholder-agency theory. *Journal of management studies*, 29(2), 131-154.
- Hlady Rispal, M. (2002). *La méthode des cas : Application à la recherche en gestion*. De Boeck université.
- Hlady-Rispal, M., & Jouison-Laffitte, E. (2015). La contribution des méthodes qualitatives au développement du champ de l'entrepreneuriat. *Revue de l'Entrepreneuriat*, 14(1), 15-40.

- Hoarau, C., & Laville, J.-L. (2008). Conclusion. De la gouvernance au gouvernement démocratique. In *La gouvernance des associations* (p. 245-269). Érès; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/eres.lavil.2008.01.0245>
- Hoarau, C., & Laville, J.-L. (2013). *La gouvernance des associations : Économie, sociologie, gestion* (Nouvelle éd.). Érès éd.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s : Variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.
- Hudebine, H. (2020). Une analyse typologique de la gouvernance multiniveaux des politiques médico-sociales. In *Le gouvernement des solidarités. Enjeux socio-politiques et territoires d'action* (p. 95-109). Berger-Levrault.
- Hudebine, H., Jourdain, A., & Muñoz, J. (2014). Les premières années des ARS dans le secteur médico-social. *Journal de gestion et d'économie médicales*, 32(1), 81-96.
- Husser, J. (2005). Chapitre 3. Contextualisme et recueil de données. In *Management des ressources humaines* (p. 65-100). De Boeck Supérieur; Cairn.info. <https://www.cairn.info/management-des-ressources-humaines--9782804147112-p-65.htm>
- Inglis, S., & Cleave, S. (2006). A scale to assess board member motivations in nonprofit organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 17(1), 83-101.
- Irace, T., & Roy, D. (2016). *Amendement Creton : 6 000 jeunes adultes dans des établissements pour enfants handicapés*.
- Itçaina, X. (2010). Les régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire : Le cas du Pays Basque français. *Géographie, économie, société*, 12(1), 71-87.
- Jaeger, M., Barges, I., Bouquet, B., Casagrande, A., Dubasque, D., Dubéchet, P., Gardien, E., Loustalot, E., Papay, J., & Pioli, D. (2015). *Refonder le rapport aux personnes." Merci de ne plus nous appeler usagers"* [PhD Thesis]. Conseil supérieur du travail social; Direction générale de la cohésion sociale.
- Jaillet, M.-C. (2007). Le recours obstiné au territoire dans les politiques sociales. In *Territoires et action sociale* (p. 275-295). L'Harmattan.
- James, E. (1989). *The nonprofit sector in international perspective : Studies in comparative culture and policy*. Oxford University Press.
- James, E., & Rose-Ackerman, S. (1986). *The Nonprofit Enterprise in Market Economies, Fundamentals of Pure and Applied Economics, Vol. 9 : London: Harwood Academic*.
- Janvier, R. (2013). De l'initiative citoyenne à la prescription administrative. In *Transformer l'action sociale avec les associations* (p. 15-37). Desclée de Brouwer.
- Janvier, R. (2017, mai 17). Les enjeux de la participation des personnes accompagnées à leur projet. *Séminaire transversal « Participation des personnes accompagnées »*. Intervention à l'ITES de Brest,

Brest. <https://www.rolandjanvier.org/articles/droit-usagers/810-enjeux-de-participation-personnes-accompagnees-a-projet-17-05-2017/>

Janvier, R. (2018). *Vous avez dit « usager » ? Le rapport social en action sociale* (2e éd. actualisée). ESF éditeur.

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* [PhD Thesis]. Lyon 3.

Jegers, M. (2009). "Corporate" governance in nonprofit organizations : A nontechnical review of the economic literature. *Nonprofit Management and Leadership*, 20(2), 143-164.

Jensen, M. C. (2001). Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function. *Journal of applied corporate finance*, 14(3), 8-21.

Jézéquel, M. (2013). L'associationnisme : Une question nouvelle pour l'action sociale. In *Transformer l'action sociale avec les associations* (p. 114-133). Desclée de Brouwer.

Journé, B. (2018). Collecter les données par l'observation. In *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion. Réussir son mémoire ou sa thèse* (3ème édition, p. 139-174). Pearson.

Juan, M., & Renault-Tinacci, M. (2019). L'association un creuset d'innovations démocratiques ? *Cahiers de l'action*, 53(1), 7-12. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/cact.053.0007>

Juan, S. (2008). La sociologie des associations : Dimensions institutionnelle et organisationnelle. In *La gouvernance des associations* (p. 73-94). Érès; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/eres.lavil.2008.01.0073>

Juban, J.-Y., Boissin, O., Charmettant, H., & Renou, Y. (2015). La théorie des incitations en question : Politiques de rémunération et design organisationnel des SCOP. *RIMHE: Revue Interdisciplinaire Management, Homme Entreprise*, 4(17), 64-83.

Ladsous, J. (2006). L'utilisateur au centre du travail social. *Empan*, 4(64), 36-45.

Lafarge, F. (2010). La révision générale des politiques publiques : Objet, méthodes et redevabilité. *Revue française d'administration publique*, 136(4), 755-774.

Lafore, R. (2004). La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du «département providence». *Revue française des affaires sociales*, 4, 17-34.

Lafore, R. (2008). Le secteur médico-social et la santé publique. *Revue de droit sanitaire et social*, 03, 439-448.

