

Programme de recherche IReSP
« Le Handicap, un nouvel enjeu de Santé Publique »

**L'invention de la grande association gestionnaire
dans le secteur du handicap**

Avril 2011

Jean-Pierre **CLAVERANNE** (directeur scientifique), Benoit **CRET**,
Guillaume **JAUBERT**, David **PIOVESAN** (coordinateur), Magali **ROBELET** (coordinatrice)

Graphos université Lyon 3

Les auteurs

Jean-Pierre **CLAVERANNE** (directeur scientifique) : Professeur de sciences de gestion, il dirige l'Ifross - université Lyon 3 et l'équipe de recherche Graphos (Groupe de recherche pluridisciplinaire sur l'hôpital et les organisations de santé).

Benoit **CRET** (Ingénieur de recherche) : Docteur en sociologie, Université Lyon 3. Spécialiste de sociologie des organisations. Il a soutenu une thèse sur les accréditations des écoles de commerce et participé à deux contrats de recherche portant sur l'enseignement supérieur.

Guillaume **JAUBERT** (Ingénieur de recherche) : Sociologue, doctorant en sciences de gestion au Graphos, Université Lyon 3. Il réalise une thèse sur la professionnalisation des managers associatifs et la gouvernance des associations gestionnaires dans le secteur du handicap.

David **PIOVESAN** (Coordonnateur scientifique et opérationnel) : Maître de conférences en sciences de gestion HDR à l'Université Lyon 3. À l'Ifross, il a conduit des recherches sur les restructurations hospitalières et les transformations de la gestion des cliniques privées dans le cadre de sa thèse de doctorat et étend la problématique des transformations organisationnelles en lien avec l'environnement économique aux organisations du secteur médico-social.

Magali **ROBELET** (Coordonnatrice scientifique et opérationnel) : Maître de conférences en sociologie à l'Université Lyon 3. Ses travaux de recherche à l'Ifross portent principalement sur l'analyse des modalités et des effets de l'introduction des concepts et pratiques de gestion dans le secteur sanitaire et médico-social.

Le Graphos est un laboratoire de recherche de l'IFROSS, Institut de Formation et de Recherche sur les Organisations Sanitaires et Médico-Sociales de l'université Lyon 3.

Pour tout contact :

 04 78 78 77 62

 www.ifross.com

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier l'IRESP pour avoir soutenu et financé cette recherche qui constitue un premier jalon d'un programme de recherche plus large mené au Graphos université Lyon 3 sur les relations entre association, gestion et concurrence.

Nous tenons aussi à témoigner de notre gratitude envers les présidents et les directeurs généraux de l'Adapei du Rhône et d'OVE, pour l'entière confiance qu'ils ont eu à l'égard de ce travail. C'est grâce à leur soutien, dès le départ, que nous avons pu, sans restriction, accéder aussi bien à l'intégralité des archives associatives que nous entretenir avec l'ensemble des personnes ayant participé à ce projet de recherche.

Nous remercions également l'ensemble des bénévoles et salariés des deux associations qui nous ont toujours accueilli de manière très chaleureuse.

L'élaboration et la rédaction d'un rapport de recherche ne peuvent se comprendre sans les échanges menés tout au long de ce cheminement. Nous tenons donc à remercier Claude Volkmar ainsi que Michel Chauvière pour leur sens de la controverse, leurs contributions et leur enthousiasme à l'égard de ces travaux.

Enfin, nous remercions les organisateurs du séminaire du Centre de Sociologie des Organisations, du séminaire du réseau thématique « sociologie du monde associatif » de l'AFS et enfin du séminaire de l'IFR - Réseau Fédératif de Recherche sur le Handicap pour nous avoir permis de présenter chemin faisant l'avancement de nos travaux.

*Les noms des personnes rencontrées ou citées ont été anonymisés
pour d'évidentes raisons de discrétion.*

Avant propos

Le secteur que constituent les associations du handicap est un monde paradoxal où se côtoient au quotidien quelques grandes « entreprises » comprenant plusieurs milliers de salariés répartis sur des dizaines d'établissements, fortes de plusieurs dizaines d'années et développant leurs actions sur des territoires départementaux, régionaux voire national, et des petites associations gérant quelques dizaines de places à travers deux ou trois établissements.

Secteur bigarré où 5 % des plus grandes associations concentrent 40 % des places offertes aux personnes en situation de handicap et dont la taille et le poids dans l'opinion publique en font les interlocuteurs privilégiés des gouvernements et des directions des Agences Régionales de Santé.

Quelles proximités entre d'une part ces grandes associations semblables dans l'organisation qu'elles se donnent (direction générale, direction financière, direction des ressources humaines) et dans la séparation qu'elles opèrent entre la gestion opérationnelle et la gestion de leur patrimoine logé dans des sociétés civiles, aux grandes entreprises privées du secteur des services et d'autre part les petites associations où le directeur assume seul les fonctions de DRH, de directeur financier et dont les conseils d'administration composés de parents et de bénévoles tentent de suppléer à l'absence de cadres gestionnaires ?

Et pourtant cette cosmographie associative est liée par un ciment qui les relie par delà leur différence, le ciment de leur gestation et de leur naissance. Toutes ces associations, filles de la misère à leur origine, sont le produit d'histoires singulières, de combats menés par des hommes et des femmes, décidés, opiniâtres, parfois charismatiques, issus de tous les milieux, animés par des idéaux tantôt religieux et tantôt laïques, mais portés dans tous les cas par l'impérieuse nécessité de suppléer l'absence ou l'insuffisance de politique publique, afin d'offrir à leurs enfant des structures adaptées à leur handicap et au delà afin de les sortir de l'ombre dans laquelle la société les tenait pour leur donner enfin un statut.

Cette cosmographie associative est faite de projets rêvés devenus rêves projetés permis, à la fin de la guerre, par le désir d'une société soucieuse, après des années, de barbarie mais également par la richesse créée par les trente glorieuses.

Il faut pour le comprendre et s'en pénétrer se pencher sur les archives de ces associations, écouter les survivants des grandes sagas, s'immerger également aux côtés de ceux qui aujourd'hui se battent, pour créer et faire reconnaître par « les tutelles » une association dédiée à des enfants autistes ou à des personnes en situation de handicaps psychiques.

Mais cette cosmographie est faite également de concurrence à plusieurs niveaux, concurrence entre les grandes associations pour contrôler une filière ou une parcelle de territoire, concurrence entre les grandes et les petites pour cause de diversification liée aux progrès de la médecine qui conduisent, face à un handicap devenu plus rare, à chercher de nouveaux débouchés, concurrence encore, liée à la politique conduite par les grandes associations face à la pression des tarifs dans leur recherche d'économie d'échelle que permet l'absorption de petites associations en difficultés financières.

L'étude du secteur du handicap et de ses associations dont le budget avoisine les 30 milliards au plan national est une nécessité. Ce secteur connaît et va connaître dans les années à venir de profondes mutations qui vont se traduire par de nombreuses restructurations tant au plan économique qu'au plan des pratiques.

Au plan économique le « small is beautiful » semble avoir vécu. Le nouveau management public qui semble être le bréviaire des managers du secteur public, plaide pour des établissements performants et lie la performance à la taille et corrélativement à la mise en place de directions générales avisées et compétentes animées par des gestionnaires formés aux techniques modernes.

Au plan de la gouvernance, la pression économique cristallise encore plus fortement, les tensions entre bénévolat, famille et professionnels, les familles voulant contrôler le travail des professionnels, ces derniers désirant s'affranchir du contrôle des familles. De même, la technicité des problèmes à traiter rend difficile la gouvernance associative que structure juridiquement le triptyque assemblée générale, conseil d'administration et bureau. De plus en plus de nombreuses associations vivent sans assemblée générale, ce rôle étant dévolu de plus en plus au seul conseil d'administration. D'où une question centrale, l'association constitue-t-elle le cadre juridique adapté à la nouvelle donne ? Ne faut-il pas lui substituer le modèle des fondations ? Faire fi des assemblées générales et remettre le secteur aux mains de quelques conseils d'administration, c'est prendre un double risque : celui de voir émerger un secteur auto-centré, sans repère, aveugle aux grandes mutations sociétales, et celui de perdre cette créativité, cette observation « des manques du quotidien » qui a permis jusqu'à présent au secteur d'éclore et de se développer.

La recherche que nous présentons est une recherche novatrice qui ouvre de nouvelles perspectives et de nouvelles voies en ce qu'elle renouvelle les angles d'approche (la problématique associative et non plus une analyse d'établissement sur laquelle de nombreux travaux ont été conduits). En étudiant la gouvernance, d'un point de vue pluridisciplinaire, croisant les regards de la sociologie, de l'histoire et de la gestion, mais soutenu par un corpus croisé de méthodes qualitatives, d'analyse des archives, d'entretiens et de consolidation de résultats de recherche intervention, cette étude permet de revisiter la gouvernance associative, trop souvent analysée du seul point de vue de la théorie de l'agence assimilant de façon réductrice et fictionnelle les conseils d'administration des associations aux représentants des actionnaires.

Aussi, cette recherche ne se veut-elle, non pas une recherche aboutie mais une recherche en action, un point d'étape, vers une recherche plus ambitieuse, qui a profité de l'accumulation de documents et de travaux liés à plus de 15 ans de présence de notre laboratoire dans ce secteur mais également des coopérations nouées avec les décideurs des associations et les financeurs. Cette recherche ouvre ainsi tout un programme de recherche qui la dépasse pour mieux comprendre les relations entre gestion, association et concurrence.

Jean-Pierre Claveranne

Résumé du rapport

Le secteur du handicap (enfant et adulte) présente la double particularité d'être géré à 80% par des associations et d'être très concentré autour de « grandes associations ». En effet, 5% des plus grandes associations gèrent 40% des places. Ces grandes associations ont connu sur les quinze dernières années d'importants changements dans leur mode de fonctionnement : l'engagement dans des stratégies de développement économique autour d'activités productives et de recherche d'efficience ; le développement de relations de partenariat avec les pouvoirs publics ; la professionnalisation et la formalisation des fonctions de gestion (structuration d'un siège associatif et directeurs formés au management).

L'objectif de la recherche est de comprendre comment les grandes associations gestionnaires dans le secteur du handicap ont adopté et mis en œuvre ces principes de conduite. L'hypothèse centrale, dans la lignée des travaux néo-institutionnalistes, est que ces transformations ne constituent pas un fait naturel ou nécessaire aux grandes associations, pour « s'adapter » à l'accroissement de leur taille ou aux « contraintes » de l'environnement. Ces transformations apparaissent en effet au terme d'un processus de construction et d'apprentissage dont nous nous proposons d'analyser le contenu et les conditions d'émergence et d'évolution. Si l'on définit une institution comme un « *système d'éléments interdépendants formels et informels (tradition, croyances partagées, conventions, normes et règles) par rapport auxquels les agents économiques sont susceptibles d'orienter leur action* », il est possible de considérer les changements dans les façons de conduire les organisations associatives comme la manifestation d'un « modèle institutionnel » en voie de constitution. Un ensemble de règles, de principes, de croyances sur ce qu'est le comportement « attendu », « légitime » ou « qui convient » pour « bien gérer », c'est-à-dire pour optimiser l'articulation entre logique d'organisation économique et logique d'organisation militante, viennent influencer les acteurs du secteur du handicap (en servant de points de repère et/ou en limitant les options possibles pour l'action). La question de « la bonne conduite » gestionnaire de l'association semble avoir été posée de manière relativement récente, après un premier mouvement d'« institutionnalisation » du secteur du handicap.

La méthode d'enquête déployée repose donc avant tout sur le recueil de matériau qualitatif (archives et entretiens) permettant de restituer l'histoire des conceptions et des pratiques de conduite des associations à travers deux études de cas de grandes associations gestionnaires de la région Rhône-Alpes. Ces associations ont été choisies pour leur caractère exemplaire de « cas-type » : une association de parents d'enfants handicapés mentaux (ADAPEI) et une association créée par des représentants de l'élite de l'administration de l'Education Nationale, faisant la promotion d'un projet pédagogique spécifique pour les enfants « inadaptés » (Œuvre des villages d'enfants). Les données statistiques issues de l'exploitation de fichiers FINESS sur la période récente (2006) ne permettent pas une analyse des processus à l'œuvre mais fournissent des éléments de contexte sur le secteur.

Les résultats de la recherche montrent que les modes de conduite des grandes associations gestionnaires étudiées convergent vers l'adoption des mêmes principes d'action (recherche d'efficience, relations partenariales avec les pouvoirs publics, professionnalisation du management). Cependant, la mise en œuvre de ces principes n'empêche pas le maintien de certaines caractéristiques distinctives des associations (une organisation plus ou moins centralisée ou des stratégies plus ou moins poussées de diversification). L'absence d'homogénéisation complète ou d'indifférenciation des organisations associatives s'explique par le fait que les conduites de gestion ne « s'imposent » pas de manière automatique ou naturelle aux acteurs, qui les interprètent, les reformulent, les mettent en œuvre selon des modalités diverses en fonction de contextes locaux : existence de conceptions alternatives des comportements économiques et gestionnaires, rapports de pouvoir au sein de l'association ou entre l'association et différents acteurs externes.

Sommaire

Avant propos	1
Résumé du rapport	3
Sommaire	4
1. Introduction	5
2. L'invention de la « grande association gestionnaire » : objet, méthodes et matériaux de la recherche.....	10
3. Genèse des associations : croyances, structure sociale et principes éthiques	53
4. Genèse de l'institutionnalisation des conduites gestionnaires	86
5. Dynamiques structurelles de pérennisation et mécanismes de découplage des conduites gestionnaires	134
6. Conclusion.....	172
Bibliographie	186
Annexe 1. Modalités d'exploitation du fichier FINESS	192
Annexe 2. Matériaux et exploitation des données des études de cas	192
Glossaire	209
Table des matières.....	211

1. Introduction

« Il existe dans le milieu des associations petites et moyennes une tendance assez semblable à celle qui se manifeste parmi les entreprises petites et moyennes : on y tient à la liberté, non sans une sensibilité farouche et quelque parti-pris. Or, les pouvoirs publics sont les principaux pourvoyeurs de fonds. Ce qu'ils ne financent pas avec des subventions d'équipement, ils le prêtent ou le font prêter sous leur garantie et incluent dans les « prix de journée » que couvrent la Sécurité Sociale ou l'Assurance Maladie, de quoi amortir ce qui, finalement, appartiendra à qui ne l'a pas payé » (Bloch-Lainé F., (1967), Étude du problème général de l'inadaptation des personnes handicapées. Rapport au Premier Ministre. Paris : La documentation française)

« [Le secteur de l'enfance handicapée] est un secteur traditionnel mais au développement récent, apparemment bien cadré avec un système unique de financement. C'est un secteur typique du rôle et de l'histoire de l'initiative privée, en particulier associative en France. (...) Dans ce secteur que l'on croyait il y a peu encore, parvenu à maturité, cette initiative privée se trouve aujourd'hui confrontée à l'alourdissement dû au poids de la gestion, au recul du bénévolat et dans certains cas à la perte du dynamisme initial et à la rigidité du système institutionnel qu'elle avait appelé de ses vœux » (Chapitre « Les associations et la politique pour jeunes handicapés » in IGAS, (1983), La politique sociale et les associations, p. 105-163)

« Une procédure contractuelle et pluriannuelle est proposée afin de permettre la formalisation d'engagements négociés entre autorités de financement et associations sur d'une part l'évolution et l'adaptation du réseau des établissements et services gérés par l'association et d'autre part sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs de gestion du siège et des établissements financés sur fonds publics. Globalement, il s'agit d'une reconnaissance claire du rôle positif des sièges, c'est-à-dire de leur utilité et même le plus souvent de leur nécessité pour promouvoir les évolutions, la qualité du service et la qualité de la gestion » (Raymond M., Noury D., (1997) Enquête relative aux frais de siège des associations gestionnaires d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux. Rapport pour l'IGAS, p. 63)

L'éducation, les soins, l'hébergement, l'apprentissage et l'insertion professionnelle des personnes handicapées constituent un secteur d'action publique (doté de financements dédiés, de programmations et de priorités d'action sur l'ensemble du territoire) mis en œuvre en grande majorité par des organisations privées non lucratives. Les associations gestionnaires des équipements (établissements et services) pour personnes handicapées constituent ainsi 77,6% des opérateurs gestionnaires d'équipements pour adultes et enfants handicapés en 2006¹. Cette caractéristique du secteur, présente dès l'origine, comme l'a montré M. Chauvière² en retraçant les conditions socio-historiques de sa genèse, n'est pas sans poser des difficultés aux pouvoirs publics comme aux associations.

On le voit à la lecture des extraits de rapports publics ci-dessus, rédigés à différents moments de l'histoire du secteur, les pouvoirs publics (principalement le ministère des Affaires sociales et ses services déconcentrés), soucieux de la bonne utilisation des ressources publiques, craignent à la fois une trop forte autonomie des petites associations qui les rendrait incontrôlables, plus soucieuses de leur intérêt particulier que de l'intérêt général et peu compétentes en matière de gestion (c'est le sens de la remarque de François Bloch-Lainé) et

¹ Ce chiffre est issu de l'exploitation du fichier FINESS 2006 réalisée dans le cadre de ce projet de recherche. Ce fichier rassemble l'ensemble des établissements accueillant un public classé, selon la nomenclature FINESS « adultes handicapés » et/ou « enfants handicapés ».

² Chauvière M., *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy – suivi de L'efficace des années 40*, L'Harmattan, 2009, 311p.

une présence trop forte de la gestion dans les associations, voire une certaine bureaucratisation de ces dernières, qui viendrait amoindrir leurs capacités d'innovation (c'est le sens de la remarque faite par le rapport de l'IGAS de 1983). Les préoccupations de contrôle et les craintes de bureaucratisation des associations sont des thèmes récurrents des discours des pouvoirs publics et de leurs représentants.

Les formes de contrôle sur les associations se sont récemment renouvelées. En plus du « contrôle » - mis en place dès l'origine du secteur - de l'offre d'équipement à travers les procédures d'agrément et de financement, la promotion récente de restructurations dans le secteur peut être comprise comme un moyen de limiter le nombre d'interlocuteurs et de rendre leur comportement moins incertain³. L'introduction de mécanismes concurrentiels entre opérateurs du secteur médico-social avec l'instauration récente d'une procédure locale d'appel à projet pour l'autorisation des nouveaux équipements vise également à susciter des mouvements de rapprochements voire de fusions entre associations, à partir de projets définis par les autorités publiques locales. L'encadrement de l'action des associations gestionnaires dans le contexte des nouvelles institutions de régulation que sont les ARS⁴ et en particulier de la procédure d'appel à projet peut ainsi se concevoir comme une incitation de la part des pouvoirs publics à concentrer les initiatives et projets autour des grandes associations, dont ils connaissent l'existence et dont ils souhaitent à la fois encourager et maîtriser la croissance. Les grandes associations rassurent quant à leurs capacités à rendre des comptes, du fait de la formalisation supposée de leurs modes de fonctionnement et de la professionnalisation de leurs fonctions managériales. Elles rassurent également parce qu'elles sont connues des autorités locales et sont déjà engagées avec elles dans des relations de partenariat (ce qui ne signifie pas pour autant que ces relations sont sereines et se déroulent sans heurts ni tensions). Certains observateurs mettent cependant en avant le risque de bureaucratisation et de situation de monopole, justifient la mise en place de contre-pouvoirs aux grandes associations gestionnaires dans le secteur du handicap et se demandent ce qu'il demeure des projets associatifs et du fonctionnement « démocratique » dans des associations surtout préoccupées de gérer des équipements⁵. De fait, d'autres modalités d'intervention des pouvoirs publics se sont développées ces dix dernières années, instaurant un « contrôle à distance » de la gestion des associations⁶. Mobilisant en particulier les outils de la contractualisation (par les contrats

³ L'une des expressions explicites de cette volonté de restructuration, souvent mentionnée par les acteurs du secteur, figure dans l'un des rapports précédant la création des Agences Régionales de Santé. À propos de l'intégration des établissements médico-sociaux dans un dispositif de régulation commun avec celui du secteur sanitaire, sous l'autorité administrative des futures Agences Régionales de Santé, le rapporteur signale le point de vue de la DGAS : « Pour la DGAS, il faut éviter d'emboliser les ARS dès leur création avec la gestion de la tarification des 25 000 structures médico-sociales financées par l'Assurance Maladie. Il vaudrait mieux attendre que le secteur médico-social ait achevé sa restructuration autour de 3000 associations gestionnaires ou groupements », Bur Y., (2008), *Rapport d'information déposé par la commission des affaires culturelles familiales et sociales en conclusion des travaux de la mission sur les Agences Régionales de Santé*, p. 65.

⁴ ARS : Agence Régionale de Santé. Les agences régionales de santé ont été créées en 2010 et ont pour objectif de fusionner les DDASS d'une même région.

⁵ Les prises de position publiques de Jean-Pierre Hardy, inspecteur des affaires sanitaires et sociales, sont typiques de ce rapport ambigu aux grandes associations, dont il souhaite que la gestion, voire la « gouvernance » soit davantage contrôlées par l'État. On peut se reporter notamment à : (2006), « Dirigeance des associations gestionnaires dans le secteur sociale et médico-social : un enjeu majeur pour l'exercice de nos métiers », *Revue des IASS*, n°50, ou à (2006), *Financement et tarification des établissements sociaux et médico-sociaux*, Paris : Dunod.

⁶ Cette expression renvoie aux transformations de l'action publique, communes à l'ensemble des pays occidentaux, dans le sens d'un renforcement des fonctions de pilotage et de contrôle des administrations centrales et de la mise en place d'outils de contrôle de gestion sur les organisations mettant en œuvre des politiques. Pour une analyse de ces réformes de l'action publique à l'échelle internationale et européenne, on peut se reporter à Pollitt C., (1990), *Managerialism and the Public Services. The anglo-american Experience*.

pluriannuels d'objectifs et de moyens passés entre les organismes gestionnaires et leurs tutelles), de l'évaluation (obligation d'une évaluation interne et externe pour les établissements médico-sociaux), ces moyens de contrôle sont censés avoir des conséquences sur le fonctionnement interne des associations. D'autres mesures contribuent au développement ou à l'entretien d'une dynamique de formalisation plus grande des pratiques de gestion. Ainsi la loi 2002⁷ impose aux directeurs d'établissements et services pour personnes handicapées d'être titulaires d'un niveau de qualification de niveau I ou II selon la taille des structures concernées, tandis qu'un décret de 2003 exige de toute association gestionnaire d'équipement qu'elle définisse précisément les activités de son « siège » susceptibles d'être financés sur des fonds publics⁸. Professionnalisation des sièges associatifs et formalisation des fonctions de management sont autant des indicateurs du renouvellement des modalités d'intervention de l'État central à l'égard des acteurs mettant en œuvre les politiques publiques que ceux d'une reconnaissance des transformations des associations⁹.

En effet, une partie de ces associations gestionnaires d'équipement présentent aujourd'hui certains traits de l'organisation « grandes entreprises », telles que les historiens des entreprises les ont décrites lors de leur apparition au début du vingtième siècle. Elles se sont équipées d'un siège social comprenant plusieurs directions remplissant des fonctions « stratégiques » (direction financière, direction des ressources humaines, direction générale), capable de mettre en œuvre des dispositifs de contrôle interne et de rendre des comptes auprès des pouvoirs publics ; les établissements et services gérés par l'association sont quant à eux répartis sur un territoire géographique qui peut être plus ou moins vaste (une partie d'un département, un département entier, une région ou même l'échelle nationale) et disposent d'une autonomie relative par rapport au siège associatif ; les dirigeants des sièges associatifs sont des salariés formés au management et non des administrateurs bénévoles. Ces caractéristiques sont surtout présentes parmi les plus « grandes » associations, gérant plusieurs dizaines d'établissements ou services. Leurs budgets, s'ils n'ont rien à voir avec ceux des grandes firmes industrielles, peuvent atteindre une centaine de millions d'euros et elles peuvent employer plus de mille salariés.

Pour les dirigeants (salariés et bénévoles) de ces associations l'enjeu consiste à assurer le développement, la stabilité ou la pérennité de leur organisation en répondant à des « besoins » qu'elles identifient au plus proche des situations vécues par les personnes handicapées et leurs familles, tout en parvenant à gérer les équipements sans mettre l'association dans une

Oxford : Blackwell, et à Hoggett P., (1996), « New modes of Control in the public service », *Public administration*, 74 (1), p. 9-32. Sur l'introduction de ces principes de gouvernement à distance dans le cas français, se reporter à Bezes P., (2005), « Le modèle de l'État stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47 (4), p. 431-450. Une application à la politique de la ville est conduite par Epstein R., (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*. De récents rapports parlementaires sur les rapports entre l'État et les associations invitent à développer ce mode d'action, notamment Morange P., (2008), *Rapport d'information, déposé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. En conclusion des travaux de la mission sur la gouvernance et le financement des structures associatives*, 191 p.

⁷ Loi 2002-02 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

⁸ Décret n°2003-2010 dont l'article 89 précise : « L'autorisation [de la prise en charge financière de certaines prestations effectuées par les sièges associatifs] est subordonnée à l'existence de délégations de pouvoirs précises entre les administrateurs de l'organisation gestionnaire, les membres de sa direction générale et les agents de direction des établissements et services. Ces règles de délégation doivent être formalisées dans un document unique ».

⁹ Le constat des transformations de l'organisation des associations (accroissement de leurs budgets et de la part publique de ces derniers et importance du secteur associatif dans sa fonction employeur) est mis ainsi en avant pour engager une première réflexion sur le financement des sièges associatifs en 1997 (Cf. extrait du rapport IGAS ci-dessus).

situation financière difficile ni perdre toute légitimité tant auprès des financeurs qu'auprès des bénévoles et militants de l'association. Ces préoccupations ont conduit de grandes fédérations associatives dans le secteur du handicap ou dans d'autres secteurs dans lesquelles les associations gestionnaires sont d'importants opérateurs à élaborer des guides de « bonnes pratiques de gouvernance » ou de « bonne gestion » comme il en existe pour les entreprises¹⁰.

Ces quelques indicateurs des transformations de la gestion des associations dans le secteur du handicap peuvent donc être lus comme la convergence entre les mutations de l'action publique dans le sens d'un « nouveau management public » et celles des associations gestionnaires dans le sens d'une formalisation et d'une professionnalisation de leurs organisations. Ils traduisent surtout une « ambiance » managériale plus souvent annoncée ou souhaitée qu'empiriquement constatée dans les pratiques. Nous disposons certes de travaux¹¹ monographiques décrivant l'évolution de certaines organisations associatives et de statistiques sur l'évolution du nombre d'associations, de leurs budgets et de leurs salariés mais il existe peu de travaux mettant en lien d'une part le développement des activités gérées par les associations et d'autre part les transformations de leur organisation. Parmi les associations gestionnaires d'équipement dans le secteur du handicap, quelle est la part de celles qui sont dirigées par des salariés formés au management, recrutés en dehors du secteur ? Quelle est la part de celles qui ont recours aux consultants pour la conduite de leur projet de développement ? Comment se répartissent les rôles entre dirigeants salariés et bénévoles ? Quelles formes prennent la « structuration » ou la « formalisation » des sièges associatifs ? Ces questions demeurent sans réponse et peuvent facilement alimenter les fantasmes. Ces transformations organisationnelles, déjà peu objectivées, sont en effet encore moins expliquées. Des dynamiques surplombantes dont on ne connaît pas l'origine sont mobilisées en guise de principe explicatif, souvent entourées de connotations péjoratives : la « marchandisation »¹², la « managérialisation » ou la « professionnalisation ». De manière plus neutre, « les pressions de l'environnement »¹³ ou encore l'accroissement du volume d'équipement sont avancés pour rendre compte des transformations des organisations associatives. L'explication tient ici en peu de mots et d'arguments : le secteur du handicap loin d'être isolé du reste de l'économie, se trouverait ainsi, comme d'autres, comme rattrapé par les transformations qui affectent les pratiques de gestion à la fois privées et publiques.

Partant de cette « ambiance » managériale, entretenue à la fois par les pouvoirs publics et par une partie des associations et de leur représentants¹⁴, nous souhaitons fournir une analyse des transformations des modes de conduite des associations gestionnaires en explicitant les conditions de la genèse ou de l'invention d'un « modèle institutionnel ». Il s'agit d'analyser comment, en pratique, des comportements relatifs à la conduite de l'association (l'organisation de l'association autour d'un siège associatif salarié, l'engagement de l'association dans des activités productives, la formation de règles de gestion internes...) sont

¹⁰ Citons notamment les travaux de l'UNIOPSS, (2003) *L'ambition associative – Guide pour interroger nos pratiques*, Paris : Éditions UNIOPSS, et ceux de la FEGAPEI (Fédération nationale des associations gestionnaires au service des personnes handicapées), (2007) *Guide des dirigeants associatifs élus du secteur social et médico-social. Rôles, obligations, responsabilités*.

¹¹ Qui portent plus souvent sur les organisations non gouvernementales ou plus généralement des associations faisant appel à la générosité publique que sur des associations gestionnaires d'équipements financés publiquement.

¹² Ou dans une version plus subtile la « chalandisation », Cf Chauvière M., (2007), *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris : La découverte.

¹³ Tchernonog V., (2007), *Le paysage associatif français. Mesures et évolutions 2007*, Paris : Editions Dalloz.

¹⁴ Les principales fédérations associatives et syndicats employeurs, associés aux préparations des récents textes de loi sur le secteur médico-social.

apparus comme incontournables et allant de soi, correspondant aux comportements attendus et allant dans le sens de l'intérêt des organisations associatives.

Nous aborderons ces questions à partir de deux études de cas de grandes associations gestionnaires de la région Rhône-Alpes. La méthode d'enquête déployée dans cette recherche repose donc avant tout sur le recueil de matériau qualitatif permettant de restituer l'histoire des conceptions et des pratiques de conduite des associations (archives et entretiens avec des dirigeants associatifs). Les données statistiques issues de l'exploitation de fichiers FINESS sur la période récente (2006) ne permettent pas une analyse des processus à l'œuvre mais fourniront des éléments de contexte sur la part prise par les grandes associations gestionnaires dans le secteur du handicap.

Le rapport se présente en deux volets :

- Deux études de cas sont regroupées dans des volumes séparés. Elles restituent de manière détaillée et ordonnée, selon une trame à la fois chronologique et thématique, la manière dont les conduites économiques et gestionnaires des associations ont été pensées, débattues et mises en œuvre au cours de l'histoire. Compte tenu de l'ampleur du matériau recueilli, ces récits monographiques sont denses et riches en information. Les noms des personnes rencontrées n'ont pas été anonymisés et certains enjeux abordés dans ces monographies sont d'actualité et font toujours débats dans les associations. Pour ces raisons, ces monographies ne font pas l'objet d'une diffusion publique.
- Un rapport de synthèse constitué du présent document, qui restitue les résultats de la recherche. Une première partie de ce rapport de synthèse explicite l'objet de recherche, présente la méthodologie mise en œuvre et inscrit la recherche dans des enjeux théoriques sur l'analyse des transformations organisationnelles des associations gestionnaires. Les parties suivantes adoptent une trame chronologique pour rendre compte des études de cas et les replacer dans le questionnement général de la recherche (Partie 1). Après avoir analysé la singularité et les points communs des processus de genèse de chaque association (Partie 2), nous montrons comment selon des rythmes et des modalités différentes pour chaque association, s'est institutionnalisé un modèle de conduite économique et gestionnaire, à partir du milieu des années soixante-dix (Partie 3). Enfin, la dernière partie est consacrée à la période la plus récente, dans laquelle sont réunies les conditions d'un auto-renforcement local du modèle institutionnel (Partie 4).

