

15
16
17

POITIERS

JUIN

- XI^e RENCONTRES du RIUESS -
Réseau inter-universitaire de
l'économie sociale et solidaire

POITIERS

Faculté de Droit et des Sciences sociales
Faculté de Sciences économiques

L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET LE TRAVAIL

**Les dirigeants salariés dans les
associations d'action sociale et
médico-sociale : entre fonction
économique et politique**

Marival Céline

ATER, Université de la Méditerranée, LEST/CNRS,
UMR 6123, celine.marival@univmed.fr

<http://www.riuess.org/>



Les dirigeants salariés dans les associations d'action sociale et médico-sociale : entre fonction économique et politique

Marival Céline, ATER, Université de la Méditerranée, LEST/CNRS, UMR 6123,
celine.marival@univmed.fr

INTRODUCTION

Cette contribution se propose d'étudier un groupe professionnel spécifique, celui des dirigeants salariés dans les associations d'action sociale et médico-sociale. Le point commun de ces associations est d'apporter différentes formes d'aide et de soutien aux personnes fragiles en raison de leur âge, de leur handicap ou de leurs difficultés sociales.

Historiquement, ces associations ont souvent été à l'origine de la détection de besoins sociaux et de la mise en œuvre de réponses adaptées. Avec le soutien des pouvoirs publics, elles sont progressivement devenues des acteurs économiques importants. Elles gèrent aujourd'hui près de 30 000 établissements et services, représentent près 800 000 salariés, plus de 13 milliards d'euros de masse salariale, c'est-à-dire 47% du volume de l'emploi salarié dans les associations et près de 5% du total des salariés du secteur privé (GUERRY, 2009)¹. En dépit de leur manque de visibilité, elles constituent aujourd'hui une force économique importante, à travers leur rôle de prestataire de services sociaux et d'employeur. Il s'agit donc d'associations qui sont « *entrées en économie* » (PARODI, 1997). Elles sont positionnées à ce titre par certains travaux comme incarnant l'idéal-type de l'« *entreprise associative* » (HÉLY, 2009) se différenciant de la forme associative traditionnelle, composée exclusivement de bénévoles. En plus d'être régie par le cadre traditionnel de la loi de 1901, l'entreprise associative, qui comporte au moins un salarié, doit également se conformer au code du travail ; ce qui la rapproche de la fonction employeur propre à l'entreprise classique.

Ces associations sont progressivement devenues gestionnaires d'une part très importante des politiques sociales décentralisées. Elles occupent aujourd'hui une place centrale dans la mise en œuvre des politiques sociales en assurant à elles seules près de 60% de l'offre de services sociaux. L'État s'est en effet peu à peu inscrit dans une position intermédiaire, en déléguant la production de services sociaux et médico-sociaux aux associations, tout en venant financer, encadrer et réglementer cette production.

Ces relations de longue date avec les pouvoirs publics s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte économique tendu d'aggravation de la dette publique et de déficit des régimes sociaux. Dans ce cadre, l'action publique connaît de profondes transformations caractérisées par une volonté de rationalisation et de maîtrise des dépenses publiques dans le droit fil du « New Public Management ». Ces évolutions viennent directement percuter la fonction de direction, la faisant entrer dans l'« ère du management » (BOUQUET, 2006). Elle doit intégrer de nouvelles exigences d'efficacité, de rentabilité et de démarche qualité issues du modèle de l'entreprise capitaliste.

¹ Données 2007.

En s'appuyant sur un matériau empirique combinant données qualitatives et quantitatives (*cf. encadré ci-dessous*), l'objectif central de cette communication sera d'identifier les effets des évolutions de la régulation publique sur la fonction de direction. Nous souhaitons montrer qu'il demeure une part de spécificité de cette fonction, principalement en raison de son inscription dans le cadre associatif.

Cette analyse entend ainsi apporter une contribution à la connaissance des cadres de l'économie sociale qui, comme le soulignent DARBUS & LAZUECH (2010), restent encore peu étudiés par la littérature (SIMONET, 2007). Cette catégorie salariale connaît pourtant une croissance nettement plus rapide que l'ensemble des salariés associatifs (HÉLY & SADOUL, 2007) et cristallise de nombreux enjeux et tensions.

Encadré 1 : Éléments de méthode

Nos analyses reposent sur l'exploitation secondaire de données recueillies entre 2007 et 2009 en Région Languedoc-Roussillon dans le cadre d'une recherche sur les interactions entre associations et pouvoirs publics (MARIVAL, 2011). Le matériau empirique est constitué d'une part de 17 entretiens approfondis menés auprès de dirigeants associatifs (directeurs salariés) durant les mois de mai et juin 2007 et, d'autre part, de 54 questionnaires (sur 250 envoyés) retournés par les dirigeants salariés et bénévoles ; soit près d'un quart de l'offre régionale. Nos réflexions ont par ailleurs pu être alimentées par une immersion au sein de l'URIOPSS² Languedoc-Roussillon dans le cadre d'une convention CIFRE du juin 2006 à mai 2009 poursuivie par une activité salariée dans cette même association (jusqu'en 2010). Cette association située à Montpellier fédère, représente et conseille près de 250 associations sociales et médico-sociales prenant en charge des personnes en situation de fragilité (du fait de leur âge, de leur handicap ou de leurs difficultés sociales).

Dans une première partie, nous décrivons les évolutions du contexte institutionnel des associations d'action sociale et médico-sociale dont le trait marquant est de mettre en avant les référentiels de la performance et de l'efficacité gestionnaire. Dans ce cadre, ce sont les compétences techniques et managériales des associations qui sont sollicitées, valorisant leur dimension économique aux dépens de leur fonction politique historique. L'accent sera mis sur les modifications de la fonction de direction qui découlent ces évolutions, marquées par des exigences accrues en termes de professionnalisation et de management. A partir d'une analyse de la gouvernance interne des associations, nous verrons dans la deuxième partie que ces mutations déstabilisent également le partage historique des responsabilités entre dirigeants bénévoles et cadres salariés. Cela se traduit par une intervention accrue des directeurs sur les associations et leur dimension politique. Plus largement, cette communication permettra ainsi d'aborder la question des transformations dans la gouvernance interne des associations d'action sociale.

I. LE SECTEUR SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL À L'HEURE DE LA PERFORMANCE : UNE FONCTION POLITIQUE RELÉGUÉE AU SECOND PLAN

1.1. Les associations d'action sociale, des acteurs politiques

² URIOPSS : Union Régionale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux.

Historiquement, l'essentiel des réponses en matière d'action sociale et médico-sociale a été le fait de l'initiative d'organisations privées à but non lucratif, d'origine caritative ou encore issues des mouvements familiaux³ mais aussi parfois de notables locaux pionniers. Il s'agissait d'apporter des réponses à des besoins non pris en charge par l'État et la solidarité nationale, ni par l'initiative entrepreneuriale lucrative sur le marché. Ce rôle central occupé par les associations dans la révélation des besoins sociaux constitue d'ailleurs l'une des quatre « *spécificités méritoires* » (ou fonctions principales) des associations de solidarité mises en avant par François BLOCH-LAINÉ (1994). Il distingue en effet leur fonction d'« *avant garde* » ou d'innovation sociale. Il s'agit de la capacité qu'ont les structures associatives à déceler des besoins sociaux insatisfaits.