Lafore, R. (2010). Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale. *Informations sociales*, 6(162), 64-71. <https://doi.org/10.3917/inso.162.0064>

Lafore, R. (2014). Chapitre 1. L'association, simple opérateur des pouvoirs publics ? In F. Batifoulier, *Manuel de direction en action sociale et médico-sociale* (p. 15-36). Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.batif.2014.02.0015>

- Lafore, R. (2020). Social (politiques sociales): In *Dictionnaire des politiques territoriales* (p. 508-513). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0508>
- Lamara, H. (2009). Les deux piliers de la construction territoriale : Coordination des acteurs et ressources territoriales. *Développement durable et territoires*. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.8208>
- Lambert-Hamon, M., & Ramirez, J. (2020). Secteurs d'activité et filières de l'ESS. In *Atlas commenté de l'ESS* (5ème édition, p. 154-196). Juris éditions.
- Langlais, J.-L. (2008). Pour un partenariat renouvelé entre l'Etat et les associations. *Paris: Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, 4*.
- Langley, A., & Abdallah, C. (2011). Templates and turns in qualitative studies of strategy and management. In *Building methodological bridges* (p. 201-235). Emerald Group Publishing Limited.
- Laville, J.-L. (2000). Le tiers secteur. Un objet d'étude pour la sociologie économique. *Sociologie du travail, 42*(4), 531-550.
- Laville, J.-L. (2009). Management et régulation dans les associations. *Connexions, 1*(91), 149-161.
- Laville, J.-L. (2010). *Politique de l'association*. Éditions du Seuil. <http://banq.prenumerique.ca/accueil/isbn/9782021124231>
- Laville, J.-L. (2012). La gestion dans l'économie sociale et solidaire : Propositions théoriques et méthodologiques. In E. Bayle & J.-C. Dupuis, *Management des entreprises de l'économie sociale et solidaire* (1r éd., p. 3-13). De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.bayle.2012.01.0003>
- Laville, J.-L. (2013). 12. Services aux personnes : Le rôle des associations. In *Traité de sociologie économique* (p. 439-478). Presses Universitaires de France; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/puf.stein.2013.01.0439>
- Laville, J.-L. (2014). Décider en association. *Connexions, 1*(101), 79-92. <https://doi.org/10.3917/cnx.101.0079>
- Laville, J.-L. (2016). *L'économie sociale et solidaire : Pratiques, théories, débats*. Points.
- Laville, J.-L. (2008b). Gouvernance et management des associations. *Le Management: fondements et renouvellements, 242-248*.
- Laville, J.-L. (2008a). Services aux personnes et sociologie économique pluraliste. *Revue française de socio-économie, 2*, 43-58.
- Laville, J.-L., & Glémain, P. (Éds.). (2009). *L'économie sociale et solidaire aux prises avec la gestion*. Desclée de Brouwer.
- Laville, J.-L., & Nyssens, M. (2017). Les associations et les politiques publiques. In *Economie sociale et solidaire : Socioéconomie du 3ème secteur* (p. 301-323). De Boeck Supérieur.
- Laville, J.-L., & Sainsaulieu, R. (2013). *L'association : Sociologie et économie*. Pluriel.

- Le Berrigaud, M.-L. (2018a). *Enjeux organisationnels et managériaux du Projet. Le cas du Projet Associatif d'une fédération départementale d'associations* [PhD Thesis]. Université d'Orléans.
- Le Berrigaud, M.-L. (2018b). La formalisation du projet : Donner du sens aux actions passées et à venir. *Modernité des idées et pratiques fondatrices de l'économie sociale et solidaire- RIUESS*, 1-32.
- Le Berrigaud, M.-L. (2016). Le projet associatif, multidimensionnel et obsolète. *XXVe conférence Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS)*, 1-26.
- Le Corroller, C. (2012). Mots et sens du territoire dans les démarches d'innovation sociale en Basse-Normandie. *Géographie, économie, société*, 14(3), 287-302.
- Le Galès, P. (2019). Gouvernance: In *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 297-305). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0297>
- Le Gall, S., Bougeard-Delfosse, C., & Gentric, M. (2013). Les leviers stratégiques de l'ancrage territorial : Le cas de SAUR dans la région Ouest. *Géographie, économie, société*, 15(4), 365-384.
- Le Moigne, J.-L. (2012). *Les épistémologies constructivistes* (4 éd. mise à jour). Presses universitaires de France.
- Legros, P. (2019). La face cachée de la gouvernance associative. *Le Sociographe*, 66(2), 11-24. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/graph.066.0011>
- Lévy, J., & Lussault, M. (Éds.). (2003). *Dictionnaire de la géographie*. Belin.
- Ligneau, P. (1999). Les relations des associations de solidarité avec les pouvoirs publics et la Sécurité sociale. *BLOCH-LAINE F.(Sous la dir.), Faire société les associations au cœur du social*, Syros, Paris, 75-88.
- Lipietz, A. (1996). *La société en sablier : Le partage du travail contre la déchirure sociale*. Editions la découverte.
- Loquet, P. (2004). *L'économie sociale et solidaire au service d'un projet de territoire*. Editions de " La lettre du cadre territorial".
- Loubat, J.-R. (2019). Chapitre 8. Opérateurs sociaux et médico-sociaux, la logique de service comme premier organisateur: In *Manuel de direction en action sociale et médico-sociale* (p. 207-247). Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.batif.2019.01.0207>
- Machado Pinheiro, F. (2019). *Évaluation de l'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire : Quelle prise en compte de ce qui compte? Analyse socio-économique à partir du cas de l'UCPA* [PhD Thesis]. Rennes 1.
- Malherbe, D. (2013). De la responsabilisation du système de santé selon la réforme HPST : La loi, le discours et l'éthique. *Vie & sciences de l'entreprise*, 195-196(3), 117-143. <https://doi.org/10.3917/vse.195.0117>