2. L'invention de la « grande association gestionnaire » : objet, méthodes et matériaux de la recherche

L'emprunt à P. Lefèbvre de l'expression « d'invention » qu'il applique à l'analyse de la formation de la hiérarchie intermédiaire dans les grandes entreprises françaises¹⁵, ne signifie pas que nous comparons les associations gestionnaires d'équipement dans le secteur du handicap aux grandes entreprises. Nous voulons surtout signifier par là que les transformations organisationnelles¹⁶ des associations ne constituent pas un fait naturel qui serait consubstantiel aux grandes associations, comme « nécessaire » pour s'adapter à l'accroissement de leur taille ou aux « contraintes » de l'environnement. La définition et la mise en œuvre de ces transformations apparaissent en effet au terme d'un processus de construction et d'apprentissage dont nous nous proposons d'analyser le contenu et les conditions d'émergence et d'évolution.

Nous insisterons donc sur les transformations des comportements économiques et gestionnaires des grandes associations gestionnaires, en montrant que celles-ci s'appuient sur un ensemble de conceptions, plus ou moins explicites, de ce qu'il convient de faire, lorsque l'on dirige une association gestionnaire, pour à la fois garantir la pérennité des activités de l'association (en l'occurrence ici la gestion des équipements pour personnes handicapées), la préservation des missions de l'association et l'association des bénévoles aux prises de décision. Ces conceptions sur les conduites à tenir n'aboutissent pas nécessairement à des actions « efficaces » d'un point de vue économique mais elles permettent de rendre compte des transformations à l'œuvre dans les associations. Par ailleurs elles ne « s'imposent » pas là encore de manière automatique ou naturelle aux acteurs, qui les interprètent, les reformulent, les mettent en œuvre selon des modalités diverses en fonction de contextes locaux (existence de conceptions alternatives des comportements économiques et gestionnaires, rapports de pouvoir au sein de l'association et entre l'association et des acteurs externes eux-mêmes variés). L'objet de notre recherche est donc la multiplicité des voies d'apprentissage de la conduite des associations gestionnaires.

Cette première partie vise à expliciter l'objet (1.1) et les partis-pris méthodologiques de la recherche (1.2). Nous inscrirons ensuite notre travail dans les débats théoriques autour du changement organisationnel en général et dans les associations en particulier en prenant position par rapport aux différents travaux proposant d'expliquer l'émergence de fonctions et d'outils de management dans les organisations (1.3). Cette discussion nous conduira enfin à expliciter nos hypothèses de recherche (1.4).

2.1. L'objet de recherche : l'association gestionnaire comme une institution

Si l'on définit une institution comme un « *système d'éléments interdépendants formels et informels (tradition, croyances partagées, conventions, normes et règles) par rapport*

¹⁵ Lefebvre P., (2003), *L'invention de la grande entreprise (France, fin XVIIIème – début XXème siècle)*, Paris : PUF.

¹⁶ Dans le sens d'une plus forte formalisation et professionnalisation des fonctions de gestion, de la constitution de sièges salariés, de la mise en place de dispositifs formalisés de contrôle interne et d'une division du travail explicite entre administrateurs bénévoles et dirigeants salariés.

*auxquels les agents économiques sont susceptibles d'orienter leur action »*¹⁷, il est possible de considérer les évolutions relevant d'une « ambiance managériale » comme la manifestation d'un « modèle institutionnel » en voie de constitution. Un ensemble de règles, de croyances, d'attentes de comportement sont associés à l'association gestionnaire. Ces règles, principes, croyances sur ce qu'est le comportement « attendu », « légitime », « qui convient », sur la « bonne manière de gérer », autrement dit pour articuler une logique d'organisation économique et une logique d'organisation militante viennent influencer les acteurs du secteur du handicap (en servant de points de repère pour l'action et/ou en limitant les options possibles pour l'action). Ces règles, de plus en plus explicites depuis une quinzaine d'années, que l'on retrouve aussi bien, sous des formats et des formules certes différentes, dans la rédaction des projets associatifs, des contrats d'objectifs et de moyens et dans les textes de loi, témoignent de l'existence d'un modèle de conduite de l'association gestionnaire. Elles se voient confortées sinon renforcées par d'autres règles concernant les associations en général (règles fiscales en particulier), l'ensemble du secteur médico-social en général (la récente procédure d'appel à projets) ou la réforme de l'action publique (la mise en place de la RGPP¹⁸ notamment).

Si l'institution consiste en un ensemble de repères partagés ou des catégories de pensée collective (pouvant prendre des manifestations aussi diverses que des lois, des routines, des cadres cognitifs) présentent la double caractéristique d'être relativement stable dans le temps et d'être « puissante » (dans le sens où elles influencent les comportements des acteurs individuels et collectifs), le modèle institutionnel de l'association gestionnaire paraît plutôt récent, ce qui offre au chercheur une opportunité pour en saisir la genèse. Nous ne voulons pas dire par là que les associations gestionnaires sont apparues il y a moins de vingt ans. La « gestion » des premiers équipements pour enfants « inadaptés » a précisément toujours été majoritairement le fait d'associations. Pour autant, la question de « la bonne conduite » gestionnaire de l'association semble avoir été posée de manière relativement récente, une fois que le secteur du handicap a fait l'objet d'une première « institutionnalisation ». Nous replaçons ici l'apparition d'un modèle institutionnel de l'association gestionnaire dans l'histoire du secteur et de ses institutions (1.1.1) puis précisons le contenu de ce modèle (1.1.2) et montrons que l'analyse des transformations des grandes associations gestionnaires est une méthode pertinente pour identifier les processus d'apprentissage qui accompagnent et rendent possible la genèse de ce modèle institutionnel (1.1.3).

2.1.1 La première institution du handicap : la création d'un secteur

La création du secteur peut être considérée comme une première institutionnalisation au cours de laquelle se trouvent instaurées des règles de financement, des modèles de prise en charge et des normes techniques, permettant à des « opérateurs » de créer des équipements dans un cadre qui les protège et les contrôle. Ces règles, qui émanent d'acteurs et de pratiques déjà à l'œuvre dans les années quarante, ne sont pas toutes explicites. Certaines trouvent un ancrage juridique, tandis que d'autres, tout aussi influentes, sont au départ plus informelles (c'est le cas de la définition « médicale » du handicap, dimension cognitive qui trouve progressivement des traductions dans les textes).

¹⁷ Définition proposée par Nee V., « The new institutionalisms in Economics and Sociology », in Smelser N.-J., Swedberg R. (Eds), (2005), *Handbook of Economic Sociology*. Princeton/ New York, Princeton University Press/Russel Sage Foundation, traduite par François P. et Dubuisson S., (2011), *Vie et mort des institutions marchandes*, Paris : Presses de Sciences-po.

¹⁸ RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques

M. Chauvière¹⁹ a retracé ce processus d'institutionnalisation d'un secteur composé de règles, de savoirs, de techniques, d'acteurs et d'alliances entre ces acteurs. L'analyse sociologique qu'il conduit identifie les conditions historiques et institutionnelles de la création du « secteur de l'enfance inadaptée » dans le cadre d'une période très circonscrite, de l'avant seconde guerre mondiale à la fin des années 1950 (période post-Libération). Son analyse met en évidence les jeux de pouvoir entre différents acteurs collectifs (médecins, Églises, secteurs de la fonction publique) autour de la définition de « l'inadaptation », de la manière de répondre aux problèmes posés par ces situations et de la désignation des acteurs autorisés à opérer sur ce nouveau secteur d'activité et bénéficiant de financements publics. Sa thèse se développe en deux étapes. L'origine du secteur de l'enfance inadaptée remonte à la politique sociale soutenue par le Gouvernement Laval du régime de Vichy lors de la période 1942-1944 (première étape) ; la Libération entérine et institutionnalise ensuite cette structure (seconde étape) : « *La thèse [est] qu'un secteur innovant de diagnostic et de traitement socio-éducatif des enfants difficiles, hors de l'École de la République, trouve les conditions institutionnelles et cognitives les plus favorables à sa mise en œuvre durant les « années noires ». (...) A la Libération (...), cette (...) construction perdure en s'adaptant plus formellement que substantiellement*²⁰ ». Trois acteurs collectifs forment la configuration de départ : en 1940, « *[les enfants du secteur inadapté] sont revendiqués en France par au moins trois ministères. L'Éducation surveillée (ministère de la Justice) a fait depuis longtemps de la délinquance sa principale raison d'exister ; l'Éducation spéciale (ministère de l'Éducation) lotit de son côté les formes rattrapables de l'inadaptation à l'École (...) et c'est à l'Action sociale (ministère de la Santé) qu'il revient d'être depuis de longues années la tutelle principale du secteur privé en cette matière*²¹ ». Dès 1940, le ministère de la Santé assoie sa domination sur le secteur : « *L'action publique commence en effet à se développer dès 1942 sous l'impulsion principale du ministère de la Santé, grâce aux moyens administratifs et humains du Commissariat Général à la famille*²²... ». Cette politique est relayée au niveau régional par les ARSEA qui ont un statut administratif mi-public mi-privé mais dont l'avis est obligatoire lorsqu'une œuvre privée demande une subvention. Le Conseil technique de l'Enfance déficiente et en danger moral, créé en 1943, composé en majorité de médecins, unifie alors la catégorie de l'enfance inassimilable et institutionnalise la domination du ministère de la Santé sur les autres acteurs : « *Finalités [du Conseil technique] : inscrire l'hégémonie technique et idéologique de la neuropsychiatrie infantile dans le champ de l'enfance déficiente, en danger moral et même par extension délinquante. Limites : celles des voisinages difficiles, Justice et Éducation Nationale en particulier*²³ ».

Au cours de ces premières années s'opère comme un processus de « rationalisation du monde » qui modifie profondément les manières de considérer le handicap en l'inscrivant dans des dispositifs institutionnels et techniques : « *À la politique artisanale des passe-droits, à la « pastorale de l'enfance malheureuse, à l'enseigne du Commissariat à la Famille et de tous ses discours « familiaristes », voici que succède [en 1943] une planification rationnelle et dotée de moyens financiers exceptionnels*²⁴... ». Si le ministère de la Santé remporte la lutte à trois avec le ministère de l'Éducation Nationale et le ministère de la Justice, c'est d'abord parce que médecins et psychiatres apportent avec eux des compétences techniques qui vont leur permettre d'unifier rapidement la catégorie d'enfance inadaptée. « *[Il s'agit] de*

¹⁹ Chauvière M., (2009), *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy – suivi de L'efficace des années 40*, L'Harmattan, 311p.

²⁰ *Ibidem.* préface pour la nouvelle édition, p. 3

²¹ *Ibid.* p. 7

²² *Ibid.* présentation, p. 3

²³ *Ibid.* p. 96

²⁴ *Ibid.* p. 58

l'imprégnation en douceur d'un dispositif institutionnel dont les manques concrets en appellent à la « science, (...) dont la complexité relationnelle avec l'État fabrique littéralement une nouvelle vague de notables et de techniciens. La jeune neuro-psychiatrie infantile sait profiter admirablement de ces conditions...²⁵ ». La naissance du secteur passe par la mise en avant de compétences techniques qui s'imposent dans un champ de luttes et qui se traduit par la déconnexion progressive de la prise en charge d'abord et avant tout morale des enfants « inadaptés » : « de 1941 à 1943, une gamme de travaux de diverses factures : médico-légale, psychiatrique (...), font découvrir la multiplicité des pratiques et surtout de leur référent théorique. S'y lisent en filigrane les traces de la technicisation en cours, dont la neuro-psychiatrie infantile est maîtresse, mais aussi la difficile rupture avec les différentes symptomatologies morales encore dominantes...²⁶ ». Mais le processus de rationalisation ne se limite pas à la technicisation du secteur en unifiant les catégories d'enfance inadaptée et en consacrant le ministère de la Santé en général, les médecins et les psychiatres en particulier comme les acteurs dominants. Le processus de rationalisation est également la traduction ou la conséquence de la structuration et de la stabilisation du secteur, dans la mesure où un processus de professionnalisation se met rapidement en place. Quatre écoles de rééducateur sont ainsi créées sur la période 1942-1944 ; ces écoles « organisent les conditions premières de la professionnalisation de la pratique rééducative²⁷ ». Selon M. Chauvière, la création du métier d'éducateur est en particulier le moyen de dégager la profession d'une tradition purement pédagogique, scout ou pastorale, elle est [le moyen pratique de la mutation analytique et classificatoire dans l'approche des enfants inadaptés²⁸] ; le modèle technicien de l'école d'éducateur va ainsi supplanter rapidement le modèle scout et celui de la rééducation consacrée propre aux maisons religieuses fermées.

Ce récit des origines montre bien que les enjeux de l'après-guerre portent davantage sur la définition des catégories de publics (la progressive séparation entre la délinquance et l'inadaptation, dont les prémisses apparaissent dans l'après-guerre) et, avec elle, sur le partage des pouvoirs entre les grands ministères (la Justice, la Santé, l'Éducation Nationale) et entre professionnels (en particulier les médecins face aux professionnels de la justice) que sur la gestion interne des opérateurs privés que sont les associations. Les alliances locales facilitées par les proximités idéologiques entre la pédopsychiatrie et les œuvres religieuses ou les associations de parents d'enfants inadaptés se sont « institutionnalisées » dans le sens où ont été définies des premières règles permettant le développement d'un secteur d'activité : définition des publics et des établissements en catégories différenciées, solvabilisation de la demande, définition des établissements comme des structures de soins financées par la Sécurité Sociale, premiers plans d'équipement dès 1948.... Les débats de l'époque portent sur l'appréciation des besoins et sur la nature des solutions à leur apporter mais n'abordent pas la « conduite » de l'association (les règles relatives aux prises de décision, les conduites à tenir en matière de relations entre dirigeants bénévoles et salariés de l'association ou les normes comptables et fiscales). Le travail de Michel Chauvière montre également que les choix opérés à l'époque auraient pu être différents (par exemple un service public de l'enfance inadaptée, un temps envisagé, aurait réduit considérablement la place de l'initiative privée dans le secteur). Autrement dit la fonction remplie par les associations (répondre aux besoins) ne permet pas à elle seule d'expliquer pourquoi elles se trouvent majoritaires à occuper le secteur et la restitution des conditions précises de « l'institution du handicap » sont

²⁵ *Ibidem.* p. 80

²⁶ *Ibid.* p. 74

²⁷ *Ibid.* p. 109

²⁸ *Ibid.* p. 115

indispensables pour éviter une lecture trop fonctionnaliste de l'histoire²⁹. L'objet de ce que l'on peut appeler une « première institutionnalisation » porte pourtant bien sur la définition de cette fonction, par la délimitation cognitive des manières de penser « l'inadaptation » et par son inscription dans le domaine des politiques publiques, relevant d'un financement et d'une planification. Cette institutionnalisation est portée par des acteurs multiples, publics et privés, relevant d'expertises diverses. L'institutionnalisation plus récente sans se substituer à la première, porte sur la bonne conduite des organisations associatives. La dimension cognitive qu'elle comporte est davantage une pensée sur l'organisation face à son environnement qu'une pensée sur le handicap, selon le principe implicite qu'une « bonne organisation ou une bonne gestion » est indispensable pour la réalisation de la « fonction » ou de la « mission » de l'association.

Certes, les associations du secteur du handicap ne se sont pas « mises » à gérer depuis les vingt dernières années. La gestion d'équipements, financés publiquement (principalement par l'Assurance Maladie) par les prix de journée, les engage dès l'origine dans des pratiques de gestion dont certaines mettent assez rapidement en tension les projets militants et les exigences de l'organisation. Cependant, l'existence d'une pensée, de croyances, de règles et de pratiques relatives à cette gestion apparaît relativement récente dans l'histoire du secteur du handicap. C'est précisément à l'analyse des conditions d'apparition de ce modèle institutionnel que s'attache notre recherche. Il convient là aussi d'éviter une explication trop fonctionnaliste selon laquelle ces principes, règles, savoirs et croyances sur la bonne conduite des associations apparaissent parce qu'ils remplissent une fonction, celle de permettre la pérennité voire la survie de ces organisations face à un environnement en mutations. Leur contenu, leur formulation, leur articulation avec d'autres règles et croyances ne vont pas de soi.

Nous proposons à présent, dans un premier temps de qualifier (à la façon d'un idéal-type) le contenu de ce modèle institutionnel tel qu'il apparaît au travers des caractéristiques mentionnées plus haut et de proposer une démarche de recherche contribuant à en expliquer la genèse ou plutôt l'invention, en se reportant à l'histoire des « grandes » organisations.

2.1.2 Contribution à l'analyse de la genèse d'un modèle institutionnel de l'association gestionnaire

Les règles, croyances et principes d'action relatifs à la « bonne conduite » des associations, peuvent être regroupées en trois ensembles indissociables les uns des autres :

- L'association gestionnaire n'est pas incompatible avec la recherche d'efficacité économique ou de rentabilité : la non lucrativité signifie seulement que d'éventuels plus-values ne doivent pas être distribués aux dirigeants de l'association. Ce principe rend possible certaines pratiques comme l'engagement dans des stratégies de développement économique autour d'activités productives, pouvant même être marchandes (par exemple les CAT (centres d'aide par le travail), les placements financiers ou la création de sociétés civiles immobilières.

- L'association gestionnaire développe des relations de partenariat avec les pouvoirs publics : elle participe à l'identification des besoins nouveaux en matière de prise en charge (accompagnement, éducation, hébergement, insertion professionnelle) des personnes handicapées et propose des réponses à ces besoins, en accord avec les priorités des politiques

²⁹ Pour reprendre le titre de l'ouvrage collectif de Barral C., Paterson F., Sticker H-J., Chauvière M., (2000), *L'institution du handicap, le rôle des associations*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

publiques (les associations sont associées au processus de définition des besoins de financement par les pouvoirs publics et mettent en œuvre ces politiques, sous le contrôle des autorités publiques nationales et locales). Autrement dit, l'action de l'association gestionnaire ne peut être pensée de façon autonome des priorités d'action publique et se traduit par des relations partenariales (traduites dans un contrat, désormais obligatoire)³⁰.

- L'association gestionnaire est « professionnalisée » et dispose en particulier d'un personnel qualifié et spécialisé dans le management, organisé autour d'un siège associatif et d'une direction générale salariée. Cette direction générale est garante de la réalisation du projet associatif comme de la bonne « gestion » de l'association en termes d'équilibre financier, de gestion des ressources humaines ou de définition des orientations « stratégiques » (qui suppose au préalable une analyse des besoins aussi bien que de l'environnement légal et concurrentiel).

Ces principes relatifs à la bonne conduite des associations gestionnaires, s'ils apparaissent très généraux, ont en commun de justifier certains processus de formalisation et de rationalisation des modes de fonctionnement des organisations : formalisation des processus de décision (répartition des tâches entre CA, bureau, direction générale et direction d'établissements), formalisation de procédures de contrôle (comptabilité, contrôle de gestion, recrutement) ou encore formalisation des compétences de gestion (diplômes en management...). Nous considérons ici que ces principes ne vont pas de soi et qu'ils sont apparus au cours d'un processus historique d'institutionnalisation des associations gestionnaires dans le secteur du handicap. Notre question de recherche peut alors s'énoncer ainsi : « **Quelles conditions ont rendu possibles les processus d'apprentissage de ces règles/croyances sur la bonne manière de conduire des associations gestionnaires dans le secteur du handicap ?** »

Ainsi formulée, la question de recherche comporte des enjeux empiriques et politiques. Elle rejoint en effet les questionnements posés dans les secteurs à but non lucratif sur la prégnance de la vocation associative : comment ont évolué le fonctionnement des instances de délibération et de décision associatives dans les grandes associations gestionnaires ? Des décisions politiques ne sont-elles pas reformulées en questions techniques et prises en charge par des professionnels de la gestion ? L'analyse des structures des organisations associatives, de leur genèse et de leur évolution conduit ainsi à soulever la question de l'évolution des rapports de pouvoir dans des associations qui se présentent souvent elles-mêmes comme des instances de démocratie participative où la parole est libre et la décision prise eu plus près des usagers.

La question de recherche soulève également des enjeux théoriques puisqu'elle invite à une contribution à l'analyse des processus d'institutionnalisation des comportements économiques et gestionnaires. Dans cette optique, le parti pris d'une approche micro-sociologique des processus concomitants d'adoption et de définition de règles de bonnes conduites constitue une approche originale dans la mesure où l'institutionnalisation est plus souvent approchée à travers la mesure des processus macro-sociologiques de diffusion à l'échelle d'un champ organisationnel. Notre parti pris de recherche permet de mettre à jour la pluralité des dynamiques et des acteurs participant à l'invention d'un modèle institutionnel. Il n'y a pas en effet d'un côté un ensemble de principes et de règles clairement établis et de l'autre des acteurs qui s'en saisissent de manière spontanée et automatique, volontairement ou par la contrainte. Nous chercherons à mettre en évidence les ressorts des pratiques concrètes

³⁰ Le terme de partenariat est mobilisé à la fois par les principales fédérations d'associations comme l'URIOPSS ou la FEGAPEI et dans les rapports officiels comme dans Langlais J-L., (2008), *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations*, Rapport à Madame la Ministre de la Santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

d'adoption et de mise en œuvre des croyances partagées sur la conduite des associations gestionnaires, en insistant sur les processus d'apprentissage à l'œuvre.

Les repères guidant les acteurs dans la conduite des associations gestionnaires ne peuvent en effet jouer ce rôle que parce que des processus d'apprentissage les ont conduit à adopter ces repères et à leur donner du sens en fonction de leur contexte d'action. Nous serons donc conduits à analyser ces modalités d'apprentissage (circulation et mise en pratiques de savoirs et de savoirs-faire sur la conduite des associations gestionnaires) qui peuvent passer par des expérimentations, des tests, des aménagements, des adaptations, des échanges plus ou moins conflictuels entre acteurs. L'analyse des processus d'apprentissage suppose de porter un intérêt particulier aux liens entre ces points de repères sur la conduite des associations gestionnaires et d'autres institutions du secteur du handicap. Les règles de financement du secteur, les conceptions médicales du handicap, les représentations du handicap dans la société ou encore les conventions collectives sont autant de points de repères relativement solidaires les uns des autres. L'invention d'un « modèle institutionnel » de l'association gestionnaire ne peut se comprendre indépendamment des évolutions d'autres institutions dans le secteur et au-delà³¹. D'autre part, nous identifierons les acteurs clés qui ont intérêt à voir se déployer ces règles de conduite dans leurs organisations et qui disposent de ressources pour mettre en pratique ces règles et les faire accepter par d'autres acteurs dans et hors de leur organisation.

Ces options de recherche nous ont conduits à privilégier l'analyse des transformations de deux associations parmi les plus grandes du secteur, en nombre d'établissements et services gérés.

2.1.3 La « grande » association gestionnaire, lieu de mise en pratique des processus d'institutionnalisation

Le choix d'analyser le processus d'émergence d'un modèle institutionnel de l'association gestionnaire à partir de l'histoire de deux « grandes » associations gestionnaires du secteur du handicap se justifie pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, les deux associations qui ont fait l'objet de la recherche (l'ADAPEI du Rhône (Association départementale des parents et amis de personnes handicapées mentales) et OVE (Œuvre des villages d'Enfants) ont adopté des pratiques locales et différenciées qui font référence aux trois ensembles de repères énoncés plus haut autour de la conduite des associations gestionnaires :

- Certains comportements comme la décision de créer des CAT/ESAT, de monter des SCI, d'en appeler à davantage de productivité dans l'organisation du travail auprès des personnes handicapées ou de réduire les coûts en centralisant les fonctions ou en mutualisant les équipements témoignent de l'adoption (au moins par une grande partie des dirigeants de chacune des organisations) de l'idée que l'association, « doit » être rentable et « doit » s'engager dans un effort d'efficience.
- Les deux associations sont engagées dans des relations de partenariat avec les pouvoirs publics, qu'il s'agisse de relations contractuelles (décidées avant qu'elles ne soient rendues obligatoires) ou de réponses aux demandes des pouvoirs publics en

³¹ Pierre François met ainsi l'accent sur la mise en évidence d'un « système institutionnel » indispensable à la compréhension de la stabilité des institutions économiques (stables car solidaires les unes des autres), in François P., (dir), (2011), *Vie et mort des institutions marchandes*. Paris : Presses de Sciences-po, p.61.

matière de création d'équipement. Ces relations partenariales ne sont pas toujours allées de soi et continuent d'être alimentées par des conflits et tensions.

- Ces associations disposent de fonctions spécialisées et d'un personnel qualifié en management, en particulier dans un siège associatif. Ces « grandes associations » ont ainsi une « structure » organisationnelle présentant des traits communs avec celles de certaines grandes entreprises. Par « structure », on entend la définition formelle du contenu et de la répartition des tâches de gestion et d'administration entre les différentes parties d'une organisation. Si l'on suit la définition qu'en donne A. Chandler, la structure d'une organisation suppose de définir à la fois les lignes d'autorité hiérarchique et les lignes de communications entre les niveaux centraux et locaux d'une organisation ainsi que les flux d'information qui transitent à travers ces lignes³². Toute proportion gardée (les associations gestionnaires que nous étudions n'atteignent pas – et de loin – la taille et l'importance économique des firmes comme General Motors ou DuPont étudiées par A. Chandler), les structures organisationnelles de ces associations gestionnaires ont connu une évolution analogue à celle des grandes entreprises au début du 20^{ème} siècle. Ces dernières se dotent d'un siège central, comportant de grandes fonctions, formalisées et professionnalisées et dont les dirigeants prennent les décisions stratégiques (en lien de moins en moins étroit avec les membres du conseil d'administration, propriétaires de la firme) engageant la firme sur le long terme (décisions d'investissements, d'alliances, de développement ou d'arrêt de certaines lignes de produit ou de certains marchés locaux). Les unités de production sont organisées autour de lignes de produits et elles disposent d'une relative autonomie à l'égard du siège, leurs dirigeants sont chargés de la gestion quotidienne de ces unités et doivent rendre des comptes sur la performance de leur unité au siège³³. A. Chandler présente l'adoption de cette structure qu'il appelle « forme multidimensionnelle » comme une révolution organisationnelle qui crée la grande entreprise américaine, en en confiant la gestion à des managers professionnels et non plus aux créateurs de ces entreprises. Le changement de structure de l'organisation de la firme américaine au début du 20^{ème} siècle reflète pour A. Chandler à la fois un changement de stratégie économique face aux transformations de l'environnement des firmes (en l'occurrence l'extension de la demande intérieure et les crises de surproduction) et un changement de pouvoir au sein des firmes. Si les associations enquêtées ne présentent pas une structure de forme multidivisionnelle, elles ont formalisé leurs fonctions de management et les ont confiées à des salariés spécialistes (en particulier en GRH ou en finances).

L'analyse historique permettra de montrer que ces principes et ces pratiques d'efficience, de partenariat et de professionnalisation des fonctions de gestion n'ont rien d'évident pour les associations, qu'ils prennent certaines formes et en excluent d'autres et ont fait l'objet de

³² A. Chandler définit la structure comme « *the design of organization through which the enterprise is administered. This design, whether formally or informally defined, has two aspects. It includes, first, the lines of authority and communication between the different administrative offices and officers and, second, the information and data that flows through these lines of communication and authority* » in Chandler A., (2003), *Strategy and Structure : Chapters in the history of the American industrial enterprise*, Washington DC: Beardbooks,

³³ « *In this type of organization a general office plans, coordinates and appraises the work of a number of operating divisions and allocates them to the necessary personnel, facilities, funds, and other resources. The executives in charge of these divisions, in turn, have under their command most of the functions necessary for handling one major line of products or sets of services over a wide geographical area, and each of these executives is responsible for the financial results of his division and for its success in the market place* » in Chandler A., *ibidem*.

débats. Nous analyserons ici comment ces divers comportements sont devenus incontournables, sans nous poser la question ni émettre des jugements sur leur efficacité.

Ces associations figurent parmi les plus anciens opérateurs du secteur du handicap (L'OVE est créé en 1945 et l'ADAPEI du Rhône en 1948). Cette ancienneté permet de remonter aux conditions d'adoption de nouveaux points de repères pour guider la conduite des associations en restituant la manière dont sont posés les problèmes de gestion et les réponses qui leur sont apportées et en repérant les moments d'inflexion et les débats autour de la définition de « la bonne manière » de conduire l'association. Les deux associations ayant des origines différentes, les modalités d'adoption des comportements mentionnés ci-dessus varient d'une association à l'autre. Pour autant, dans les deux cas, deux points d'inflexion peuvent être identifiés à peu près aux mêmes moments : à la fin des années soixante-dix et au milieu des années quatre-vingt-dix.

2.2. Les implications méthodologiques de l'objet de recherche

Le choix de circonscrire l'objet de recherche à la mise en évidence des processus, conditions et modalités d'invention d'un modèle institutionnel de l'association gestionnaire comporte des implications méthodologiques fortes. Il nous conduit en particulier à privilégier une description et une analyse précise de cas concrets plutôt qu'à nous engager dans une mise à jour statistique des « facteurs » de diffusion de certains comportements économiques et gestionnaires parmi les opérateurs associatifs du secteur du handicap.

2.2.1 *L'exploitation de données statistiques sur les opérateurs associatifs du secteur du handicap*

Après avoir rappelé les difficultés que présente une analyse statistique des opérateurs gestionnaires dans le secteur du handicap (du fait que le système d'information disponible sur l'équipement du secteur est à la fois récent et tourné vers un objectif de planification et non d'analyse des opérateurs), nous montrerons qu'un petit nombre de gros opérateurs associatifs, qui sont aussi souvent des opérateurs anciennement présents sur le secteur, gèrent une part très importante des équipements du secteur.

2.2.1.1 Le statut des données statistiques dans la recherche : des éléments de contexte plus que des éléments de preuve

Méthodologiquement, cette question de recherche nous engage dans une approche à la fois historique et qualitative. Historique car il s'agit de restituer les conditions sociales, politiques, économiques, idéologiques qui ont rendu possibles les transformations des structures des organisations en lien avec un ensemble de repères collectifs partagés. Qualitative, car l'interrogation étant placée davantage sur l'apparition que sur la diffusion d'un modèle institutionnel, nous analyserons finement, à partir de deux cas singuliers, la manière dont certains comportements liés à la conduite de l'association ont pu être adoptés.

Le secteur du handicap, comme tout secteur dont les activités doivent être autorisées et sont financées sur des fonds publics (de l'État, de l'Assurance Maladie et des collectivités

territoriales) fait l'objet d'une « observation » sur ses capacités en équipements, leur évolution et leur répartition sur le territoire. La nature et la fiabilité des informations sur le secteur reste cependant assez rudimentaires jusqu'à une date récente.

L'information recueillie vise avant tout à recenser les équipements, en vue de la mise en œuvre de la planification. Le recensement porte donc avant tout sur le nombre de « places » et d'établissements et services. Le mode de financement au prix de journée incite fortement à faire de la « place » l'unité de mesure élémentaire dans le système d'information sur le secteur. L'identité de l'opérateur qui gère les places apparaît comme une donnée secondaire dans cette visée planificatrice et dans le système d'information.