L'innovation sociale positionne déjà les associations sur le registre de l'espace public en donnant naissance à des actions collectives diverses issues des problèmes sociaux et attentes individuelles identifiés sur le terrain. En outre, lorsque l'association réussit à démontrer que ces nouveaux services sont porteurs d'un intérêt collectif, elle est alors susceptible d'influencer de manière significative l'orientation des décisions publiques.

À côté de leur rôle économique, les associations exercent donc un rôle politique que nous définissons comme la capacité de ces dernières à participer à l'élaboration des décisions publiques et, par voie de conséquence, à la production de l'intérêt général. Il témoigne de la capacité d'une association à faire reconnaître par la collectivité les intérêts des personnes qu'elle représente et donc de les muer en intérêt collectif. C'est en cela qu'Evers (2000) définit le tiers secteur comme l'une des dimensions de l'espace public des sociétés civiles, dont la particularité est d'être caractérisée par une finalité socio-économique (procurer des biens et services et une aide à ses membres et/ou à un public extérieur). Ainsi, il insiste sur le rôle politique et social du tiers secteur, « secteur intermédiaire », qui assure un rôle de médiation car étroitement lié au marché et à l'État mais également à la sphère informelle (familles, réseaux sociaux informels, solidarités communautaires). Dans cette perspective, l'organisation associative renferme la particularité d'être à la fois une organisation instrumentale au niveau socioéconomique et une institution porteuse d'un projet au niveau sociopolitique (EVERS, 2000).

Dans le développement suivant, nous montrons que cette dimension politique historique des associations de solidarité est reléguée au second plan par les évolutions du contexte institutionnel dans lequel elles se développent.

1.2. Une régulation publique promouvant des compétences managériales

Progressivement, les associations de solidarité ont dû faire face à une formalisation et un encadrement accrus de leur action par les pouvoirs publics. Différentes lois⁴ vont en effet participer de l'unification et de la structuration du secteur ainsi que de la rationalisation de son fonctionnement et de ses coûts en venant organiser institutionnellement les établissements et services gérés par les associations. Ainsi, la majeure partie des associations qui composent le secteur social et médico-social sont aujourd'hui gestionnaires d'« établissements ou services sociaux et médico-sociaux » (ESMS) au sens de la loi du 2 janvier 2002, ce qui leur vaut d'être qualifiées d'associations « gestionnaires ». Elles gèrent des établissements aussi variés

³ On pense aux associations de parents dans le champ du handicap par exemple.

⁴ La Loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales renouvée par la Loi du 2 janvier 2002 de rénovation de l'action sociale et médico-sociale.

que des CHRS, des ESAT⁵ (ex-CAT), des établissements pour personnes handicapées (enfants ou adultes) ou encore des établissements d'hébergement pour personnes âgées.

En tant que gestionnaires de ces équipements, ce cadre s'impose aux associations. Cependant, il ne s'intéresse qu'à leur activité économique et non à la personne morale gestionnaire (en l'occurrence l'association) et son projet ; peu importe que le statut de l'opérateur soit public, privé ou non lucratif. Elles sont ainsi banalisées en tant que « gestionnaires » parmi d'autres. Ce cadre admet ainsi pour conséquence de nier la spécificité des associations en ne les reconnaissant pas comme porteuses d'un projet et de valeurs. Au-delà, cette banalisation des associations dans l'exercice d'activités économiques pourrait leur faire courir le risque d'être cantonnées à un rôle de « sous-traitant » ou d'instrument des pouvoirs publics.

Les évolutions de la réglementation, depuis la loi de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales jusqu'à la loi du 2 janvier 2002 et ses textes d'application, instaurent de nouvelles exigences pour les associations qui se traduisent par une dimension de contrainte renforcée dans l'allocation des ressources aux associations. Elles font ainsi l'objet d'une régulation publique de type « tutélaire » (ENJOLRAS, 1995 ; ENJOLRAS & LAVILLE, 2001). Dans ce cadre, « *la production de services est financée et encadrée par la puissance publique agissant ainsi comme "tutrice" du consommateur et du producteur* » (ENJOLRAS & LAVILLE, *op.cit.*, p44). À travers des financements orientés principalement vers les prestataires, cette forme de régulation agit exclusivement sur les modalités et la structuration de l'offre. Elle repose sur l'utilisation d'instruments de type *coercitifs* qui « *restreignent et contraignent le comportement des acteurs* » (ENJOLRAS, 2006, p187) et met en place des obligations pour les associations principalement en matière d'utilisation des ressources publiques.

Cet encadrement s'est en effet concrétisé par la mise en place progressive de procédures diverses de contrôle des associations à travers un contrôle des investissements et des coûts⁶ (qui se traduit par l'approbation des budgets d'exploitation), un contrôle de la qualité (à travers des procédures d'évaluation désormais obligatoires); un contrôle des prix (les tarifs sont imposés par l'autorité dans le cadre d'une tarification administrée) et enfin, un contrôle de la démographie des équipements qui nécessitent l'obtention d'une autorisation préalable pour fonctionner délivrée au regard de la conformité aux schémas d'organisation sociale ou médico-sociale. Ces évolutions ont donc introduit des logiques gestionnaires de performance dans le secteur social et médico-social.

Sous l'influence du *New public management (NPM)*, l'impératif de maîtrise des dépenses publiques et de réduction des coûts s'est encore renforcé ces dernières années. Plusieurs traits majeurs de la réglementation actuelle répondent à l'objectif d'une efficacité accrue. L'obligation de production d'indicateurs de performances (indicateurs médico-sociaux économiques) et la mise en place du principe de convergence tarifaire (permettant à l'administration de comparer les coûts d'établissements et services fournissant le même type de prestations) visent en effet à « optimiser » l'allocation des ressources.

Dans le même temps, cette logique de l'efficacité se traduit par un mouvement croissant de mise en concurrence des opérateurs dans le champ des services sociaux. Ainsi, une forme de régulation concurrentielle (voire « quasi-marchande ») se développe à travers le recours croissant à des outils d'intervention de nature concurrentiels (de type appels d'offre) et des mécanismes de solvabilisation de la demande.

⁵ ESAT: Établissement et service d'aide par le travail (ESAT), anciennement centre d'aide par le travail (CAT).

⁶ Nous reprenons ici les différentes formes de contrôle identifiées par Bernard Enjolras et Jean-Louis Laville (2001, p45) dans leur description de l'idéal-type de la régulation tutélaire.

Ces deux logiques (encadrement accru/mise en concurrence des associations) ont en commun de mettre en avant les référentiels de la performance et de l'efficacité gestionnaire. Ainsi, ce sont les compétences techniques et managériales des associations qui sont sollicitées, valorisant leur dimension économique aux dépens de leur fonction politique historique.

