

# GÉRER ET MILITER : UNE AUTRE FAÇON D'ENTREPRENDRE POUR LES ASSOCIATIONS ÉDUCATIVES

par François Rousseau (\*)

*Après avoir étudié les patronages et les centres sociaux, l'auteur de cet article poursuit ses travaux sur les associations d'éducation populaire. A travers l'observation de nombreuses associations locales et d'une fédération nationale : la Fédération Léo-Lagrange, cette recherche vise à identifier comment sont gérées les initiatives collectives prises par des militants dans le secteur à but non lucratif. De l'artisan social à l'entrepreneur social, reste-t-il une place pour le projet associatif? La problématique relevée par les premiers travaux apparaissait comme un nœud gordien : le développement des initiatives éducatives des associations, d'une part, leur reconnaissance par les pouvoirs publics, d'autre part, conduisent à une crise de sens (cf. Recma, n° 279) dans laquelle on ne sait pas qui instrumentalise (\*\*). Cet article prolonge la réflexion en proposant une grille de lecture qui autorise le dépassement du conflit. En raison du volume de cet article, seule la première partie est publiée dans ce numéro ; la seconde partie paraîtra dans le numéro 287.*

(\*) François Rousseau fait partie du centre de recherche en gestion (CRG) de l'École polytechnique. Il y mène depuis 1997 des recherches sur les associations d'éducation populaire.

(\*\*) François Rousseau, « L'éducation populaire : entre commandes publiques et besoins sociaux, le projet associatif est en crise de sens », *Recma*, n° 279, janvier 2001.

L'histoire de la relation entre les associations éducatives et les pouvoirs publics montre que la reconnaissance publique de la nécessité de répondre aux besoins sociaux exprimés ou relevés par les associations met en évidence des intérêts qui s'affrontent. Ainsi le succès des militants a-t-il une dimension tragique. Le modèle d'organisation initial évolue : les acteurs sociaux rassemblés autour d'un projet commun vont se muer en agents économiques autonomes. L'élu va se transformer en prescripteur, le militant en opérateur et l'adhérent en consommateur.

La reconnaissance par la puissance publique des initiatives associatives transforme leurs activités en dispositifs administratifs. Mais l'implication des acteurs ne se décrète pas. Il est difficile, pour les militants qui ont initié de nouveaux services en réponse aux besoins qu'ils ont détectés, d'accepter de les gérer dans un cadre réglementé et prescrit qu'ils n'ont pas eux-mêmes élaboré. Comment se comportent les agents associatifs, devenus opérateurs, pour concilier commandes publiques, besoins sociaux avec leur projet associatif? Face aux risques encourus par la banalisation de ses activités, une association peut choisir de se développer dans ce contexte très contraint en tentant de retrouver des marges de liberté. Mais pour devenir un agent militant, le responsable associatif devra intégrer

les règles de la gestion, modifier l'organisation interne pour maîtriser sa croissance et se réapproprié son projet associatif: d'artisan social, il deviendra entrepreneur social, s'il parvient à surmonter tous les pièges posés devant lui!

## L'association dissociée

L'implication de la puissance publique dans les associations éducatives s'est fréquemment traduite par la présence d'élus ou de représentants, désignés *ès qualités*, dans les organes d'administration de l'association. Ce mode d'organisation garantissait statutairement l'association (au sens propre) de toutes les parties prenantes, responsables bénévoles, adhérents, salariés et élus locaux, autour du projet associatif. Le conseil d'administration de l'association ou de la fédération devenait ainsi le lieu de régulation qui permettait la prise en compte des attentes et des besoins de chaque catégorie d'acteurs. Mais progressivement, les évolutions environnementales tendent à distinguer les prescripteurs, les opérateurs et les bénéficiaires comme des catégories autonomes en les dissociant.