- Malo, M.-C. (2001). La gestion stratégique de la coopérative et de l'association d'économie sociale (1re partie). L'entrepreneur et son environnement. *RECMA*, 281(3), 84-95. Cairn.info. <https://doi.org/10.7202/1024023ar>
- Maraquin, C. (2015). *Handicap, les pratiques professionnelles au domicile*. Dunod.
- Marchais-Roubelat, A. (2015). Territoires et performance organisationnelle. De la géographie aux sciences de gestion. *Prospective et stratégie*, 6(1), 31-41. <https://doi.org/10.3917/pstrat.006.0031>
- Marchal, E. (1992). L'entreprise associative entre calcul économique et désintéressement. *Revue française de sociologie*, 365-390.
- Marissal, J.-P. (2009). Les conceptions du handicap : Du modèle médical au modèle social et réciproquement? *Revue d'éthique et de théologie morale*, HS(256), 19-28. <https://doi.org/10.3917/retm.256.0019>
- Marival, C. (2011c). Associations de solidarité et stratégies de reconnaissance : Une diversité de réponses associatives aux pressions institutionnelles. *Revue internationale de l'économie sociale: Recma*, 322, 62-79. <https://doi.org/10.7202/1020730ar>
- Marival, C. (2011a). *Interactions entre associations et pouvoirs publics : Logiques, tensions, diversité. Le cas des associations d'action sociale et medico-sociale* [PhD Thesis]. Aix-Marseille 2.
- Marival, C. (2011b). Les dirigeants salariés dans les associations d'action sociale et médico-sociale : Entre fonction économique et politique. *L'Économie sociale et solidaire et le Travail-XIe Rencontres du Réseau inter-universitaire de l'économie sociale et solidaire (RIUESS)*.
- Marival, C., Petrella, F., & Richez-Battesti, N. (2015). Coopération et gouvernance : Normalisation ou reconquête du fait associatif? *Journal de gestion et d'économie médicales*, 33(6), 359-373. <https://doi.org/10.3917/jgem.156.0359>
- Martinet, A. C. (2008). Gouvernance et management stratégique. *Revue française de gestion*, 3(183), 95-110.
- Martinet, A. C. (2012). Perspectives. La recherche en management stratégique et l'E.S.S. : Renouveler les objets et les projets de connaissance. In *Management des entreprises de l'économie sociale et solidaire* (1<sup>er</sup> éd., p. 313-323). De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.bayle.2012.01.0313>
- Mauger, G., Poliak, C., & Weber, L. (2013). Grand entretien avec Annie Collavald. Trois décennies de travaux sur les mobilisations politiques et sociales. *Savoir/Agir*, 1(23), 61-74.
- Mazeaud, A., & Nonjon, M. (2015). De la cause au marché de la démocratie participative. *Agone*, 1(56), 135-152.
- Mbengue, A., Vandangeon-Derumez, I., & Garreau, L. (2014). Chapitre 11. Construire un modèle: In *Méthodes de recherche en management* (p. 334-387). Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.thiet.2014.01.0334>

Meier, O., & Schier, G. (2008). Quelles théories et principes d'actions en matière de gouvernance des associations? *Management Avenir*, 6(20), 179-198.

Mercier, S. (2010). Une analyse historique du concept de parties prenantes : Quelles leçons pour l'avenir ? *Management & Avenir*, 33(3), 142-156. <https://doi.org/10.3917/mav.033.0142>

Mercier, S. (2001). L'apport de la théorie des parties prenantes au management stratégique : Une synthèse de la littérature. *Xième Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*, 13-14.

Mercier, S., & Gond, J.-P. (2005). *La théorie des parties prenantes*. Cahier du FARGO n°1050502.

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis : An expanded sourcebook*. sage.

Milgrom, P., & Roberts, J. (1992). *Economics, organization and management*. Prentice-Hall Englewood Cliffs, NJ.

Minvielle, A. (2004). Qu'est-ce qu'une partie prenante?. *Document de travail*.

Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience : Defining the principle of who and what really counts. *Academy of management review*, 22(4), 853-886.

Mizruchi, M. S. (1996). What do interlocks do? An analysis, critique, and assessment of research on interlocking directorates. *Annual review of sociology*, 22(1), 271-298.

Moine, A. (2006). Le territoire comme un système complexe : Un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *Espace géographique*, 35(2), 115-132. <https://doi.org/10.3917/eg.352.0115>

Moine, A., & Sorita, N. (2015). *Travail social et territoire : Concept, méthode, outils*. Presses de l'École des hautes études en santé publique.

Monin, P., & Rüling, C.-C. (2013). De nouvelles normes de rédaction des articles fondés sur des recherches qualitatives. *le Libellio d'Aegis*, 9(3), 31-33.

Morange, P. (2008). Rapport d'information en conclusion des travaux de la mission sur la gouvernance et le financement des structures associatives (No. 1134). *Assemblée Nationale*.

Moreau Defarges, P. (2003). *La gouvernance*. Presses universitaires de France.

Moreau Defarges, P. (2011). *La gouvernance* (4e éd. mise à jour). Presses universitaires de France.

Mourgues, N., Allard-Poesi, F., Amine, A., Charreire-Petit, S., & Le Goff, J. (2002). *Questions de méthodes en sciences de gestion*. Editions Management et Société-EMS.

Narcy, M. (2009). Les salariés du secteur associatif sont-ils davantage intrinsèquement motivés que ceux du secteur privé ? *Économie & prévision*, n° 188(2), 81-99. <https://doi.org/10.3917/ecop.188.0081>

Narcy, M. (2013). Le travail associatif : Des salariés intrinsèquement motivés. In *Le travail associatif* (p. 19-32). Presses universitaires de Paris.

Neveu, C. (2015). Des relations de travail sous tension : Administrateur.e.s et salarié.e.s des centres sociaux. *Mouvements*, 81(1), 84-89. <https://doi.org/10.3917/mouv.081.0084>

Nirello, L., & Prouteau, L. (2016). Des salariés associatifs moins bien payés ? : Une analyse sociohistorique et statistique par domaine d'activité. *Travail et emploi*, 4(148), 31-54. <https://doi.org/10.4000/travailemploi.7361>

Noble, F., & Bouffin, G. (2015). *Entreprendre et diriger en action sociale : Gouvernance, dirigeance et management associatifs*. Dunod.