Dans ce cadre, des techniques et compétences nouvelles ayant trait notamment à la gestion du personnel et à la gestion financière sont requises. Elles sont essentiellement liées au cycle budgétaire établi par l'administration dans le cadre du régime de l'autorisation. De même, afin de s'inscrire dans la logique de contrôle budgétaire des pouvoirs publics, les associations doivent fournir différents documents (budgets prévisionnels, comptes administratifs, indicateurs...) venant justifier l'utilisation des fonds publics.

L'adaptation aux objectifs d'efficacité économique promus par l'administration va passer essentiellement par le développement de la fonction gestionnaire. C'est ainsi que des procédures de management et des outils de gestion sont de façon croissante directement importés du monde de l'entreprise marchande : gestion par projet, démarches qualité ou de certification ISO, évaluation de la performance à travers l'utilisation de méthodes diverses de *benchmarking*, GRH, GPEC⁷, etc.

1.3. La professionnalisation des fonctions d'encadrement

Ces évolutions se sont accompagnées d'un mouvement de professionnalisation des associations de solidarité. La demande croissante de l'État en termes de « technicité » a contribué à renforcer le professionnalisme en leur sein, au prix d'un effacement des activités bénévoles.

Dans le même temps, une branche professionnelle va donc se créer. On assiste à l'émergence de syndicats employeurs⁸, de conventions collectives et de fonds de formation dédiés à ce secteur⁹. De plus, le recrutement de salariés de plus en plus nombreux dans les associations de solidarité a nécessité la mise en place de structures hiérarchiques dans les organisations associatives, à travers des postes de dirigeants salariés. Dès lors, ils se sont progressivement structurés en tant que catégorie professionnelle organisée autour de diplômes (CAFDES¹⁰) et d'organes représentatifs (FNADES, ADC ENSP¹¹) spécifiques. Ces réseaux de professionnels constituent d'importants vecteurs de diffusion de règles normatives à propos des comportements organisationnels et professionnels (charte de la fonction de direction, partage de valeurs éthiques et professionnelles, promotion du droit des usagers...).

Les évolutions plus récentes de la réglementation des associations ont transformé le métier de directeur, sommé d'entrer dans l'aide au management et de la professionnalisation. Le décret du 19 février 2007 relatif à la qualification des directeurs¹² en constitue l'une des plus évidentes manifestations. Ce dernier instaure un niveau de qualification minimum pour

⁷ GRH : Gestion des ressources humaines ; GPEC : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

⁸ Création du SOP en 1962 ou encore du SNASEA en 1964.

⁹ Promofaf et Unifomaf aujourd'hui devenus UNIFAF.

¹⁰ CAFDES : Certificat d'Aptitude aux Fonctions de Directeur d'Établissement Social ou de Service d'Intervention Sociale.

¹¹ FNADES : Fédération nationale des Associations de Directeurs d'Établissements et Services Sociaux et médico-sociaux sans but lucratif ; ADC ENSP : Association des directeurs certifiés de l'École Nationale de Santé Publique.

¹² Décret 2007-221 du 19 février 2007 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.

accéder à la fonction de directeur¹³. De plus, il précise le type de qualifications requises pour y accéder et modifie les pratiques historiques de recrutement aux fonctions de direction. En effet, alors qu'elles étaient jusque là réservées aux titulaires du CAFDES, formation dominante et spécifique au secteur social et médico-social, l'accès à ces postes est désormais ouvert à des professionnels titulaires de diplômes issus d'autres domaines et notamment d'écoles de commerce ou de formations universitaires en management. Ce décret favorise ainsi la diffusion d'une culture plus « technique » voire « technocratique » au détriment d'une culture plus sociale ou « éducative ». Ainsi, à la figure des dirigeants pionniers, sans formation spécifique ou proches du travail social et promus en interne, succéderait des « directeurs managers » (Bouquet, 2006) aux profils de gestionnaires et de professionnels du management. Comme l'ont montré les travaux de LAZUECH (2006) sur les cadres dirigeants dans le champ de l'insertion par l'activité économique, on assisterait à une restructuration de la fonction cadre dans les organisations sociales et médico-sociales, caractérisée par le passage d'une « logique vocationnelle » à une logique plus « professionnelle ».

Ce mouvement n'est d'ailleurs pas sans générer un conflit au sein des associations, notamment entre la logique gestionnaire et la logique militante historique. Cet aspect a été souligné par de nombreux auteurs qui mettent en évidence la difficile articulation entre les projets politiques des associations et le développement de la fonction gestionnaire (ROUSSEAU, 2004 notamment) et, plus largement, l'effacement du « politique » derrière la gestion de structures. Le pouvoir politique des organes décisionnaires (CA, bureau) tendrait à disparaître derrière une technocratie montante incarnée par la figure du « directeur général ». Aussi, cette nouvelle logique peut laisser place à une confusion des rôles au sein de certaines associations entre les administrateurs bénévoles et les directeurs « techniciens »¹⁴ remettant ainsi en cause ce qui constitue la spécificité de la gouvernance associative, à savoir le « binôme politique-technique » (ALFANDARI, 2008).

S'il est vrai que les managers tendent à se professionnaliser et assument cette évolution, il n'en demeure pas moins que leur fonction, en raison justement de leur appartenance aux associations, renferme encore certaines spécificités que nous présentons dans la partie suivante.

II. LE DOUBLE POSITIONNEMENT DES DIRECTEURS

Nous nous intéressons ici à la gouvernance interne des associations. Elle fait référence au partage des rôles et des responsabilités entre acteurs i.e. à leur mode d'organisation dans le processus décisionnel. En ce qui concerne les associations de solidarité, elle fait intervenir de multiples parties prenantes. Les parties prenantes désignent l'ensemble des acteurs qui ont un intérêt dans l'organisation, tant au niveau de son activité que de ses résultats ou performances (BEN NER & VAN HOOMISSEN, 1991). C'est en cela que les approches théoriques des organisations non lucratives emploient le terme plus englobant de *stakeholder* pour les désigner, par opposition à celui de *shareholders* spécifique aux entreprises capitalistes, où le pouvoir décisionnel est réservé aux actionnaires en proportion du capital détenu. Cinq catégories de parties prenantes entrent en contact dans les associations étudiées : les dirigeants bénévoles, les usagers bénéficiaires des services, les dirigeants salariés, les employés salariés et les responsables publics. Nous faisons ici le choix de nous centrer sur une catégorie spécifique, à savoir celle des dirigeants salariés et bénévoles.

¹³ Il instaure des niveaux différents selon que l'on a en charge un seul établissement (niveau II) ou des structures de taille plus importante (niveau I).

¹⁴ Pour reprendre une expression de J.P Hardy in « Dirigeance des associations gestionnaires dans le secteur social et médico-social : un enjeu majeur pour l'exercice de nos métiers », *Revue de l'IASS*, n°50, juin 2006.

Afin d'identifier les modifications de la fonction de direction, nous présentons d'abord le cadre général dans lequel s'inscrivent les relations entre dirigeants salariés et bénévoles à partir des règles formelles de partage des responsabilités dans l'organisation associative. Nous verrons qu'elles sont marquées par la distinction politique/technique, les dirigeants salariés étant cantonnées à des rôles techniques d'exécution (2.1). Dans un second temps, nous confrontons ce premier repérage des domaines de responsabilités de chacun à la manière dont ils se mettent en place dans les faits. Ainsi, nous verrons qu'il existe des écarts entre le formel et le réel, allant dans le sens d'un rôle accru des directeurs dans la sphère politique (2.2). Nous revenons pour finir sur les causes de ces évolutions (2.3).