- En ce qui concerne les prescripteurs, les risques juridiques encourus par la « gestion de fait », qui entraîne *ipso facto* l'inéligibilité et l'éventuelle condamnation des élus ayant attribué des fonds publics à des associations dont ils seraient dirigeants, conduisent les prescripteurs à s'extraire des organes de direction.
- Du côté des opérateurs, le mouvement de professionnalisation se développe au fur et à mesure de la complexification des problématiques sociales auxquelles il est nécessaire de répondre. Les organes de direction deviennent plus techniques, les bénévoles responsables ont plus rarement les compétences nécessaires: les motivations s'émoussent devant la froideur des dossiers à gérer et les pouvoirs de direction se concentrent sur quelques têtes.
- Enfin, pour les bénéficiaires, la banalisation des activités renforce des pratiques consuméristes. L'acte d'adhésion à l'association n'est que de pure forme. Il permet l'accès aux services proposés sans générer un engagement du bénéficiaire dans le projet de l'association.

L'association est alors dissociée. Devenue maître d'œuvre de politiques éducatives publiques, comment pourra-t-elle concilier son projet initial avec les attentes des prescripteurs devenus maîtres d'ouvrage et les pratiques consuméristes d'adhérents devenus des consommateurs?

### Succès tragiques

De nombreuses associations avaient su multiplier leur nombre d'adhérents et leurs activités. Leur poids économique et social et leur ancienneté témoignent de leurs succès. Mais leur développement dans un univers d'activités réglementées et banalisées ne permet pas de maintenir l'ensemble des acteurs rassemblés autour de leur projet. A la régulation entre les attentes de chaque catégorie d'acteurs permise par l'ancien modèle organisationnel, se substitue

un modèle dans lequel le processus de production des actions s'organise du maître d'ouvrage au maître d'œuvre et du maître d'œuvre au bénéficiaire. La cohérence du projet associatif est alors mise en cause. L'association qui ne prend pas conscience de cette évolution et qui ne sait pas s'adapter à la nouvelle donne court un risque pouvant entraîner sa disparition.

(1) Les noms des exemples sont fictifs à l'exception de Léo-Lagrange.

• Après quarante années d'existence, la maison des jeunes Pablo-Neruda <sup>(1)</sup>, dans le sud de la France, a perdu la confiance de la municipalité. Bien que largement autonome (les recettes propres liées aux activités représentaient 80 % du volume d'affaires), l'association n'a pas su empêcher la municipalité de décider la mise en délégation de service public des services rendus. Les adhérents, très nombreux, qui profitaient des services offerts et qui les finançaient très majoritairement n'ont pas perçu de risque pour leurs intérêts à travers le changement de gestionnaire. Les appels à mobilisation lancés dans la presse à la veille des élections municipales par les administrateurs « agressés » sont restés sans conséquence. Ainsi, le rôle de la municipalité s'est mué en prescripteur principal ayant un véritable pouvoir décisionnel sur l'opérateur associatif, qui bien qu'autonome n'a pu s'y opposer. Les adhérents qui auraient pu s'ériger en contre-pouvoir aux côtés de l'opérateur ne l'ont pas fait, considérant probablement que leurs attentes en matière de services offerts n'étaient pas menacées par ce changement. Ces divergences d'intérêts entre les parties prenantes vont s'exercer sur l'opérateur associatif en mettant en tension la commande publique, le projet associatif et les besoins sociaux. L'opérateur qui ignore, délibérément ou non, les motivations de chaque catégorie d'acteurs risque de disparaître.

• Dans le Nord, le club de loisirs Jacques-Brel, association cinquantenaire, a créé dans ses locaux un centre social qu'elle contrôle par le nombre d'administrateurs nommés de droit par elle-même. Les militants historiques pensaient ainsi maîtriser les valeurs de leur projet associatif du début en développant des activités exclusivement militantes comme la lutte contre l'illettrisme ou la défense des consommateurs. Par ailleurs, le développement des activités du centre social devait permettre de répondre à des besoins sociaux financés par les dispositifs publics. Mais la municipalité ne veut pas soutenir activement le centre social, encore moins le projet trop « engagé à gauche » de l'association, ce qui place les deux structures juridiques dans une situation économique très précaire. De plus, les habitants du quartier ont progressivement quitté l'association cinquantenaire pour bénéficier des activités du centre social. Ainsi, les militants croyaient maîtriser leur projet politique, mais les adhérents susceptibles de s'y associer sont partis au centre social, tandis que la municipalité reste à l'écart et finance de façon privilégiée d'autres dispositifs sociaux dans la commune. Les militants qui espéraient commémorer dans la fête leur cinquantenaire n'assisteront qu'à l'enterrement de leur association.