Noguès, H. (2012). La course à la taille est-elle inéluctable dans l'économie sociale ? *Revue internationale de l'économie sociale: Recma*, 326, 24-28. <https://doi.org/10.7202/1016866ar>

Novak, S., & Urfalino, P. (2017). Nouvelles approches de la décision collective : Une introduction. *Négociations*, 27(1), 67-71. <https://doi.org/10.3917/neg.027.0065>

Nyssens, M. (2008). Les analyses économiques des associations. In *La gouvernance des associations* (p. 27-51). Érès; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/eres.lavil.2008.01.0027>

Nyssens, M. (2017). Les associations. In *Economie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3ème secteur* (p. 119-149). De Boeck Supérieur.

Omoto, A. M., & Snyder, M. (1995). Sustained helping without obligation : Motivation, longevity of service, and perceived attitude change among AIDS volunteers. *Journal of personality and social psychology*, 68(4), 671-686.

Ozouf-Marignier, M.-V. (2009). Le territoire, la géographie et les sciences sociales : Aperçus historiques et épistémologiques. In *Territoires territorialités, territorialisation. Controverses et perspectives*, (ed Vanier M.), Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 31-36.

Paillé, P., & Mucchielli, A. (2008). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (2e éd). A. Colin.

Paquot, T. (2011). Qu'est-ce qu'un « territoire » ? *Vie sociale*, 2(2), 23-32. <https://doi.org/10.3917/vsoc.112.0023>

Parodi, M. (1999). Les sciences sociales peuvent-elles légitimer les «spécificités méritoires» des associations?». *BLOCH-LAINE F.(Sous la dir.), Faire société: les associations au cœur du social*, Syros, Paris, 127-153.

Parodi, M. (2000). Quand des associations «entrent en économie». *Projet*, 264.

Parodi, M. (2005). Économie sociale et solidaire et développement local. *Revue internationale de l'économie sociale: Recma*, 296, 26-41. <https://doi.org/10.7202/1021860ar>

Pecqueur, B., & Itçaina, X. (2012). Economie sociale et solidaire et territoire : Un couple allant de soi ? *Revue internationale de l'économie sociale: Recma*, 325, 48-64. <https://doi.org/10.7202/1017421ar>

Penner, L. A. (2002). Dispositional and organizational influences on sustained volunteerism : An interactionist perspective. *Journal of social issues*, 58(3), 447-467.

- Pérez, R. (2009). *La gouvernance de l'entreprise* (Nouvelle éd). la Découverte.
- Perret, B. (2006). De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). *Revue française d'administration publique*, 117, 31-41.
- Perret, V., & Séville, M. (2003). Fondements épistémologiques de la recherche. *Méthodes de recherche en management*, 2, 13-33.
- Perrier, G. (2013). « Mettre l'utilisateur au cœur du dispositif » ? : Regards croisés sur quatre maisons départementales des personnes handicapées. *Terrains & travaux*, N° 23(2), 93-112. <https://doi.org/10.3917/tt.023.0093>
- Persais, É. (2017). L'Entreprise Sociale et Solidaire, ou la nécessité de changer de paradigme. *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, N° 128(2), 79-92. <https://doi.org/10.3917/geco1.128.0079>
- Pesqueux, Y. (2006). Pour une évaluation critique de la théorie des parties prenantes. *Décider avec les parties prenantes*, 19-40.
- Pesqueux, Y. (2017). *Robert E. Freeman et la théorie des parties prenantes en question* [PhD Thesis]. Université de Paris Dauphine.
- Petrella, F. (2017). La gouvernance dans l'économie sociale et solidaire. In *Economie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3ème secteur* (p. 325-355). De Boeck Supérieur.
- Petrella, F., & Richez-Battesti, N. (2010). Régulation de la qualité dans les services à la personne en France : L'Economie sociale et solidaire entre innovation et isomorphisme ? *Management & Avenir*, 5(35), 273. <https://doi.org/10.3917/mav.035.0273>
- Phillips, R., Freeman, R. E., & Wicks, A. C. (2003). What stakeholder theory is not. *Business ethics quarterly*, 13(4), 479-502.
- Piaget, J. (1967). *1967 Logique et connaissance scientifique*. Paris, Gallimard.
- Piludu, O. (2015). La construction identitaire associative, un processus historique, une élaboration collective. *Empan*, 99(3), 119-123. <https://doi.org/10.3917/empa.099.0119>
- Piolat, A., & Bannour, R. (2009). EMOTAIX : Un scénario de Tropes pour l'identification automatisée du lexique émotionnel et affectif. *L'Année Psychologique*, 109(04), 655-698. <https://doi.org/10.4074/S0003503309004047>
- Pitseys, J. (2010). Le concept de gouvernance. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 65(2), 207-228. <https://doi.org/10.3917/riej.065.0207>
- Piveteau, D., Acef, S., Debrabant, F.-X., Jaffre, D., & Perrin, A. (2014). « Zéro sans solution » : Le devoir collectif de permettre un parcours de vie sans rupture, pour les personnes en situation de handicap et pour leurs proches. *Rapport officiel, juin*, 96.
- Polanyi, K. (2007). Le sophisme économiciste. *Revue du MAUSS*, 29(1), 63-79. <https://doi.org/10.3917/rdm.029.0063>