2.1. La distinction politique/technique ou les règles formelles de gouvernance interne

La loi de 1901 fait preuve d'une grande souplesse de fonctionnement. Dans ce cadre, les associations sont les seuls maîtres de leur projet et de leur gouvernance. Chaque association admet ainsi ses propres règles de fonctionnement et détermine les pouvoirs et responsabilités de chacun de façon plus ou moins formalisée. Ce sont les statuts, parfois complétés par un règlement intérieur, qui organisent et formalisent la répartition du pouvoir dans les associations. Toutefois, bien qu'aucune obligation légale ne vienne réglementer les organes dont doivent se doter les associations pour fonctionner, d'un point de vue formel, leur gouvernance est construite autour une ligne de force qui vient délimiter les attributions de chacun : celle de la distinction entre le niveau politique et le niveau technique.

On peut alors distinguer la structure politique – i.e. l'association gestionnaire gouvernée par les instances associatives – de la structure technique ou « pôle technico-managérial » (BATIFOULIER, 2000) i.e. la structure productive des services reposant sur les cadres de direction et salariés.

Au niveau des organes « politique », la gouvernance s'articule en règle générale autour de trois institutions formelles : une assemblée générale (AG), un Conseil d'administration (CA) et un bureau.

L'assemblée générale des membres, organe souverain, définit la politique générale de l'association. Elle désigne les responsables de l'association (membres du CA et du bureau). Elle se prononce (approbation ou désapprobation au terme d'un vote) sur la gestion de l'association par le CA (rapport moral, rapport financier, rapport d'orientation). Elle décide des actes essentiels concernant le patrimoine de l'association et est la seule à être habilitée à modifier les statuts et donc à agir sur la répartition du pouvoir.

Le CA, organe décisionnel, est responsable de l'orientation stratégique de l'association par délégation de l'assemblée générale des membres. Il gère le fonctionnement de l'association et en assure la gestion, prépare les travaux de l'assemblée générale et applique les décisions (mise en œuvre de la politique générale décidée en AG). De cette manière, il joue un rôle décisif dans l'impulsion des grandes orientations de l'association en définissant les principaux axes stratégiques du projet associatif.

Le bureau est l'instance d'exécution ou de représentation du CA dont il est l'émanation. Il comprend *a minima* un président, un secrétaire et un trésorier pouvant être assortis d'adjoints. Chargé de leur mise en œuvre, il rend opérationnelles les décisions prises en CA avec le concours du dirigeant salarié sur lequel il exerce un pouvoir de surveillance et de contrôle. Le bureau a rarement de pouvoirs spécifiques en dehors du pouvoir de ses membres.

Dans ce cadre, le Président joue un rôle central et concentre d'importants pouvoirs. Il exerce un pouvoir de représentation et de direction. En effet, le Président est chargé de représenter l'association dans tous les actes de la vie civile et, le cas échéant, en justice. Il réunit en outre les pouvoirs de direction dont il peut déléguer une partie aux dirigeants salariés (directeur général ou directeur).

Le dirigeant salarié assure les fonctions techniques et la gestion quotidienne de la structure sous l'autorité du conseil d'administration. Il tient son pouvoir de son contrat de travail et des délégations de pouvoir. Dans le secteur social et médico-social, un document unique des délégations (DUD)¹⁵ est établi pour préciser les modalités de répartition des pouvoirs entre dirigeants bénévoles et salariés des associations. Le directeur joue un rôle d'interface entre le niveau politique et technique, en relation étroite avec le Président et les autres membres du CA¹⁶. Il est le responsable de la mise en œuvre des orientations techniques. Il est ainsi chargé de la mise en œuvre du projet d'établissement ou de service ainsi que de la gestion administrative, financière et du personnel.

D'un point de vue formel, les dirigeants salariés sont ainsi chargés de l'application et de la mise en œuvre des orientations politiques de l'association – à travers les activités économiques de l'association –, occupant ainsi un simple rôle d'exécutant.

Toutefois, alors que les administrateurs sont en principe les garants du projet politique de l'association – les dirigeants salariés assumant *a priori* une simple fonction technique (gestion courante, gestion du personnel de son établissement, embauches, élaboration des budgets prévisionnels, responsabilité devant le conseil d'administration de la bonne marche des établissements, application des décisions prises en CA...) –, l'analyse plus poussée de cette fonction sur le terrain met en évidence la place centrale et stratégique des directeurs dans les structures étudiées.

2.2. Les cadres dirigeants dans les associations de solidarité : une dimension politique ?

Dans la pratique, ils exercent une influence importante sur l'association et son fonctionnement. Cette intervention des directeurs sur la sphère politique se traduit de différentes manières que nous présentons au point suivant en nous appuyant sur le matériau empirique recueilli auprès des associations de la région Languedoc-Roussillon.

2.2.1. Une place centrale dans la définition des orientations stratégiques

Au niveau interne, ils peuvent être amenés à intervenir sur la définition des grandes orientations politiques et stratégiques des associations, élargissant de cette façon leurs missions « traditionnelles » axées sur la gestion quotidienne et l'accompagnement éducatif.

Lorsque l'on interroge les directeurs sur les circuits de décision, il apparaît que dans de nombreux cas, ils jouent un rôle moteur dans l'impulsion de nouveaux projets même si, en dernier ressort, ils font l'objet d'une validation par le CA. Les propos de ce cadre dirigeant illustrent cette situation : « *C'est plutôt le directeur qui impulse, qui structure, qui organise, qui propose, qui explique et qui fait valider ses projets par le CA* ».

¹⁵ Le DUD est un document obligatoire depuis 2007. Il a pour objectif de préciser par écrit les missions et compétences confiées par délégation aux professionnels chargés de la direction par l'association. Il est, dans les structures, l'occasion de clarifier les relations entre dirigeants bénévoles et salariés des associations. Il constitue ainsi un véritable outil de GRH et de transparence.

¹⁶ Il peut participer occasionnellement au CA à titre consultatif.

Dans cette association gestionnaire d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), seules les propositions du directeur sont étudiées concernant les projets relatifs au développement de l'association alors que pour ce directeur, cela relèverait plutôt « *du rôle et de la responsabilité du CA* ». Ainsi, c'est par exemple à son initiative que l'association a décidé d'élargir ces activités vers le domicile des personnes âgées, en créant un nouveau service de soins infirmiers à domicile. Cette situation est décrite par ce même directeur comme étant un phénomène général à de nombreuses associations : « *Malheureusement, le constat est que c'est quasiment toujours le directeur, quel que soit le Président, quelles que soient les situations* ».

Dans de nombreux cas, les grandes décisions des instances associatives se confondent à la gestion du patrimoine de l'association (investissements, gestion des fonds, emprunts...) et l'intervention des administrateurs sur le projet associatif reste peu évoquée.