### **Des attentes divergentes**

Pour nombre de responsables associatifs, les termes de cette confrontation sont ignorés ou rejetés. Leur compétence historique à déceler des

besoins insatisfaits, les discours nombreux des élus politiques pour vanter leur utilité sociale, l'expérience acquise pour l'obtention de moyens économiques en développant des stratégies relationnelles sophistiquées masquent dans les faits leur manque de compréhension des nouvelles règles du jeu qui s'instaurent. Dans leur logique d'action, les militants continuent de croire en leur rôle historique de représentants de la demande sociale, ce qui les autorise à réclamer les moyens de subsistance aux financeurs. Or, ce processus ne fonctionne plus dans le cas – qui se généralise rapidement – de services administratifs à rendre à la population.

### **Se conformer aux règles administratives ?**

Pour obtenir les moyens économiques nécessaires à sa survie, l'opérateur associatif devra se conformer aux règles d'évaluation des politiques publiques et développer la fonction gestionnaire

- Cette importante association de Rhône-Alpes a internalisé depuis une dizaine d'années les fonctions d'expertise en comptabilité et finances. La croissance externe de cette structure s'est réalisée essentiellement par la crédibilité acquise de la sorte : les collectivités locales ont fait appel à cette association pour reprendre des équipements socioéducatifs qu'elles jugeaient défaillants sur le plan gestionnaire.

Les prescripteurs se rassemblent autour des logiques administratives tirées des règles de droit public. Ils exercent une pression sur l'opérateur dans le but d'obtenir des prestations conformes. Cette conformité est principalement recherchée autour des questions liées à la sécurité juridique, économique, financière des actions. Dans le cas de cette association en Rhône-Alpes, les dirigeants ont su faire une analyse stratégique de l'évolution de leur environnement pour développer des arguments offensifs et proposer aux collectivités insatisfaites une alternative crédible.

Mais d'autres cas montrent les difficultés des structures, notamment celles de petite taille, qui n'ont pas les compétences internes nécessaires pour procéder à une révision de leur point de vue. Elles cherchent à maintenir une logique militante qui a fait leur réussite autrefois, sans comprendre les évolutions à l'œuvre. Au mieux, l'introduction de la contrainte gestionnaire est comprise comme une servitude à laquelle il faut bien se soumettre, mais dont on ne saurait tirer un avantage.

### **Ecouter les consommateurs ?**

Dans une autre logique, et pour se conformer aux attentes des adhérents et à leur jugement, l'association peut développer une offre de services de type consumériste.

- Ce centre d'action culturelle dans le Pas-de-Calais est une structure trentenaire. Il propose un catalogue impressionnant d'activités, réalisées avec professionnalisme par de nombreux responsables salariés. Les activités s'adressent à une clientèle vieillissante, issue des catégories populaires du bassin minier, dont le niveau de vie s'est amélioré peu à peu. Mais les générations plus jeunes issues des nouveaux quartiers populaires ont des demandes

d'activités différentes, insuffisamment prises en compte par les dirigeants aux yeux de la municipalité. Le projet associatif qui devrait pousser la structure à s'adapter en permanence aux nouveaux besoins sociaux est ici compromis par la recherche principale de satisfaction des adhérents qui pèsent sur les choix du conseil d'administration pour rester « entre soi ». La satisfaction des adhérents devenus consommateurs des services offerts enferme l'association éducative et l'isole à la fois des prescripteurs publics et des nouveaux publics qui devraient être recherchés. C'est l'utilité sociale du projet associatif qui risque d'être remise en cause par les financeurs. De plus, la recherche de l'autonomie économique et l'évolution de la solvabilité des bénéficiaires contribuent à modeler l'offre de services sur le mode marchand. Au point de vue de la municipalité qui s'interroge sur l'affectation des subventions qu'elle verse, s'ajoute la doctrine fiscale, centrée sur l'analyse de l'activité et non sur l'intention éducative poursuivie : pourquoi continuer à faire bénéficier l'association et ses consommateurs d'avantages économiques pouvant constituer une forme de concurrence déloyale dans le cas de services banalisés s'adressant à des clientèles solvables ?