- Preston, A. E. (1989). The nonprofit worker in a for-profit world. *Journal of labor economics*, 7(4), 438-463.
- Priou, J., & Demoustier, S. (2015). *Institutions et organisation de l'action sociale et médico-sociale* (4e éd). Dunod.
- Priou, J., & Demoustier, S. (2019). *Institutions et organisation de l'action sociale et médico-sociale* (5e éd., revue et augmentée). Dunod.
- Prouteau, L. (2002). Le bénévolat sous le regard des économistes. *Revue française des affaires sociales*, 1(4), 117-134. <https://doi.org/10.3917/rfas.024.0117>
- Prouteau, L. (2017). Le bénévolat. In *Economie sociale et solidaire : Socioéconomie du 3ème secteur* (p. 153-175). De Boeck Supérieur.
- Prouteau, L. (2018). Bénévolat et bénévoles en France en 2017 état des lieux et tendances. *Addes. asso. fr.*
- Prouteau, L., & Tchernonog, V. (2017). Évolutions et transformations des financements publics des associations. *Revue française d'administration publique*, 163(3), 531-542. <https://doi.org/10.3917/rfap.163.0531>
- Prouteau, L., & Wolff, F.-C. (2004a). Donner son temps : Les bénévoles dans la vie associative. *Économie et statistique*, 372(1), 3-39.
- Prouteau, L., & Wolff, F.-C. (2004b). Le travail bénévole : Un essai de quantification et de valorisation. *Economie et statistique*, 373(1), 33-56. <https://doi.org/10.3406/estat.2004.7257>
- Rappin, B. (2008). *Herméneutique et sciences de gestion*. L'Harmattan.
- Rasolofo-Distler, F., & Zawadzki, C. (2013). Epistémologie et méthodologie des CIFRE : Illustration par des thèses soutenues en Finance Contrôle Stratégie. *Finance Contrôle Stratégie*, 16-4.
- Rebérioux, A. (2005). Les fondements microéconomiques de la valeur actionnariale. *Revue économique*, 56(1), 51-75.
- Régnard, Y., & Rousseau, A. (2007). Gouvernance responsable et Mutualité : Quelle légitimité pour les mutuelles de santé? *Communication aux VIIe Rencontres du RIUESS*.
- Requier-Desjardins, D. (2009). Territoires–Identités–Patrimoine : Une approche économique? *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, Dossier 12*.
- Reynaert, L., & d'Isanto, A. (2016). Neuf associations sur dix fonctionnent sans salarié. *Insee Première*, 1587.
- Reynaud, J. D. (1997). *Les règles du jeu : L'action collective et la régulation sociale*. 3e édition. A. Colin. Masson, Paris.
- Rey-Valette, H., Chia, E., Mathé, S., Michel, L., Nougarèdes, B., Soulard, C.-T., Maurel, P., Jarrige, F., Barbe, E., & Guiheneuf, P.-Y. (2014). Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve

d'une grille de lecture. *Géographie, économie, société*, 16(1), 65-89.  
<https://doi.org/10.3166/ges.16.65-89>

Richez-Battesti, N., Petrella, F., & Marival, C. (2017). Risques et potentialités des restructurations interassociatives. *Revue internationale de l'économie sociale: Recma*, 2(344), 41-57.  
<https://doi.org/10.7202/1039581ar>

Richez-Battesti, N., & Vallade, D. (2017). ESS, territoire et régime de solidarité : L'innovation sociale comme levier pour une « ville solidaire » ? *Management & Avenir*, 97(7), 105-127.  
<https://doi.org/10.3917/mav.097.0105>

Robelet, M., Piovesan, D., Claveranne, J.-P., & Jaubert, G. (2009). Secteur du handicap : Les métamorphoses d'une gestion associative. *Entreprises et histoire*, 3(56), 85-97.  
<https://doi.org/10.3917/eh.056.0085>

Robert, P. (2014). Critique de la logique de la « gestionnarisation ». Au miroir du cas des universités. *Communication et organisation*, 45, 209-222.

Roca, J. (2000). Les relations ARSEA-UNAR avec l'État. *L'institution du handicap. Le rôle des associations. XIXe-XXe siècles*, 197-206.

Roman, J. (2016). Associations, corps intermédiaires et démocratie. In *Refonder les solidarités. Les associations au coeur de la protection sociale* (p. 137-145). Dunod.

Romelaer, P. (2005). L'entretien de recherche. In *Management des ressources humaines. Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales* (p. 101-137). De Boeck Supérieur.

Rosanvallon, P. (1981). *La crise de l'Etat-providence*. Seuil.

Rosignol, C. (2002). *Guide du handicap*. ESF éditeur.

Rouby, E., & Thomas, C. (2014). La construction de compétences collectives en environnement complexe : Une analyse en termes d'attention organisationnelle: Le cas exploratoire de la conduite d'un four de cimenterie. *@GRH*, 12(3), 39-74. <https://doi.org/10.3917/grh.012.0039>

Rouleau, L. (2003). La méthode biographique. In *Construire un projet de recherche. Une perspective qualitative*. (p. 134-171). EMS Editions.

Rouquet, A., & Suquet, J.-B. (2010). L'immersion des chercheurs dans les organisations : Proposition d'un outil d'anticipation et de pilotage de leurs trajectoires. *XIXe Conférence de l'AIMS*, 1-22.

Royer, I., & Zarlowski, P. (2014). Chapitre 6. Le design de la recherche: In *Méthodes de recherche en management* (p. 168-196). Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.thiet.2014.01.0168>

Salamon, L. M. (1987). Of market failure, voluntary failure, and third-party government : Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Journal of voluntary action research*, 16(1-2), 29-49.

Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1992). In search of the non-profit sector II : The problem of classification. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 3(3), 267-309.