Ainsi, les élus interviennent plus sur la prise de décision que sur la préparation des décisions, souvent laissées aux mains des dirigeants salariés. A ce titre, il est d'ailleurs fréquent que ce pouvoir décisionnel se limite à la signature en dernier ressort par le Président.

Le plus souvent, après avoir obtenu un accord de principe du CA, l'opération est menée par le directeur, en lien avec les équipes salariées. Le propos de ce directeur d'une association d'aide à domicile, à partir de l'exemple de l'entrée de l'association dans une démarche qualité et de certification, illustre bien l'importance du rôle du directeur dans la préparation des décisions : « *Le CA a compris en 2001 en quoi ça allait être important parce que dès l'instant où il y aurait l'APA et la loi du 2 janvier dans laquelle on avait déjà volonté d'entrer, il faudrait avoir une organisation qui soit tracée et lisible. Donc en 2001, ils avaient déjà pris la décision de rentrer là-dedans. Mais ensuite, très concrètement, la décision de rentrer dans l'autorisation aussi rapidement – je l'ai traité tout le temps et puis un jour, j'ai dit à la Présidente et au vice-président : voilà, c'est maintenant qu'il faut y aller !* ».

Si la séparation entre fonction politique et technique est très présente dans les discours (« *Moi, je me positionne comme une technicienne donc logiquement pour moi, quand on est directeur, on s'occupe du technique et les administrateurs du politique* ») ; dans la pratique, le rôle des administrateurs se limite souvent à la décision finale et à la validation des projets proposés par le directeur.

Dès lors, le rôle d'impulsion de nouveaux projets par les directeurs se fait dans la limite de la validation par les administrateurs qui exercent ainsi une forme de contrôle *a posteriori* sur les propositions du directeur : « *J'emmène les idées mais les administrateurs font vivre mes projets, annulent mes projets ou les rectifient* ». A cet autre directeur d'ajouter : « *Évidemment, s'ils m'avaient dit non, on ne l'aurait pas fait [le projet] donc au final, c'est quand même eux qui décident !* ». C'est en effet « *en fonction du degré d'implication et de connaissance* » des problématiques et des dossiers par les administrateurs que les propositions seront suivies par le CA. Ce rôle moteur dans les choix stratégiques pour le développement de l'association implique dès lors que le directeur fasse la preuve de l'intérêt du projet défendu auprès de son CA : « *Parfois on leur force la main, c'est la règle, on connaît ça dans toutes les structures. Enfin, en tout cas, on leur fait comprendre que c'est nécessaire et indispensable* ». Ce directeur d'une maison de retraite associative évoque également « *l'importance du travail de pédagogie vis-à-vis de son président et du CA* » afin qu'il soit « *à même de suivre la logique de réflexion du directeur sur la logique de développement qu'il propose* », concernant notamment les grands enjeux du secteur. L'objectif est ici de fournir au CA les clés de compréhension de ses décisions.

Aussi, tout un travail de sensibilisation des administrateurs aux problématiques et besoins des publics accueillis va devoir être effectué par les directeurs. Cette directrice d'une association du champ de la protection de l'enfance souhaite travailler sur un projet de réhabilitation du foyer d'accueil pour jeunes mères en difficultés accueillies avec leurs enfants dans des conditions précaires. Afin de faire prendre conscience de cette situation aux dirigeants, elle a fait le choix d'organiser toutes les réunions dans la structure pour que les administrateurs se rendent compte de la réalité des besoins : *« Toutes les réunions ont lieu ici. On accueille encore des mamans dans des chambres individuelles avec la salle de bain sur le palier... Ce ne sont pas des conditions d'accueil normales et je veux qu'ils en soient bien conscients »*.

Pour que le projet proposé par le directeur ait plus de chances d'aboutir, le directeur doit en outre faire de preuve transparence tout au long du processus (*« On travaille le projet longtemps à l'avance. Je leur en parle, ils me disent qu'il n'y a pas de problèmes. »*). Aussi, afin de gagner la confiance des administrateurs, et les décisions doivent se prendre de manière concertée et partagée. Ainsi, pour ce directeur, le travail se fait *« de manière coordonné et complémentaires »*. Il y a un accord sur les grandes orientations et les décisions sont partagées. Il évoque *« une logique de coopération qui fonctionne bien »*. Dans ce cadre, il affirme réussir *« à avancer à une vitesse assez correcte c'est-à-dire qu'il ne se prend pas des décisions en CA qui soit totalement superflue et ridicule et qu'on ne pourrait pas mettre en œuvre on ne fait pas avaler au CA des choses qui sont contraires à ce qu'ils veulent »*. Dans la même logique, cette directrice affirme agir en toute transparence avec son CA : *« Quand il y a eu tous les nouveaux projets, je les ai travaillés avec les équipes mais je n'ai jamais pris une initiative sans que le CA ait eu tous les éléments et que cela ait été validé par le CA. Avec le président, on se voit quand même souvent, on en discute et je ne fais rien sans son accord »*. Cette transparence permet d'instaurer des relations interactives et d'éviter les décisions unilatérales et autoritaires du CA : *« De la même façon que l'association de façon générale essaye d'être lisible et transparente, moi j'essaye tout le temps d'être lisible et transparent pour le CA du coup on n'a rien à cacher à personne et il n'y a pas de dimension autoritaire »*.

Tout au long du processus, la présence des administrateurs aux côtés des directeurs se traduit de façon différenciée d'une association à l'autre. Alors que les administrateurs sont quasi absents dans certaines associations, pour d'autres, les relations sont fréquentes : *« On se voit quand même très souvent avec la présidente, on se voit toutes les semaines, si on se voit pas, on s'appelle au moins 2 ou 3 fois par semaine »*. Bien souvent, elles se limitent néanmoins à un cercle restreint d'administrateurs, voire au seul Président. Le fonctionnement quotidien de cette association de lutte contre les exclusions témoigne également de l'importance du tandem président/directeur. Selon lui, c'est le président qui a *« défini un cap »* pour cette association et un directeur d'association *« qui fait le gros du travail »* et qui l'appelle une fois tous les quinze jours. Cet autre directeur effectue également une distinction entre le Président et le reste du CA : *« Je le propose [le projet] au président, on travaille un peu dessus et ensuite, ensemble, on le présente au CA »*.

Au regard de nos investigations, il apparaît que les administrateurs sont davantage présents pour les associations de petite taille. Ils sont alors sollicités dans un rôle d'aide et de soutien des directeurs, *« pour ne pas prendre les décisions de manière isolée. On s'appelle quand j'ai des besoins précis et pour les questions un peu plus stratégiques, je le sollicite [le Président] et on se voit »*. Il ajoute : *« Les administrateurs sont présents parce qu'on le veut. Je pense que parfois, ils aimeraient bien être un peu moins présents, ils aimeraient bien qu'on les sollicite un peu moins »*. De la même manière, cette directrice d'une petite association du champ de l'enfance fait appel aux administrateurs de son association lorsqu'elle a *« besoin*

d'eux ». Ils se montrent alors « assez investis dans le projet » mais l'initiative émane là encore de la direction : « *Quand j'ai besoin d'eux, j'ai toujours eu quelqu'un qui est venu et ils sont assez investis dans le projet* ».