Le rapport Bloch-Lainé dresse un premier état des lieux de l'offre d'équipement en faveur du public « inadapté », en partant des objectifs fixés par le Vème plan (1966-1970)³⁴. Les travaux préparatoires au Vème plan sur l'état de l'équipement pour enfants et adultes présentant un handicap mental (couvrant différentes catégories utilisées à l'époque pour classer les personnes handicapées comme celles des « enfants et adolescents arriérés profonds, les « débilés moyens et profonds » et les « caractériels et inadaptés sociaux ») recensent environ 80 000 « places » gérées dans des établissements et services et les objectifs du Vème plan prévoient la création de 90 000 places supplémentaires d'ici 1970, autrement dit plus du doublement de « l'offre » de services (qu'il s'agisse d'éducation, de soins, d'hébergement, d'apprentissage ou de mis en situation de travail dans des lieux dédiés). On ne trouve pas dans ce rapport de données sur la taille des opérateurs et sur la part de l'offre gérée par des « grandes » associations.

En 1979 est créé un « Fichier National des Établissements Sanitaires et Sociaux », répertoire national dont l'objectif est de « dresser et tenir, de façon permanente, l'inventaire des équipements du domaine sanitaire et social »³⁵. Chaque établissement est immatriculé par un numéro FINESS. Les informations en provenance des départements et des régions sont enregistrées par les cellules statistiques des DRASS³⁶ puis transmises au ministère des Affaires Sociales. Ce fichier ne présente aucune information historique, de sorte qu'il est difficile de constituer des séries longitudinales sur la transformation des établissements. Par ailleurs, comme l'objectif du fichier vise l'aide à la planification, l'unité élémentaire d'information est toujours la place, rattachée à un établissement puis rattaché à une « entité gestionnaire » qui peut être en particulier une association gestionnaire. Il est néanmoins possible – et c'est ce que nous avons réalisé dans le cadre de ce programme de recherche - de reconstituer un fichier non pas des établissements mais des associations gestionnaires permettant d'analyser leurs caractéristiques à différentes dates (1997 et 2006). Le fichier FINESS n'est exploitable pour les établissements médico-sociaux que depuis le milieu des années quatre-vingt dix et il est très difficile d'obtenir des données fiables sur la période antérieure.

Les données statistiques dont nous disposons ne permettent donc pas de mesurer des phénomènes de « diffusion » d'un modèle institutionnel. Ces données fourniront cependant quelques éléments de cadrage sur la « morphologie » (nombre et caractéristiques des opérateurs gestionnaires) du secteur du handicap et ses évolutions récentes.

³⁴ Bloch-Lainé F., (1967), *Étude du problème général de l'inadaptation des personnes handicapées*, Rapport au Premier Ministre. Paris : La documentation française.

³⁵ Circulaire DAGPB/DOMI n°79-1 du 3 juillet 1979 créant le répertoire FINESS.

³⁶ Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales.

La formulation de ces éléments de contexte a nécessité une exploitation spécifique des fichiers FINESS. À partir de fichiers d'établissements, nous avons constitué une base de données des « opérateurs gestionnaires associatifs »³⁷.

2.2.1.2 Les grandes associations gestionnaires : un faible nombre de gros opérateurs dans le secteur du handicap

Avant de porter un regard « vu de près » sur deux grandes associations gestionnaires en précisant leurs conditions de création, l'évolution de leurs activités de gestion d'équipement et celle de leur structure organisationnelle, nous proposons dans un premier temps un regard "vu de loin" sur l'évolution du secteur du handicap (l'ampleur et le rythme de la croissance de ses équipements) et sur la place qu'y occupent les grandes associations gestionnaires. L'une de nos hypothèses de travail, sur laquelle nous reviendrons plus loin porte sur le fait que les comportements économiques et gestionnaires des associations ne peuvent se comprendre isolément de ceux des autres associations évoluant sur le secteur et des dynamiques qui affectent l'ensemble du secteur du handicap (changement des priorités de l'action publique, évolution des règles juridiques, conjoncture économique). Il importe donc de préciser les caractéristiques des opérateurs gestionnaires d'équipements pour personnes handicapées. Sur près de 1800 associations gestionnaires d'équipement dans le secteur du handicap en 2006, moins de 15% gèrent plus de 10 établissements (soit environ 400 associations) et services et un peu plus de 5% en gèrent plus de 20 (soit environ 100 associations).

Les « grandes associations » gérant plus de dix établissements représentent 15% des opérateurs

Un rapport réalisé par l'IGAS et s'appuyant sur les données du ministère des Affaires Sociales, juste avant la mise en place de FINESS tente de décrire à la fois les évolutions de l'équipement dans le secteur et les caractéristiques des opérateurs associatifs. Les auteurs du rapport ont pour cela articulé plusieurs sources d'information (les cellules statistiques des DRASS, les données centralisées par la Direction des Affaires sociales et le fichier SIRENE (base de données INSEE sur les entreprises et les établissements)³⁸. D'après des données, le volume d'équipement a surtout augmenté dans les années soixante et soixante-dix pour compter environ 133 000 places en 1981. L'appréciation du nombre d'associations gestionnaires est qualifiée de « très difficile » et les auteurs du rapport se contentent de « proposer le chiffre de 1300 associations gestionnaires d'établissements et services à prix de journée, pour l'ensemble du secteur handicapé enfants et adultes ». La répartition des opérateurs associatifs selon leur taille (en nombre d'établissements gérés) montre un secteur majoritairement constitué de petits opérateurs gérant un seul établissement (c'est le cas de

³⁷ Cf. Annexe 1. Modalités d'exploitation du fichier FINESS pour une analyse de l'équipement dans le secteur du handicap à partir des opérateurs gestionnaires.

³⁸ Le constat dressé par les auteurs du rapport IGAS témoigne du faible volume d'information sur les opérateurs gestionnaires au début des années quatre-vingt : « L'administration centrale du ministère n'a pas de vision très précise du nombre des acteurs institutionnels gestionnaires de ces établissements ou services. Le dénombrement fait en 1981 par la Direction de l'action sociale au ministère avec des moyens très limités, à partir des comptes rendus départementaux de prix de journée préfectoraux ne distingue pas les associations par grande famille d'activité. De plus, il n'est pas exhaustif (il manque les organismes gestionnaires dont les prix de journée ne relèvent pas du Commissaire de la République, prix de journée Sécurité Sociale notamment). La mise en place de l'identification des organismes gestionnaires au sein du Finess est à peine ébauchée. Dans ces conditions il est très difficile d'évaluer le nombre d'associations du secteur ». IGAS (1983), *La politique sociale et les associations*.

près des trois-quarts des opérateurs selon ce recensement). Les opérateurs de grande taille se trouvent plus souvent dans le secteur de l'enfance handicapée tandis que les associations s'occupant d'adultes handicapés sont plus souvent que les autres « mono-établissement ». À notre connaissance le rapport IGAS est le dernier en date à proposer une lecture « exhaustive », malgré ses limites, du secteur à partir de ses opérateurs gestionnaires. Plus récemment une enquête du CREDOC a proposé une telle analyse mais sur un échantillon restreint de 1000 associations, dans lequel les « grandes associations gestionnaires » sont sur-représentées.

À partir d'une analyse des données issues des fichiers FINESS de 2006, nous pouvons proposer un recensement des équipements et de leur évolution sur cette période, ainsi qu'une distribution des opérateurs associatifs gestionnaires selon le nombre d'établissements gérés. Les plus « grands opérateurs » sont ceux qui gèrent plus de 10 établissements ou services différents dans le secteur du handicap. Si leur part a augmenté depuis les années soixante-dix (et si l'on se fie à ce sujet aux données du rapport IGAS), ces gros opérateurs ne représentent que 15% de l'ensemble des opérateurs, plus de la moitié des associations gérant moins de 5 établissements en 2006. Le tableau ci-dessous rassemble les différentes estimations que nous venons de mentionner sur la proportion des grandes associations gestionnaires parmi les opérateurs du secteur du handicap.

Tableau 1. Recensement des associations gestionnaires en fonction de leur taille (en nombre d'établissements ou services gérés), selon différentes sources à différentes dates

	DAS 1981- SIRENE (rapport IGAS 1983)	Enquête CREDOC 2001	FINESS 2006
1 établissement	74%	50% gèrent moins de 4	32,5%
De 2 à 4	16%		38,9%
De 5 à 9	6%		13,4%
Plus de 10	4%	25%	14,9%
	1300 associations	Echantillon de 1000 associations	1786 associations

Les opérateurs gestionnaires sont majoritairement de petits opérateurs. Pour autant, l'importance des opérateurs les plus gros (minoritaires parmi les opérateurs) s'apprécie à la proportion de places qu'ils gèrent.

De façon plus fine, on peut désigner comme les « plus gros opérateurs » du secteur du handicap, ceux qui gèrent plus de 20 établissements et qui représentent, en 2006, 5,6% de l'ensemble des opérateurs associatifs. Il importe surtout de se demander la part de ces opérateurs dans l'offre d'équipement.

Tableau 2 – Répartition des associations selon les classes de nombre d'établissements gérés en 2006.

Classes Nb étab 2006	Nb Asso	%	Nb Places	%	Nb étab	%
1 étab	582	32,5	14 844	4,6	582	5,2
de 2 à 5 étab	696	38,9	60 930	19,1	2 133	19,1
de 6 à 10 étab	241	13,4	51 963	16,3	1 868	16,7
de 11 à 20 étab	166	9,3	65 976	20,7	2 364	21,2
plus de 21 étab	101	5,6	124 488	39,1	4 173	37,5
Total	1 786	100	318 201	100	11 120	100

Gérant chacun de nombreux établissements, ils se trouvent à gérer en 2006 près de 40% du nombre de places et d'établissements pour personnes handicapées (quel que soit le type de handicap). Ces opérateurs peuvent ainsi occuper des positions « dominantes » localement, dans la mesure où ils peuvent gérer la majorité des équipements d'un département ou d'une zone géographique.

Quelques caractéristiques des plus gros opérateurs associatifs dans le secteur du handicap : des opérateurs historiques, occupant souvent des positions locales dominantes

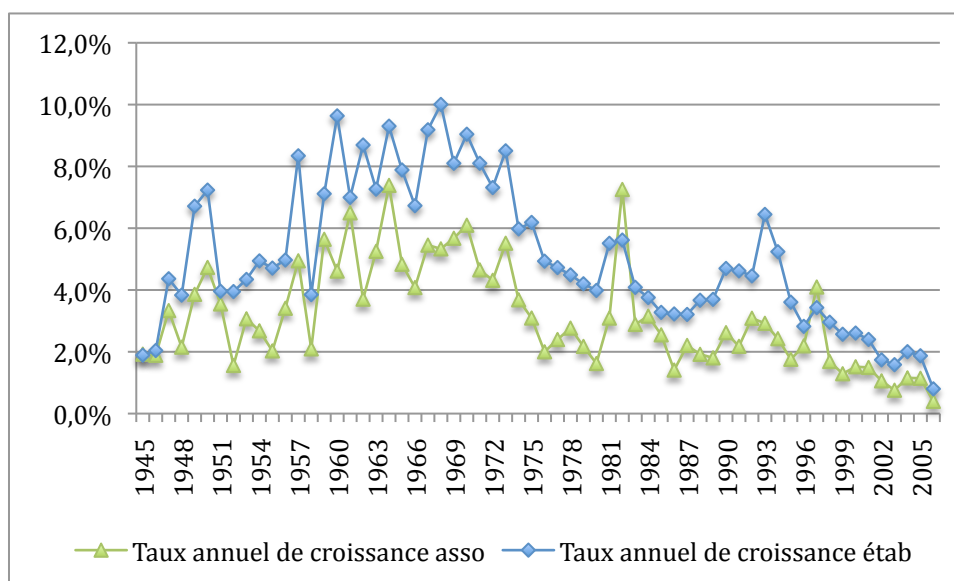
Les plus gros opérateurs présents sur le secteur en 2006 figurent aussi parmi les plus anciens présents sur le secteur. Si, comme nous l'avons déjà souligné, le fichier FINESS ne permet pas de constituer des séries longitudinales continues, on peut néanmoins apprécier la part des opérateurs historiques sur le secteur à partir des opérateurs « survivants » en 2006. L'ancienneté des associations est alors approchée par la date de création du premier établissement qu'elles gèrent en 2006. Cet indicateur de l'ancienneté comporte plusieurs biais : l'information sur la date est ancienne et pas toujours bien renseignée et une association peut avoir « repris » en gestion un établissement qu'elle n'a pas elle-même créé. L'analyse de l'ancienneté des opérateurs présents sur le secteur en 2006 fait apparaître une part importante d'opérateurs « historiques » (dont le premier établissement géré a été créé avant 1960) parmi les plus gros opérateurs. Plus de la moitié des 100 plus grandes associations (celles qui gèrent plus de 20 établissements ou services) de 2006 ont été créées avant 1960 alors que plus de la moitié de l'ensemble des opérateurs sont apparus après 1975.

Tableau 3. Part des opérateurs associatifs « historiques » parmi les gros opérateurs de 2006

	1 ^{er} étab. créé avant 1960	1 ^{er} étab. créé entre 1960 et 1975	1 ^{er} étab. créé après 1975	
Association gérant plus de 20 établissements	55,4%	42,5%	2,1%	100%
Ensemble des associations gestionnaires	24,2%	24,8%	51%	100%

Cette présence ancienne sur le secteur rend compte en partie de la taille actuelle des associations. Présentes depuis plus longtemps, elles ont *a priori* eu plus de temps pour se développer en créant de nouveaux établissements et services. Elles ont surtout bénéficié d'une conjoncture favorable de création globale d'équipement dans le secteur au cours des années soixante et soixante dix (dans le cadre de l'effort de planification des équipements sociaux des IV^{ème}, V^{ème} et VI^{ème} plan). L'évolution des taux de croissance annuels du nombre d'associations gestionnaires et du nombre d'établissements dans le secteur du handicap (adultes et enfants) que nous avons pu reconstituer par l'exploitation des fichiers FINESS illustre bien un rythme de croissance très marqué du secteur jusqu'au milieu des années soixante-dix puis un rythme de croissance plus lent.

Graphique. 1. Évolution des taux annuels de croissance des associations gestionnaires et des établissements



Par ailleurs, les gros opérateurs occupent plus souvent que les autres des positions « dominantes » dans la zone géographique sur laquelle sont situés leurs équipements. Nous nous appuyons ici sur un indicateur de rang moyen ciblant la principale zone géographique dans laquelle évolue l'association (mesurée à l'échelon du département, puisque c'est à ce niveau que sont autorisés et financés les établissements). Ce rang moyen est calculé selon le classement moyen de la « part de marché » (appréciée en nombre de places) de la principale « discipline » offerte par l'association dans le département d'implantation de cette discipline (selon le nombre de places)³⁹.

Tableau 4. Rang moyen des associations gestionnaires sur leur principal marché selon leur taille en 2006

% de colonnes % de lignes	Rang inférieur à 4	Rang entre 4 et 7	Rang entre 7 et 10	Rang supérieur à 10	
De 1 à 5 établissements	47,39 16,35	66,52 24,41	77,23 18,31	91,27 40,92	71,56
De 6 à 11 établissements	22,45 36,80	18,76 32,71	13,20 14,87	7,33 15,61	15,06
Plus de 11 établissements	30,16 55,65	14,71 28,87	9,57 12,13	1,40 3,35	13,38
	24,69	26,26	16,97	32,08	1786

Khi carré 292,816 *Prob.>Khi2* <,0001

Comme le montre le tableau 4, en 2006, plus de la moitié des gros opérateurs (gérant plus de 11 établissements) figurent parmi les quatre premiers opérateurs sur leur principal domaine d'activité alors que ce n'est le cas que de 16,35% des petits opérateurs (gérant au plus 5 établissements). Les petits opérateurs sont sous-représentés parmi les « leaders » et surreprésentés parmi les opérateurs pour lesquels la principale activité ne représente qu'une

³⁹ La « discipline » est un champ du fichier FINESS. Qui répertorie les modes de prise en charge : hébergement, éducation, insertion professionnelle, accueil médicalisé.

faible ou très faible part de l'équipement départemental. Autrement dit, plus l'opérateur est de taille importante et plus il a de chance de figurer parmi les leaders sur ses marchés.

2.2.2 *Les études de cas : deux opérateurs historiques de la région Rhône-Alpes aux projets associatifs contrastés*

Les deux terrains d'enquête correspondent à des situations contrastées qui permettent de mieux mettre en lumière les dynamiques singulières et communes qui traversent les organisations. Vues « du dehors », à partir de quelques indicateurs objectifs qui font d'elles des « entreprises associatives »⁴⁰, les deux associations enquêtées présentent des caractéristiques communes. Ce sont deux grands opérateurs historiques en région Rhône-Alpes sur le secteur du handicap (en nombre de places gérées et en nombre de salariés), dont la structure organisationnelle comporte un siège salarié, organisé en divisions fonctionnelles. Vues « du dedans » et dans une perspective longitudinale, leurs situations apparaissent plus contrastées. L'ADAPEI est une association de parents d'enfants handicapés mentaux, dont le premier objectif affiché est de créer des places pour répondre aux « besoins » des enfants aux différentes étapes de leur vie (éducation, insertion professionnelle, hébergement autonome). L'OVE est une association dirigée par des représentants de l'administration de l'Éducation Nationale défendant un modèle de prise en charge de la déficience intellectuelle dans lequel l'instituteur (et non l'éducateur spécialisé) joue un rôle central. Les trajectoires de développement (en termes de rythme de croissance de leur équipement et du type d'équipement concerné) ne sont pas identiques et les manières dont sont définis et résolus, dans chaque association, les problèmes de gestion (qu'il s'agisse de la définition des orientations de développement ou de l'organisation interne) varie également d'une association à l'autre, même si elles paraissent en définitive contribuer à des conduites associatives proches. Pour chacune d'elle nous présentons brièvement les origines, les dynamiques de croissance des équipements, l'évolution de l'organisation interne (formalisation de fonction de gestion, partage des tâches entre bénévoles et salariés) et l'évolution des rapports avec les pouvoirs publics.

2.2.2.1 **Méthode, terrains et matériaux des études de cas**

Enquêter par étude de cas suppose de restituer la singularité de situations à travers la description et le récit. Il s'agit de replacer les événements, les discours, les actions, les représentations dans des contextes de dimensions variées et de rendre observable l'articulation entre ces différents ordres de phénomènes. En ce sens, « *le rôle de l'étude de cas [n'est pas de] de permettre l'affirmation d'une règle : elle donne plutôt l'occasion de mettre en relation les éléments disjoints d'une configuration qui est au départ indéchiffrable et même impossible à repérer, et qui pour cela fait problème* »⁴¹. Il ne s'agit pas non plus, à partir d'un cas, de saisir « en miniature » des phénomènes que l'on ne pourrait observer « à taille réelle ». Pour autant, la description et le récit qui font des situations des « cas » à partir des observations réalisées par les enquêteurs contribuent à faire sens. En recensant et en articulant des traits distinctifs, le cas permet de formuler des hypothèses interprétatives et explicatives. L'étude de cas rend observable ces traits et leur articulation en les sélectionnant, et en

⁴⁰ Marchal E., (1992), « L'entreprise associative, entre calcul économique et désintéressement », *Revue française de sociologie*, p. 365-390.

⁴¹ Passeron JC., Revel J., (dir), (2005), *Penser par cas*, Paris : Éditions de l'EHESS.

mobilisant des concepts descriptifs qui servent de grille d'observation et de mise en ordre du matériau recueilli. La mise à jour des singularités et la comparaison entre les cas engagent donc un travail qui est dans le même temps descriptif et interprétatif. Dans le cadre de cette recherche, l'étude de cas vise à identifier et comprendre les processus conduisant à la définition, l'acceptation, la mise en œuvre de nouvelles conduites des associations gestionnaires compte tenu des croyances, principes et valeurs qui ont orienté les comportements économiques des fondateurs des associations et ont exercé une influence sur les premiers choix organisationnels et les premières orientations « stratégiques » (définition d'un public, d'un type d'établissement, d'un mode d'accompagnement des personnes accueillies dans les établissements). L'étude de cas longitudinale (à travers le récit des transformations des organisations depuis leur création jusqu'aux années 2000) permet précisément d'analyser les moments de tensions, les débats, les controverses (les acteurs, les modalités et le contenu de ces débats) qui conduisent les acteurs des associations à redéfinir de manière récurrente les comportements jugés adéquats pour chacune des associations en fonctions d'éléments dont l'importance varie d'un acteur à l'autre (l'environnement législative, le comportement des autres associations, la référence aux missions définies à l'origine).

L'intérêt heuristique de l'étude de cas réside en partie dans le choix des situations qui font l'objet des cas. Idéalement, le cas doit « faire problème » et heurter la régularité statistique, le raisonnement théorique ou logique⁴². Nous avons ici constitué deux cas présentant à la fois des points communs, le premier d'entre eux étant d'être deux « grandes associations » anciennement présentes sur le secteur. Ces deux associations opèrent sur le même territoire (l'une sur le département du Rhône, l'autre sur l'ensemble de la région Rhône-Alpes). Leurs dirigeants connaissent leur existence réciproque et ils se rencontrent en de multiples occasions (groupe de travail organisés par les pouvoirs publics, commissions chargées de l'évaluation des projets de création d'équipements (CRISMS puis CROSMS), CREA, plus récemment collectif associatif sur le département du Rhône). Tout en proposant des équipements pour les personnes présentant des situations de handicap mental, ces deux opérateurs n'opèrent pas tout à fait sur les mêmes publics et ne proposent pas les mêmes prestations (par exemple, l'OVE propose davantage de services à domicile que l'ADAPEI et moins de structures médicalisées) et ils ne se sont que récemment (mais toujours rarement) trouvés en situation de « concurrence », offrant le même type d'établissement pour le même public. Inscrites dans ce contexte, chaque association présente des traits singuliers voire contrastés.

L'une des associations, l'ADAPEI du Rhône a été choisie comme un « **cas type** », dans la mesure où il s'agit d'une association qui apparaît comme typique de « l'initiative privée » qui a pris en gestion les nouveaux équipements dans le secteur, dans les années d'après-guerre. Association créée en 1948 par des parents, d'abord à l'échelle de la ville de Lyon puis intégrant d'autres initiatives parentales alentours dans l'ensemble du département du Rhône, selon un modèle qui sera suivi par d'autres associations de parents bientôt regroupées dans une fédération nationale, l'Union nationale des Associations de parents et amis d'enfants inadaptés (UNAPEI), en 1961. L'ADAPEI est donc l'une des associations composant le « mouvement parental » pour reprendre l'expression indigène, mobilisation collective à l'origine de nombreuses associations gestionnaires. Ce sont ces associations qui, faisant alliance avec quelques pédopsychiatres intéressés par le traitement des « déficiences », contribuent à l'ancrage de « l'enfance inadaptée » dans le soin (financement des prestations et des prix de journée par la Sécurité Sociale, tutelle du ministère de la Santé Publique et de la

⁴² « [Le cas] appelle une solution, c'est-à-dire l'instauration d'un cadre nouveau de raisonnement, où le sens de l'exception puisse être mis en relation avec d'autres cas, réels ou fictifs, susceptibles de redéfinir avec lui une formulation de la normalité et de ses exceptions » in Passeron JC., Revel J (dir). *Op. cit.*

Population), tout en œuvrant pour la constitution d'une expertise éducative avec la formation de techniciens de l'éducation spécialisée. Autrement dit, ces associations sont des promoteurs d'un premier modèle de l'association gestionnaire.

L'autre association enquêtée, OVE (Œuvre des villages d'Enfants) se présente plutôt comme un « **cas de figure en marge** » de ce premier modèle, du moins si l'on se fie aux motivations de sa création. OVE est en effet fondée en 1945 par des représentants de l'élite de l'administration de l'Éducation Nationale, qui défendent un « modèle » alternatif à celui des « œuvres privées » comme les associations de parents. Ce modèle est un modèle technicien de promotion d'une prise en charge éducative des enfants déficients, dans lequel l'instituteur, en lieu et place de l'éducateur spécialisé, joue un rôle central. Il est associé à l'ambition de constituer un service public de l'enfance inadaptée, adossée au ministère de l'Éducation Nationale. L'association n'est, à l'origine, qu'une enveloppe juridique pour la défense d'une « initiative publique ». Ce cas de figure soulève la question des conditions de pérennité d'une association créée en marge d'un modèle dominant.

Chaque cas a fait l'objet d'une investigation empirique à partir de deux types de matériau : les archives associatives depuis la création des associations (comptes-rendus de conseils d'administration, de bureaux ou d'assemblées générales et autres documents internes) et une cinquantaine d'entretiens réalisés avec d'anciens et d'actuels dirigeants des associations (bénévoles et salariés) et d'anciens et actuels directeurs d'établissements⁴³.

2.2.2.2 Deux « entreprises associatives »

Les récents travaux visant à recenser et classer l'ensemble des associations existant en France fournissent des indications sur les quelques traits caractéristiques communs des grandes associations gestionnaires.

Ces dernières font partie des 16% d'associations employeur et des 10% qui gèrent un budget de plus de 50 000 d'euros (le budget de l'ADAPEI est d'environ 100 millions, celui d'OVE d'environ 80 millions d'euros). Dans une typologie associant d'une part le type de public (tous usagers ou population en difficulté) et d'autre part le montant du budget et la part de l'emploi salarié, elles relèvent du type « associations dont le projet est articulé à l'action publique » identifié par V. Tchernonog. Ces associations regroupent 15% de l'ensemble des associations recensées en France en 2007 et réalisent 83% du budget cumulé du secteur associatif. Elles se trouvent principalement dans le secteur sanitaire et social et secondairement dans les domaines de la culture et de la défense des intérêts économiques. Les présidents et dirigeants bénévoles de ces associations sont plus souvent que dans les autres associations des personnes actives dans le secteur privé, appartenant aux professions libérales et cadres supérieures⁴⁴.

Si l'on s'intéresse davantage au fonctionnement interne de ces associations, d'autres approches typologiques ont mis en évidence les spécificités des « entreprises associatives » par rapport aux autres associations. Les associations qui agencent des dispositifs d'entreprise (fonction employeur, recherche de l'efficacité, gestion d'équipement) et des dispositifs associatifs (action bénévoles, implication du conseil d'administration dans les prises de décision) sont qualifiées d'entreprises associatives⁴⁵. Cette appellation recouvre des situations diverses dans lesquelles l'association peut être soit un support de l'action économique (dans

⁴³ Annexe 2. Matériaux et exploitation des données des études de cas.

⁴⁴ Tchernonog V., (2007), *Le paysage associatif français. Mesures et évolutions 2007*, Paris : Editions Dalloz.

⁴⁵ Marchal E., (1992), *art. cit.*

la plupart des cas l'association est dirigée par des bénévoles fondateurs et le conseil d'administration est très actif) soit une simple enveloppe juridique, sans vie associative (dans la plupart des cas les dirigeants sont des salariés qui ont créé leur propre emploi par l'activité économique de l'association), un éventail de situations intermédiaires pouvant également se trouver.

Une autre dimension permet d'approcher de plus près encore les caractéristiques des « entreprises associatives gestionnaires » : la prise en compte de la participation des associations à l'action publique, qui soumet la gestion budgétaire et tarifaire de l'association à un contrôle plus ou moins étroit. Ces associations ont le plus souvent été créées dans la période d'après-guerre, lors de la constitution des secteurs sanitaires et sociaux et des professions du travail social. Elles acquièrent très tôt une fonction employeur et sont représentées auprès des pouvoirs publics par des fédérations ou autres instances qui participent à l'évolution des règles qui encadrent leur secteur d'activité⁴⁶.

L'ADAPEI et l'OVE sont donc deux entreprises associatives gestionnaires, qui figurent parmi les opérateurs historiques dans le secteur du handicap. La croissance de leurs équipements a bénéficié de la conjoncture favorable de croissance globale du secteur. Au-delà de ces caractéristiques générales, chaque association apparaît singulière dans la manière dont sont envisagées et dont évoluent dans chacune d'elle la définition des missions de l'association et de son mode de développement, le rapport au bénévolat, l'implication des instances dirigeantes bénévoles dans les prises de décision, la professionnalisation des fonctions de gestion ou le rapport aux pouvoirs publics.

2.2.2.3 L'ADAPEI : la lente création d'un siège salarié et d'une direction générale dans une association de parents

L'ADAPEI est une association créée par un petit groupe de parents d'enfants présentant un handicap mental, en 1948. Lors de sa création, l'ADAPEI ne gère pas d'établissements mais soutient les initiatives de parents réunis localement pour militer en vue de la création d'un nouvel équipement. Par la suite, l'ADAPEI, devenue gestionnaire en 1963, se tourne vers la gestion d'établissements dont la création demeure pour partie d'origine locale, autour d'une association de parents non gestionnaire. L'organisation de l'ADAPEI se présente donc comme une fédération d'associations et d'établissements, au moins jusqu'au début des années quatre-vingt. À cette date, l'ADAPEI gère 14 établissements dont la moitié créés à l'initiative de parents locaux et l'autre moitié créés à l'initiative du « centre », autrement dit des parents réunis dans le conseil d'administration et son bureau.

Les premiers établissements créés par l'ADAPEI sont des Instituts médico-éducatifs pour enfants déficients intellectuels et des IMPro qui proposent à ces enfants devenus adolescents un apprentissage (de 14 à 21 ans en général, la borne supérieure ayant été progressivement retardée). Par la suite, dès 1974, l'ADAPEI crée un centre d'aide par le travail (CAT) destiné aux jeunes adultes sortant de ses IMPro ou des autres IMpro du département. On peut donc parler ici d'une stratégie forte d'expansion (création d'un établissement par an depuis la fin des années soixante, l'ADAPEI gère aujourd'hui 48 établissements), sur le mode de la constitution de filière pédagogique-productives ou de filières internes de recrutement. Ces filières sont constituées pour « suivre » l'avancée en âge des premières générations d'enfants accueillis dans les établissements. Les vagues de création d'établissements témoignent de cette dynamique de croissance des équipements de l'ADAPEI : les IME-IMpro dans les années soixante et soixante-dix, puis les foyers d'hébergement et les CAT puis les foyers de

⁴⁶ Hély M., (2004), « Les différentes formes d'entreprises associatives », *Sociologies pratiques*, n°9, p. 27-51.

vie à partir de la fin des années soixante-dix et de façon plus récente les structures médicalisées et les structures d'accompagnement à domicile.

Dès les années quatre-vingt, l'ADAPEI s'engage dans une alliance avec les pouvoirs publics locaux : alliance politique avec le conseil général et alliance plus circonstanciée avec la DDASS.

S'agissant de la structure organisationnelle de l'ADAPEI, la structure fédérative a longtemps conféré un pouvoir important aux parents des associations locales et la structuration d'un siège salarié est longue à se dessiner. Le contrôle sur les activités des établissements locaux se fait à la fois à travers les outils comptables et le contrôle des investissements et par la mise en place de comités de gestion des centres, instance de contrôle du directeur, dans lequel figure 5 à 6 personnes, parents locaux et parents du centre de l'association. Le premier directeur général est recruté en 1980 mais il ne participe pas ou très peu aux prises de décision stratégique. Par la suite, un « parent », précédemment membre du bureau est recruté comme premier directeur général de l'association.