- Saunders, M. N. K., Lewis, P., & Thornhill, A. (2015). *Research methods for business students* (Seventh edition). Pearson Education.
- Ségas, S. (2010). Introduction. La transformation des matrices territoriales. In *La politique du lien. Les nouvelles dynamiques territoriales de l'économie sociale et solidaire* (p. 35-38), Presses universitaires de Rennes.
- Seignour, A. (2011). Méthode d'analyse des discours. *Revue française de gestion*, 2, 29-45.
- Simonet, M. (2012). Chapitre 11—Le monde associatif : Entre travail et engagement. In *Sociologie du monde du travail* (p. 195-212). Presses Universitaires de France; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/puf.alter.2012.01.0195>
- Smith, A. (2020). Territoire. In *Dictionnaire des politiques territoriales: Vol. 2e éd.* (p. 525-529). Presses de Sciences Po; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0525>
- Speckbacher, G. (2008). Nonprofit versus corporate governance : An economic approach. *Nonprofit management and leadership*, 18(3), 295-320.
- Stiker, H.-J. (2002). *Evolution des concepts dans le champ du handicap*. (In V. Assante (Ed), Mission d'étude en vue de la révision de la loi du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées) [Rapport remis à Ségolène Royal, Ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées].
- Stiker, H.-J. (2007). Des définitions du handicap. *La nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, 1, 55-64.
- Stone, M. M., & Ostrower, F. (2007). Acting in the public interest? Another look at research on nonprofit governance. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 36(3), 416-438.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research techniques*. Citeseer.
- Tchernonog, V. (2018). *Les associations. État des lieux et évolutions, vers quel secteur associatif demain*. Nanterre, Fondation Crédit coopératif.
- Tchernonog, V., & Prouteau, L. (2019). *Le paysage associatif français : Mesures et évolutions économie, sociologie* (3e éd). Dalloz.
- Thiétart, R.-A. (2014). *Méthodes de recherche en management* (4e éd). Dunod.
- Thuderoz, C. (2017). *Décider à plusieurs*. PUF.
- Tournier, C. (2007). Le concept de gouvernance en science politique. *Papel político*, 12(1), 63-92.
- Turbide, J. (2005). Introduction. *Gestion*, 30(1), 53-54. <https://doi.org/10.3917/riges.301.0053>
- Urfalino, P. (2014). Les justifications de la règle de majorité. *Raisons politiques*, 53(1), 5-12. <https://doi.org/10.3917/rai.053.0005>
- Vabre, F. (2010). Michel Chauvière. Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation (2007). *Politiques sociales et familiales*, 99.

- Vachey, L., Jeannet, A., Auburtin, A., Varnier, F., & GAZAGNE, C.-M. I. (2012). Établissements et services pour personnes handicapées : Offre et besoins, modalités de financement. *La Documentation française. Inspection générale des finances.*
- Vaillancourt, Y. (2015). La co-construction des politiques publiques. In *Associations et action publique* (p. 421-460). Desclée de Brouwer.
- Valéau, P. (2003). Différentes manières de gérer les associations. *Revue française de gestion*, 5, 9-22.
- Valiorgue, B. (2016). La fabrique de la RSE par les cadres intermédiaires : Le cas Adecco. *Revue Française de Gestion*, 42(256), 19-39. <https://doi.org/10.3166/rfg.2016.00012>
- Van Haepere, B. (2012). Que sont les principes du New Public Management devenus ? : Le cas de l'administration régionale wallonne. *Reflète et perspectives de la vie économique*, LI(2), 83-99. <https://doi.org/10.3917/rpve.512.0083>
- Van Maanen, J. (2011). *Tales of the field : On writing ethnography*. University of Chicago Press.
- Vandangeon-Derumez, I., & Garreau, L. (2014). Chapitre 12. Analyses longitudinales: In *Méthodes de recherche en management* (p. 388-417). Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.thiet.2014.01.0388>
- Vanier, M., Debarbieux, B., Turco, A., & Melé, P. (2009). Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives. *Presses universitaires de Rennes, Rennes.*
- Vermorel, M. (2014). Une gouvernance régionalisée pour le secteur médico-social. In B. Fantino, *ARS : mode d'emploi* (p. 149). Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.fanti.2014.02.0149>
- Vittori, J.-M. (2010). *L'effet sablier*. Flammarion.
- Wacheux, F. (2005). Compréhension, explication et action du chercheur dans une situation sociale complexe. In *Management des ressources humaines. Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales* (p. 9-30). De Boeck Supérieur.
- Walsh, I. (2015). *Découvrir de nouvelles théories : Une approche mixte et enracinée dans les données*. Éditions EMS.
- Warburton, J., & Terry, D. J. (2000). Volunteer decision making by older people : A test of a revised theory of planned behavior. *Basic and applied social psychology*, 22(3), 245-257.
- Weber, M. (2010). *Économie et société. 1 : Économie et société: Les catégories de la sociologie / Max Weber*. Pocket.
- Weinstein, O. (2012). Les théories de la firme. *Idées économiques et sociales*, N° 170(4), 6-15. <https://doi.org/10.3917/idee.170.0006>
- Weisbrod, B. A. (1977). *The Voluntary Nonprofit Sector (DC. Heath, Lexington, MA).*
- Willems, J., Van Puyvelde, S., Jegers, M., Vantilborgh, T., Bidee, J., & Pepermans, R. (2015). Exploring board interlocking behaviour between nonprofit organizations. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(1), 73-88.

- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies : Analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization*. *University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship*.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism : Firms, markets, relational contracting*. Free Press; Collier Macmillan.
- Williamson, O. E. (1994). *Les institutions de l'économie*. InterEd.
- Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. Oxford University Press.
- Wirtz, P. (2019). *Les meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise* (Nouvelle éd). la Découverte.
- Worms, J.-P. (2011). Les enjeux de la gouvernance associative. *Jurisassociations*, 447, 19-20.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research : Design and methods* (Vol. 5). sage.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications*. Sage.
- Young, D. R. (1981). *Entrepreneurship and the Behavior of Nonprofit Organizations : Elements of a Theory*. WHITE M.(sous la dir. de), *Nonprofit Firms in a Three-Sector Economy*, Washington DC, Urban Institute.
- Young, D. R. (1983). *If Not for Profit, for What. A Behavioural Theory of the Nonprofit Sector Based on Entrepreneurship*, Lexington, KY: Lexington Books.
- Zander, C. (2016). A-t-on encore besoin des associations médicosociales? *VST-Vie sociale et traitements*, 3, 37-43.
- Zumbo-Lebrument, C. (2017). Les dispositifs de marketing territorial comme vecteur de participation : Une approche arnsteinienne d'une marque de territoire. *Gestion et management public*, 6(3), 9-24.