En outre, la place prise par les directeurs semble dépendre de la dimension des associations. La possibilité de déborder sur les missions du CA est en effet favorisée dans les associations de petite taille, comme en témoignent les propos de cette directrice : « *C'est assez difficile dans des petites associations comme les nôtres, il faut être très vigilants pour ne pas tout mélanger* ». En effet, dans les petites associations, la répartition des tâches est moins structurée et formalisée. A l'opposé, dans les grandes associations dotées de sièges et de directions générales (DG), les tâches sont davantage délimitées par grands postes fonctionnels. Les directeurs font alors l'objet d'un contrôle plus important. C'est ce que confirme cette directrice, comparant sa situation actuelle avec son poste antérieur dans une structure de plus de 1000 salariés : « *Il y avait un siège, les choses étaient très structurées. Même si on est directeur, on sait jusqu'où on peut aller, il y a des choses qui sont très protégées. On avait des réunions avec le DG très souvent pour échanger sur les projets donc c'était très balisé et on en avait besoin d'ailleurs. Ici, il faut s'obliger à rendre des comptes. Pour moi c'est important en plus c'est un garde-fou pour soi aussi de ne pas travailler seul. C'est vrai qu'ici, si ce n'est pas moi qui sollicite, je pourrais avancer sur des choses et lui dire « on en est là ». Je pense qu'il faut être plus vigilant.* »

2.2.2. Un rôle moteur de dynamisation de la vie associative

A côté de leur fonction managériale, les directeurs peuvent également jouer un rôle moteur de dynamisation de la vie associative. Ils doivent alors concilier deux registres : la gestion des équipements d'une part et la gestion de l'association d'autre part. Cette intervention des directeurs sur la vie associative peut se mettre en place de différentes manières.

Ils peuvent d'une part intervenir sur la composition des instances associatives en influençant le « recrutement » des dirigeants bénévoles. Dans ce cadre, les directeurs vont être amenés à tirer partie de leurs ressources politiques ou relationnelles ou profit de l'organisation. C'est par exemple dans le cadre d'un mandat en tant qu'administrateur dans une autre association que ce directeur, « en panne de président », a recruté son nouveau président, directeur d'un hôpital implanté sur la commune : « *Je lui ai dit de venir. Il s'est présenté à l'AG, il a été admis comme adhérent, élu comme administrateur et Président immédiatement. C'est une cooptation du CA* ». De cette manière, le directeur effectue une sorte de contrôle sur l'organisation, en sélectionnant les profils les plus adaptés à ses intérêts. Dans ce cadre, le choix des administrateurs s'effectue le plus souvent sur la base de leurs compétences ou expertise.

D'autre part, il est fréquent que les directeurs soient à l'origine de la révision ou de l'élaboration des textes associatifs tels le projet associatif. Il s'agira alors pour les administrateurs, à travers des groupes de travail, de redonner du sens à l'action mais également de réinterroger les objectifs, l'identité et les valeurs portées par l'association, comme en témoigne l'expérience de cette association de lutte contre les exclusions : « *La rédaction du projet a au moins permis de travailler les valeurs, de se réinterroger* ». L'empilement des dispositifs et des financements a parfois pu entraîner une perte de lisibilité du projet global des associations. Un tel travail peut dès lors permettre de redonner une cohérence d'ensemble à des actions éparses et éclatées et au-delà, de transformer la réponse à des besoins individuels en revendications collectives autour de projets de transformation sociale et, plus largement, de permettre aux administrateurs de retrouver une dimension de militantisme associatif.

Il pourra également s'agir de redynamiser le fonctionnement des instances associatives, parfois en inactivité. Par exemple, dans cette association qui a traversé de graves difficultés financières (« *au bord de la liquidation judiciaire* »), et pour faire face à ce qu'il qualifie de « traumatisme » des administrateurs, le directeur a pris le relais des instances associative à travers une reconfiguration du bureau. Il a fait appel pour cela à de nouveaux administrateurs, « plus jeunes ». Depuis peu, il a également instauré des réunions plus régulières de cette instance (une fois tous les 15 jours) dont il élabore encore l'ordre du jour mais, petit à petit, les administrateurs l'élaboreront eux-mêmes pour que « *l'association recommence à vivre* ».

Enfin, la mise en place d'actions de formation des bénévoles est apparue comme un levier supplémentaire de « remobilisation » du niveau politique utilisé par les directeurs. Elle permet de réduire l'asymétrie d'information entre dirigeants salariés et bénévoles liée à la technicité accrue des dossiers et à la complexification des problématiques.

2.2.3. Au niveau externe, des interlocuteurs privilégiés dans la négociation locale

Parallèlement, les directeurs remplissent de manière croissante des missions stratégiques de représentation politique externe (siège dans des commissions diverses, négociation avec les autorités de tarification, etc.).

Si les directeurs sont surtout les premiers interlocuteurs des pouvoirs publics dans le cadre des négociations « techniques » (52% contre 36% des administrateurs), ils sont aussi présents, bien qu'à un moindre niveau, dans des domaines traditionnellement réservés aux administrateurs. Ainsi, dans 32% des cas, ce sont les directeurs qui représentent l'association dans les espaces de négociation plus « politiques » (*cf. tableau 2*). Ainsi, là où l'on attendrait une participation massive des administrateurs, les directeurs occupent également une place de premier plan.

Tableau 1 : Représentation négociation budgétaire

	Effectifs	%
Non réponse	2	
Président ou autre membre CA	19	36,5
Directeur ou DG	27	51,9
Administrateur et directeur	6	11,5
Total/ réponses	52	

Pourcentages calculés sur la base des réponses

Tableau 2 : Représentation négociation politique

	Effectifs	%
Non réponse	1	
Président ou autre membre CA	26	49,0
Directeur ou DG	17	32,0
Administrateur et directeur	9	16,9
Autre	1	1,8
Total/ réponses	53	

Pourcentages calculés sur la base des réponses

En fonction des problématiques traitées, il est de plus en plus fréquent qu'une complémentarité Président/directeur se mette en place. Ainsi, dans cette association, un administrateur est présent pour chaque rencontre à la DDASS (projet de restructuration, consultations budgétaires, comptes administratifs...). Néanmoins, il est rare que le président représente seul l'association (*« En général, on y va ensemble parce que pour les questions techniques, c'est important que je sois là »*). Le plus souvent, le rôle politique est « croisé » et assumé conjointement par ces deux acteurs (association et directeur). On perçoit ainsi un glissement dans les interlocuteurs privilégiés par les pouvoirs publics. Selon ce directeur général, le président était historiquement *« en première ligne pour représenter l'entité associative »* mais les choses commencent à évoluer. Alors que *« dans l'imaginaire de la DDASS », l'association était auparavant « avant tout symbolisée par son président, elle l'est aussi aujourd'hui progressivement par son DG »*.