L'analyse des dynamiques qui rendent compte de l'adoption de traits du « modèle institutionnel » de l'association gestionnaire met en évidence l'interdépendance de plusieurs dynamiques :

- L'impact de règles « externes » (notamment la mise en place de commissions d'orientation des personnes handicapées dans les établissements) qui conduisent à réviser le projet initial fait pour les enfants des parents adhérents. L'ouverture de l'association vers l'extérieur (les parents non adhérents) conduit à renforcer les parents du centre (membres du conseil d'administration et du bureau) sur les parents de la périphérie (les parents locaux à l'origine de la création de certains établissements).
- Des dynamiques internes avec l'arrivée de nouveaux profils de parents au milieu des années soixante-dix, cadres des entreprises privées, porteurs d'une conception de l'action économique de l'association qui met l'accent sur la « remise d'aplomb de l'association » et la recherche de productivité par de nouvelles activités productive et l'expertise managériale. Cette conception conforte un processus de centralisation de l'organisation au profit des parents du centre « bénévole ».
- La conception de la bonne conduite associative, dominante à l'ADAPEI jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, conduit à une organisation peu formalisée. Elle valorise en effet les relations directes, les négociations et les prises de décision informelles (en interne avec les professionnels comme en externe dans négociation avec les pouvoirs publics) sur les procédures. Cette conception et sa mise en œuvre pratique contribuent à entretenir une emprise forte des dirigeants bénévoles sur les prises de décision dans l'association au détriment de la structuration d'une direction générale et d'un siège salarié.

2.2.2.4 OVE : expansion et diversification dans une structure centralisée autour d'un siège salarié

Si comme on l'a précisé plus haut, l'ADAPEI du Rhône a été choisie comme un « cas type », OVE apparaît comme un cas de figure en marge, du moins au moment de sa création. Les membres de l'élite de l'administration de l'Éducation Nationale créent l'association par défaut, à titre temporaire en attendant l'instauration d'un service public de l'enfance inadaptée sous l'égide de l'Éducation Nationale, qui ne verra jamais le jour. Les premiers temps de l'association sont consacrés à la conceptualisation et à la mise en pratique d'un modèle de prise en charge éducative et médicale auprès des orphelins de guerre. Dès le début des années cinquante, ce modèle, qui confère une place centrale à l'instituteur est ensuite répliqué à

d'autres publics, dans des « centres » reconvertis en instituts médico-éducatifs et financés selon les règles instaurées pour l'ensemble du secteur de l'enfance inadaptée. Le développement des activités de l'OVE est marqué par les préoccupations de préservation du modèle pédagogique initial tout en assurant une pérennité aux établissements créés à travers leur intégration dans le secteur du handicap et le respect de règles de financement et de fonctionnement des établissements. Des crises ponctuent ce développement : crises financières (établissements en déficit car insuffisamment occupés), crises politique liées à la redéfinition du projet initial, dès lors que l'Éducation Nationale prend désormais en charge une grande partie des enfants déficients. Ces crises conduisent récemment à ouvrir les activités des établissements OVE vers les adultes handicapés, publics longtemps jugés inenvisageables pour les administrateurs et les dirigeants de l'association.

Tout au long de l'histoire de l'association, les alliances avec les pouvoirs publics se sont davantage tournées vers l'État, qu'il s'agisse de l'administration centralisée du ministère de l'Éducation Nationale et du ministère des Affaires Sociales ou des services déconcentrés (Inspection d'Académie et DDASS).

L'organisation de l'OVE a très tôt présenté une structure centralisée autour d'une « direction régionale » puis d'une « direction générale ». L'autonomie des directeurs de centres et d'établissements, d'abord relativement importante, s'est rapidement restreinte par l'introduction de plusieurs dispositifs de contrôles (visites des établissements par les membres bénévoles d'une commission de contrôle, introduction d'une comptabilité privée et d'instructions comptables précises au milieu des années soixante...). L'évolution est ici marquée par un progressif désencastrement accompagné d'un renforcement du pouvoir de la direction générale et du siège par rapport au conseil d'administration et au-delà, par rapport à l'Éducation Nationale.

À l'OVE comme à l'ADAPEI, l'analyse des dynamiques qui rendent compte de l'adoption de traits du « modèle institutionnel » de l'association gestionnaire met en évidence l'interdépendance de plusieurs dynamiques :

- L'impact de règles « externes » (notamment l'intégration scolaire des enfants handicapés, les orientations des politiques publiques du handicap mais aussi plus largement la conception dominante qui tend à médicaliser le handicap) qui conduisent à réviser le projet initial visant à proposer un projet pédagogique total autour des instituteurs, auprès d'enfants présentant une déficience légère.
- Des dynamiques internes avec des changements de génération d'administrateurs, moins attachés à la sauvegarde du modèle pédagogique initial et l'arrivée concomitante, à la direction générale de profils de dirigeants davantage tournés vers d'autres réseaux que ceux de l'Éducation Nationale
- La conception de la bonne conduite associative, dominante à l'OVE chez ses dirigeants et bénévoles met en avant la formalisation des fonctions, de la division des tâches et des procédures centralisées. Elle conforte la position d'un siège salarié face aux instances de décision bénévole d'une part et face aux directeurs d'établissements d'autre part en rendant les ressources des acteurs du siège (expertise et information) indispensables aux autres acteurs de l'organisation.

2.3. Le enjeux théoriques autour des changements organisationnels dans les associations gestionnaires du secteur du handicap

La question de la pérennité des associations gestionnaires et l'analyse des transformations de leur organisation (mesurée par le taux de salariat, le degré de professionnalisation des fonctions de management, l'engagement des associations dans des activités productives, l'adoption d'outils de gestion comme la comptabilité analytique, l'audit ou encore le recours aux consultants) sont abordées dans les sciences sociales depuis une quinzaine d'années. Cette littérature se distingue selon qu'elle considère que l'objet associatif doit faire l'objet d'une grille d'analyse spécifique ou qu'elle rapporte les transformations des associations à d'autres phénomènes de changements qui affectent d'autres organisations, en particulier les entreprises. Dans ce second cas, les travaux de recherche s'appuient sur des concepts ou des grilles d'analyse mobilisés de manière générale sur la question du changement organisationnel et plus particulièrement sur la part de l'action dans un contexte institutionnel supposé « encadrer » ou au minimum influencer les comportements individuels et collectifs⁴⁷.

Nous proposons de situer notre perspective de recherche par rapport à trois ensembles de travaux qui abordent la question du changement organisationnel. Le premier groupe, que l'on peut qualifier de « littérature sur le tiers secteur » est consacré spécifiquement aux associations, à leur place dans l'économie contemporaine et à la manière dont elles « s'adaptent » à leur environnement. Le second groupe porte sur les débats interprétatifs autour des transformations organisationnelles qui affectent les grandes entreprises. L'exemple de l'apparition et de la diffusion de la structure multidivisionnelle dans les grandes firmes est mobilisé ici afin de présenter les principaux éléments de débats qui peuvent nous être utiles dans l'analyse de l'adoption de nouveaux modes de conduite des associations gestionnaires. Enfin, un dernier ensemble de travaux se référant au néo-institutionnalisme sociologique, propose une analyse des transformations « managériales » des organisations non lucratives.

2.3.1 *Une littérature française sur les associations dominée par une sociologie du tiers secteur*

La part prise par les associations dans l'activité économique (en tant qu'employeurs et en tant que pourvoyeurs de services en direction de publics variés) dans un contexte de débats publics sur l'émergence d'un « tiers secteur » autour des activités de services et de la reconnaissance d'une représentation politique spécifique pour le secteur associatif⁴⁸ a contribué à rendre visible et à conférer une certaine unité aux actions du quelque million d'associations actives en France.

Développées depuis une quinzaine d'années dans ce contexte, les analyses sociologiques des associations en France empruntent deux voies principales. La première, que nous avons déjà évoquée plus haut est une approche essentiellement morphologique du paysage associatif, à partir d'éléments de recensement et de classement des associations⁴⁹. De nombreux indicateurs comme le nombre d'associations, leur taille, la part du salariat et celle du bénévolat, la part du financement public, le montant des budgets ou le type de public visé par

⁴⁷ Beckett J., (1999), « Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change. The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations », *Organization Studies*, 20, 777-799.

⁴⁸ On pense à la création en 1992 de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA).

⁴⁹ Tchernonog V., (2007), *Op.cit.* ; Marchal E., (1992), *art. cit.*, Hely M., (2009), *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris : PUF.

l'action associative viennent à leur tour alimenter une analyse des transformations du « monde associatif ». Ces travaux témoignent de l'ampleur et de l'accroissement rapide de la part prise par les associations dans l'économie, en particulier dans des domaines relevant jusque-là de l'action de l'État-Providence (emplois et actions auprès des personnes démunies ou dans le domaine de l'accompagnement des chômeurs...) et pointent l'ambiguïté des rapports entre État et associations. La seconde voie, que nous présentons ici, s'inscrit dans une perspective plus large, inscrivant la sociologie des associations dans une sociologie des services voire dans une sociologie du tiers secteur, autour des travaux de J-L. Laville.

J-L. Laville s'intéresse aux associations en tant qu'elles sont, selon lui, une composante essentielle de l'économie des services et de son expansion⁵⁰. Analysant les transformations économiques et sociales des dernières décennies comme l'émergence d'une économie plurielle, il explique le développement des services et des associations par le fait qu'ils offrent des avantages économiques dans ce nouveau contexte de « régulation ». La diversité des services et leur malléabilité, autrement dit « l'hybridation »⁵¹ des logiques à l'œuvre dans les services et dans les associations (logiques marchandes ou non marchandes, logiques militantes ou professionnelles, logiques monétaires ou non marchandes) apparaissent particulièrement adaptées aux transformations des modes de régulation économique. Pour J-L. Laville, dire que la logique de marché s'est imposée de façon unilatérale dans le champ des associations est une erreur grossière : « *Les évolutions sont complexes et ne se résument pas à une simple logique de substitution du marché à la solidarité familiale*⁵² ». Nous assisterions en réalité à un phénomène de recomposition, de rééquilibrage des forces à l'intérieur du champ des services. Les services solidaires relèveraient ainsi d'un régime de régulation unique, distinct du régime de régulation conventionné, du régime de régulation concurrentiel, de la régulation tutélaire et de la régulation d'insertion : « *Les services basés sur une dynamique solidaire apportent une expérience originale parce qu'ils réfutent l'opposition binaire entre services collectifs et individuels, en appréhendant les services de proximité comme individuels et quasi collectifs. (...) La question posée à la régulation publique par les services associatifs ancrés sur une dynamique solidaire et donc celle d'une régulation inédite* »⁵³. De la sorte, le nouveau mode de régulation, appelée « économie plurielle », est défini comme la juxtaposition des composantes des précédents modes de régulation qui articulent trois économies : l'économie marchande, définie comme un type d'économie dans laquelle la production et la répartition des biens et services sont confiées prioritairement au principe de l'intérêt économique ; l'économie non-marchande, où la production et la répartition des biens et services sont confiées prioritairement à la redistribution organisée sous la tutelle de l'État social ; l'économie non monétaire, qui recouvre une économie dans laquelle prime le souci de l'autre et où les prestations ne sont pas monétarisées. Cette approche vise donc surtout à expliquer « pourquoi » les associations ou « le tiers secteur » se développent dans les économies contemporaines. Elle rejoint ainsi les réflexions des économistes mettant en avant la spécificité des organisations non lucratives (la non lucrativité, la proximité avec la « demande »), qui leur permet d'apporter des réponses à des

⁵⁰ Laville J-L., (2005), *Sociologie des services, Entre marché et solidarité*, Toulouse : Eres ; J-L Laville, *Services aux personnes : le rôle des associations*, in *Traité de Sociologie économique*, Sous la dir. De Steiner P., et Vatin F., (2009), PUF/Quadrige, Paris ; Hoareau C. et Laville J-L., (2008), *La gouvernance des associations*, Toulouse : Eres.

⁵¹ Laville J-L., *op. cit.*, p. 99.

⁵² Laville J-L., *art. cit.*, Sous la dir. De Steiner P., Vatin F., (2009), Paris : PUF/Quadrige, p. 415.

⁵³ *Op. cit.*, p131.

situations spécifiques (production de biens et services collectifs, dans laquelle la relation de confiance serait indispensable entre offreurs et demandeurs)⁵⁴.

Cet effort de théorisation présente deux avantages liés. D'une part, il permet de prendre en compte et d'expliquer la diversité des activités de services par l'intermédiaire des nombreux changements d'équilibre entre les modes de régulation précédents et à l'intérieur même du nouveau mode de régulation. D'autre part, cette présentation permet d'éviter de considérer les associations comme des alternatives à l'État ou au marché. Conçues comme des formes de solidarité et des formes organisationnelles qui entrent dans une logique de co-construction, elles sont des solutions conçues en interdépendance avec les évolutions de l'État, des marchés et des initiatives privées.

Pour autant, ces analyses proposent davantage une réflexion sur l'avenir de l'économie capitaliste et des États Providence que sur une investigation empirique des transformations des organisations associatives. La conception de l'histoire mobilisée dans ces travaux apparaît assez rudimentaire, ramassée dans de grandes tendances (« période d'expansion » versus « période de mutation » par exemple) peu objectivées et peu circonstanciées selon les secteurs d'activité. Surtout, ces réflexions s'appuient sur des entités abstraites (le marché, l'État, les associations, les modes de régulation), peu spécifiées par une assise empirique. Par exemple, à la lecture de différents textes de J-L. Laville, la notion de marché recouvre trois réalités. Il peut être conçu comme lieu d'échange, comme type de coordination à part entière, ou comme principe idéologique relevant d'une logique de justification⁵⁵. L'unique point commun entre ces trois conceptions est l'acception a minima selon laquelle « le marché » se réfère à une logique ou un principe de fonctionnement qui relève de l'utilitarisme. Les frontières de cet espace ne sont pas définies et l'on ne sait pas ce que celui-ci recouvre : des acteurs, des processus, un registre de justification, un ensemble de mécanismes concurrentiels ? À cet égard, le chapitre 2 de *Sociologie des services, Entre marché et solidarité*, où le passage d'un régime de régulation à un autre est expliqué par des tendances globales (le chômage et la déconstruction de l'État Providence) est significatif. Le marché apparaît ainsi plutôt comme une catégorie analytique qui lui permet de typologiser par contreforme les deux autres catégories (État et associations). La spécificité du marché n'est définie qu'en négatif : tout ce qui se situe en contre-point de l'État et des associations relève du marché, et réciproquement. Par contrecoup, ces deux autres catégories sont également peu définies : la notion d'association, peut ainsi facilement être remplacée dans les ouvrages par des formules du type : « hors-marché », « tiers-secteur », « non-marchand », « organisations sans but lucratif », sans modifier le sens des énoncés.

Avec d'autres auteurs, J-L. Laville a proposé une approche plus concrète des « dynamiques propres de fonctionnement » des associations, qui paraît rejoindre les préoccupations que nous poursuivons dans cette recherche⁵⁶. Cet ouvrage collectif propose, à partir d'études de cas, d'accompagner les professionnels des associations au changement autour d'une question centrale : « pourquoi et comment fonctionnent les associations, sachant qu'elles laissent une si grande place aux jeux des acteurs, qu'elles produisent une forte socialisation identitaire alors que coexiste en leur sein une diversité de statuts et enfin, qu'elles gèrent dans la

⁵⁴ Les analyses économiques sur le secteur non lucratif se trouvent par exemple dans Ben-Ner A., Hoomissen T.V., (1991), « Nonprofit Organizations in the Mixed Economy. A demand and Supply Analysis », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, p. 519-549 ou Enjolras B., (1996), « Associations et isomorphisme institutionnel », *Revue internationale de l'économie sociale*, n°261, p. 68-76.

⁵⁵ Boltanski L., Thévenot L., (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris : Gallimard et Boltanski L., Chiapello E., (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, 843p.

⁵⁶ Laville J-L., Sainsaulieu R., (1997), *Sociologie de l'association*, Paris : Desclée de Brouwer.

dynamique d'une mobilisation de projet, la confrontation quotidienne entre cultures, et projets légitimes ». Si cet objet semble proche du nôtre, son traitement est très différent.

Tout d'abord, la visée d'accompagnement n'est pas au cœur de notre recherche. Dans l'ouvrage, cette visée repose sur certains jugements de valeur sur les associations et présuppose qu'elles sont des organisations particulièrement bien équipées pour « *s'adapter à la réalité de l'environnement* ». Les associations seraient des organisations spécifiques en ce qu'elles offriraient un creuset particulièrement fort de socialisation et de construction d'identité collective. Il s'agit là davantage d'un postulat que d'un fait objectivé empiriquement. Les « solutions » apportées pour accompagner le changement sont donc ciblées sur la constitution d'identités collectives à travers la reconnaissance du travail des uns et des autres et la construction d'un « bien commun » recherché et partagé (la redéfinition du projet associatif notamment).

D'autres facteurs influençant sur le changement des organisations comme « l'impact de l'environnement » et « les enjeux de pouvoir » sont rapidement évacués au profit de l'accent mis sur « le culturel » (plus précisément « *les parcours de socialisation constitutifs d'identités collectives et de culture d'entreprise* »). L'environnement est considéré comme donné, un tout cohérent, extérieur aux organisations et qu'elles subissent, par exemple : « *ont émergé progressivement des méthodes managériales* ». Les interactions entre les associations et leur environnement ne sont donc pas traitées en tant que telles pour cibler l'analyse sur la manière dont les associations « font avec » des changements qui leur sont extérieurs. Il s'agit ainsi d'aider les associations à « *prendre en compte la nouvelle donne économique et sociale* » ou à « *préparer la greffe* ». Nous souhaitons montrer que « l'environnement » des associations est complexe et que ses transformations méritent elles-mêmes d'être empiriquement restituées et expliquées, d'autant plus que les représentants des grandes associations contribuent à travailler cet « environnement » et donc en font partie. La manière dont les associations interprètent leur environnement est précisément ce que nous cherchons à expliquer. Nous inscrirons donc les associations dans leur secteur ou leur « champ organisationnel » plutôt que de les considérer isolément les unes des autres, faisant chacune face à un « environnement » considéré comme stable et cohérent.

S'agissant des enjeux de pouvoir, nous prendrons le contrepied de l'argumentation de J.-L. Laville. Selon lui, il convient de dépasser l'approche « sociologie des organisations », qui serait inappropriée pour rendre compte du phénomène associatif car trop centrée sur le calcul d'intérêt, en mobilisant une sociologie néo-institutionnaliste qui prenne en compte les effets de légitimité poussant les acteurs à ne pas agir de façon efficiente et/ou rationnelle⁵⁷ ». Selon l'auteur, la sociologie des organisations serait une théorie economiciste qui prendrait exclusivement en compte la part calculatoire et stratégique des acteurs : « *La sociologie des organisations adopte implicitement une conception utilitariste des acteurs. Plus largement, la lutte pour la reconnaissance, le sentiment d'appartenance, la participation à des espaces de socialisation, l'esprit du don sont autant de facettes du rapport aux autres qui sont éludées*⁵⁸ ». En ce sens, la sociologie des organisations serait historiquement située dans un régime de régulation précis et ne serait pertinente que dans ce cadre. Dans la mesure où nous

⁵⁷ « Deux limites restreignent la portée explicative de la sociologie des organisations : la première réside dans la vision adaptative de l'analyse de la contingence qui est en outre centrée sur les environnements techniques et marchands, la seconde concerne la conception de l'autonomie en termes de jeux de pouvoirs qui néglige la consistance des sujets capables de réflexion et d'action intersubjectives. (...) Les questions d'une part des rapports entre formes organisationnelles et société, d'autre part des formes d'identité ne sont pas résolues dans la sociologie des organisations », Hoareau C., Laville J.-L., *Op cit*, p116.

⁵⁸ *Op cit*, p.14.

avons changé de régime de régulation, les notions centrales de pouvoir et d'incertitude auraient moins de portée explicative qu'auparavant⁵⁹.

Nous soutenons au contraire la thèse que la sociologie des organisations ne se limite pas à un économicisme, dans la mesure où elle prend en compte les phénomènes de légitimité à la fois comme effet/produit des configurations de relations (qu'elles soient stabilisées ou conflictuelles) et comme source de motivation des acteurs. D'une part, en aucun cas leur comportement n'y est déterminé par une hypothèse comportementale réductrice. Au contraire, les développements récents de la sociologie des organisations amènent à prendre en compte la dimension non-utilitaire présente dans les relations entre acteurs⁶⁰. La ligne de force qui sous-tend la sociologie des organisations ne passe pas par une opposition binaire entre utilitarisme et anti-utilitarisme ; le propos consiste à montrer comment des configurations de relations a priori conflictuelles émergent et/ou se stabilisent. Étudier cette création et cette stabilisation nécessite – entre autre – de prendre en compte toutes les dimensions de l'action, en particulier sa dimension non utilitariste. D'autre part, rabattre la sociologie des organisations à la théorie de la contingence selon laquelle l'organisation s'adapte de façon unilatérale à son environnement est également réducteur : la première s'est précisément construite contre cette hypothèse⁶¹. La notion de système d'action concret sert précisément à sortir de l'opposition binaire entre un intérieur et un extérieur de l'organisation clairement définis. Les frontières des organisations sont alors définies la position structurelle des acteurs qui s'y investissent, plutôt que par leurs strictes limites physiques. De la sorte, l'environnement n'est pas conçu comme un élément extérieur qui vient s'imposer aux acteurs de façon quasi ex nihilo, il est au contraire internalisé et les frontières des organisations sont brouillées.

L'intérêt d'une présentation critique de ces travaux sociologiques qui connaissent une large audience aujourd'hui dans les milieux professionnels associatifs est de rappeler qu'un sujet de recherche proche peut faire l'objet de traitements très différents. Nos partis pris de recherche nous éloignent en effet de la perspective proposée par une sociologie des associations inscrite dans une sociologie du tiers secteur. Tout d'abord, nous ne préjugeons pas d'une spécificité des associations du point de vue de leur capacité de socialisation des individus et de construction d'identité collective. D'autre part, nous considérons que leurs transformations organisationnelles ne peuvent se comprendre qu'en analysant les interdépendances entre associations dans leur secteur d'activité économique et non en les traitant isolément les unes des autres. Enfin, nous estimons qu'une approche de type « sociologie des organisations » prenant en compte les rapports de pouvoir, les ressources et capacités d'action des acteurs est indispensable à la compréhension de ces transformations. Les différences d'usage du concept d'institution illustrent bien ce qui sépare notre approche de la sociologie du tiers secteur. Dans cette dernière, l'institution désigne l'organisation individuelle qui « fait institution » pour les acteurs qui la composent, dans le sens où elle produit des identités collectives, du sens commun et des processus de socialisation. Dans notre approche, les processus d'institutionnalisation qui sont au cœur de l'analyse ont lieu sur l'ensemble du secteur d'activité dans lequel évoluent les associations (en l'occurrence le secteur du handicap), par

⁵⁹ « La référence à l'intérêt, qu'il soit individuel ou collectif, ne peut garder le même statut dans l'analyse. Les rapports entre collègues, entre supérieurs et subordonnés, ne peuvent être résumés à des questions de pouvoir ; au contraire ils sont envahis par des questions pratiques concernant l'application des règles de droit qui occupent l'essentiel des débats » Laville J-L., (2005) *Sociologie des services, Entre marché et solidarité*, Toulouse : Eres, p. 126.

⁶⁰ Friedberg E., (1988) *L'analyse sociologique des organisations*, Cahier 28. Nouvelle édition revue et augmentée, avec une préface « Les deux dérives de l'analyse stratégique des organisations » ; Friedberg E., (1992), « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 33, n°4, p. 531-557

⁶¹ Friedberg E., (1997), *Le Pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris : Seuil.

des processus de définition, de circulation et de mise en œuvre de règles, de savoirs et de croyances.

2.3.2 *Débats théoriques sur la formalisation et la professionnalisation des fonctions managériales : un détour par la grande entreprise*

L'apparition, entre les dirigeants bénévoles des associations et les professionnels en contact direct avec les usagers, d'une strate nouvelle composée de professionnels de la gestion mettant en œuvre des outils de gestion formalisés a fait l'objet de nombreux travaux d'historiens, d'économistes et de sociologues, dans le contexte spécifique des grandes entreprises américaines au début du vingtième siècle. En rappelant les termes des controverses autour des explications fournies à ces transformations, nous ne voulons pas dire que les associations gestionnaires françaises d'aujourd'hui sont comparables aux grandes entreprises américaines comme General Motors ou Du Pont. La taille (en budget et nombre de salariés), la part des financements publics (qui garantit une certaine pérennité aux associations) sont quelques facteurs qui rendent une comparaison terme à terme peu pertinente. Nous cherchons plutôt des pistes interprétatives qui pourraient nous guider à identifier les conditions de l'apparition d'un modèle institutionnel de l'association gestionnaire. La manière de poser des questions aux transformations des grandes entreprises et les réponses qui y sont apportées peuvent aiguiller notre propre cheminement de recherche.

Historiens, économistes et sociologues cherchent à expliquer ce qui a conduit les grandes entreprises américaines à adopter une structure organisationnelle conduisant à une séparation entre les propriétaires du capital et les dirigeants salariés qui prennent les décisions stratégiques, au bénéfice du pouvoir de ces derniers⁶². Si plusieurs types d'explications sont avancés pour rendre compte de ces transformations, elles recourent toutes à l'histoire et à l'analyse des conditions économiques et sociales qui les ont rendu possibles. Nous nous concentrerons ici sur les interprétations fournies dans le travail fondateur d'A. Chandler et aux prolongements critiques qui lui ont été apportés.

La thèse principale d'**Alfred Chandler** (1962, 1977) consiste à expliquer les changements de structure organisationnelle par des modifications de stratégies (l'expansion des marchés et surtout la diversification des activités). Ces changements de stratégie sont opérés par les dirigeants des entreprises face aux difficultés à maintenir un bon niveau de profitabilité. Si l'on s'en tient à l'exemple de Du Pont, la menace d'une sous-utilisation des capacités de production face à l'irruption d'une offre publique de production d'explosifs conduit à adopter une stratégie de diversification des produits. L'organisation administrative originelle de Du Pont, centralisée et organisée en divisions fonctionnelles pouvait se maintenir dans le cadre d'une stratégie d'expansion du marché (fusions avec d'autres entreprises exerçant les mêmes activités) mais ne permettait pas de répondre aux problèmes posés par l'augmentation des activités. Ces changements de stratégies proviennent donc de la prise de conscience de la part des dirigeants des problèmes posés par l'expansion et surtout la diversification des marchés et des solutions à apporter : « *Strategic growth resulted from an awareness of the opportunities and needs –created by changing population, income, and technology –to employ existing or*

⁶² Les économistes ont interprété les premiers cette transformation des entreprises comme une séparation entre propriété et contrôle, dans un sens qui réduit le pouvoir des propriétaires sur les entreprises, au détriment de la classe capitaliste, Cf Berle A. A., Means G.C., (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, New York : Macmillan,

expanding resources more profitably. A new strategy required a new or at least refashioned structure if the enlarged enterprise was to be operated efficiently ».

Pourtant cette « prise de conscience » ne va pas de soi et passe par la présence d'acteurs intermédiaires entre les propriétaires et les unités de production. A. Chandler ne fait pas du manager un individu omniscient saisissant d'emblée les menaces qui pèsent sur l'entreprise et proposant les « solutions » organisationnelles « adaptées ». Il relate ainsi des processus de tâtonnement ou une certaine passivité à l'égard des difficultés rencontrées. Selon A. Chandler, les premiers dirigeants des firmes, souvent les propriétaires fondateurs, sont surchargés de tâches d'administration quotidienne et n'ont ni le temps, ni les compétences, ni l'intérêt pour se pencher sur les perspectives de long terme pour leur entreprise déjà devenue grande par la multiplication des opérations de fusions (premières tentatives pour contrôler les marchés par des intégrations horizontales et verticales). Ils font alors appel à quelques spécialistes de l'organisation qu'A. Chandler nomme les « *organization builders* ». Ce sont eux qui vont engager la firme dans une stratégie de diversification, qui va rendre nécessaire, pour coordonner et exercer un contrôle sur des unités de production autonomes, la formalisation des circuits de décision et d'information entre un siège social et les unités de production. Au cours de ce processus d'adoption de la forme multidivisionnelle, les sièges sociaux des entreprises, organisés en départements fonctionnels (département financier, ressources humaines, ventes etc...) vont se charger de définir les orientations politiques de long terme des firmes, pour faire face aux transformations qui affectent les marchés, tandis que les décisions « tactiques » (gestion administrative quotidienne) passent des mains des propriétaires-créateurs des firmes entre celles des directeurs des unités locales, elles-mêmes organisées en sous-unités fonctionnelles.

Dans ce schéma explicatif, les *organization builders* prennent des décisions stratégiques en s'efforçant de décrire les évolutions du marché, ils se dotent d'outils d'analyse des marchés (en termes de perspective d'extension des volumes et de type de production demandés), envisagent les possibilités de transfert des techniques spécifiques de l'entreprise vers de nouvelles applications (nouveaux produits). Ils s'appuient donc pour prendre leurs décisions essentiellement sur l'interprétation qu'ils font des évolutions du marché (« *market driven strategies* »). Pour autant, A. Chandler insiste sur le fait que les premières entreprises qui changent leur structure organisationnelle s'engagent dans cette voie indépendamment les unes des autres. Elles ne se préoccuperaient pas, autrement dit, du comportement de leurs concurrents en matière de stratégies et de structure organisationnelle. L'auteur montre cependant que les transformations organisationnelles des compagnies de chemin de fer ont pu servir de « modèle à suivre » pour les quatre grandes entreprises qu'il étudie, lesquelles ont par ailleurs des liens entre elles, pouvant faciliter les échanges d'informations sur les choix de stratégie, notamment via la participation de certains administrateurs aux conseils d'administrations d'autres firmes. A. Chandler ne prend pas en compte ces éléments dans sa démonstration et s'en tient à une conception de décisions stratégiques prises de manière indépendante par chaque firme, en fonction des perspectives d'évolution « en volume » du ou des marchés sur lesquels elle est présente.

L'analyse d'A. Chandler a fait l'objet de très nombreux commentaires et controverses qu'il ne s'agit pas ici de recenser de manière exhaustive. Nous nous contenterons plutôt de classer et examiner les principales critiques adressées à sa thèse pour identifier de nouvelles pistes d'investigation de l'adoption de structures organisationnelles plus ou moins centralisées autour d'un siège central salarié dans les grandes associations gestionnaires. Trois ensembles critiques, liées entre elles, ont ainsi été adressées à sa thèse :

- La première critique porte sur la part prise par les préoccupations de profit et d'efficience dans les motivations à changer de stratégie⁶³. Si les managers d'A. Chandler peuvent tâtonner ou échouer à élaborer ou faire valoir une stratégie dans leur entreprise, ils sont tous préoccupés par l'amélioration des conditions de réalisation du profit. Or, d'autres motivations que la seule recherche de l'efficience et de la maximisation du profit orientent les décisions stratégiques (fussent-elles d'ailleurs clairement formulées), comme la recherche de conformité aux firmes reconnues comme des leaders, la recherche d'une certaine stabilité plutôt que celle d'une maximisation de sa position sur le marché ou encore la quête de reconnaissance de la part de partenaires publics ou privés ou le respect de certaines règles de comportements organisationnels imposés par les textes de loi⁶⁴.
- La seconde critique reproche à A. Chandler (à la suite certes d'une lecture un peu hâtive et réductrice de ses chapitres de l'histoire des entreprises industrielles américaines) de surestimer les capacités de certains acteurs au sein des firmes (les « managers » ou « organization builders ») à prendre conscience des problèmes rencontrés par les firmes sur leurs marchés (risque de surproduction et de baisse de profit par exemple) et à leurs trouver des solutions en vue de restaurer les perspectives de profit sur le long terme. Cette critique a conduit au développement de travaux sur la manière dont les acteurs des firmes interprètent la situation de la firme en fonction de leurs valeurs, leurs connaissances et compétences, leur niveau d'information sur l'intérieur et l'extérieur de la firme ou leurs conceptions des actions légitimes à mener dans une grande firme⁶⁵. Considérant que le passage d'une « stratégie » à une « structure » ne va pas de soi, cette critique peut également conduire à analyser les processus d'apprentissage qui ont conduit au développement d'une hiérarchie intermédiaire comme forme nouvelle de contrôle sur le travail⁶⁶.
- La troisième critique renvoie à la sous-estimation de l'importance des relations de pouvoir sur l'adoption des stratégies et des structures organisationnelles, que ces relations de pouvoir s'exercent à l'intérieur des firmes⁶⁷ (par exemple entre différents profils de managers ou entre les managers et les propriétaires), entre firmes concurrentes⁶⁸ et entre les firmes et les pouvoirs publics⁶⁹. Autrement dit, les choix de stratégie et de structure ne sont pas pris dans une firme de manière indépendante des pratiques d'autres acteurs, en particulier, les firmes et l'État.