# Table des matières

REMERCIEMENTS .....	2
SOMMAIRE .....	4
LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES .....	6
LISTE DES TABLEAUX .....	6
LISTE DES GRAPHIQUES.....	7
LISTE DES FIGURES.....	8
LISTE DES ENCADRES .....	9
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	10
INTRODUCTION GENERALE .....	14
1- L’association, de quoi parle-t-on : le contexte de la recherche .....	15
1.1. Poids et caractéristiques du secteur associatif en France.....	16
1.2. Le terrain de la recherche : les associations gestionnaires du secteur médico-social du handicap .....	20
2- Problématique de la thèse .....	31
3- Positionnement théorique de la recherche .....	34
4- Le design de la recherche : posture et méthode de la recherche en Sciences de Gestion.....	35
5- La structure de la thèse .....	35
Partie I : Fondements théoriques et méthodologiques de la thèse.....	39
Introduction à la première partie.....	39
Chapitre 1 : Des repères théoriques aux modèles de gouvernance .....	40
Introduction au chapitre 1 .....	40
1- La gouvernance, un objet théorique à clarifier .....	40
1.1. Origine du concept de gouvernance .....	41
1.2. Positionnement du concept de gouvernance dans les sciences politiques, économiques et de gestion.....	42
2- Apports et limites des sciences économiques et de gestion à la gouvernance des associations	49
2.1. Les associations comme suppléantes de l’Etat et du marché.....	50
2.2. Du principe fondamental du droit d’usage primant sur le droit de propriété.....	60
3- Les théories hétérodoxes de l’ESS à l’épreuve de la gouvernance des associations gestionnaires .....	73
3.1. De la nécessité de distinguer le management de la gestion pour la compréhension de la gouvernance associative .....	73
3.2. Les spécificités de la gouvernance associative : d’une pluralité d’acteurs avec des légitimités différentes, au principe démocratique « un homme, une voix ».....	85
4- A la recherche de modèles de gouvernance pour les associations.....	101

4.1. La gouvernance des associations aux prises avec les modèles des entreprises privées et publiques .....	101
4.2. Une, des approche (s) de gouvernance prenant en compte les spécificités des associations ? .....	108
Conclusion au chapitre 1 .....	119
Chapitre 2 : Epistémologie et méthodologie de la recherche.....	120
Introduction au chapitre 2 .....	120
1- Fondements épistémologiques de la recherche .....	120
1.1. Des principaux paradigmes épistémologiques en sciences de gestion.....	120
1.2. ...À notre positionnement épistémologique de chercheur .....	126
2- Méthodologie de la recherche .....	132
2.1. Une démarche de recherche qualitative.....	132
2.2. La pertinence du recours à un cas unique comme stratégie d'accès au réel .....	133
2.3. Conditions de scientificité des thèses CIFRE .....	136
3- Précisions sur le terrain de la CIFRE .....	138
3.1. Présentation de l'Adapei de Loire-Atlantique .....	138
3.2. L'immersion dans le terrain : place (s) et légitimité du chercheur CIFRE dans l'organisation .....	148
3.3. L'analyse des données empiriques : trois méthodes qualitatives mobilisées .....	153
Conclusion au chapitre 2 .....	169
Conclusion à la première partie .....	170
Partie II : La formalisation du cadre de la gouvernance interne : entre gouvernance formelle et gouvernance informelle .....	171
Introduction à la partie II.....	171
Objectifs et plan des chapitres 3 et 4.....	171
Présentation des résultats issus des données d'entretiens .....	172
Chapitre 3 : Les fondements de l'analyse critique de la gouvernance de l'Adapei de Loire-Atlantique .....	176
Introduction au chapitre 3 .....	176
1- Le cadre juridico-légal des associations : statuts, règlement intérieur.....	176
1.1. Les statuts associatifs comme cadre de la gouvernance .....	177
1.2. Le règlement intérieur, l'opérationnalisation des statuts.....	192
2- Projet associatif et principes de gouvernance : un dépassement du cadre formel.....	199
2.1. Le projet d'association .....	199
2.2. Principes et pratiques de gouvernance associative .....	219
Conclusion au chapitre 3 .....	231
Chapitre 4 : Analyse longitudinale de la transformation des fonctions de gouvernance associative	232

Introduction au chapitre 4 .....	232
1- Les dirigeants bénévoles et la gouvernance .....	233
1.1. Bénévolat et motivations à l'engagement associatif .....	233
1.2. Rôles, missions et responsabilités des bénévoles dans la gouvernance.....	244
2- Les dirigeants salariés dans le système de gouvernance .....	268
2.1. Motivations des salariés d'association.....	268
2.2. Les modèles de hiérarchies associatives : d'une configuration avec un Secrétariat Général à une configuration avec une Direction Générale.....	276
3- Discussions des représentations de la gouvernance par les dirigeants bénévoles et salariés	285
3.1. La gouvernance associative, un exercice d'équilibriste .....	285
3.2. L'organisation sablier, mythe ou réalité d'une gouvernance partagée .....	289
3.3. Coordination et évaluation : le binôme Président/DG dans la gouvernance associative	293
Conclusion au chapitre 4 .....	296
Conclusion à la partie II .....	297
Partie III : Les fondements et les modalités partenariales de la gouvernance associative.....	298
Introduction à la partie III.....	298
Chapitre 5 : La gouvernance territoriale : la dimension oubliée des modèles de gouvernance.....	299
Introduction au chapitre 5 .....	299
1- « Le territoire », lieu d'institutionnalisation de l'utilité sociale de l'Adapei de Loire-Atlantique	300
1.1. Sections territoriales, identification d'une échelle territoriale bénévole de gouvernance	301
1.2. L'organisation territoriale professionnelle : l'expression de la territorialité de la gouvernance associative .....	317
2- Faire territoire : les parties prenantes d'une gouvernance multi-niveaux et territorialisée ..	331
2.1. Retour à la théorie : que nous apprend le territoire sur la gouvernance des associations gestionnaires ? .....	331
2.2. Les territoires à l'œuvre dans la gouvernance de l'Adapei de Loire-Atlantique : analyse des conditions d'une gouvernance associative territorialisée .....	340
Conclusion au chapitre 5 .....	350
Chapitre 6 : Analyse longitudinale des relations aux pouvoirs publics .....	352
Introduction au chapitre 6 .....	352
1- Remise en perspective historique des relations entre associations et pouvoirs publics.....	353
1.1. La période d'expansion : doter de moyens d'intervention, les associations de solidarité	354
1.2. La période de mutations : régir les actions associatives par des normes et des règles..	356
1.3. La période de contrôle et de régulation : définir des espaces de régulation des associations .....	361