### **Des tensions contradictoires**

Dans ces exemples, la logique militante aurait pu s'appuyer sur les adhérents pour triompher de la logique administrative, mais la banalisation des activités entraîne le développement d'une logique consumériste qui rend improbable cette alliance. À cette étape de l'évolution à l'œuvre, la logique administrative s'impose au militant. Le discours entretenu par les financeurs sur la pertinence associative, son rôle essentiel dans la création ou le maintien du lien social relèvent alors du marché de dupes : l'association est autonome juridiquement, mais elle est l'obligée des prescripteurs. Cela place l'opérateur associatif qui cherche à pérenniser ses activités dans la recherche d'un équilibre viable entre ces exigences : efficacité économique, pertinence sociale et implication des acteurs.

---

## **Du mythe à la régulation**

Devenu maître d'œuvre de politiques éducatives publiques, l'opérateur associatif est donc contraint de faire coexister en interne les trois figures du gestionnaire, du militant et du consommateur. L'enjeu consiste à jouer un rôle qui lui donne assez de marges de manœuvre dans l'exercice des trois logiques d'action, pour ajuster l'offre de services aux attentes divergentes de chaque catégorie d'acteurs.

- La Fédération Léo-Lagrange que nous avons étudiée s'est progressivement réorganisée pour procéder à cet ajustement. Tout en rebâtissant son organisation juridique par l'absorption de ses fédérations régionales, elle a entièrement réécrit son projet éducatif, engagé un travail de description de l'offre de services éducatifs en direction des collectivités locales

et entamé un programme de réflexion sur les modalités d'adhésion et d'engagement de ses membres.

### **Comment faire croire ?**

La force de l'association réside dans sa capacité à proposer pour toutes ses parties prenantes une dimension collective qui s'impose aux intérêts catégoriels. Dans le nouveau modèle, la confrontation des intérêts est posée comme un préalable et il n'y a plus un projet collectif de référence qui s'impose, mais trois : celui du prescripteur public, celui du maître d'œuvre et celui des bénéficiaires. Dès lors, le maître d'œuvre doit développer assez d'arguments pour « faire croire » à son projet. Par exemple, dans le cadre des comités de pilotage avec la commune, il peut tenter de s'aligner sur les attentes des dispositifs publics qu'il gère tout en faisant la promotion des valeurs éducatives qu'il défend. Ou au sein du comité d'usagers, il peut tenter de répondre aux attentes consuméristes des adhérents tout en cherchant leur implication dans la réalisation des actions. Mais ce supplément d'âme devient en quelque sorte optionnel. Est-il alors réellement recherché de façon systématique ?

- A Pont-les-Deux-Eaux (Vaucluse), la commune gérait elle-même (par le biais d'une association para-administrative devenue illégale pour cause de « gestion de fait ») son centre social. Pour régulariser la situation, la municipalité a décidé de confier la gestion de cet équipement sous la forme d'une délégation de service public à la Fédération Léo-Lagrange. Plusieurs dispositifs de régulation (comité de pilotage, comité de suivi et comité d'usagers) ont vocation à rendre compte de l'utilité sociale du gestionnaire et de sa bonne gestion. Mais ces instances se heurtent à de nombreuses résistances : la municipalité craint de perdre le contrôle du centre social, la direction locale de l'établissement voit dans la mise en place des procédures une perte d'autonomie, tandis que les usagers craignent que l'assignation de nouvelles missions au centre et son développement ne réduisent leur « part » de consommation.

Nous voyons que l'opérateur a inventé des instances de régulation entre le prescripteur, l'opérateur et les usagers, pour apprendre à rendre compte et maîtriser son activité. L'objectif est que ces instances soient aptes à rendre compatibles les attentes divergentes des acteurs. Ces régulations pourraient fonctionner correctement à condition d'être contraignantes pour chacune des parties. Mais, dans notre exemple, le projet éducatif n'est qu'évoqué dans le contrat de délégation de service public. Le cadre juridique est de ce fait assez lâche ; la référence aux finalités éducatives n'est pas véritablement contractuelle, ce qui empêche d'y faire appel pour orienter les attentes de chacun en fonction d'intentions supérieures à l'intérêt des parties en présence.