⁶³ Roy W.G., (1997), *Socializing Capital : the Rise of the Large Industrial Corporation in America*. Princeton, Princeton University Press.

⁶⁴ Fligstein N., (1990), *The transformation of Corporate Control*, Harvard University Press.

⁶⁵ DiMaggio P.J., Powell W.W., (1983), « The Iron Cage revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field », *American Sociological Review*, 48, 147-160.

⁶⁶ Lefebvre P., (2003), *L'invention de la grande entreprise (France, fin XVIIIème – début XXème siècle)*, Paris : PUF.

⁶⁷ Par exemple chez Fligstein N., (1985), « The spread of the multidivisional form among large firms, 1919-1979 », *American Sociological Review*, 50.

⁶⁸ C'est notamment le cas des nombreuses études portant sur les relations entre membres des conseils d'administration des grandes firmes : Geletkanycz M. A. et Hambrick D.C., (1997), « The external Ties of top executives : Implications for strategic choice and performance », *Administrative Science Quarterly*, 42, 654-681 ; Roy W.G., (1983), « The unfolding of the interlocking directorate structure of the United states », *American Sociological Review*, 48, 248-257 ou Mizruchi M.S., (1996), « What do interlocks do ? An Analysis, critique and assessment of Research on interlocking directorates », *Annual Review of Sociology*, 22, p. 271-298 ou, sur les entreprises françaises, Djelic M.L., Zarlowski P., (2005), « Entreprises et gouvernance en France : perspectives historiques et évolutions récentes », *Sociologie du travail*, 47 p. 451-469.

⁶⁹ Par exemple Perrow C., (1970), *Organizational Analysis : A sociological view*, London, Tavistock Publication, ou Fligstein N., (1990), *Op. cit.*, ou encore Dobbin F., Dowd T., (1997), « How Policy shapes Competition : Early Railroad Foundings in Massachusetts », *Administrative Science Quarterly*, (42) : 501-529.

Sans développer en détail chacune de ces critiques, nous nous appuyons sur les travaux de **Neil Fligstein** qui reprend l'ensemble de ces critiques dans une tentative de théorisation générale des transformations organisationnelles dans les entreprises américaines. Même si ses travaux portent explicitement et majoritairement sur les processus de diffusion de types de stratégies et de types de structures et non sur leurs adoptions par les « premières firmes » (comme c'est le cas pour A. Chandler et en grande partie pour notre objet de recherche), nous pouvons néanmoins en retenir certains arguments.

En réponse à la première critique adressée à A. Chandler, N. Fligstein estime que le premier objectif des managers est d'abord de veiller à la stabilité de la situation de la firme, en vue de sa survie davantage qu'en vue de maximiser sa profitabilité. Cette stabilité est obtenue par la mise en œuvre de plusieurs « formes de contrôle », internes (outils de contrôle de l'exécution des directives) et externes (en vue de stabiliser ses relations avec ses concurrents). En réponse à la seconde critique adressée à A. Chandler, il considère que les acteurs qui prennent les décisions importantes (notamment la définition des stratégies) ont des capacités très contextualisées et limitées à interpréter les problèmes posés par l'environnement. Autrement dit, leurs décisions sont liées à leur vision du monde et aux cadres cognitifs qu'ils mobilisent pour interpréter les problèmes auxquels l'entreprise est confrontée et les « bonnes solutions » envisagées pour ce problème. La question de savoir si ces « bonnes solutions » le sont effectivement importe peu ici, puisqu'il s'agit surtout de comprendre « la construction de l'action des managers » et non d'évaluer leur efficacité. N. Fligstein préfère ainsi parler de « conception de l'action organisationnelle appropriée » que de « stratégie ». Ces conceptions du comportement organisationnel approprié dépendent de leur position dans la structure organisationnelle, qui donne des ressources d'action (en particulier leurs relations dans des réseaux à l'intérieur et à l'extérieur de l'entreprise) et des ressources cognitives différenciées aux acteurs. Plus précisément, les décisions des managers sont prises dans le cadre limité de ce que N. Fligstein désigne comme leurs « **conceptions de contrôle** » :

*« This policy [politique établie par les acteurs qui contrôlent les organisations], by necessity, will be bounded by the internal logic of their organizations, what actors know, how they perceive the world, and what they define as appropriate organizational behavior. The perspective that managers and entrepreneurs develop can be called a conception of control. This term refers to the fact that these actors want to control their internal and external environments. The way they try to achieve and exercise control is dependant upon their perspective of what constitutes appropriate behavior (...) Conceptions of control are totalizing world views that cause actors to interpret every situation from a given perspective. They are forms of analysis used by actors to fit solutions to the current problems of the organisation. At the center of conceptions of control are simplifying assumptions about how the world is to be analyzed » (Fligstein Neil., *The transformation of Corporate Control*. Harvard University Press, 1990, p. 10)*

Deux individus face à la même situation peuvent donc en avoir des interprétations différentes, pouvant conduire à des décisions divergentes ou convergentes concernant la stratégie ou la structure (jugée la plus appropriée) de la firme. Ainsi, la stratégie de diversification est soutenue (c'est-à-dire reconnue comme appropriée) par plusieurs conceptions de contrôle, mais pour des raisons différentes. Un dirigeant issu des ventes ou du marketing diversifie les lignes de produit pour avoir une ligne entière de produit à fournir aux consommateurs. Un dirigeant financier verra cette stratégie comme une manière d'étaler le risque (diluer) pour la firme. La stratégie d'augmentation du nombre de produits est la même dans les deux cas, mais le sens que chacun donne à cette conduite est différent.

Enfin, en réponse à la troisième critique, N. Fligstein rapporte les changements de stratégie et de structure aux relations de pouvoir à l'intérieur des firmes et entre les firmes et leur

« environnement ». N. Fligstein repère les acteurs dominants à l'intérieur des firmes en identifiant les sources de contrôle reconnues comme légitimes, soit la propriété du capital soit une autorité tirée de l'expertise. Il est ainsi amené à analyser, d'une part les rapports de pouvoir entre les actionnaires et les dirigeants salariés (finalement peu explorés et expliqués par A. Chandler) et d'autre part les rapports de pouvoir entre plusieurs sources d'expertise professionnelle (qu'il réduit à trois sources : l'expertise en organisation de la production, en marketing-vente et en finances). Ces rapports de pouvoir internes placent en position dominante des acteurs porteurs de certaines conceptions de contrôle, qui en retour les conduisent à mettre en œuvre des décisions stratégiques ou organisationnelles stabilisant leur position en interne. S'agissant d'analyser les relations de pouvoir externe, N. Fligstein adopte une conception de l'environnement plus large que celle d'A. Chandler, qui n'est pas constitué uniquement par les caractéristiques de la demande et les possibilités de transfert technique mais comprend à la fois : les autres firmes et les autres acteurs du « champ » (acteurs avec lesquels les firmes peuvent être en concurrence ou dont elles peuvent être dépendantes pour l'accès à certaines ressources)⁷⁰ et l'État (le gouvernement, les différentes agences gouvernementales et le Parlement). Afin de stabiliser leur environnement, les acteurs au pouvoir dans les firmes cherchent à interpréter les comportements de ces différents acteurs et déploient des moyens de contrôle externes (observation des autres firmes par l'intégration dans des réseaux d'entreprises plus ou moins formels, recherche d'information sur le comportement des pouvoirs publics, alliances ou partenariats avec des firmes ou avec des institutions publiques...). Les grandes firmes ne sont donc pas indépendantes les unes des autres même si elles opèrent dans des secteurs industriels différents. Dans cette perspective, une firme peut être amenée à adopter la stratégie ou l'organisation d'une autre firme qu'elle reconnaît comme leader ou concurrent, même si, objectivement, cette stratégie ne conduit pas à un accroissement de sa profitabilité.

N. Fligstein s'oppose ainsi à A. Chandler sur plusieurs points. Tout d'abord, selon lui, les stratégies définies par les firmes ne sont pas uniquement « *market driven* ». Les évolutions « en volume » du marché (par exemple risque de surproduction ou perspective de croissance de la demande) ne constituent pas le seul facteur à partir duquel peuvent se définir les stratégies. Celles-ci émanent des conceptions que les acteurs dominants des firmes se font de la situation de la firme et du comportement approprié à adopter dans un environnement plus large qui comprend aussi bien les autres firmes que l'État, à partir des informations qu'ils ont recueillies sur les comportements de ces derniers. De la même manière, les stratégies peuvent ne pas viser directement la maximisation du profit. Ensuite, les structures organisationnelles elles-mêmes peuvent être définies indépendamment des stratégies (qu'il s'agisse d'intégration verticale ou horizontale ou de diversification). D'une part, les rapports de pouvoir internes sont un facteur explicatif important de l'adoption de structures qui viennent supporter et stabiliser un état de ces rapports de pouvoir. D'autre part, les firmes évoluant dans un même environnement s'observent et peuvent être amenées à imiter leurs structures⁷¹. Cette remarque vaut surtout à propos de processus de diffusion d'un changement organisationnel à grande échelle, ce qui n'est pas vraiment le cas pour les firmes analysées par A. Chandler qui sont les premières à adopter la forme M (même s'il mentionne des liens entre celles-ci). L'adoption d'une stratégie ou d'une structure organisationnelle peut également être une réponse à des

⁷⁰ N. Fligstein fait référence au concept de champ utilisé par P. Bourdieu. On peut, dans l'usage qu'en fait Fligstein définir le champ comme un secteur d'activité économique dans lequel agissent des acteurs qui entretiennent des rapports de pouvoirs les uns avec les autres.

⁷¹ Neil Fligstein : « *Chandler also has very little feel for the fact that these large organizations operate in similar environments and hence watch one another and come to resemble one another independent of considerations of strategy* », In (1985), « The spread of the multidivisional form among large firms 1919-1979 », *American Sociological Review*, 50, p. 388.

normes imposées par des acteurs extérieurs aux firmes (règles de droit ou conditions organisationnelles fixées pour l'obtention d'un financement). Cette remarque met en évidence un autre point de clivage entre l'analyse de N. Fligstein et celle d'A. Chandler sur le statut accordé à l'État. Le premier lui accorde un rôle plus important que le second en ce qui concerne la définition des structures et des stratégies. Chez A. Chandler, l'État n'intervient qu'en tant que producteur, contribuant à l'expansion du marché (ainsi dans le cas Du Pont, l'un des facteurs conduisant à la décision de diversifier les activités est l'irruption de l'État sur le marché de la production d'explosifs). Les règles définissant la concurrence (notamment les lois antitrust, largement analysées dans la littérature américaine) en particulier ou des règles de contrôle sur les finances des firmes (contrôle des comptes) peuvent conférer, par leurs conséquences attendues ou inattendues des ressources de légitimité à certains acteurs clés des firmes, qui font ensuite valoir leur conception de la stratégie ou de la structure appropriée pour la firme.

Cette approche fournit de nouvelles réponses à la question de l'origine des changements de structure organisationnelle en analysant les diverses sources du comportement des dirigeants des grandes firmes (qu'ils soient administrateurs ou membres de différentes divisions fonctionnelles) et en replaçant ces dirigeants dans les rapports de pouvoir internes et externes à la firme. Cependant, l'objet analysé étant davantage la diffusion à grande échelle que l'adoption d'une structure organisationnelle par quelques firmes pionnières, les conditions ayant conduit à définir une nouvelle structure demeurent inexplorées. Autrement dit, si l'on suit le raisonnement de N. Fligstein, il reste encore à analyser les conditions d'apparition des structures de domination au sein des firmes (rapports de pouvoir entre administrateurs et dirigeants salariés et entre les différentes formes d'expertise présentes parmi les dirigeants). Par ailleurs, le processus de diffusion élaboré par N. Fligstein tend à surestimer l'impact des grandes firmes et de leurs innovations organisationnelles sur le comportement des autres firmes. L'auteur suppose de façon explicite que les grandes firmes sont en mesure d'imposer leurs conceptions du comportement approprié des firmes aux autres, ce qui peut paraître réducteur. Une autre critique porte sur la manière dont il décrit les différents membres de ces groupes susceptibles de participer aux prises de décision dans les firmes. On peut en effet remettre en cause la classification proposée et trouver d'autres groupes correspondant à d'autres formes d'expertise (parmi les actionnaires, plusieurs sous-groupes peuvent également exister). Par ailleurs, N. Fligstein postule une forte homogénéité des différents de ces groupes de dirigeants (les professionnels de la production, des ventes et du marketing/de la finance) censés partager une même conception de contrôle. L'auteur suppose que quelle que soit l'organisation dans laquelle ils se trouvent placés, ceux-ci vont déployer les mêmes conceptions de contrôle, sans par ailleurs que l'on sache précisément d'où elles proviennent (N. Fligstein passe très rapidement sur certains facteurs communs qui pourraient être à l'origine de ces conceptions comme leur socialisation commune ou leur expérience de travail). D'autres facteurs (comme le rapport au travail ou au gain, au principe d'un ethos économique) pourraient très bien être à l'origine de conceptions de contrôles transversales aux groupes d'experts identifiés. Autrement dit, nous souhaiterions poursuivre l'idée selon laquelle l'expertise n'est pas la seule source de pouvoir dans les organisations ni la seule source des conceptions de contrôle.

Nous ne retiendrons pas de cette littérature prolifique une analogie terme à terme avec les transformations des grandes entreprises. Nous ne cherchons pas à savoir s'il existe des associations organisées selon une forme multidivisionnelle, mais à comprendre comment les associations se sont engagées dans le développement d'activités dont elles pensent qu'elles vont leur permettre d'accroître leur efficacité ou comment se sont structurés en leur sein des

sièges associatifs. Nous retiendrons cependant certaines hypothèses et concepts qui nous aideront dans notre investigation empirique et dans l'interprétation de notre matériau.

Nous retiendrons ainsi des travaux d'A. Chandler à la fois son objet et sa méthode. Son objet d'abord puisqu'il s'agit pour nous d'analyser les conditions qui ont rendu possibles l'apparition de sièges associatifs structurés autour d'une direction générale et de divisions fonctionnelles mobilisant des compétences et des outils de gestion formalisés dans les grandes associations gestionnaires du secteur du handicap. Nous analyserons la manière dont les stratégies influencent l'adoption de telles structures, en adoptant une conception large de la stratégie (pas uniquement orientée vers la recherche du profit mais, par exemple vers celle de la pérennité du projet associatif) et de l'environnement des associations (pas uniquement l'extension des « besoins » d'accompagnement des personnes handicapées). Les stratégies qui contribuent selon A. Chandler à l'adoption de la forme multidivisionnelle ou à ses variantes (l'expansion du marché et la diversification) sont à l'œuvre dans les grandes associations du secteur. Nous montrerons cependant qu'elles ne produisent pas les mêmes effets sur les structures associatives que celles décrites par A. Chandler sur les grandes entreprises. Nous retiendrons également la méthode des études de cas.

Cependant, nous chercherons surtout à rendre compte de l'adoption de telles stratégies autour de la question suivante : comment les dirigeants sont-ils amenés à penser, à un moment donné, que tel type de développement de leur activité est la « bonne conduite à tenir » pour leur association ? Autrement dit, les stratégies sont davantage ce que nous cherchons à expliquer qu'un principe explicatif, comme elles le sont chez A. Chandler. Pour analyser **ces stratégies**, nous nous appuyons sur la définition qu'en donne l'auteur : « *the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals* ». Les objectifs d'une association n'étant pas de faire du profit (mais l'on peut faire la même remarque pour les entreprises dont les stratégies ne sont pas uniquement orientées par la maximisation du profit), nous aurons à définir pour chaque association la manière dont elle définit ses propres objectifs, de manière explicite ou implicite. Le fait que les pouvoirs publics garantissent un financement aux activités de gestion des associations et une solvabilité de la demande et définissent des priorités d'action publique à travers une planification à l'échelle nationale et locale (départementale) n'empêche pas l'existence de stratégies de la part des associations, même si elles demeurent implicites. Répondre ou non aux priorités définies par les pouvoirs publics, se développer ou maintenir son niveau d'équipement, étendre son action vers la gestion d'un nouveau mode d'accompagnement ou vers un nouveau public de personnes handicapées ou encore absorber une petite association peuvent en effet être considérés comme autant de manifestations de choix (certes plus ou moins contraints par les pouvoirs publics) effectués par les dirigeants d'associations.

Nous retiendrons plusieurs pistes de travail des prolongements critiques apportés à l'analyse d'A. Chandler. Ces travaux critiques conduisent en effet à identifier trois types de mécanismes déterminants pour rendre compte des comportements économiques et gestionnaires⁷² :

1/ Les phénomènes de pouvoir et de domination au sein des organisations : il s'agit ici d'analyser les rapports de pouvoir internes aux organisations et leur influence sur la manière de conduire les associations. Nous analyserons particulièrement les rapports de pouvoir entre

⁷² Dobbin F., (2005), « Comparative and Historical Approaches to Economic Sociology », in Smelser N.J., Swedberg R. (dir), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton – New York. Princeton University Press, p. 26-49.

les dirigeants salariés et les dirigeants bénévoles, peu développés chez A. Chandler comme chez N. Fligstein mais qui revêtent une grande importance pour les associations gestionnaires. S'agissant des conceptions des stratégies et structures « appropriées » pour l'association, nous considérons que ces conceptions ne sont pas uniquement liées aux différentes formes d'expertise professionnelle détenue par les acteurs de l'association. Dans les associations figurent parmi les décideurs de nombreux acteurs qui ont en commun non pas une formation ou une expertise mais une « vocation »/un objectif commun, une croyance dans les objectifs poursuivis par l'association mais aussi certaines caractéristiques économiques, sociales et culturelles qui peuvent rendre inappropriées certaines décisions relatives aux stratégies et aux structures. Nous retiendrons donc du concept de conception de contrôle l'idée que les acteurs cherchent à contrôler leur environnement interne et externe mais apporterons ces conceptions non à des domaines d'expertise prédéfinis mais à des *conduites de vie*, que nous repérerons et qualifierons à partir du rapport au travail et au gain et aux caractéristiques socio-économique (y compris professionnelles) des acteurs des associations. Méthodologiquement, la prise en compte de ce mécanisme implique donc de s'intéresser aux relations de pouvoir formelles et informelles entre acteurs en présence dans les associations et aux identités sociales de ces acteurs. Concrètement, les rapports de pouvoir internes désignent à la fois les rapports entre les dirigeants bénévoles (membres du bureau) et les dirigeants salariés (membres de l'équipe de direction du siège social) et les rapports internes à chacun de ces groupes (alliances et oppositions au sein du CA, alliances et oppositions entre certains membres de l'équipe de direction et certains directeurs d'établissements...).

2/ *Les positions occupées par les organisations dans les réseaux auxquels elles participent* : il s'agit d'analyser ici l'inscription des associations dans des réseaux et des relations de pouvoir avec des acteurs de leur « environnement »⁷³. L'environnement des associations est constitué de nombreux acteurs que l'on peut classer ainsi :

- Les pouvoirs publics (l'État et ses services centraux et déconcentrés d'une part et les départements d'autre part) qui définissent des plans d'équipement, des priorités pour l'investissement public sur tel ou tel type de public présentant un handicap, et autorisent et financent les investissements nécessaires à la création de nouveaux équipements et à leur fonctionnement. L'Assurance Maladie participe également au financement des établissements pour les prestations relevant du « soin ». Ces différents acteurs participent également à la définition des « catégories » de handicap, en lien avec des experts médicaux, catégories qui sont utilisées pour définir les priorités d'action publique et fournissent, avec d'autres acteurs comme les CREAI, une information sur les « besoins » sur un territoire donné. Nous intégrerons dès que nous serons en mesure de le faire (compte tenu des informations qui sont à notre disposition pour l'instant) l'analyse des interprétations que les acteurs font du comportement de l'État (à travers des règles de droit sur le financement et les autorisations d'établissements ou à travers la définition de priorités d'action publique sur le secteur du handicap). Ayant concentré notre recherche sur les conceptions et les conduites de vie au sein des associations, nous ne disposons que de peu d'éléments pour apprécier la manière dont les représentants des pouvoirs publics, au niveau national comme local se représentent et émettent des jugements sur l'action des associations. L'analyse des relations entre autorités publiques locales et dirigeants d'association et de leur impact sur les relations de concurrence et la structuration des

⁷³ Pour une synthèse des approches sociologiques sur les rapports entre organisations et environnement, intégrant les remarques précédentes, se reporter à Davis G., « Firms and environments », in Smelser N.J., Swedberg R. (dir). (2005), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton – New York. Princeton University Press, p. 478-502.

marchés locaux du handicap fera précisément l'objet d'un prochain travail de recherche (projet piloté et financé par la Mire et la CNSA).

- Les écoles de formation qui forment les professionnels de l'éducation spécialisée et véhiculent des conceptions de la « bonne » prise en charge des personnes handicapées dans les établissements gérés par les associations. La disponibilité de ces professionnels (éducateurs spécialisés, chefs de service éducatifs, éducateurs spécialisés) sur le marché du travail peut avoir une influence sur les stratégies des associations.
- Les autres associations présentes dans le département, qui apparaît (ceci est une hypothèse) comme l'échelle territoriale dans laquelle peut se déployer une concurrence entre associations (concurrence pour des ressources financières, concurrence de légitimité auprès des pouvoirs publics ou des usagers). Ces associations peuvent être perçues comme des concurrences ou des alliées et l'observation de leur comportement est l'un des moyens par lesquels les associations définissent leurs choix de développement.
- Les usagers et leurs familles qui peuvent s'exprimer et agir à l'intérieur ou à l'extérieur des associations, en vue de formuler des « besoins » ou des jugements sur l'action des associations.

3/ Les mécanismes « institutionnels » qui conduisent les acteurs à considérer/interpréter certains comportements comme attendus ou convenables, l'origine et la connaissance de ces comportements pouvant être diverses : comportements des leaders ou des organisations avec lesquelles ils sont en relations, règles coercitives définies par les pouvoirs publics.

Nous suivrons donc l'idée selon laquelle les décisions relatives aux stratégies et aux structures sont issues à la fois des relations de pouvoir internes et externes aux associations et des interprétations que les acteurs font de la situation interne et externe à l'association. Ces trois mécanismes sont largement interdépendants, au point qu'il est parfois difficile de les isoler. On peut tout à fait considérer qu'un facteur est autant politique (relevant de rapports de pouvoirs) qu'institutionnel⁷⁴. Par exemple, la participation, pour un acteur associatif, à un collectif d'associations gestionnaires peut à la fois être un facteur de diffusion de « conduites » gestionnaires (qu'il s'agisse de la définition d'un mode de développement ou d'une structure organisationnelle) dans le sens de l'argument néo-institutionnaliste et un facteur de constitution ou de renforcement d'une identité de groupe face aux autres acteurs, dans le sens de l'argument des rapports de pouvoir.

Cette dernière remarque nous conduit à explorer la littérature néo-institutionnelle sur les transformations des organisations, déjà abordée dans les débats autour des travaux d'A. Chandler, et qui ont fait des organisations non lucratives l'un de leurs objets privilégiés.

2.3.3 La gestion des associations, un objet privilégié des travaux néo-institutionnalistes sur les « nonprofit organizations »

Comme nous l'avons évoqué plus haut, notre recherche repose sur l'idée, largement partagée en sciences sociales, qu'il ne suffit pas de dire que les comportements économiques et gestionnaires des acteurs sont mus par leurs intérêts pour en rendre compte. Encore faut-il

⁷⁴ Palmer D.A., Devereaux J.P., Zhou X., (1993), « Late adoption of the Muldivisional Form by large US Corporations : institutional, policital and economic accounts », *Administrative Science Quarterly*, 38, p. 100-131.

comprendre comment les acteurs en viennent à se représenter leur intérêt et le comportement censé convenir à cet intérêt. Pour cela, on peut faire l'hypothèse, avec un grand nombre d'auteurs se référant de près ou de loin au courant « néo-institutionnaliste », que les acteurs s'appuient sur des règles, des normes, des croyances établies qui « font institution », autrement dit qui servent de point de repère aux acteurs pour guider leur comportement.

L'intérêt de cette approche est donc de permettre de rendre compte des comportements économiques en mettant l'accent sur deux éléments déterminants : la prise en compte de ces points de repères cognitifs ou normatifs qui accordent de la légitimité à certains comportements par rapport à d'autres (en dehors de toute considération objective de maximisation de l'intérêt) et l'inscription des organisations dans un « *champ organisationnel* »⁷⁵ dans lequel les points de repères institutionnels sont valables⁷⁶. Dans un tel cadre d'analyse, on comprend que les recherches portent davantage sur la mise en évidence de la stabilité des comportements et de ce que les organisations ont en commun que sur la manière dont elles se distinguent les unes les autres. L'objet de recherche néo-institutionnaliste par excellence est donc l'analyse des processus de diffusion des comportements économiques et gestionnaires dans un champ organisationnel. Il s'agit de montrer comment les dynamiques institutionnelles influent les comportements des organisations faisant partie d'un même champ organisationnel. Ces dynamiques isomorphiques peuvent être de différents types : mimétique (les organisations, face à l'incertitude qui pèse sur leur environnement, adoptent les comportements des organisations qu'elles estiment avoir réussi dans le champ), normatif (les valeurs et les normes des professionnels du champ organisationnel contribuent à influencer les comportements des organisations) et coercitif (directement à travers l'adoption de règles prises par les pouvoirs publics qui s'imposent à l'ensemble d'un champ organisationnel ou indirectement à travers la mise en œuvre de comportements estimés attendus par les autres acteurs du champ). On comprend également pourquoi le secteur non lucratif (« *nonprofit organizations* ») est un objet privilégié de ce courant d'analyse, puisque dans ce secteur, la recherche du profit et de l'efficacité n'étant pas la priorité, d'autres facteurs entrent en jeu pour rendre compte du comportement des acteurs⁷⁷. On a vu que la prise en compte des conceptions ou représentations du « bon comportement » économique a également été mobilisée plus largement pour rendre compte des stratégies et des transformations organisationnelles des entreprises, tout en introduisant des déterminants sous estimés dans les premiers travaux néo-institutionnalistes comme les rapports de pouvoir.

De fait, les pionniers de ce courant sont eux-mêmes revenus sur leurs premiers travaux sur deux points essentiels. En premier lieu, en mettant trop l'accent sur la « puissance » des

⁷⁵ Le champ organisationnel est défini ainsi dans l'un des articles fondateurs de ce courant d'analyse : « par champ organisationnel (*organizational field*), on entend ces organisations qui, dans leur ensemble, constituent un domaine reconnu de la vie institutionnelle : les principaux fournisseurs/offreurs, les consommateurs de produit, les agences de régulation et les autres organisations qui produisent des services ou produits similaires. La vertu de cette unité d'analyse est qu'elle porte l'attention non seulement sur les firmes en concurrence ou sur les réseaux d'organisations qui interagissent mais sur la stabilité des acteurs pertinents », DiMaggio P., Powell W., (1983), « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational field », *American Sociological Review*, 48, 147-160. Une telle définition n'est pas éloignée de ce que l'on pourrait désigner comme un marché.

⁷⁶ La localisation des phénomènes institutionnels au niveau du champ organisationnel et non plus des organisations elles-mêmes est considérée comme l'une des différences essentielles entre l'ancien et le « nouvel » institutionnalisme, selon DiMaggio P.J., Powell W.W. Introduction. In DiMaggio P.J., Powell W.W., (1991) *The new Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.

⁷⁷ Chasse, J.D., (1995), « Nonprofit Organizations and the Institutional Approach », *Journal of Economic Issues*, XXIX, p. 525-533 et Powell W., Steinberg R., (2006), *The Nonprofit Sector : A research Handbook*. Second Edition. New Haven, Yale University Press.

cadres cognitifs, règles et croyances, bref des points de repères institutionnels sur le comportement des acteurs, nous perdons la possibilité d'expliquer cette puissance. Plus exactement, le raisonnement devient vite tautologique : les institutions sont légitimes parce qu'elles s'imposent aux acteurs ... mais elles s'imposent aux acteurs précisément parce qu'elles sont légitimes. Autrement dit, l'analyse ne doit pas se contenter de porter sur la diffusion des règles, elle doit aussi rendre compte de la genèse des « institutions » ou des « modèles institutionnels » et des processus concrets de leur adoption. En second lieu, mais très liée à cette première critique, l'analyse des processus isomorphiques fait de l'acteur un simple réceptacle des pressions institutionnelles et l'apparition de changements institutionnels ou de comportements déviants par rapport aux règles institutionnelles ne peuvent être expliquées par le cadre d'analyse néo-institutionnaliste⁷⁸.

Afin de dépasser ces apories, de nouveaux objets ont été analysés sous un prisme néo-institutionnaliste renouvelé, intégrant une réflexion sur les conditions concrètes de l'apparition de points de repères institutionnels et sur les capacités d'action des acteurs, au sein d'un environnement institutionnel relativement stable. L'un des prolongements du néo-institutionnalisme porte ainsi sur la genèse de nouvelles institutions ou règles institutionnelles, expliquée en partie par le travail institutionnel de quelques acteurs, dont l'identité sociale, les ressources et la position dans le champ organisationnel sont analysées, de même que leurs capacités à mobiliser un réseau plus ou moins étendu pour convaincre d'autres acteurs du bienfondé d'une idée, d'une pratique ou d'une cause⁷⁹.

L'analyse des comportements économiques et gestionnaires des *nonprofit organizations* (NPO) a elle-même fait l'objet de plusieurs approches. Une approche classique des processus de diffusion a porté par exemple sur l'adoption de comportements de mécénat des grandes firmes américaines auprès des NPO. L'analyse des réseaux d'entreprises, des liens entre les entreprises et les représentants des élites politiques et économiques locales et des compositions des conseils d'administrations des NPO (présence de chefs d'entreprise dans les CA) met en évidence des comportements mimétiques relatifs aux dons⁸⁰. Un premier prolongement de cette approche consiste à montrer que la présence de chefs d'entreprise dans les CA, dans la logique de cette stratégie de mécénat d'entreprise, contribue à diffuser des normes de gestion d'entreprise dans les organisations non lucratives, toujours dans le contexte américain⁸¹.