2-	Les relations entre associations et pouvoirs publics à l'aune de leur financement.....	365
2.1.	Modalités de financement : d'une approche volontariste à une approche attentiste, les mutations de l'engagement des pouvoirs publics.....	366
2.2.	Les instruments de financements publics aux associations : cas de la tarification et du CPOM .....	372
2.3.	Gestion contrôlée et gestion propre des résultats financiers : entre autonomie de gestion et liberté encadrée des associations gestionnaires.....	379
3-	Les coopérations dans le médico-social .....	385
3.1.	Politiques incitatives aux partenariats .....	386
3.2.	Faire partenariat mais avec une stratégie derrière.....	389
3.3.	Coordination de l'offre sur le territoire, partage et mutualisation entre acteurs associatifs et autres intervenants du secteur social et médico-social.....	391
3.4.	Quelles implications des coopérations sur la gouvernance des associations ? .....	402
4-	Relations entre associations et pouvoirs publics : ce qu'en disent les acteurs .....	407
4.1.	A travers les époques, les relations d'hier à aujourd'hui .....	407
4.2.	Les pouvoirs publics dans la gouvernance : entre jeu d'alliance, contrôle et volonté d'immiscion .....	413
	Conclusion au chapitre 6 .....	417
	Conclusion à la partie III .....	419
	CONCLUSION GENERALE .....	420
1-	Apports et limites de la recherche .....	421
1.1.	Proposition d'un modèle de gouvernance multi-niveaux associative : les apports managériaux de la recherche .....	422
1.2.	Apports et limites théoriques de la recherche.....	431
1.3.	Apports et limites méthodologiques de la recherche .....	432
2-	Les perspectives de recherche .....	434
2.1.	Problème du passage d'une économie sociale à une économie de marché à dimension sociale.....	434
2.2.	L'échelle de l'UE : du local à l'Europe sociale.....	435
2.3.	(R)évolutionner le paysage dans la droite ligne des politiques de désinstitutionalisation..	436
2.4.	La stratégie évolutionnaire des organisations de l'ESS .....	438
2.5.	Une organisation étatique non optimale : ministère des Solidarités et de la Santé vs ministère de l'Education nationale .....	439
2.6.	Décalage entre territoire administratif et territoire métier.....	445
	Bibliographie.....	449



**Titre :** Les modes de gouvernance des associations : une analyse dans le secteur médico-social du handicap.

**Mots clés :** gouvernance, association gestionnaire, médico-social, pouvoirs publics, territoire, handicap.

**Résumé :** Dans le cadre de cette thèse, nous cherchons à comprendre comment se construit la gouvernance des associations gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux. Les associations de parents d'enfants handicapés qui ont émergé, à la fin des années 1940, pour devenir des interlocuteurs incontournables des pouvoirs publics dans la mise en œuvre des politiques sociales du handicap, ont constitué le terreau empirique de notre recherche. L'immersion au sein de l'une d'entre elles, dans le cadre d'un contrat CIFRE, a permis de repérer le territoire comme dimension intrinsèque de leur gouvernance, de rendre compte de son historicité, des évolutions dans les pratiques et dans les fonctions de gouvernance, au fil des interactions dynamiques entre acteurs et des transformations dans les formes de régulation publique du secteur.

Pour cela, nous mobilisons les théories de la gouvernance des associations et déployons des méthodes qualitatives de collecte et d'analyse de données co-produites avec les acteurs du terrain. Par l'approche compréhensive développée, nous identifions entre autres, les enjeux managériaux et territoriaux de cette gouvernance et parvenons à un modèle systémique de gouvernance intégrant l'interne et l'externe, des configurations plurielles de gouvernance à différentes périodes de la vie de l'association.

**Title:** Association's governance modes: an analysis in the medico-social sector of disability.

**Keywords:** governance, management association, medico-social sector, public authorities, territory, handicap.

**Abstract:** As part of this thesis, we seek to understand how the governance of associations managing medico-social establishments and services is constructed. The associations of parents of disabled children which emerged at the end of the 1940s to become essential interlocutors of the public authorities in the implementation of social disability policies, formed the empirical ground of our research. The immersion in one of them, within the framework of a CIFRE contract, made it possible to identify the territory as an intrinsic dimension of their governance, to report on its historicity, changes in practices and in governance functions, through dynamic interactions between actors and transformations in the forms of public regulation of the sector.

To achieve this, we mobilize the theories of governance of associations and deploy qualitative methods of collecting and analyzing data co-produced with actors in the field. Through the comprehensive approach developed, we identify, among other things, the managerial and territorial issues of this governance and arrive at a systemic model of governance integrating internal and external, plural configurations of governance at different periods of the life of the organization's association.