Dans certaines configurations, le niveau associatif n'est parfois représenté qu'à travers le directeur (*« l'association, c'est la parole du directeur »*). Pour cette association d'aide à domicile, le repérage et l'identification de l'association à l'extérieur passe par son directeur. Ainsi, il affirme : *« Plus qu'un poste de directeur, c'est un poste de directeur général que j'occupe dans la mesure où je suis au moins tout autant sur des rôles de représentation que sur des rôles purement techniques »*. Il assure par exemple des missions de représentation politique à l'URIOPSS (dont il est administrateur) ou encore à la MDPH et dans de nombreux CLIC du département. Cet autre Directeur général d'une association du champ du handicap, premier employeur de son département, est également présent sur tous les plans (politiques et techniques) : *« J'ai une large délégation de représentation y compris sur le plan politique. J'accompagne le président de temps en temps mais c'est assez rare puisque toute la représentation technico-politique est déléguée au Directeur Général »*.

Il faut noter que cette large délégation des missions de représentation politique aux directeurs généraux concerne davantage les associations de taille importante disposant des moyens de se doter de telles compétences. Ainsi, dans cette même association, ce Directeur Général a été clairement missionné pour exercer ce rôle politique de *« mise en réseau »*. Cette association s'est ainsi dotée d' *« outils et de moyens techniques pour porter la parole de l'association »* et être présente dans les lieux d'orientation des politiques locales. L'objectif est ici de développer les ressources relationnelles ou *« compétences politiques »* de l'association, vecteur privilégié pour l'influence des décisions tant en ce qu'elles facilitent l'accès aux décideurs publics (en termes de repérage et de reconnaissance dans le travail) et aux espaces

collectifs de représentation associative (fédération et unions d'associations notamment), qu'en ce qu'elles permettent de disposer d'une information utile au positionnement associatif.

Aussi, dès lors que l'« entrepreneur associatif » est légitimé à travers sa capacité à s'appuyer sur un réseau et à influencer les politiques publiques, des compétences plus cognitives dédiées notamment à la création de réseaux ou de « capital social » tendent en outre à émerger chez les cadres associatifs. La participation à des réseaux est en effet clairement perçue comme une source de valeur par certaines associations et, au même titre qu'une opération économique, cette posture constitue un véritable « investissement » pour l'association. Le positionnement politique des directeurs se traduit donc également par le développement de nouvelles compétences dédiées à la représentation politique et/ou à la création de réseau. Dans ce cadre, les stratégies d'alliance avec d'autres ou les participations croisées dans des CA d'autres associations sont des pratiques courantes. Les directeurs sont ainsi progressivement devenus, seuls ou aux côtés des administrateurs, des interlocuteurs privilégiés dans la négociation avec les pouvoirs publics.

2.3. Retour sur les facteurs à l'origine de la place accrue des directeurs

Différentes causes peuvent être avancées pour expliquer cette place accrue des directeurs sur le positionnement politique des associations.

La difficulté que rencontrent aujourd'hui les associations de solidarité à faire émerger une parole politique et à porter un discours sociétal est d'abord liée aux exigences renforcées de la réglementation en termes de « technicité » et de professionnalisation accrue des équipes. Elle a en effet eu pour conséquence d'identifier avant tout les associations comme des gestionnaires d'établissements. Ainsi, leur image de techniciens de l'action sociale a relégué au second plan leur dimension militante. De ce fait, les associations se sont bien souvent écartées du sens même de l'action politique en maintenant au second plan leur engagement parce que contraintes à s'intéresser essentiellement aux questions techniques.

De plus, en raison des nouvelles exigences réglementaires, les administrateurs des associations, garants du projet « politique », pourraient se trouver « dépassés » car n'ayant pas toujours la maîtrise de l'ensemble des aspects techniques de leur structure. Il existe en effet une asymétrie d'information entre dirigeants salariés et bénévoles liée à la présence au quotidien des directeurs dans l'organisation associative pour en assurer la gestion, mais également à leur formation qui leur assure un avantage informationnel. Il se peut également qu'ils disposent d'une plus grande ancienneté dans l'organisation en raison du « renouvellement des mandats » des administrateurs et du *turn over* qui peut en découler.

Le profil des administrateurs peut venir également en partie expliquer la difficulté que rencontrent aujourd'hui les associations de solidarité à faire émerger une parole politique. Dans le cadre de l'enquête par questionnaire, cinq catégories de parties prenantes susceptibles d'être représentées à l'intérieur des CA ont pu être identifiées pour les associations étudiées : les représentants des usagers ou usagers, les représentants¹⁷ d'associations, les représentants de salariés, les sympathisants¹⁸ ou les représentants de collectivités publiques (techniciens ou

¹⁷ Comme le souligne Petrella (2003, p83), le terme de « membres » aurait été plus juste que celui de « représentants d'associations ». En effet, les personnes ainsi désignées n'ont pas forcément ici reçu de mandat « officiel » pour représenter leur structure d'origine. Cette remarque vaut également pour les catégories de « représentants des pouvoirs publics » et « représentant des salariés ».

¹⁸ Par « sympathisants », nous désignons les personnes à titre individuel qui ne sont pas concernées directement par l'activité ou les problématiques défendues par l'association (comme peuvent l'être les parents d'enfants handicapés par exemple).

élus). Le tableau fourni ci-dessous précise le pourcentage des associations répondantes ayant cité chaque type de parties prenantes.

Tableau 3 : Profil des administrateurs

	Effectifs	Fréquence (%)
Représentant des usagers ou usagers	12	22% ¹⁹
Représentant d'associations	22	41%
Représentant des salariés	8	15%
Sympathisants	44	81%
Représentants des autorités publiques /Élus	22	41%
Non réponse	1	2%
Total	108	

Interrogés : 54 / Répondants : 53 / Réponses : 108
Pourcentages calculés sur la base des répondants

Au regard des données de l'enquête, il apparaît que la catégorie des « sympathisants » est la plus fréquemment citée par les associations répondantes (pour plus de 80% d'entre elles). Par « sympathisants », nous désignons les personnes à titre individuel qui ne sont pas concernées directement par l'activité ou les problématiques défendues par l'association (comme peuvent l'être les parents d'enfants handicapés par exemple). A l'opposé, la présence de représentants des usagers dans le conseil d'administration ne concerne 22% de l'échantillon, résultat relativement faible au regard des occurrences des autres types de parties prenantes. Cette catégorie apparaît pourtant particulièrement favorable au déploiement de la fonction politique de l'association. En effet, le contrôle de l'association par les usagers ou leurs représentants la positionne au plus près du repérage et de la connaissance des besoins sociaux, plus difficiles à atteindre pour un acteur extérieur. Cette « expertise » sur la réalité des besoins sociaux lui permet ainsi de disposer d'une information privilégiée et vient renforcer la capacité des associations à porter la parole des personnes.

Il faut noter à ce titre que l'on observe un renouvellement des administrateurs – dans une logique de professionnalisation – de plus en plus recrutés sur la base de leurs compétences techniques. Ainsi, à côté des administrateurs historiques qui ont une fidélité à l'association, se côtoient dans les CA tant des personnes proches du secteur du fait de leur expérience professionnelle actuelle ou passée (travailleurs sociaux, médecins...) que des sympathisants recrutés pour l'expertise et le soutien technique qui pourra être apporté à l'association (juristes en droit du travail, experts comptables retraité...).