Les travaux néo-institutionnalistes les plus récents sur les NPO ont porté sur l'introduction de nouvelles stratégies, notamment celles consistant à générer des revenus et à rechercher l'efficience et de nouvelles pratiques organisationnelles (professionnalisation du management, spécialisation des fonctions de gestion, procédures comptables...). Certains ont pu analyser ces transformations (en particulier la recherche de différenciation des NPO les unes par rapport aux autres, plutôt que la recherche de mimétisme) comme des stratégies nouvelles

⁷⁸ Pour une revue de littérature sur la place de l'acteur et des institutions, Beckert J., (1999), « Agency, Entrepreneurs and Institutional Change. The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations », *Organization Studies*, 20 (5), p. 777-799.

⁷⁹ Notamment Suchman M.C., (1995), « Managing legitimacy : Strategy and institutional approaches », *Academy of Management Review*, 20, 571-610 ; Maguire S., Hardy C., Lawrence T., (2004), « Institutional entrepreneurship in emerging fields : HIV/Aids treatment advocacy in Canada », *Academy of Management Journal*, 47, 657-679 ; Lawrence T., Suddaby R., Leca B., (2009), *Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organisations*. Cambridge : Ambridge University Press.

⁸⁰ Galaskiewicz J., (1985), « Professional networks and the institutionalization of a single mindset », *American Sociological Review*, 50 (5), p. 639-658 et Galaskiewicz J., Burt R., (1991), « Interorganization contagion in Corporate Philanthropy », *Administrative Science Quarterly*, 36, p. 88-105.

⁸¹ Bory A., (2009), « Le monde des affaires à la tête du secteur non lucratif américain ? Un regard sociologique », *Entreprises et histoire*, n°56, p. 117-130.

face à une situation de concurrence pour l'accès aux ressources financières⁸². Cette piste de recherche est particulièrement intéressante à suivre puisqu'elle conduit à s'intéresser aux représentations que les acteurs se font de leur situation concurrentielle et à la manière de définir le comportement qui convient dans cette situation. Elle suppose à la fois de considérer que les acteurs peuvent faire des choix (choix de la différenciation par rapport à ceux qui sont identifiés comme concurrents pour l'accès aux ressources) mais que leur comportement est situé dans un environnement institutionnel (ils proposent une réponse jugée acceptable en interne comme en externe pour répondre à la situation de concurrence).

S'agissant plus précisément de l'adoption de conduites managériales dans les NPO, une récente étude conduite par W. Powell a mis en évidence le rôle essentiel de la professionnalisation des fonctions managériales pour rendre compte de ce qu'il appelle « la rationalisation organisationnelle »⁸³. Les indicateurs d'une telle rationalisation sont entre autre l'adoption d'une planification stratégique, le recours à des audits financiers indépendants, la mise en place d'un système d'information pour l'évaluation de programme, le recours à des consultants en organisation ou le développement d'activités productives permettant une génération de ressources. Ces différents comportements ont d'autant plus de chances de voir le jour dans une NPO que celle-ci est dirigée par des salariés, que ces dirigeants salariés sont formés au management et sont impliqués dans des organisations professionnelles. On retrouve ici l'interprétation de la diffusion des pratiques de management par un processus d'isomorphisme normatif à travers lequel les idées portées par les professionnels du management (idées elles-mêmes issues des écoles de management) circulent d'une organisation à une autre. Les analyses de cas réalisées dans le cadre de cette même étude fournissent une vue plus nuancée de ces processus⁸⁴. Elles montrent que, si des pressions à la rationalisation des organisations existent bien (dans le sens d'une recherche d'efficience en direction des financeurs et d'une concurrence entre NPO pour les ressources), les organisations nonprofit ne sont pas également exposées à ces nouvelles idées et pratiques. Le transfert de pratiques commerciales/managériales est médiatisé par plusieurs formes d'interaction et déterminé par des caractéristiques organisationnelles. Les études de cas restituent ces « rencontres » entre les idées et pratiques managériales dans plusieurs contextes singuliers, variant selon les acteurs qui font circuler ces idées : les consultants, par des administrateurs venus de l'entreprise, par des dirigeants formés au management... et selon le type de rencontre (plus ou moins durable, plus ou moins contrainte...). Des pressions internes comme des crises financières ou le souhait d'accroître les volumes d'activité peuvent également inciter les dirigeants à rechercher activement des moyens de changer et d'améliorer leur organisation. Enfin, la professionnalisation croissante de la main-d'œuvre du secteur nonprofit (elle-même développée principalement en réponse à des exigences externes) fait des dirigeants du nonprofit des chercheurs plus actifs et des consommateurs de nouvelles méthodes d'organisation. Ces études microsociologiques de type ethnographiques des processus d'institutionnalisation offrent des portraits d'organisation tout en flexibilité et en

⁸² Tuckman H.P., (1998), « Competition, commercialization and the évolution of nonprofit organizational structures », *Journal of Policy Analysis and Management*, 17 (2), p. 175-194 et surtout Barman E., (2002), « Asserting Difference : The Strategic Response of Nonprofit Organizations to Competition », *Social Forces*, 1191-1222.

⁸³ Powell W., Hwang H., (2009), « The Rationalization of Charity : The Influences of Professionalism in the Nonprofit Sector », *Administrative Science Quarterly*, 54, p. 268-298. Il s'agit d'une étude conduite auprès de 200 NPO de la région de la Baie de San Francisco, dans des secteurs (action sociale ou culture notamment) et de taille différents.

⁸⁴ Powell, W.W., Gammal, D.L. and Simard, C. (2005), « Close encounters: The circulation and Reception of Managerial Practices in the San Francisco Bay Area Nonprofit Community », In Czarniawska, B. and Sevón, G. (eds.) *Global Ideas. How Ideas, Objects and Practices travel in the Global Economy*, Copenhagen: Liber&Copenhagen Business School Press.

tension, mettant l'accent sur des dynamiques plus conflictuelles et laissant plus de place à l'interprétation que ne le font les études quantitatives longitudinales, qui font parfois apparaître les dynamiques isomorphiques comme inexorables. Ces études insistent sur les luttes internes autour des symboles qui procurent de la légitimité aux activités des organisations (les missions des origines, associées à des règles, des valeurs... et/ou les pratiques de management suggérées par les dirigeants salariés). Plus précisément, les modalités des « rencontres » varient selon plusieurs dimensions :

- L'identité du ou des acteurs qui introduisent les idées nouvelles sur la bonne conduite des associations gestionnaires : il peut s'agir d'un converti ou d'un disciple des principes et outils du management ou d'un consultant, aussi bien qu'un dirigeant bénévole ou salarié
- Le contexte dans lequel les idées et pratiques de management circulent : certaines circonstances ont une dimension plus coercitive que d'autres (par exemple l'engagement d'un consultant comme condition d'un soutien financier). Dans d'autres circonstances la circulation passe davantage par les associations professionnelles, les organismes de formation ou la presse professionnelle qui diffusent les idées et leur confèrent une légitimité
- L'objet lui-même (qui fait l'objet de cette circulation) : le degré de codification attendu et les possibilités d'adaptation à des pratiques existantes peut rendre un nouvel outil de management plus ou moins accessible aux acteurs des NPO
- La nature temporelle et concrète du contact : les rencontres qui sont des événements ponctuels ont moins d'impact que les échanges durables et répétés. Les contacts avec les auteurs des outils/idées ou avec leurs disciples sont des expositions plus frappantes et directes que l'exposition à travers les consultants qui ont déjà traduit l'idée.
- La mission de l'organisation : elle fournit le filtre par lequel les pratiques nouvelles sont appréciées/évaluées. Par exemple, une association de bénévoles pourra résister au développement d'une organisation formelle car cela irait à l'encontre de sa culture égalitaire mais acceptera un audit financier indépendant annuel pour obtenir des fonds. Une organisation dépendante d'une fondation pour ses ressources financières sera davantage sous la pression de mettre en place des outils d'évaluation des résultats qu'une organisation qui s'appuie seulement sur les dons de ses adhérents ou du public.

Les études de cas montrent que ces dimensions se combinent pour dessiner différentes configurations de réception et de résistance aux pratiques managériales par les organisations nonprofit.

Dans le contexte français, quelques études de cas ont analysé les transformations organisationnelles des organisations humanitaires et l'introduction de pratiques managériales dans une perspective historique qui ne vise pas explicitement à identifier les conditions et processus d'adoption et de circulation de ces idées et pratiques⁸⁵.

C'est à partir de cette perspective néo-institutionnaliste renouvelée, que nous souhaitons mettre en évidence les processus d'apprentissage à l'œuvre autour des idées et pratiques relativement nouvelles de conduite des associations gestionnaires dans le secteur du handicap. Ces apprentissages passent par des acteurs spécifiques, dont il faudra restituer les identités sociales et les positions qu'ils occupent dans et en dehors des associations, par la circulation des idées et des règles entre organisations du secteur mais aussi par des débats internes, des expérimentations ou des échecs. C'est à partir de ces processus que peut se constituer un

⁸⁵ Brodriez A., (2009), « Gérer sa croissance : le cas des associations de solidarité et humanitaires depuis les années 1940 », *Entreprises et histoire*, n°56, p. 73-84.

ensemble de points de repères pour les acteurs des différentes organisations du secteur du handicap.

2.4. Hypothèses et opérationnalisation de la recherche

Nous précisons ici la manière dont la recherche a été opérationnalisée, d'abord en montrant comment nous avons pu saisir empiriquement l'évolution des manières de conduite les associations gestionnaires puis en formulant les hypothèses qui ont guidé le travail interprétatif. Les trois hypothèses ci-dessous n'ont pas vocation à être « testées », comme l'on pourrait le faire dans le cadre d'une enquête quantitative. Elles ont plutôt le statut de repères pour l'investigation empirique et l'analyse. Elles sont interreliées les unes aux autres et la présentation ci-dessous, qui les distingue pour mieux les expliciter, n'implique pas que ces hypothèses fassent chacune l'objet d'un traitement spécifique dans les études de cas. Empiriquement, les règles et croyances liées aux missions et aux conditions d'apparition des associations, les rapports de pouvoir internes et la manière dont les « pressions » de l'environnement » ou les comportements des autres acteurs du secteur sont interprétées interviennent de manière concomitante, ce que montreront les récits stylisés des transformations des conduites des associations gestionnaires dans les parties suivantes.

2.4.1 *Objectiver les modes de conduite des associations gestionnaires*

L'analyse de la genèse d'un modèle institutionnel de conduite des associations gestionnaires, tel qu'il a été défini à partir des trois composantes ci-dessus, à partir de deux études de cas, suppose de spécifier la manière dont ont évolué dans le temps :

- Le rapport au gain et aux activités économiques des associations

Il s'agira ici d'explicitier, à différents moments de l'histoire des associations, le contenu de la « conception de contrôle » dominant parmi les acteurs de l'association (bénévoles comme salariés). Ces conceptions, comme on l'a vu chez N. Fligstein, désignent une vision du monde qui guide l'interprétation des problèmes auxquels est confrontée l'association et elle engage des savoirs et des jugements sur ce qu'est la bonne conduite pour l'association. Ces conceptions de contrôle seront explicitées à partir de quelques manifestations concrètes :

- On identifiera en premier lieu les modes de développements jugés pertinents pour l'association (notamment autour des débats sur l'engagement dans des activités productives comme les CAT). En d'autres termes, nous analyserons comment évoluent les stratégies et leur mode de définition. Les stratégies seront appréhendées à la fois par leur contenu (évolution dans le temps des publics accueillis et du type de structures gérées, modalités de couverture d'un territoire jugé « approprié » par les dirigeants, types d'alliances avec les pouvoirs publics et avec d'autres acteurs externes) et par les efforts déployés pour les formuler (que cette formulation soit implicite ou explicite). Parmi ces efforts, on peut penser à la recherche ou à la production d'information sur les « besoins », sur les actions des autres associations et sur celles des pouvoirs publics locaux ou centraux. Nous analyserons ces stratégies en les considérant comme les actions jugées appropriées pour l'association, en lien avec les conduites de vie qui ont présidé à sa création.

- Nous analyserons en second lieu les processus de rationalisation interne aux associations visant à dégager des « gains de productivité » ou à « valoriser ou générer des ressources propres » : création de SCI, redéploiement des effectifs, mutualisation de moyens etc...

- La formalisation et la professionnalisation des fonctions de gestion

Cette dimension sera appréhendée essentiellement à partir de l'évolution des structures organisationnelles de l'association et de la manière dont elles sont mises en œuvre concrètement à travers les organigrammes et les *moyens de contrôle internes* existant entre les différents acteurs de l'association. Par moyen de contrôle, on entend à la fois les règles de fonctionnement des conseils d'administration ou des lieux plus informels de décision (règles de présence de tel ou tel acteur, règles de répartition des rôles, règles d'organisation du travail des dirigeants bénévoles) ; les règles de délégation de pouvoir entre président et directeur général, les règles de délégation de pouvoir entre le directeur général et les directeurs d'établissements ; les outils de gestion élaborés pour contrôler différents aspects du fonctionnement de l'association (recrutement et qualification des cadres, contrôle de gestion, contrôle de la qualité) et leurs usages (qui les élabore, qui les mobilise). L'ensemble de ces règles et usages comportent un caractère formel et/ou informel qu'il faudra prendre en compte afin d'identifier les sources de pouvoir des différents acteurs des associations. L'analyse de la nature et des usages de ces moyens de contrôle, à côté de celle des organigrammes (qui ne sont d'ailleurs pas toujours formalisés), permet de prendre en compte non seulement le comportement des dirigeants salariés, mais également celui des dirigeants bénévoles qui sont censés être les garants du projet de l'association et donc orienter les interprétations qui sont formulées sur les problèmes rencontrés par l'association (dans sa façon de répondre aux « besoins » des usagers potentiels). Lorsque des débats ont lieu sur les choix organisationnels concernant le siège (par exemple sur le profil du recrutement du directeur général ou sur la division en unités fonctionnelles), ils seront restitués. On s'intéressera également aux profils socio-professionnels des dirigeants salariés occupant des fonctions de management dans les associations, à leurs processus de recrutement et aux réseaux qu'ils peuvent mobiliser dans et en dehors des associations.

- Les rapports avec les pouvoirs publics

Les stratégies à adopter à l'égard des autorités de financement et de contrôle (les services centraux et déconcentrés du Ministère de la Santé et des Affaires Sociales, le conseil général) et leur concrétisation (par des conventions, des accords plus ou moins formels) seront décrites. Ces stratégies peuvent varier dans le temps et selon les associations en fonction de la nature des interlocuteurs considérés comme légitimes (le niveau national, le niveau local, l'État ou les collectivités territoriales), en fonction de la nature individuelle (initiative d'une association isolée) ou collective (collectif associatif) des stratégies ou de la stratégie et en fonction du contenu des relations avec les autorités publiques (conflits, alliances, coexistence pacifique...). Plus largement, il s'agit d'analyser la manière dont l'action des pouvoirs publics au niveau national (les nouveaux textes de loi, les circulaires, les priorités de financement dans les plans d'équipement) ou local, est interprétée par les acteurs des associations.

Les évolutions, le plus souvent concomitantes, de ces différentes composantes de la manière de conduire une association étant mises en évidence, nous nous appuierons sur quelques hypothèses pour en fournir une interprétation.

2.4.2 Les hypothèses : conduites de vie, rapports de pouvoir et interprétation de l'environnement

L'analyse des processus d'apprentissage ayant rendu possible l'évolution des règles de conduite des associations gestionnaires, sera guidée par les trois hypothèses suivantes qui désignent des phénomènes largement interdépendants.

- La première hypothèse peut être formulée ainsi : *« les conduites de vie présentes aux origines de la création des associations influencent les processus de définition et de mise en œuvre des règles de conduite jugées appropriées pour les dirigeants (salariés ou bénévoles) des grandes associations gestionnaires »*

Les « conduites de vie » seront explicitées en revenant à la genèse et au contenu de la vocation associative (conditions historiques de création de l'association) et aux identités sociales des porteurs de cette vocation associative, et à leur réseau social. Nous analyserons la manière dont ces conduites de vie définissent des comportements appropriés ou non pour l'association et comment des aménagements s'opèrent au fil du temps, autrement dit comment l'action des associations se « désencastre » de ses ancrages originaux, qu'il s'agisse des objectifs fixés de l'association, de son identité sociale ou de ses réseaux sociaux. Nous serons ici particulièrement attentifs aux moments de tensions ou de « bifurcation » entre les conduites de vie originelles et les choix de stratégie ou de structure.

- Selon la seconde hypothèse, *« les règles de conduite de l'association gestionnaire jugées appropriées dépendent des rapports de pouvoir internes aux associations qui placent en situation de décisions des acteurs caractérisés par certaines « conduites de vie » et donc enclins à portées des stratégies spécifiques »*

Les rapports de pouvoir à l'intérieur de l'association seront appréhendés par l'identification des lieux et des acteurs (identité sociale, notamment profil professionnel, rapport à la vocation associative) qui prennent les décisions stratégiques (projets de long terme, investissement, recrutement des cadres, définition du contenu et des usages des dispositifs de contrôle). Nous analyserons les ressources dont ils disposent au sein de l'organisation pour faire valoir leur conception de la « bonne pratique » organisationnelle, notamment les réseaux d'alliance qu'ils nouent avec des acteurs internes et externes.

- Selon la troisième hypothèse, *« l'observation et l'interprétation de leur environnement - c'est-à-dire essentiellement les actions des autres associations sur leur secteur et le comportement des pouvoirs publics - par les acteurs au pouvoir dans les associations influencent sur les règles de conduite de l'association gestionnaire »*.

Cette hypothèse nous conduit à décrire et analyser les « moyens de contrôle externes », qui sont les démarches déployées (dont il s'agira d'explicitier la nature et l'intensité) pour observer le marché (analyse des besoins), mais aussi le comportement des autres associations (concurrence de légitimité dans un contexte de dépendance à l'égard des ressources publiques) et le comportement de l'État et plus largement des « tutelles » par les acteurs au pouvoir dans les associations. Ces démarches sont autant de moyens d'acquérir des informations nécessaires à l'élaboration des stratégies, informations qui seront interprétées au prisme des conduites de vie et des rapports de pouvoir internes.

Nous serons ici particulièrement attentifs à la manière dont les acteurs des associations parviennent à intégrer la concurrence dans leur raisonnement stratégique et à la manière dont

ils contribuent ainsi à la construire. Nous reprenons la définition de la concurrence fournie par G. Simmel⁸⁶, pour qui cette dernière est une forme particulière de conflit. Plus précisément, c'est une lutte indirecte, dans la mesure où l'activité concurrentielle met en jeu les efforts parallèles des deux parties en vue d'un même enjeu. En d'autres termes, les parties en présence sont en lutte indirecte, dans la mesure où elles ne cherchent pas à se nuire directement. La concurrence se différencie donc d'un conflit ordinaire. D'une part, le prix de la victoire est extérieur au combat (il n'appartient à aucun des deux partis : il est indépendant du résultat de la lutte). D'autre part, vaincre l'adversaire dans une relation de concurrence n'est qu'une étape, une condition nécessaire mais certainement pas suffisante. En ce sens la concurrence n'est qu'un moyen ; elle n'a pas de fin en elle-même. *La lutte dans la concurrence, quelle que soit sa forme, ne se tourne pas contre l'adversaire, mais vers le but commun.* Une relation de concurrence n'est cependant qu'un cas particulier de conflit ; elle en conserve donc la propriété essentielle. Selon G. Simmel, le conflit produit une socialisation ou crée une « valeur sociale objective »⁸⁷. Pour qu'il y ait création de cette « valeur sociale objective », il faut que les ennemis qui se combattent s'entendent sur l'extension du conflit ; il faut que le conflit entre en relation avec une norme commune qui unit les belligérants. De la même manière, une relation de concurrence se traduit par la création de lien social⁸⁸. Cependant le lien ne concerne pas les protagonistes, qui « œuvrent en parallèle » mais une tierce personne et chaque concurrent. *« Il y a cet immense effet de socialisation : [la concurrence] oblige le concurrent, qui voit qu'il a un rival, à aller au-devant et à se rapprocher de celui qu'on cherche à séduire, à se lier à lui, à étudier ses forces et ses faiblesses et à s'y adapter, à chercher toutes les passerelles qui pourraient relier sa propre personne et son propre travail au sien »*⁸⁹. L'intérêt de cette approche de la concurrence est notamment de ne pas opposer concurrence et coopération. Elle exige au contraire de prendre en compte les phénomènes de coopération entre les acteurs qui gravitent autour de la relation de concurrence. Plus encore, nous pouvons supposer que cette construction implique l'apparition et l'émergence de phénomènes de coopération et de coordination se traduisant par exemple par la formation d'alliances locales et de stratégies coopératives entre les différents opérateurs. C'est alors la construction même de la concurrence qui est à l'origine de phénomènes coopératifs entre les différentes associations. Par ailleurs, cette approche de la concurrence fournit un premier cadre explicatif de l'apparition et de la structuration du secteur de l'enfance inadaptée, « valeur sociale objective » créée par la façon dont les relations de concurrence entre les acteurs vont se stabiliser.

Cette approche de la concurrence sera combinée avec l'hypothèse de H. White⁹⁰, pour qui les producteurs ignorent l'état de la demande et s'observent entre eux pour diminuer l'incertitude qui pèse sur le marché.

Les parties suivantes visent à restituer les analyses de la genèse d'un modèle institutionnel de l'association gestionnaire à partir de récits stylisés. Nous avons identifié pour chaque

⁸⁶ Simmel G., (1999), *Sociologie, étude des formes de la socialisation*, Paris : PUF.

⁸⁷ « On s'unit pour se combattre, et on se combat en se soumettant à des règles reconnues des deux côtés », *Ibidem*.

⁸⁸ « Dans la mesure où la cible visée par la concurrence des parties à l'intérieur d'une société consiste en général à disposer en sa faveur une ou de nombreuses tierces personnes, elle oblige les deux parties concurrentes à se rapprocher de ces tiers », *Idem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ White H.C., (1981), « Where do Markets Come From ? », *American Journal of Sociology*, vol. 87, n°3, pp. 517-548.

association des périodes durant lesquelles domine un ensemble de règles de conduite de l'association et caractérisons à la fois ces règles et les processus qui ont conduit à leur mobilisation dans les pratiques. Chacun de ces récits s'appuie sur la sélection de quelques faits saillants (des tournants, des moments de crise) qui donnent à voir les processus à l'œuvre plutôt que sur la restitution intégrale des événements qui ont animé l'histoire des associations. Les monographies qui figurent en annexe fournissent davantage de détails mais ont également été rédigées dans l'optique de restituer la genèse d'un modèle institutionnel.

3. Genèse des associations : croyances, structure sociale et principes éthiques

La forme associative, configuration organisationnelle spécifique, est généralement présentée comme antinomique avec une démarche gestionnaire qui consisterait à définir et à mettre en œuvre des stratégies en leur sein ou comme une alternative hybride entre la forme « marché » et la forme « État » (voir *supra*, première partie). Alors que la première conception repose sur la mise en avant des valeurs et du « projet associatif » de ces formes, dégageant ainsi ces dernières des considérations économiques et gestionnaires, la seconde conception peine à caractériser positivement l'attitude face au travail et au gain des membres des associations, les motivations et actions de ceux-ci étant réduits à une hybridation locale de formes marchandes et non-marchandes, économiques et non-économiques.

L'objectif de cette partie consiste au contraire à mettre en avant un lien de causalité entre les principes éthiques et militants caractéristiques de deux associations (l'OVE et l'ADAPEI) au sein de la région Rhône-Alpes d'une part et l'attitude par rapport au gain et au travail de leurs membres d'autre part. De la sorte, nous nous dégageons à la fois de la première conception de l'action associative conçue comme la simple mise en tension de valeurs associatives dégagées de toute notion de profit et de leur mise en œuvre « gestionnaire » et de la seconde conception pour caractériser positivement l'attitude respective des membres des associations face au travail et au gain. De manière générale, il s'agit donc d'articuler conception de l'action militante d'une part et rapport aux activités économiques d'autre part. Non seulement les croyances des membres des deux associations ne se recoupent pas, mais elles se traduisent dès les origines par des choix stratégiques forts.

Pour ce faire, nous reprendrons une partie de l'économie générale de l'argumentation de M. Weber⁹¹. Si l'on reprend la classification établie par J-P. Grossein⁹², trois séries de textes constituent le corpus de la « thèse » weberienne. La première série rassemble les deux études parues en 1904 et 1905, apparaissant en tête du recueil dans lequel M. Weber a rassemblé ses écrits consacrés à la sociologie des religions juste avant sa mort⁹³ et qui ont été réunies par M. Weber sous le titre de *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*⁹⁴. La seconde série de textes porte sur les sectes protestantes américaines. La troisième et dernière série rassemble les articles polémiques écrits entre 1907-1910, en réponse notamment aux critiques historiennes de l'œuvre de M. Weber. La thèse soutenue dans *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme* est bien connue : il s'agit de démontrer une affinité entre le développement de la Réforme et celui du capitalisme. M. Weber explore le lien entre une doctrine religieuse

⁹¹ Weber M., (1996) *Sociologie des religions*, Paris, Gallimard et Weber M., (2003), *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Tel, Paris : Gallimard.

⁹² Grossein J.-P., « Présentation », dans Weber M., (1996), *Sociologie des religions*, Paris : Gallimard, pp. 51-131 et Grossein J.-P., « Introduction », dans Weber M., (2003), *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Tel, Paris : Gallimard.

⁹³ Ouvrage en trois tomes qui regroupe :

- Un premier tome rassemblant un Avant-propos, L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme, Les sectes protestantes et l'esprit du capitalisme, L'éthique économique des religions mondiales avec notamment Confucianisme et Taoïsme
- Un deuxième tome rassemblant la deuxième partie de l'éthique économique des religions mondiales, avec notamment Hindouisme et Bouddhisme
- Un troisième tome rassemblant la troisième partie de l'éthique économique des religions mondiales, avec notamment Le judaïsme antique

⁹⁴ Weber M., (2003), *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Tel, Paris : Gallimard.

(une théologie) et une conduite de vie spécifique (une éthique économique spécifique). La deuxième série correspond au texte de M. Weber sur les sectes protestantes, la rédaction de celui-ci s'intercalant entre les deux études. Cette étude met en jeu une profonde inflexion de la problématique développée dans la première série de textes, dans la mesure où l'auteur étudie alors le lien entre une *organisation* religieuse et une éthique économique (en quoi une organisation peut-elle inculquer une éthique économique) ? Le texte portant sur les sectes protestantes peut ainsi être conçu comme le complément de *l'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, au sens où il y déploie une ligne argumentative alternative et complémentaire⁹⁵.

À cette première étape de la réflexion de M. Weber se greffent peu à peu des inflexions, des évolutions, un élargissement général du propos. La première inflexion correspond à un élargissement de son programme de la comparaison au confucianisme, à l'Hindouisme, au bouddhisme, à l'Islam et au Judaïsme. La problématique ne change pas fondamentalement : il s'agit encore d'expliquer le lien entre doctrine religieuse et éthique économique. La seconde inflexion rajoute une entrée aux deux problématiques⁹⁶ : l'analyse du lien causal entre des phénomènes de domination et une éthique économique ou comment des phénomènes de domination peuvent-ils produire une éthique économique ?

Pour notre propos, nous nous fonderons exclusivement sur l'argument princeps de la première série de textes et sur l'argumentation fondée sur la dernière inflexion de la problématique de M. Weber (analyse du lien causal entre doctrine religieuse et éthique économique : analyse du lien causal entre phénomènes de domination et éthique économique). Nous laissons donc explicitement de côté l'analyse du lien causal entre organisation religieuse et éthique économique. Il convient tout d'abord de synthétiser notre point de départ : l'économie générale de *l'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Les conduites de vie (éthique économique) sont l'objet du texte, c'est-à-dire une certaine attitude par rapport au travail et au gain (« *Il s'agissait d'analyser une composante déterminée, constitutive du style de vie qui se tint près du berceau du capitalisme moderne, à la construction duquel elle a –avec de nombreuses autres forces- contribué*⁹⁷ » ; « *L'histoire de la conduite de vie moderne dans sa signification pratique pour l'économie*⁹⁸ ». Comme le soutient J-P. Grossein, l'objet de l'étude est donc une conduite de vie spécifique : le « *type d'humanité ordonné à la profession-vocation*⁹⁹ ».

Selon le premier argument de la première série de textes, M. Weber montre que les croyances religieuses déterminent l'éthos économique spécifique (les conduites de vie) de la population qu'il étudie¹⁰⁰. La doctrine de la grâce de Calvin (dieu a déterminé dès l'origine du monde ceux qui sont élus/graciés et ceux qui sont damnés) ne conduit pas les calvinistes à être fatalistes. Au contraire, elle leur fait chercher le signe de leur élection. Or le calvinisme a écarté la possibilité d'atténuer l'angoisse par des moyens magiques ou sacramentels (comme la confession) ; il faut donc que les calvinistes trouvent le signe de leur élection dans le

⁹⁵ Cette deuxième série résout par ailleurs les problèmes induits par la présentation habituellement tronquée de M. Weber. La question de savoir si la thèse développée est idéaliste ou matérialiste (savoir s'il a voulu remplacer une interprétation causale unilatéralement matérialiste de l'histoire par une interprétation spiritualiste/idéaliste) ne se pose pas : les deux sont possibles.

⁹⁶ Le lien causal entre une doctrine religieuse et une éthique économique, le lien causal entre une structure sociale et une éthique économique.

⁹⁷ *Ibidem.* p 372

⁹⁸ *Ibid.* p 444

⁹⁹ *Ibid.* p 379

¹⁰⁰ Weber M., (2003), *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Tel, Paris : Gallimard.

monde. Ce n'est que dans le monde que les puritains peuvent trouver signe de leur élection. *« En reconnaissant que l'ordre de Dieu n'est pas l'ordre du monde, [l'idée de prédestination] rend impossible a priori toute certitude sur le plan personnel, mais, dans le même temps, elle introduit une dynamique : s'il n'y aucune certitude de Salut par les bonnes œuvres, les œuvres, si elles sont la confirmation de la foi de celui qui les accomplit, sont alors des signes d'espérance¹⁰¹ »*. Le point nodal qui explique que les puritains calvinistes cherchent des signes de leur élection dans le monde n'est cependant pas la doctrine de la grâce. En effet, M. Weber constate qu'une même logique ascétique peut résulter de fondements dogmatiques différents (piétisme, méthodisme, anabaptisme) qui n'adoptent pas forcément la doctrine de la prédestination. C'est à la notion de confirmation que M. Weber attribue un rôle décisif dans la systématisation éthique de la conduite de vie. *« Ce qui anime le puritain dans la conduite de vie de son existence, ce qui le pousse à s'investir dans le monde de manière méthodique, c'est qu'il cherche la confirmation renouvelée de la grâce, au travers de son activité laborieuse¹⁰² »*.

En ce qui concerne la dernière inflexion de la problématique de l'auteur, M. Weber s'intéresse particulièrement à certaines couches ou classes sociales qui ont porté, influencé, modelé cette éthique. Il s'intéresse donc aux groupes sociaux porteurs d'une religion qui contribuent à produire une éthique économique en suivant plusieurs niveaux d'analyse. Si les prophètes naissent dans les couches dominantes, leur parole n'y trouve aucun écho ; celle-ci n'est efficace qu'à l'intérieur des couches dominées (premier niveau d'analyse). M. Weber s'intéresse ensuite aux « *fonctions* » individuelles (chevaliers, paysans, lettrés, marchands, prêtres, prophètes) pour comparer la façon dont celles-ci portent, modèlent et façonnent une éthique économique (la prophétie de mission, au contraire de la prophétie contemplative qu'il étudie dans le premier niveau, pousse à l'action dans le monde). Enfin, M. Weber s'intéresse au lien entre une religiosité de virtuose (groupements qui n'accueillent que des personnes qualifiées religieusement) et une religiosité de masse.