### **Le bénéficiaire oublié**

Une autre difficulté va surgir : la prégnance des politiques publiques risque de conduire l'opérateur à exercer ses prérogatives et compétences pour le compte du bénéficiaire sans rechercher une participation active des publics

concernés. L'opérateur est pris ici comme un expert capable de résoudre une situation complexe. Dans cette logique, l'opérateur gère des dispositifs publics en recherchant la meilleure adéquation entre la commande qu'il reçoit et son projet social. La conquête d'une plus grande autonomie nécessaire pour effectuer un travail moins prescrit conduit à faire valoir auprès du financeur un ensemble de compétences professionnelles qui se substituent aux attentes des bénéficiaires. L'énergie dépensée par l'opérateur pour aménager sa zone de liberté vis-à-vis du prescripteur consiste à développer sa crédibilité et sa pertinence face au jugement du maître d'ouvrage sans rechercher principalement l'implication des bénéficiaires dans les actions développées et encore moins dans la gestion du dispositif.

### **L'intégration de nouvelles normes**

La généralisation des dispositifs publics impose à l'association des normes et procédures de financement, de contrôle, de respect des réglementations qui semblent s'opposer aux pratiques inventives des responsables associatifs.

- La formation professionnelle, qui était jusqu'au milieu des années 90 du ressort de l'Etat, a depuis lors été décentralisée aux régions. De nombreux organismes de formation associatifs avaient élaboré des programmes d'action en direction des chômeurs et vivaient de l'argent distribué sans grand contrôle par le ministère du Travail. Cette décentralisation s'est accompagnée de nouvelles mesures de certification auxquelles aucune association éducative ne peut échapper si elle souhaite obtenir des financements publics. En Picardie, le Centre de formation et d'insertion professionnelle, association de formation qui réinsère des personnes en difficulté, est désormais certifiée selon la norme ISO.

Or, selon les responsables de cet organisme, ce n'est pas parce que le cadre d'intervention de l'association est plus normé qu'autrefois que la capacité inventive des militants est systématiquement remise en cause. Dès lors que le contexte répandu de l'action est cadré par des dispositifs, les dirigeants qui souhaitent investir le champ d'activité réglementé vont l'investir avec ses contraintes... sans oublier leurs convictions. La question est essentiellement une question d'apprentissage des règles de bonne gestion et, successivement, de réécriture du projet associatif dans un nouvel environnement réglementaire.

---

## **Le projet d'utilité sociale**

L'alternative à ces difficultés consiste à obtenir la reconnaissance des pouvoirs publics sur la base du projet, des intentions éducatives, de l'association et non seulement sur les activités qui sont réalisées.

- *« Le refus de l'application des règles de la commande publique aux associations [...] est contrebalancé par la demande d'une régulation d'un autre type qu'il convient d'inventer. Il n'est pas question de retomber dans l'opacité qui a*

(2) Interview de E. Arnault, présidente du CNVA, par François Rousseau et Yves Doazan pour la revue *JPA*, n° 384, p. 27, décembre 2000.

(3) Voir les travaux du séminaire « Vies collectives » de l'École de Paris du management : <http://www.ecole.org>.

*pu exister à une certaine époque, mais de traduire l'évolution des comportements et d'éviter la banalisation du fait associatif*<sup>(2)</sup>. »

Pour être crédible, cette alternative suppose de rendre plus explicite le projet associatif, de le mesurer et d'en juger l'intérêt sous des critères autres que ceux de la sphère publique ou marchande. Mais, d'une façon traditionnelle, le militant invente des réponses à des besoins sociaux qui ne sont que rarement formalisés et sa quête de sens trouve satisfaction dans l'action et non dans la mesure de l'action<sup>(3)</sup>. Comment les agents de l'éducation populaire vont-ils apprendre à rendre compte de leur utilité sociale auprès des financeurs devenus maîtres d'ouvrage et auprès des adhérents devenus des bénéficiaires ?