Enfin, l'intervention accrue des directeurs sur le volet politique de l'association, s'explique également par un rapport à l'organisation différent selon que l'on se place du côté des dirigeants bénévoles ou salariés. Les directeurs disposent en effet d'un intérêt plus important en termes d'évolution et de carrière dans l'organisation. Pour cela, ils peuvent être davantage incités à orienter l'organisation dans une direction leur étant favorable.

Pour ces différentes raisons, les directeurs se limitent rarement à un simple rôle d'exécutant subordonné aux décisions du conseil d'administration.

¹⁹ Lire : 22% des associations de l'échantillon comportent des représentants des usagers ou usagers dans leur CA.

CONCLUSION

Alors que les travaux existants mettent le plus souvent l'accent sur la professionnalisation accrue de la fonction de direction qui découle des évolutions du contexte institutionnel – parfois contradictoire avec le militantisme historique des dirigeants associatifs (PIOVESAN & al., 2007) – nous avons montré qu'elles n'effaçaient pas pour autant le rôle politique des directeurs. De manière paradoxale, elles pourraient au contraire favoriser son développement. Les dirigeants bénévoles peuvent en effet se trouver « dépassés » car n'ayant pas toujours la maîtrise de l'ensemble des aspects techniques de leur structure.

Notre analyse a ainsi montré que la fonction de direction se caractérisait par un double positionnement, en intervenant à la fois sur les champs politique (action dans l'espace public) et économique (gestion d'établissement et de services). Ainsi, la double nature constitutive de l'association identifiée par les approches européennes de l'économie plurielle se retrouve dans la fonction de direction. Les associations sont en effet caractérisées par une double finalité : sociopolitique (porteuses de projets collectifs) et socioéconomique, poursuivant une activité économique productive (EVERS, 2000). L'observation de la mise en œuvre et des évolutions de cette fonction sur le terrain est ainsi particulièrement éclairante pour illustrer la spécificité de certaines formes d'emploi dans les organisations de l'économie sociale, et dans les associations en particulier.

L'un des défis qui se pose aux directeurs aujourd'hui est donc de mener conjointement ces deux activités sans courir le risque d'entraîner des « échecs de gouvernance ». Dans ces conditions, des formes de gouvernance oligarchique (ENJOLRAS, 2009) (caractérisées par le contrôle de l'information et des ressources par une minorité) remettant en cause la démocratie représentative du CA sont en effet susceptibles de se mettre en place.

Bien entendu, ces éléments seront amplifiés ou modérés selon la configuration de l'association (taille, organisation fonctionnelle...). C'est ce que devrait nous permettre de préciser la poursuite de nos investigations, pour l'heure principalement exploratoires et empiriques. De la même manière, cette première étape du travail invite à construire un cadre théorique tenant compte de cette réalité de la gouvernance associative. Dans ce cadre, les relations entre dirigeants salariés et bénévoles ne seraient plus pensées exclusivement en termes d'agence, d'incitations ou de contrôle, mais bien de manière complémentaire, dans des relations interactives ou de délégations réciproques.

BIBLIOGRAPHIE

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, pp. 207-268.

BATIFOULIER F. (2000), « L'association d'action sociale. Un modèle en crise ? », *Les Cahiers de l'Actif*, n°292-293, Septembre-Octobre 2000, pp. 23-49.

BATIFOULIER F. & NOBLE F. (2005), *Fonction de direction et gouvernance dans les actions d'action sociale*, Dunod.

- BOUQUET B. (2006), « Management et travail social », in *Revue Française de Gestion*, n°168-169, pp.125-142
- CHOGNOT C. (2009), « Démocratie et gouvernance dans les associations : quelles prises possibles pour le débat ? », Université populaire et citoyenne, CNAM/Institut Polanyi, 2 décembre 2009.
- DARBUS F. & LAZUECH G. (2010), « Quelle identité professionnelle pour les cadres de l'économie sociale ? », 23^{ème} colloque de l'ADDES, 9 novembre 2010.
- ENJOLRAS B. (2009), « Approches théoriques de la gouvernance des organisations non lucratives », *RECMA*, n°314, octobre 2009, pp. 63-83.
- ENJOLRAS B. (1995), *Le marché providence. Aide à domicile, politique sociale et création d'emploi*, Paris, Desclée de Brouwer, 254p.
- ENJOLRAS B. & LAVILLE J-L. (2001), « France : des services locaux associatifs et publics, confrontés à des règles nationales changeantes », in. LAVILLE J-L. & NYSENS M. (dir.), *Les services sociaux, entre associations, État et marché*, Paris, La Découverte, pp. 25-46.
- EVERS A. (2000), « Les dimensions sociopolitiques du tiers secteur. Les contributions théoriques européennes sur la protection sociale et l'économie plurielles », *Sociologie du travail*, n°42, pp. 567-585.
- GUERRY R. (2009), *Secteur associatif sanitaire et social. Bilan quantitatif de l'emploi entre 2000 et 2007*, Fiche CNAR/UNIOPSS, Novembre 2009, 8p.
- HÉLY M. (2009), *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, PUF, 306p.
- HÉLY M. & SADOUL N. (2007), « Morphologie des "cadres associatifs" à partir des enquêtes annuelles sur l'emploi de l'INSEE », *XIIIe journée d'étude du GDR CADRES*, Nantes, 19 octobre, 23p.
- HOARAU C. & LAVILLE J-L. (2008), *La gouvernance des associations*, Toulouse, Erès, 297p.
- LAZUECH G. (2006), « Les cadres de l'économie sociale et solidaire : un nouvel entrepreneuriat ? », *Formation Emploi*, n°95,
- MARIVAL C. (2011), *Les interactions entre associations et les pouvoirs publics : logiques, tensions, diversité. Le cas des associations d'action sociale et médico-sociale*. Thèse de Doctorat de Sciences Économiques, Aix-en-Provence, février.
- MEIER O. & SCHIER G. (2008), Quelles théories et principes d'actions en matière de gouvernance des associations ?, *Revue management et avenir*, n°20, vol. 6, pp. 179-198.
- UNIOPSS (2007), « Où en êtes-vous avec la gouvernance associative ? A spécificités associatives, gouvernance particulière », *Plaquette distribuée au Congrès de Nantes*, novembre 2007.
- PETRELLA F. (2003), *Une analyse néo-institutionnaliste des structures de propriété « multi-stakeholder »*. Une application aux organisations de développement local, Thèse de doctorat de Sciences Économiques, Université catholique de Louvain, décembre.
- PIOVESAN D. & al. (2007), « La main visible des managers associatifs : les transformations en cours du marché et des organisations dans le secteur du handicap », *XIIIe journée d'étude du GDR CADRES*, Nantes, 19 octobre, 20p.
- SIMONET M. (2007), « Le monde associatif entre travail et engagement », in. ALTER N. (dir.), *Sociologie du monde du travail*, Paris, PUF, 2007.
- ZOUKOUA (2006), « Associations : Un défi pour les théories de la gouvernance ? », *Journée de Recherche « Quel management pour les associations ? »*, IAE de Tours, 12 Janvier 2006, 32p.