Nous reprenons donc l'économie générale de cette argumentation ciblée : il s'agit de comprendre causalement par quelles médiations les croyances sont en mesure de produire des incitations pratiques à l'action (comment des croyances peuvent-elles produire un ethos économique particulier) et de comprendre causalement comment certains groupes sociaux déterminés « portent », « soutiennent », produisent ces mêmes incitations. Concrètement, comment les croyances originelles des membres des deux associations sont-elles en mesure de produire une attitude face au gain et au travail, c'est-à-dire un rapport aux activités économiques spécifique ? Comment l'appartenance des membres des associations à une « couche sociale » spécifique est-elle en mesure de produire une attitude face au travail et au gain ?

L'intérêt de ce retour aux origines est double : d'une part, nous montrerons la stabilité des conduites de vie des membres des deux associations sur une période longue, d'autre part nous montrerons que celles-ci se caractérisent par une plasticité « encadrée » qui leur permet de s'adapter aux changements de l'environnement.

L'objet de cette partie est donc l'étude du lien de causalité entre les croyances « originelles » des membres des associations et leurs conduites de vie spécifiques (en particulier, le rapport aux activités économiques) à chaque organisation d'une part et l'étude du lien de causalité entre une couche sociale spécifique et leur conduite de vie spécifique :

¹⁰¹ *Ibidem*, introduction, XLVIII

¹⁰² François P., (2008), *Sociologie des marchés*, Paris : Armand Colin, p.139

- comment caractériser les croyances des membres des deux associations¹⁰³ ? Comment caractériser leur « structure sociale » ?
- comment ces croyances et comment cette « structure sociale » se traduisent-elles dans le rapport aux activités économiques des membres des deux associations, et plus généralement dans des conduites de vie spécifiques ?
- Les rapports aux activités économiques et les conduites de vie sont-ils différenciés ; évoluent-ils dans la même direction ?

Trois principes méthodologiques guideront cette partie.

D'une part, nous souhaitons reconstruire les systèmes de croyances et de représentation de façon historique et contextualisée ; d'autre part nous appréhenderons ceux-ci en pratique. Précisons le statut méthodologique de ces deux hypothèses. L'interprétation historique de la constitution des croyances et des représentations du monde doit être clairement séparée d'une conception évolutionniste et/ou fonctionnaliste de l'histoire des deux associations. Nous suivons ainsi l'analyse développée par C. Colliot-Thélène lorsqu'elle s'intéresse au développement de « la rationalisation occidentale¹⁰⁴ », ainsi que du principe méthodologique dont se réclame É. Durkheim¹⁰⁵ : il convient de distinguer les conditions d'invention d'une forme sociale et les conditions de sa diffusion (voir *supra*). Deux conséquences émergent donc. En premier lieu, ce n'est pas dans l'utilité d'un phénomène que l'on peut trouver la cause de l'existence d'un phénomène. En d'autres termes, ce n'est pas parce que les croyances des membres des deux associations leur sont utiles que cela explique directement l'apparition de leur rapport spécifique aux activités économiques. En second lieu, une conséquence connexe se dégage : ce n'est pas dans la question du « sens » du monde qu'il faut chercher « *le point de départ de l'intelligibilité historique*¹⁰⁶ ». D'une part, nous reprenons l'argumentation de M. Weber qui explore le lien causal entre des phénomènes de domination et une éthique économique. Conséquence immédiate de cette ligne argumentatrice, la nécessité de la question du « sens » n'est pas un invariant de la condition humaine : elle ne surgit que dans certaines couches sociales, dans des conditions historiques déterminées (il n'est donc pas question de surinvestir une conception spiritualiste de l'histoire). D'autre part et surtout, le centre des analyses réside dans les pratiques économiques concrètes déployées, soutenues par les acteurs.

Enfin, cette partie est bornée chronologiquement sur une période qui couvre la naissance des deux associations (1945) jusqu'au milieu des années 1970. Le fin du bornage se justifie, nous le verrons, par le basculement des deux associations dans une logique qui se déconnecte de

¹⁰³ Précisons que notre raisonnement concernant la première « branche explicative » centrée sur les représentations repose sur une analogie : les croyances dont il est question au sein de notre cas d'étude ne sont pas directement religieuses. Il ne sera donc pas question de doctrine de la grâce et de doctrine de la confirmation ; de la même façon la nature des biens de salut n'est pas un élément fondamental du rapport de causalité. Nous souhaitons simplement reprendre et utiliser l'argumentation générale webérienne qui lie causalement croyance et incitations pratiques à l'action.

¹⁰⁴ Coliot-Thelene C., (2001), *Etudes Wébériennes. Rationalité, histoire, droit*, PUF

¹⁰⁵ Chazel F., La Place de la fonction dans l'explication : la part d'innovation de l'argument durkheimien, Cuin C-H. (dir.), (1997), *Durkheim d'un siècle à l'autre : lectures actuelles des « Règles de la méthode sociologique »*, Paris : PUF, 294 p.

¹⁰⁶ Coliot-Thelene C., (2001), *Etudes Wébériennes. Rationalité, histoire, droit*, Paris : PUF, p.17

celle des origines. Il s'agit ici de saisir les points saillants des études de cas, révélateurs des liens de causalité que nous souhaitons reconstruire et analyser.

Comment caractériser les croyances des membres des deux associations ? Comment caractériser leur rapport au monde ? Dans un premier temps, nous allons caractériser les croyances et la structure sociale des membres des deux associations. Ensuite, nous montrerons comment celles-ci produisent un type de rapport au gain et au travail (des conduites de vie, un éthos économique) spécifique.

3.1. L'ADAPEI : une éthique consubstantielle

La naissance de l'Adapei est la reformulation par un militant du catholicisme social d'un projet d'une modeste amicale de parents.

En février 1948, trois parents du centre Seguin sont envoyés par le médecin du centre, le docteur Kohler solliciter un avocat, maître Perret-Gayet, lui-même père d'un enfant handicapé. L'idée de ce groupe consiste à monter une petite association autour du seul centre lyonnais accueillant des enfants déficients. Pour ces parents, il ne s'agit pas de créer un mouvement familial cherchant à favoriser la création de nouveaux instituts : l'association se destine davantage à ressembler à une « petite amicale » où chacun pourra partager sa peine et échanger autour de ses préoccupations communes. Les parents du centre Seguin consultent M. Perret-Gayet, pour qu'il les aide à donner une forme juridique à leur groupement ; celui-ci rédige et dépose en préfecture, les statuts de la future Adapei du Rhône (1948).

Dès l'origine de l'association, le système de représentation des membres de l'association repose sur un phénomène consubstantiel (qui est un par la substance: la consubstantialité fait référence à l'unité et à l'identité de la substance). Ce phénomène repose sur deux logiques (la première individuelle et la seconde collective) substantiellement distinctes et unes : l'une et l'autre ont la même nature. La logique individuelle mise en œuvre fait référence à l'engagement militant du fondateur de l'association, M. Perret Gayet. La logique collective fait quant à elle référence aux membres adhérents et aux salariés de l'association. Ces deux logiques partagent les mêmes caractéristiques (une même vision du monde inspirée du catholicisme social), une même conception du monde (la communauté de souffrance) et une essence, représentée par la qualité d'être parent d'enfant handicapé.

3.1.1 *L'influence du catholicisme social*

L'influence du catholicisme social est prégnant lors de la formation de l'ADAPEI ; ses marques sont décelables tant en ce qui concerne la trajectoire individuelle du fondateur de l'ADAPEI qu'en ce qui concerne les trajectoires des membres de l'association.

M. Perret-Gayet est né dans l'Ain en 1916. Il est le dernier d'une famille catholique de cinq enfants et fils d'un médecin interne des hôpitaux de Lyon. Ce dernier effectue sa scolarité dans des établissements catholiques d'abord au collège des minimes de Lyon (maison salésienne) puis dans un collège mariste, il entre ensuite en noviciat et scolasticat chez ces mêmes Maristes. Cependant, il se détourne du scolasticat et s'inscrit en 1937, en première année de droit à Lyon. Il obtient sa licence en 1939 et intègre le Barreau la même année.

L'année suivante, il se marie à Melle Gayet avec qui il aura 3 enfants entre 1941 et 1948. Leur second bébé né durant la guerre en 1942 s'avère souffrir de déficience auditive.

M. Perret-Gayet est ainsi un catholique pratiquant, militant aux Jeunesses étudiantes Chrétiennes (JEC). Il participe notamment aux compagnons de France ainsi « qu'aux équipes sociales » de Robert Garric¹⁰⁷, auxquelles il adhère dès sa première année de droit. Il s'agit pour M. Perret-Gayet de mettre en relation des étudiants « *c'est-à-dire des gens évolués sur le plan intellectuel* » en rapport avec « *des gens du peuple* ». Cette conception à la fois paternaliste et socialement clivée de l'action sociale, caractéristique du catholicisme sociale est littéralement transposée à la jeune association de parents :

« P-G : Un des premiers c'était de Chalendar qui était tout de même ingénieur. Il était donc relativement évolué par rapport aux membres de mon conseil d'administration. »

E : Il y avait une grande différence entre vous qui étiez avocat, lui qui était ingénieur et le reste des parents...

P-G : Oh c'était le bon peuple... » [Perret-Gayet, président-fondateur]

Les membres de l'association souscrivent en effet à cette même conception. La logique collective relève alors de ce même registre. La solidarité se manifeste par exemple dans l'accès gratuit aux colonies de vacances pour certaines familles ou à la prise en charge des frais d'hébergement pour les « cas sociaux » identifiés par les bénévoles. Des dons privés, comme ceux du Lion's Club sont ainsi destinés à ces familles. Les représentants des parents administrateurs (membres de la commission d'action familiale et membres des comités de gestion des centres) décident des familles pouvant bénéficier d'une telle aide. Les informations dont nous disposons sur les profils socio-professionnels des membres du conseil d'administration sont très succinctes, éparpillées et partielles, mais elles mettent en évidence quelques caractéristiques des bénévoles les plus actifs de l'association. Nous prendrons l'exemple de la composition du CA des années 1970. Le CA des années soixante-dix est présidé par L. Thomas, un pharmacien d'officine. Il compte une majorité d'hommes (les femmes sont en général une quinzaine sur la quarantaine de membres du CA), de professions diverses mais reflétant un certain niveau d'instruction (le baccalauréat ou plus). On trouve ainsi des employés de mairies, des techniciens et agents de maîtrise, des ingénieurs et experts-comptables et cadres commerciaux, un seul ouvrier et un seul agriculteur du côté des hommes, et du côté des femmes plusieurs secrétaires, une technicienne de laboratoire et une professeure agrégée aux côtés de femmes sans professions¹⁰⁸. Cette composition socio-professionnelle, relevant plutôt d'une population instruite et disposant dans l'ensemble de revenus moyens et stables ne rend pas compte à elle seule des préoccupations de solidarité envers les plus démunis. Celles-ci se comprennent plutôt par les valeurs chrétiennes de charité

¹⁰⁷ œuvre de Robert Garric, universitaire lyonnais et professeur de philosophie. À la sortie de la première guerre mondiale, il fonde « les équipes sociales » qui constituent un mouvement d'éducation populaire aux méthodes novatrices, fondé sur le travail en équipe et sur l'interéducation. L'objectif est de permettre à de jeunes étudiants, souvent catholiques, de partager leur savoir avec les ouvriers.

¹⁰⁸ Les caractéristiques socio-professionnelles des administrateurs de l'Adapei ne sont pas éloignées de celles de l'Unapei relevées par M. Zafiropoulos pour le début des années soixante. On trouve au CA de l'Unapei une surreprésentation des cadres, professions libérales et gros commerçants, une domination numérique des dirigeants du secteur industriel, bancaire et des grands corps de l'Etat (que l'on ne trouve pas cependant dans le Rhône), une composition presque exclusivement masculine, des enfants nés dans les dix années de l'après-guerre, en âge de scolarité dans les années soixante, trisomiques dans 40% des cas. In Zafiropoulos M. (1981), *Les arriérés : de l'asile à l'usine*, Paris : Payot.

partagées par un grand nombre d'adhérents¹⁰⁹. D'autres formes d'engagement, dans le scoutisme ou auprès des plus pauvres ont précédé ou sont corollaires de l'engagement dans l'Adapei :

« ... je suis né à Lyon Saint-Jean, j'ai fait tout mon parcours de Lyon à St-Jean ça a été Louveteaux à la 34ème de Saint-Jean, le scoutisme jusqu'à chef de troupes même en Afrique, puisque j'ai passé près de 10 ans en Afrique... Donc euh, ben oui, j'ai pensé qu'il fallait se battre, ça nous a paru tellement naturel. Alors, j'aurais (sic) pas eu d'enfant handicapé je ne serai certainement pas du tout là, je serai plutôt dans un club de bridge... c'est une pente naturelle si j'ose dire.... » [M P., né en 1932, administrateur depuis 1979, membre du bureau]

« J'ai été guide, j'ai été cheftaine du Cœur Vaillant, ensuite je faisais partie des équipes d'urgence pendant la guerre bon... il y a toujours... et je crois que ça ça se cultive... on m'aurait dit de faire partie d'un cours de danse j'y serai pas allée, j'aime bien danser mais j'y serais pas allée, c'est autre chose... » [Mme G., née en 1926, déléguée familiale, membre du CA depuis 1972]

« alors là je suis retombée dans le social, puisque j'ai été professeure d'enseignement ménager pendant 15 ans au Bon Pasteur de Lyon... le Bon pasteur c'est une association, enfin, non, ce sont des religieuses du Bon Pasteur qui ont monté depuis des générations, depuis la créatrice de cet ordre qui ont monté des lieux où elles reçoivent depuis toujours des filles mères, des prédélinquantes, des délinquantes, des cas sociaux etcetera et là j'ai pu vraiment m'éclater alors là, heureuse du travail que j'ai fait qui m'a permis de supporter... en fait j'avais pas d'horaires, les 35 heures j'ai pas connu, j'aurai pas pu de toutes façons... » [Mme G., née en 1926, déléguée familiale, membre du CA depuis 1972]

De manière générale, la vision du monde partagée par M. Perret-Gayet (logique individuelle) et les membres adhérents (logique collective) repose à la fois sur l'homogénéité de son référent (le catholicisme social) et sur l'homogénéité de l'origine sociale des personnes (une population instruite, disposant de revenus stables, moyens ou élevés).

3.1.2 La communauté de souffrance

M. Perret-Gayet et les membres adhérents de l'ADAPEI partagent également une même expérience du monde structurée autour d'une communauté de souffrance qui fait exclusivement référence aux épreuves endurées par les parents d'enfants handicapés.

M. Perret-Gayet, lui-même parent d'un enfant handicapé, se heurte à l'impossibilité de faire prendre en charge son enfant en France. Le récit de ses tentatives avortées de prise en charge de son enfant sourd est présenté comme un long chemin de croix : le couple Perret-Gayet se rend compte très tôt du retard de développement de leur enfant, ce retard s'accroît et devient de plus en plus envahissant pour les jeunes parents. Le cabinet de maître Perret-Gayet se trouve dans l'appartement familial ; sa femme est donc contrainte d'éloigner leur fils de l'appartement pendant les heures d'ouverture du cabinet et se trouve à errer sur les places publiques. Il fut ensuite envoyé en pension dans une famille à la campagne où il subit de mauvais traitements. A son retour le docteur Line Thévenin indique aux parents une maison dans l'ouest lyonnais qui rejeta leur requête sans véritable justification. Maître Perret-Gayet

¹⁰⁹ Les références à ces valeurs notamment au travers de mouvements de jeunesse chrétien comme le scoutisme a été évoquée par les adhérents que nous avons interviewés.

fit donc le tour des rares instituts susceptibles d'accueillir son enfant sans qu'aucun ne le satisfasse. Il décrit les carences des instituts qu'il a eut l'occasion de visiter ou qui existaient à cette époque : les rares classes de perfectionnement ne prenaient en charge que des déficients légers, les hôpitaux psychiatriques ont des méthodes inadéquates à l'état des enfants, les congrégations religieuses « *recevait avec un dévouement immense et une incompétence égale ceux qu'elles considéraient comme des 'incurables'* ». Chez les supérieures d'établissement, la hiérarchie catholique ou un dirigeant de la chronique sociale la situation de son enfant « *n'a éveillé que de la pitié* » et en aucun cas une proposition pour pallier le déficit de son fils. En dernier recours maître Perret-Gayet active son réseau social et se tourne vers l'un de ses clients suisses dont la sœur est infirmière. Sous ses recommandations, ils placent leur fils dans l'institut des sœurs du Guintztet à Fribourg (Suisse). Cet institut prend en charge des enfants atteints de surdité.

Réciproquement, le récit de vie des membres adhérents de l'ADAPEI, eux-mêmes parents d'enfants handicapés, relève du même registre de présentation de la souffrance parentale. Après avoir rencontré les parents qui lui demandent de donner une forme juridique à leur groupement informel, M. Perret-Gayet consulte le docteur Kohler qui lui confirme ce qu'il sait d'expérience : l'enfance inadaptée n'a nulle part où elle peut être prise en charge. Au travers ses échanges avec le docteur, il réalise alors que les quelques familles autour du centre ne sont pas grande chose comparée à l'ampleur du problème de l'enfance déficiente.

« Finalement, de quelque côté que les familles se tournassent, elles n'éprouvaient que déboires, désespérance, et finissaient par se replier sur elles-mêmes, souvent en cachant l'enfant déficient autant qu'elles le pouvaient – parfois en le séquestrant – ou en se rabattant sur des placements de fortune (ou plutôt d'infortune) à la campagne... dans une communauté compatissante... ou dans les maisons que notre ami Maurice Grignon dénomma un jour « des porcherie d'enfants » [Perret-Gayet, président-fondateur]

La première vocation de l'association est ainsi la solidarité entre parents face au handicap de leurs enfants. Les adhérents de l'association sont des parents et des familles d'enfants handicapés mentaux (les handicaps liés à la trisomie 21 sont les plus fréquents), certes destinataires des services proposés par l'association mais également censés adopter eux-mêmes une attitude solidaire vis-à-vis d'autres parents d'enfants handicapés et une attitude militante pour faire avancer la « cause » des personnes handicapées dans l'opinion publique et obtenir des créations d'équipement dans le département. Les enfants de ces parents ne sont en effet pas acceptés ni à l'école publique ni à l'hôpital psychiatrique (ou alors dans des conditions de prise en charge qui ne satisfont pas les parents, les psychiatres hospitaliers se désintéressant de ces cas). Le nombre d'adhérents présents aux assemblées générales (550 personnes en 1969) apparaît comme un critère de réussite de l'association, qui peut afficher la puissance du « *mouvement parental* » et la détermination des parents à trouver une solution pour leurs enfants.

La solidarité familiale s'exprime donc à plusieurs niveaux : une entraide de proximité entre personnes partageant l'épreuve du handicap et une action tournée vers l'extérieur du groupe parental. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la prégnance du vocabulaire de la famille dans les appellations et les discours qui circulent dans les différents lieux de l'association : « *commission d'action familiale* », « *délégués familiaux* », « *journées familiales* », « *journée de la mère et de l'enfant* »... Ce vocabulaire est un marqueur fort de la vocation de l'association et de l'identité de ses adhérents (les « parents »), identité qui est rappelée de façon récurrente dans les assemblées générales et les conseils d'administration, en particulier lors des moments de crise ou de tension. Ainsi, le nouveau Président de l'association élu en juin 1981 mobilise devant les administrateurs la référence aux motivations familiales de

l'association, alors que les militants se heurtent à des difficultés (renouvellement des bénévoles, difficultés d'audience dans certains territoires) : « *l'Adapei est une association familiale avant d'être gestionnaire d'établissement et qu'il faut donc avoir le souci d'informer les familles, de les soutenir* » [CA novembre 1981].

Ces deux caractéristiques partagées (même conception et même expérience du monde) fondent une essence commune à la logique individuelle et à la logique collective. Cette essence se cristallise dans la qualité de « parent d'enfant handicapé ». L'objet de l'association se transforme alors : le petit regroupement quasi informel de parents-usagers d'un centre se transforme en un objet de revendications politiques en faveur de l'enfance inadaptée. Cet objet associatif se veut « universel » (s'adresser à toutes les formes de handicap) et destiné aux parents (proposer une « aide aux parents pour l'éducation de leurs enfants »).

Ces deux logiques sont consubstantielles. D'une part, M. Perret Gayet, fondateur de l'ADPAEI, est présenté comme le « premier parent » de l'association. Il est ainsi présenté en 1990 dans le livre commémoratif de l'Unapei¹¹⁰ comme « le premier parent » de la première association de parents. D'autre part, les membres adhérents de l'association et les salariés, qui partagent entre eux la conception et l'expérience du monde de M. Perret Gayet, se regroupent autour d'une même unité de base abstraite, le noyau familial et leur qualité de « parents d'enfants handicapés ». Désigner le premier revient à désigner le second, et réciproquement.

3.2. L'OVE : représenter le sacré

En 1944-1945, la prise en charge du secteur de l'enfance inadaptée est l'objet de luttes d'influence complexes entre le ministère de l'Éducation Nationale, le ministère de la Justice et le ministère de la Santé et de la Population (voir *supra*¹¹¹). La création de l'OVE, le 23 février 1945, s'intègre dans cette configuration de relation ; l'association est explicitement créée dans le but de modifier cet équilibre en faveur de l'Éducation Nationale.

3.2.1 *Le représentant de l'Éducation Nationale*

L'association compte six membres fondateurs :

- Y. Farge (premier président de l'OVE du 23 février 1945 à Juin 1945, commissaire de la République et ancien ministre),
- R. Guibaud (son chef de cabinet),
- J. Lonjaret (secrétaire général de l'OVE du 23 février 1945 jusqu'en 1957 et inspecteur d'académie de Lyon),
- M. Jeune (pédiatre),

¹¹⁰ UNAPEI : Union Nationale des parents et amis d'enfants Handicapés mentaux.

¹¹¹ Chauvière M., (2009), *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy –suivi de L'efficace des années 40*, L'Harmattan.

- A. Allix (Recteur de l'académie de Lyon et deuxième président de l'OVE de juin 1945 à septembre 1959)

- M. Richand (Inspecteur d'académie de l'Isère).

Il convient de remarquer que les membres fondateurs n'occupent pas tous des fonctions de direction au sein de l'OVE (M. Guibeaud, M. Jeune, M. Richand) ou n'occupent une fonction de direction qu'après la période de création de l'association à proprement parler (A. Allix). Parmi ces membres fondateurs, Y. Farge et M. Guibeaud démissionnent au bout de quatre mois. Par ailleurs, nous pouvons rajouter à ces membres fondateurs plusieurs individus membres des deux premières directions de l'OVE et dont l'influence se mesure à la fois à la fréquence à laquelle ils apparaissent dans les PV de bureau, dans les comptes-rendus de CA et d'AG ainsi qu'à la longueur des discussions auxquelles ils sont associés dans ces comptes-rendus (A. Romanet, instituteur, premier directeur du village de Megève du 23 novembre 1944 au 30 juin 1946 et E. Chavant, premier directeur régional et général de l'association du 22 février 1945 au 31 mai 1945).

André Romanet	1 ^{er} directeur du village de Megève	23/11/1944 au 30/06/1946
Eugène Chavant	1 ^{er} directeur régional/général de l'OVE	22/02/1945 au 31/05/1945
Yves Farge	Président	23/02/1945 à 06/1945
André Allix	Président	06/1945 à 09/1959
Jean Lonjaret	Secrétaire Général	23/02/1945 à 1957

Plusieurs traits saillants ressortent lorsqu'on s'intéresse au profil des fondateurs de l'OVE et des membres des deux premières directions :

- la plupart ont participé au mouvement de résistance pendant la seconde guerre mondiale ;
- l'ensemble de la ligne hiérarchique du ministère de l'Éducation Nationale est représentée, en particulier son élite administrative ;
- tous font preuve d'un militantisme. Ils ont particulièrement investis un engagement militant important, que ce soit pour défendre les valeurs de l'Éducation Nationale ou pour défendre des intérêts dans un registre politique (fort engagement syndicaliste et militantisme).

La majorité des fondateurs et des membres des deux premières directions s'est engagée dans le mouvement de résistance sous l'occupation. À cet égard, Yves Farge (1898-1953) est la figure centrale et « primitive » de l'association (ce dernier était membre du premier État-major de l'armée secrète commandée par le général Delestraint, membre du comité directeur du mouvement front national et président du Comité d'Action contre la déportation, il est nommé par le général de Gaulle Commissaire de la République pour la région Rhône-Alpes en avril 1944). Si tous les fondateurs et les membres des deux premières directions ne connaissent pas la même carrière, tous sont impliqués dans le mouvement de résistance à des degrés divers. Eugène Chavant, premier directeur régional et général de l'association du 22/02/1945 au 31/05/1945, en est un bon exemple il fut « *chef civil du plateau du Vercors* », tout comme A. Romanet, directeur d'établissement, nommé « *Juste des Nations du monde* »¹¹² pour avoir caché une quarantaine d'enfants juifs.

¹¹² Il s'agit de la plus haute distinction honorifique Israélienne décernée à des civils.

Surtout, les fondateurs et premiers administratifs représentent l'ensemble de la ligne hiérarchique du ministère de l'Éducation Nationale, avec une forte représentation de l'élite administrative –à ce titre, Yves Farge et M. Guibeaud, son directeur de cabinet, représentent à la fois l'essence de la direction administrative de l'OVE lors de sa création et un cas à part dans la mesure où ils sont des résistants, hauts représentants de l'administration française (centre) mais qu'ils ne dépendent pas du ministère de l'Éducation Nationale (périphérie). A. Allix représente quant à lui le sommet de la hiérarchie, puisqu'il est nommé Recteur de l'académie de Lyon en 1944. Docteur en géographie, c'est une figure locale de l'enseignement supérieur. L'Université de Lyon crée une chaire de géographie régionale qu'il occupe dès sa création en 1928. Il délaisse peu à peu son travail de recherche pour s'investir dans le travail administratif et participe notamment au développement de l'Institut des Etudes Rhodaniennes. Recteur d'académie, il est responsable de la totalité des services publics de l'Éducation Nationale sur l'académie. Haut fonctionnaire nommé en Conseil des ministres, il dépend directement du ministre de l'Éducation Nationale. J. Lonjaret et M. Richand sont quant à eux inspecteurs d'académie de Lyon et de l'Isère. Ils sont les représentants du recteur auquel ils sont subordonnés et reçoivent de celui-ci toutes leurs directives. Ils représentent donc la ligne hiérarchique immédiatement inférieure à celle du recteur d'académie. Si M. Richand semble peu investi dans l'association –il n'est en tout cas pas mentionné dans les comptes-rendus d'AG, de CA et PV de bureau, J. Lonjaret est extrêmement présent et occupera la fonction de secrétaire général de l'œuvre jusqu'en 1956. Enfin, des instituteurs sont également présents, en particulier A. Romanet qui fonde le premier village d'enfants au sortir de la guerre. Toute la ligne hiérarchique de l'Éducation Nationale est ainsi représentée, en particulier son élite administrative.

Cette composition reflète la volonté explicite de construire l'OVE comme un outil au service des intérêts de ce ministère ; celle-ci perdure à la période « originelle » de l'association. À titre d'exemple, nous étudierons la composition du CA de l'OVE en 1945 et 1959, ainsi que la composition de son bureau en 1959. Nous choisissons 1945 car l'association se dissout (avant de se reformer quelques mois après) et 1959 car l'organisation est suffisamment stabilisée pour que la comparaison soit significative.

En 1945, le CA de l'association comprend 66 personnes¹¹³. Onze individus dépendent directement du ministère de l'Éducation Nationale. Seulement trois dépendent directement du ministère de la Santé. Ce déséquilibre n'est pas représentatif du rapport de force entre les deux ministères au niveau national et il illustre l'engagement militant des membres de l'OVE. Par ailleurs, l'importance de la représentation politique institutionnelle (32 individus, soit quasiment la moitié du CA) s'explique par le nombre de maires locaux et par le nombre d'individus affiliés au ministère du ravitaillement –en 1945, ce ministère est nodal ; rappelons que les orphelins de guerre sont encore la population cible de l'OVE à cette époque. Par

¹¹³ Les membres de droit et fondateurs de l'association sont représentés par le Pr Gabrielle (médecin général), par le Dr Jeune (Docteur médecin des hôpitaux, directeur du service médical de l'œuvre). Les membres fondateurs sont représentés par la section du Rhône du syndicat national CGT des instituteurs. Les membres ès qualités sont le Recteur d'académie de Lyon et le Recteur d'académie de Grenoble. Le CA comprend également le Dr Grenot (médecin-chef des villages d'enfants), M. Lièvre (délégué du commissariat de la république aux question économique), les maires de Lyon, de Villeurbanne, de Tarare, de Villefranche, de Givors, de Valence, de Saint-Etienne, de Grenoble, d'Annecy, de Chambéry, de Bourg-en-Bresse, de Privas, le président de la chambre de commerce de Lyon, le président de l'entraide française, les préfets des huit départements de la région, les huit inspecteurs d'académie de la région, le directeur régional de ravitaillement, le président du comité régional de Libération, le président du Conseil Général du Rhône, le délégué régional de la famille, le délégué régional de la croix rouge, les huit directeurs départementaux des enfants assistés de la région, les huit directeurs départementaux du ravitaillement, les huit directeurs départementaux de l'entraide française de la région.

ailleurs, Yves Farge est nommé par la suite ministre du ravitaillement (8 janvier-16 décembre 1946), ce qui laisse supposer l'existence de contacts préalables avec ce ministère. Ces trois raisons expliquent la forte représentation politique et institutionnelle du CA, dans une proportion qui est appelée à diminuer rapidement.

En 1959, le CA ne comprend plus que 23 individus¹¹⁴ ; nous pouvons d'ores et déjà remarquer la forte diminution d'individus participant au CA de l'OVE. Sur ces 23 personnes, l'identité sociale de 5 individus n'a pu être renseignée. La proportion d'individus dépendant du ministère de l'Éducation Nationale augmente fortement (8 sur 18 identifiés). C'est le ratio le plus élevé. De surcroît, tous les membres fondateurs et de droit dépendent de ce ministère. Parallèlement à cette tendance, la proportion d'individus dépendant du ministère de la Santé augmente également, mais dans une mesure bien moindre (4 sur 18 identifiés). Apparaissent également des individus représentant les Caisses Régionales de la Sécurité Sociale.

Le bureau ne comprend en 1959 que huit individus¹¹⁵. L'identité sociale d'un de ces huit individus n'est pas renseignée. La proportion d'individus dépendant du ministère de l'Éducation Nationale est ici encore plus importante qu'au CA. La moitié du bureau, dont le président de l'association et son secrétaire général, est directement affiliée au ministère.