### Des outils de gestion importés

Lorsque l'environnement réglementaire impose progressivement aux opérateurs associatifs la mise en place d'instruments de gestion comptables, juridiques, économiques et sociaux, l'absence d'outils propres au monde associatif justifie l'importation des systèmes connus, publics et marchands. L'introduction de la culture du chiffre dans les organisations associatives est souvent douloureuse. Si les associations de grande taille avaient intégré les contraintes qui en découlent, de nombreuses associations plus petites fonctionnaient encore, à la fin des années 80, dans l'illégalité la plus totale.

- Nous avons connu le cas d'une association culturelle d'un budget d'environ 1 million de francs en 1989, dont le directeur et créateur de l'association trente ans auparavant rémunérait plus de dix personnes à temps partiel, en consignnant chaque mois dans un recueil les salaires versés. Le problème était qu'à ses yeux il ne s'agissait pas de salaires, mais de défraiements divers pour encourager ses « bénévoles » ; de ce fait, nulle déclaration auprès des organismes sociaux, nul bulletin de paye n'étaient réalisés !

Cette méconnaissance des règles de gestion, entretenue par le rejet de ce qui ressemble à l'invasion de l'économie dans le projet associatif, est répandue dans le milieu associatif. Cela fut la source de nombreuses difficultés et contribua à déconsidérer les initiatives produites et les gens qui les portaient. La qualification répandue d'un milieu opaque ou nébuleux lorsque l'on parle des associations témoigne manifestement de cette méfiance<sup>(4)</sup>.

(4) Pierre-Patrick Kaltenbach, *Les associations lucratives sans but*, Denoël, Paris, 1995.

### Les militants gestionnaires

Dans ce contexte, une nouvelle génération de dirigeants se construit : c'est l'apprentissage des militants devenus gestionnaires dans une double conquête, celle du pouvoir et celle de la survie de leurs organisations. L'origine militante de ces nouveaux gestionnaires oriente la démarche de transformation des organisations : les forces économiques devant rester sous l'« autorité » du projet politique de l'association, la démarche sera pragmatique et adaptative. Dans les faits, il s'agit d'une rationalisation prudente et peu formalisée autour de principes qui veulent concilier efficacité et identité. Les dirigeants du milieu associatif sont essentiellement issus « du rang », dans

une logique de promotion sociale et après plusieurs années d'apprentissage des responsabilités. Il faut donc d'abord être homme de conviction, puis gestionnaire pour garantir le primat du mouvement sur l'entreprise.

### **Gérer les militants**

Si les organisations associatives ont intégré les préoccupations gestionnaires, il serait erroné de considérer qu'elles ne disposent d'aucune instrumentation de gestion propre à leur engagement militant. Entretenir les mythes mobilisateurs<sup>(5)</sup> est une tradition associative rythmée par les congrès, les colloques, les publications, la maîtrise des formations et des méthodes pédagogiques, etc.

• Pour élaborer son nouveau projet éducatif, la Fédération Léo-Lagrange a organisé quatre manifestations nationales regroupant chacune près de quatre cents participants, élus associatifs, responsables bénévoles, salariés et dirigeants. Le projet réécrit a été publié et diffusé lors de son adoption par le congrès national, qui a rassemblé environ mille deux cents participants. Ces rituels constituent bien une instrumentation visant à soutenir l'engagement des différents acteurs qui contribuent à produire localement les activités. La difficulté consiste à identifier ces rituels organisationnels comme des compétences spécifiquement dédiées à la « gestion du militantisme ». Il semble nécessaire de formaliser cet ensemble d'activités pour en faire une caractéristique propre à ce type d'organisations. Ainsi, l'association qui veut se réapproprier son projet a besoin de rendre lisibles les outils de gestion du militantisme en même temps qu'apparaît l'instrumentation de gestion importée du monde de l'entreprise et qui lui permet d'envisager sa pérennité. La maîtrise des deux catégories d'instruments et la façon dont ils seront intégrés au fonctionnement quotidien de l'organisation orienteront l'association vers la réaffirmation de son projet associatif. ●

(5) François Rousseau, « De la foi au marché, l'étonnante mutation des patronages d'antan », *Gérer et Comprendre*, n° 59, mars 2000.