De manière plus générale, il convient d'insister sur deux constats. Un constat statique permet de mettre en avant la très grande proportion d'individus dépendant formellement du ministère de l'Éducation Nationale au sein des instances de régulation de l'OVE, quelle que soit l'époque. Un constat dynamique permet de souligner plus encore cette première remarque en montrant que cette tendance s'affirme au fil des années. S'il n'est pas possible d'inférer de ces constats l'influence centrale du ministère de l'Éducation Nationale au sein de l'OVE, dans la mesure où une forte proportion d'individus dépendant de ce ministère et présent dans les instances de régulation de l'association ne signifie pas mécaniquement que ceux-ci définissent les règles du jeu, cette proportion est cependant représentative de l'identité des individus qui dirigent l'OVE et plus généralement de la « structure sociale » de l'association.

3.2.2 *Un engagement militant exclusif*

L'examen des comptes-rendus d'AG, de CA et des PV de bureaux donnent à voir l'émergence progressive d'un discours unifié au sein de l'association.

L'examen critique de J. Lonjaret, rédigé le 14 novembre 1955, concernant l'Arrêté fixant les conditions d'installation et de fonctionnement des établissements recevant des mineurs bénéficiaires du décret du 29 novembre 1953, concentre l'essence de ce discours. Ce dernier

¹¹⁴ Les membres de droit et fondateurs sont M. Charrière (instituteur), Mme Dubost (directrice d'école honoraire, ex-députée communiste à la libération) et M. Matagrin (instituteur). Le CA est également composé de M. Angleret (inspecteur d'académie de la Loire), M. Arnion, (inspecteur divisionnaire, directeur départemental de la population du Rhône), Dr Baujard (représentant le directeur départemental de la Santé), M. Bornarel (architecte), le Dr Broudeur, M. Champevillier (président du CA de la Caisse Régionale de Sécurité Sociale), M. Dumas (directeur d'école), M. Duthel (instituteur), M. Forex, M. Fumex, Mme Gacon, M. Gontard (membre du CA de la Caisse Régionale de la Sécurité Sociale), M. Leclerc (instituteur), M. Mallion (inspecteur académie de l'Isère), M. Marius, le Dr Ouillon (médecin inspecteur régional du service de santé scolaire et universitaire), le Pr Perceval, le Dr Préault, M. Rey et M. Vizios (président de la Caisse de Sécurité Sociale de Grenoble).

¹¹⁵ M. Blanchet (inspecteur de l'enseignement primaire), le Dr Kohler, Mme Renard (chef de service à la caisse régionale de la Sécurité Sociale), M. Reynaud, M. Rougerie (directeur d'école), M. Simien (maire de Roybon, conseiller général), M. Feissel (inspecteur d'académie de Lyon, secrétaire général de l'OVE) et le président de l'association, le Recteur de l'académie de Lyon et conseiller d'Etat M. Louis.

insiste d'abord sur le fait que la législation sociale a indirectement favorisé l'émergence de centres confessionnels en « oubliant » l'Éducation Nationale au sortir de la seconde guerre mondiale :

« Or, nous avons le regret de le constater, que les services de l'Éducation Nationale ont été, en cette occasion, presque totalement ignorés par le législateur, alors-même que celui-ci établit les règles qui assurent la rééducation et l'enseignement à diverses catégories d'enfants inadaptés, et qu'il prévoit les ressources nécessaires pour fonder cet enseignement et en assurer le fonctionnement. En vertu de cette législation (...) ont été créés un nombre très considérable d'établissements médico-scolaires du type confessionnel ou commercial, mais toujours privés (...) »

Selon l'inspecteur d'académie, une catégorie entière d'enfants (définie comme « *les autres, [qui sont les] arriérés récupérables d'un QI de 0,65 à 0,75* » et qui représente « *environ 5 à 6% du nombre total des enfants d'un âge donné* ») est ainsi exclusivement prise en charge par les établissements confessionnels. Cette catégorie « *fait [leur] fortune et surtout peut-être de ceux qu'anime l'esprit de lucre et qui ont choisi d'exploiter les possibilités de cette nouvelle législation pour des fins commerciales* ».

Par l'intermédiaire de ces interventions, indifféremment destinées à la communication interne ou externe et qui concernent toute la ligne hiérarchique de l'OVE, se structurent des couples d'opposition binaires qui à la fois forgent et représentent l'identité idéologique des membres de l'organisation. Trois couples d'opposition ressortent particulièrement.

Le premier concerne les valeurs confessionnelles et laïques : les membres de l'OVE militent pour la création de structures laïques qui prennent en charge le secteur de l'enfance inadaptée en construction.

« Mais si l'œuvre a évolué par rapport à sa détermination initiale, comme je vous le disais en commençant, elle est tout de même restée intacte, et ceci est très important car ceci signifie que la plupart de nos fondateurs sont encore présents à leurs postes. Et parce qu'ils ont créé l'œuvre dans certaines conditions, à une certaine époque, animés par une certaine idéologie, la personnalité de l'œuvre en est profondément marquée. Elle est à cause de cela chargée d'un certain potentiel idéologique. Ceux qui veulent y entrer doivent en être prévenus ils doivent savoir qu'ils y feront du bon travail à condition d'avoir accepté de prendre rang au cotés des anciens et de vouloir avec autant de joie qu'eux avec autant de convictions poursuivre leur mission. (...) Comme je vous l'ai dit, l'œuvre s'attaque au problème des enfants en difficultés. Mais comme elle n'est pas seule sur ce terrain il est donc nécessaire de vous éclairer sur ce qui la différencie des autres. Le domaine des enfants en difficulté longtemps considéré comme intimement lié à la charité chrétienne et ceux du début de ce siècle n'aurait jamais imaginé un établissement pour enfants malades ou orphelins ou débiles sans qu'il soit géré par une communauté religieuse. L'ove s'efforce [de participer] à cette conception par son caractère laïc ». [Boîte Rouge, 25ième anniversaire, 1969]

« Ainsi nous travaillons de notre mieux et en comparant avec les œuvres semblables nous pouvons dire que nous travaillons bien pour les enfants car nous sommes des enseignants mais nous sommes aussi des militants laïcs et des militants syndicaux ». [OVE présentée au stage CAEA 1962]

Le deuxième met en scène une opposition entre des structures qui cherchent à dégager du profit en prenant en charge les enfants et celles qui, à l'image de l'OVE, sont foncièrement non-lucratives.

« Le domaine des enfants en difficulté est depuis moins longtemps un terrain de prédilection pour marchands de soupe. L'OVE s'oppose à cette conception par son caractère non lucratif. » [Boîtes Rouge, 25ième anniversaire, 1969]

« Nous ne sommes pas des établissements à but lucratif (commerciaux) et par là-même aucun de nos directeurs ne peut être animé par le désir d'effectuer des bénéfices en s'efforçant d'enfler le pris de journée. » [Boîtes Rouge, 25ième anniversaire, 1969]

Le troisième couple met en scène une opposition entre secteur public et secteur privé. Les membres de l'OVE revendiquent leur appartenance au secteur public et militent pour son développement :

« Monsieur C. : Comment dire, on se rend bien compte que pour une ADAPEI, si elle suit les valeurs de son association qui est de répondre aux problèmes des parents, elle ne peut pas se permettre de faire cela (prendre en charge tous les types de handicaps)

E : L'ADAPEI ne faisait pas forcément...

Monsieur C. : Oui on se rend compte que pour l'OVE (...) finalement il y a une valeur de service public et dans les autres associations, ce sont des associations qui ont un certain nombre de valeurs qui finalement n'étaient que des associations gestionnaires ». [Monsieur C., président de l'OVE depuis 2002]

Ces couples d'opposition font apparaître la cohérence idéologique de l'association qui se définit comme une organisation laïque, non lucrative et relevant du service public. Ces trois traits se structurent dans le discours des dirigeants, du personnel administratif et des salariés autour de l'étiquette « Éducation Nationale » qui unifie dans un même mouvement ces trois valeurs fondamentales et qui la situe par opposition à un modèle d'organisation abstrait caractérisé par les traits opposés. Les termes des couples d'opposition deviennent interchangeables un à un et entre eux (« laïc », « non-lucratif » et « service public » sont indifféremment utilisés ; réciproquement les termes « confessionnel », « lucratif » et « privé » deviennent interchangeables). Lorsque l'un de ces termes apparaît dans un compte rendu de CA, d'AG ou un PV de bureau, les deux autres termes associés suivent mécaniquement. Par exemple, les termes de « confessionnel » et de lucrativité sont systématiquement associés :

« [L'OVE] s'oppose aux établissements confessionnels ; elle s'oppose aux établissements commerciaux dont l'existence même entretient en nous un sentiment de profonde indignation » [l'Œuvre présentée aux stagiaires CAEI, 1968]

Chacun des ensembles ainsi construits définit par contreforme un système de valeur. Le premier système correspond à une organisation abstraite confessionnelle, lucrative et privée.

Le second système correspond à l'Éducation Nationale, qui regroupe indifféremment les caractères de laïcité, de non-lucrativité et de service public. Trois mouvements d'abstraction entrent donc en jeu lorsqu'on décompose analytiquement le discours du personnel dirigeant, du personnel administratif et des salariés de l'OVE. Dans un premier temps, des couples d'opposition sont construits. Dans un second temps, les termes des couples opposés sont rendus interchangeableables. Dans un dernier temps, ces deux ensembles sont associés à une étiquette qui à la fois les ramasse, les concentre et les représente par un effet métonymique (prendre la partie pour le tout : dans ce cas les parties interchangeableables sont les traits de laïcité, de non-lucrativité et de service public alors que le tout est « l'Éducation Nationale »). En ce sens, l'engagement militant repose sur un caractère d'exclusivité.

3.2.3 Un engagement militant organique

L'engagement militant des membres de l'OVE se caractérise enfin par son organicité : le modèle proposé relève d'un monde à part, fondé sur sa propre logique interne et ses propres règles.

3.2.3.1 Le mythe du couple

La première marque de cette organicité est l'abondance des références au « couple d'instituteurs » à l'intérieur des établissements gérés par l'OVE. Cette association entre vie privée et vie professionnelle correspond à une situation organisationnelle qui repose sur l'idée que les directeurs des centres doivent de préférence être des couples d'instituteurs faisant office de parents de substitution vis-à-vis des enfants pris en charge.

« Nous avons placé à la direction de nos maisons un ménage d'instituteurs qui pour un temps pouvaient aux yeux de l'enfant représenter le père et la mère. (...) Nous nous sommes efforcés à travers les vicissitudes de notre développement de conserver intacte cette conception de l'éducation axée exclusivement sur l'instituteur. (...) Il faudra donc un cadre rassurant, stable, protecteur, où rien ne viendra perturber [l'enfant]. C'est donc avant tout un problème de climat, et nous croyons au Village d'Enfant l'avoir assez bien résolu du fait même que ce souci, comme je vous l'ai dit, revient aux origines de l'Œuvre. Et dans ce cadre deux personnages ont un rôle primordial : l'instituteur et l'éducatrice qui donnent à la fois protection et amour, autorité et discipline, contrainte et liberté »
[L'œuvre présentée aux stagiaires CAEI, 1968]

Les archives insistent paradoxalement beaucoup plus sur le travail de la femme institutrice plus que sur celui de son compagnon. Dans l'optique de maternage des enfants prônée par l'association, le rôle de la femme institutrice « qui gère la maison » est très précisément décrit. Ce rôle comporte un double aspect administratif et moral. Du côté administratif, la femme se voit confier « la responsabilité des choses qui se trouvent dans les centres ». Elle est également « économe, elle travaille comme une bonne mère de famille » ; elle dirige le personnel (« rôle souvent difficile ») ; elle doit « se sentir responsable de la santé des enfants (menus, tenues vestimentaires, trousseau, maladies) » [Le rôle du chef de centre au VE ; Exposé daté du 5 avril 1946, par Mme Rougerie, institutrice à Megève]. Du côté moral, le chef de centre « veut assurer le bonheur, [doit] imposer des habitudes d'ordre et de discipline, [doit] guider et développer [le] goût [des enfants pris en charge] (Le rôle du chef de centre au VE ; Exposé daté du 5 avril 1946, par Mme Rougerie, institutrice à Megève). La tâche morale du couple d'instituteurs et plus particulièrement de la femme, censée mettre

disposition « *ses compétences de mère de famille* » (Rapport de visite de Roybon, 21 novembre 1951) est ainsi mise en avant :

« Le chef de centre devait être généralement une institutrice, femme d'un instituteur et son rôle, tout à fait nouveau, était désigné par le titre de 'mère de famille' (...). Le rôle de chef de centre exige beaucoup d'amour envers les enfants. (...) Si le chef de centre pense à leur bien être et à leur bonheur avant tout, il est sûr de bien remplir la tâche qui lui a été confiée » (Le rôle du chef de centre au VE ; Exposé daté du 5 avril 1946, par Mme Rougerie, institutrice à Megève)

La division sexuelle du travail l'intérieur des centres est ainsi explicite. À l'institutrice déchargée de sa classe la prise en charge de l'aspect moral et la fonction d'aimer les enfants d'une part, la bonne gestion des affaires courantes de la maison d'autre part ; à l'instituteur la mission d'assurer l'instruction des enfants.

« La Maison familiale sera à la charge d'un ménage d'instituteurs judicieusement choisi par les soins de l'inspecteur d'académie du département intéressé. L'institutrice déchargée de classe, « chef de centre », sera la mère de cette nombreuse famille et veillera à la bonne marche de la maison ainsi qu'à sa tenue morale. Elle devra entourer de sollicitudes les enfants confiés à sa charge, particulièrement au moment du lever, des visites médicales, des repas, des couchers. Elle veillera tout spécialement à la propreté et à la santé des enfants ainsi qu'à leur bonne éducation. (...) La mère de famille formera le caractère et le sens moral des enfants, au cours des mille incidents de la journée (...). L'instituteur sera chargé de travail scolaire. Il aura dans sa classe –à l'intérieur de la maison - les enfants de son hôtel (...). Il surveillera le travail à la maison et d'une manière générale assumera la charge de l'instruction dans le cadre de programmes scolaires » [Extrait du règlement intérieur suivi pendant l'année 1945 à l'OVE]

Deux conséquences contiguës se dégagent. D'une part, les enfants sont considérés comme un tout et comme appartenant à un tout. Les maisons d'enfants fonctionnent sur une structure commune où les couples qui les dirigent sont interchangeableables d'un établissement à un autre ; le temps de travail et temps libres des enfants sont volontairement mélangés (les usagers sont à la fois des enfants et des élèves). D'autre part, ce n'est paradoxalement pas tant la division sexuelle du travail que le noyau familial qui ressort de la mise en avant de cette association. S'il existe bien une division sexuelle du travail à l'intérieur du couple, les archives et les acteurs insistent d'abord et avant tout sur le « noyau familial » qu'est censé représenter ce couple. L'élément décisif n'est pas tant la différenciation sexuelle que l'image unie d'une cellule familiale renvoyée par le couple d'instituteurs.

3.2.3.2 Un pilier pédagogique

La relation de proximité historique, stratégique et organisationnelle avec le ministère de l'Éducation Nationale se traduit par la définition et par la mise en œuvre d'un projet pédagogique total dans le sens où ce dernier vise à prendre complètement en charge la vie et l'éducation de l'enfant. Il repose sur un pilier pédagogique et un pilier hygiéniste qui donnent un caractère organique à l'engagement des membres de l'OVE : ils définissent un monde à part, distinct, fonctionnant selon ses propres règles.

Tout d'abord, les salariés de l'OVE mettent en œuvre des principes pédagogiques forts à l'intérieur de leur établissement. Les fondements traditionnels de la pédagogie en cours jusqu'au milieu des années 1920 reposent sur un enseignement qui est « *ascension de l'élève guidé par le maître* », sur une inspiration rationaliste, sur la volonté de présenter aux élèves

« ce qu'il y a de plus accompli dans une culture » et sur « la grandeur des enseignants traditionnels ¹¹⁶ ».

Ces principes évoluent fortement au sortir de la seconde guerre mondiale ; les théories de la pédagogie active commencent à se diffuser concrètement après 1945 puis deviennent rapidement dominantes. Au milieu des années 1960, la pédagogie active est devenue la nouvelle doxa. Fondamentalement, cette méthode met en question l'enseignement unilatéral maître/élève et tente d'équilibrer la relation en impliquant les participants dans des situations tirées de la réalité pour qu'ils puissent appliquer leurs compétences et les faire évoluer au cours de la formation. La mise en œuvre doit donc être basée sur des situations pédagogiques proches de la réalité pour concrétiser les concepts abordés ; elle doit permettre une transposition facile à la réalité quotidienne envisagée ; les modules de formation doivent avoir du sens pour les participants pour qu'ils puissent s'approprier l'enseignement et mieux mémoriser son contenu. Les cadres dirigeants de l'OVE mettent directement en œuvre cette conception de la pédagogie :

« Notre commission médico-pédagogique a étudié une nouvelle fois l'orientation à donner à l'établissement de Taron. (...). Il ressort que la spécialisation actuelle du centre professionnel est valable et qu'elle doit être, non seulement maintenue, mais développée. Cet établissement fonctionnait jusqu'ici avec une section primaire de 4 classes et une section professionnelle portant sur 2 années. Cette section professionnelle assurait :

a/ une formation « platerie - peinture » pour une certaine catégorie d'enfants.

b/ Une formation agricole pour les enfants qui, par goût ou pour des raisons d'ordre médical, ne pouvaient pas suivre la section de platerie – peinture.

Des résultats obtenus par la section « platerie - peinture », il ressort que les enfants qui l'ont suivie pourront être placés rapidement à leur sortie de l'établissement. Il en est de même pour les enfants qui suivent les cours de formation agricole, comme le démontre l'accueil que leur réservent les agriculteurs de la région qui les reçoivent en stage. En conséquence, la commission a proposé et le bureau a accepté de réduire progressivement la section primaire au profit de la section professionnelle. Au 1^{er} septembre prochain, nous organiserons le centre de la façon suivante : 3 classes professionnelles et 3 classes primaires. En septembre 1958, l'établissement prendra sa forme définitive avec 4 classes professionnelles et 2 classes primaires, étant entendu que ces classes primaires préparatoires à la section professionnelle ne recevront plus que des enfants de 12 à 14 ans ». [Rapport moral de 1957]

En ce sens, les enseignants de l'OVE suivent l'évolution pédagogique qui se joue au sein de l'Éducation Nationale au sortir de la guerre. Mais ceux-ci vont également mettre en œuvre des principes de pédagogie nouvelle, ce qui à l'époque est plus novateur au sein même de l'Éducation Nationale. C. Freinet est l'un des plus illustres représentants de la pédagogie nouvelle qui repose sur deux principes : considérer l'enfant comme une personne active et la mise en collectivité du travail à travers la coopérative. Une partie importante des salariés de l'OVE s'en réclame directement :

L'organisation pédagogique du nouveau centre est également nouvelle. Elle s'écarte des méthodes traditionnelles et est inspirée directement du discours de M. le ministre et des tendances révélées par les rapports contenus dans le hors série paru le 16 novembre dernier. [Lettre de M. Lonjaret, inspecteur d'académie, au ministre de l'Éducation Nationale datée du 21.12.1944]

¹¹⁶ Testanière J., (1971), « Review de Pédagogie progressiste, Éducation traditionnelle et éducation nouvelle », *Revue Française de Sociologie*, Paris : PUF, Vol. 13, n°2.

Les journées d'études de Dieulefit montrent ainsi que les instituteurs des villages d'enfants mettent directement en œuvre ces deux principes. Dans les comptes-rendus de ces journées sont ainsi mis en avant dès 1947 « *le choix de petits groupes d'enfants (au maximum 30) pour favoriser les relations affectives et l'amélioration de leur état somatique* », choix qui repose sur le second principe pédagogique que nous avons mis en lumière précédemment. La « *mobilisation du jeu, le respect du rythme de l'enfant* », qui correspondent au premier principe et qui sont rangés sous la dénomination « d'éducation nouvelle », sont également préconisés.

Deux conclusions s'imposent. En premier lieu, les cadres dirigeants de l'OVE et les instituteurs travaillant au sein des villages d'enfants et plus généralement des établissements soutiennent un projet pédagogique très développé. En 1945, les méthodes employées sont même très novatrices au sein de l'Éducation Nationale. En second lieu, l'utilisation de méthodes pédagogiques spécifiques reflète les luttes d'influence entre les différentes disciplines au sein même du ministère : alors que les méthodes de pédagogie traditionnelles tendent à disparaître au sein du ministère comme au sein de l'OVE, la pédagogie active devient rapidement la méthode dominante dans ces deux lieux. Les méthodes de pédagogie nouvelle utilisées par les membres l'OVE occupent quant à elles un statut ambigu au sein de l'Éducation Nationale : très répandues (même si en 1945, l'utilisation de méthodes dites nouvelles par les instituteurs de l'OVE reste novatrice), elles sont en même temps marginalisées par la hiérarchie du ministère. Le militantisme des membres de l'OVE et leur engagement pédagogique n'en ressort que d'autant plus.

3.2.3.3 Un pilier hygiéniste

Le caractère total du projet des membres de l'OVE repose également sur une conception hygiéniste structurée de telle sorte à rationaliser tous les temps de vie de l'enfant/élève. À la création de l'OVE, la collaboration entre hygiénistes et pédagogues s'affirme ; cette collaboration passe précisément par ce qui unit les deux corps de métier, à savoir la volonté de prendre complètement en charge les « enfants inadaptés ».

L'influence hygiéniste se mesure au nombre et à la qualité de l'organisation des centres et des règles qui touchent à toutes les facettes de la vie des élèves, de l'organisation de la classe à la façon de manger, en passant par la manière de faire du sport, etc. Le professeur Aujaleu, directeur de l'hygiène sociale au ministère de la Santé Publique et de la Population, rédige le compte rendu d'un colloque sur les maisons et villages d'enfants qui s'est tenu à Megève du 27 juin au 7 juillet 1951. Il se consacre ainsi à de longues digressions sur le rôle de l'alimentation dans les maisons d'enfants. Les repas ont ainsi « *un rôle éducatif* » et doivent être organisés selon des règles strictes, précises et planifiées :

« la collectivité d'enfants doit être fractionnée en groupes de 30 à 40 enfants environ par salle à manger. (...) Dans chaque salle à manger, les enfants doivent être répartis par petites tables de 6 de préférence. La table ronde ou rectangulaire (1.20 x 0.80 x 0.72) doit être pourvue d'un revêtement (toile cirée par exemple) de couleur claire et gaie, en harmonie avec la salle à manger. Les assiettes, décorées ou colorées, seront en faïence, en porcelaine ou en matière plastique et le reste du couvert conçu sur le même aspect familial. (...) Le repas, pris dans ce cadre, doit être utilisé pour poursuivre et compléter l'éducation familiale et sociale de l'enfant » [Compte rendu du professeur Aujaleu, colloque sur les maisons et villages d'enfants, 27 juin-7 juillet 1951]

L'imbrication des projets pédagogiques et hygiénistes est encore plus visible dans le compte-rendu rédigé par M. Boulogne de la semaine d'étude de Dieulefit qui s'est tenue du 3 au 10.08.1947. Après avoir rappelé la période de création de l'association, M. Boulogne (directeur général de l'œuvre) rédige les rapports des commissions « alimentation » et « Air-Mouvement ». Lors la présentation de l'activité des Villages, il insiste particulièrement sur les enjeux médicaux :

*« Sur le plan somatique, (...), je tiens à souligner l'importance de la visite médicale (...)
1) Les siestes : suivant indication médicale, les siestes sont organisées le plus possible en plein air, le matin et l'après-midi (...) 2) Les cures digestives : après avis du docteur. (...) 3) Les cures respiratoires : il ne suffit pas de placer l'enfant dans un bon milieu aérien ; il faut que l'air pénètre dans les poitrines. Or, à l'examen médical, on constate des poitrines étroites et inertes, des nez obstrués ou fonctionnant mal. Suivant les instructions du Dr de Sambucy, nous avons pratiqué la gymnastique respiratoire. Nous avons constaté des augmentations de périmètre et de volume thoraciques. Nous avons constaté aussi que l'enfant, délivré de ses difficultés respiratoires, s'éveillait, que son regard s'éclairait (...). 4) Les cures gymniques : comme pour les déficiences respiratoires, le Docteur (sic) relève un grand nombre de malformations physiques. Il convient donc de donner à nos enfants une attitude correcte » (Compte-rendu la semaine d'étude de Dieulefit, 3 au 10.08.1947).*

Le rapport de la commission alimentation reprend et développe cette conception hygiéniste de l'éducation. Les menus doivent ainsi être « *composés rationnellement* » : « *il s'agit de ménager deux points essentiels : la variété et la diversité ; la quantité calorifique à obtenir* ». La liste complète des quantités de protéïdes (sic), de lipides, d'eau est précisément détaillée (il faut par exemple qu'un enfant reçoive 2 grammes de « protéïdes » par jour et « par kilogramme de poids ») et les équivalents calorifiques de chaque aliment précisés (par exemple : 100 grammes de pain blanc fournissent 250 calories). Le nombre de calories qu'un enfant doit recevoir est précisé en fonction de son âge (par exemple : « *à l'enfant de trois ans à neuf ans, doivent être fournies 1000 à 1700 calories* »). Les procédures de contrôle de la croissance sont également détaillées. De la même façon, le rapport de la commission « Air-Mouvement » développe des recommandations concernant la bonne santé de l'enfant : « *Nous partons donc sur des bases solides. Ce sont des savants, hygiénistes, médecins, psychologues, qui nous disent d'une façon précise ce qu'il faut pour former un être humain* ». Il s'agit ainsi d'apprendre aux enfants à respirer ; les instituteurs doivent porter une attention particulière « *à la propreté des nez (...), à l'apprentissage d'une respiration nasale rationnelle et à la respiration thoracique* ». L'inspiration hygiéniste de ces propos est clairement explicitée lorsque l'auteur explique que

« Le tronc humain peut très exactement se comparer à un machine. Qu'une tuyauterie soit en partie ou totalement obstruée, qu'une pièce s'use ou se déplace, qu'un ressort se distende, qu'un défaut d'allumage se produise, alors la machine a des ratés. Elle marchera peut-être, mais pas à la satisfaction de son conducteur ».

Les membres fondateurs de l'OVE, ses cadres dirigeants et ses salariés affirment ainsi la spécificité de leur organisation vis-à-vis des associations concurrentes en développant un modèle alternatif, car structuré autour d'un engagement pédagogique fort et total : autant le contenu pédagogique proposé que les hypothèses hygiénistes mises en œuvre au quotidien instituent une prise en charge complète et totale de l'enfant.

Pour conclure, l'engagement militant des membres de l'OVE consiste d'un côté à sortir de la communauté de souffrance (positionnement laïc, aconfessionnel) et de l'autre à créer un espace exclusif et organique. Face à l'hétérogénéité de l'espace confessionnel, privé et lucratif

s'oppose ainsi l'homogénéité d'un espace total. Or l'exclusivité et l'organicité sont les principales caractéristiques du sacré. Le militantisme des membres de l'OVE permet ainsi de construire un lieu qui possède les mêmes caractéristiques que l'espace sacré qu'ils représentent (l'Éducation Nationale). Ce lieu, explicitement dédié à la lutte en faveur de l'enfance inadaptée, est ainsi un outil au service du ministère de l'Éducation Nationale.

3.3. L'activité intramondaine gestionnaire : deux types d'ethos économique

Comment ces deux ensembles spécifiques de croyances ; insérés dans des « structures sociales » distinctes, déterminent-ils l'éthos économique de chaque association ? Peut-on différencier l'attitude face au travail et au gain des membres des deux associations ?

3.3.1 *L'ADAPEI : Gérer la communauté de souffrance*

Dès l'origine de l'association, les « parents » sont au centre de l'entreprise de définition et de mise en œuvre de sa stratégie et de ses structures. De façon surprenante, le tournant gestionnaire pris en 1963 ne modifie pas fondamentalement le rapport au travail et au gain des membres des associations.

Jusqu'en 1963, l'association n'a pas vocation à gérer des établissements. Son objectif consiste principalement à gérer la « communauté de souffrance » des parents handicapés en organisant l'entraide familiale, en sensibilisant l'opinion et les pouvoirs publics au problème de l'enfance inadaptée. La stratégie de l'ADAPEI est définie par les parents. Trois éléments illustrent le lien de causalité directe entre le noyau éthique centré sur la qualité de parents et le rapport aux activités économiques des membres, salariés ou non, de l'association.

Il s'agit tout d'abord d'unifier et de domestiquer les parents. Rapidement, l'objectif de l'association ne consiste plus simplement à unir les seuls parents du centre Seguin mais à rassembler l'ensemble des parents d'enfants déficients. En 1950, 230 familles adhèrent à l'association, pour un total de 400 familles trois ans plus tard.

« [Il faut] faire de l'association un groupement nombreux et solide. Seul le nombre est puissant en France et pour qu'une action soit efficace, il faut qu'elle soit appuyée par un mouvement de masse. Un effort de propagande considérable doit être donc être entrepris pour grouper une quantité considérable de parents. » [Bulletin n°1, 1949]

« Évidemment, il y avait tout à faire. Tous mes bulletins de l'époque relatent cette intention créatrice et de rassemblement des familles. C'était essentiel » [Perret-Gayet, président-fondateur]

La stratégie de captation des parents¹¹⁷ passe d'abord par un travail de redéfinition des catégories utilisées. Les membres salariés font en effet le constat que les parents des enfants

¹¹⁷ Cette stratégie de captation des parents d'enfants handicapés peut être comparée aux stratégies de captation décrites par P. Trompette (Trompette P., (2008), *Le marché des défunts*, Paris : Presses de Sciences Politiques). Selon cette dernière, un acteur récupère (« capte ») le mort en amont de la filière pour court-circuiter ses concurrents potentiels. Le jeu concurrentiel sur le marché des cadavres consiste ainsi à capter le cadavre le plus en amont de la filière marchande. À la différence du marché décrit par P. Trompette, où les stratégies de

atteints de pathologies légères n'adhèrent pas à l'association, dont la population est principalement centrée autour de la figure du parent d'enfants atteints de pathologies lourdes qu'aucun institut ne peut accueillir. Les parents d'enfants « légèrement » handicapés refusent l'amalgame entre les déficiences de leurs enfants et celles des parents d'enfants aux pathologies plus lourdes. Surtout, ces parents trouvent des places dans les classes de perfectionnement de l'Éducation Nationale ou dans les établissements d'associations proches de celle-ci. Les membres de l'association se lance alors dans un travail de redéfinition des catégories qu'elle utilise. Avec l'aval de techniciens comme les directeurs de la santé et de population (Jean-Marie Arnion), une institutrice spécialisée directrice d'un Impro (Mme Paccaud) et un médecin psychiatre conseiller technique de l'Arsea (Dr. Lachanat), le terme de « *retardés [qui] éloign[ait] certains parents* » le considérant comme « péjoratif » est remplacé par celui « *plus anodin et plus expressif d'inadapté* ». On assiste à la formalisation d'un outillage conceptuel plus neutre car plus « technique » dans un souci d'élargir le recrutement.

La stratégie de captation passe ensuite par la mise en œuvre d'une entreprise de conversion des parents à la politique de rééducation promue par les experts médicaux. L'objectif consiste à convaincre et à outiller les parents pour que ces derniers mobilisent les concepts et les modes de prises en charge soutenus par les professionnels du secteur. L'objectif consiste à valoriser la conception du travail diffusé à l'intérieur des instituts nouvellement créés qui deviennent les chevilles ouvrières du déploiement de la politique rééducative. Cette conception repose sur la coordination du travail entre les équipes médicales, paramédicales et éducatives. Sa diffusion a lieu au travers des interventions de personnes qualifiées en assemblée générale, de rubriques médicales que l'on trouve dans chaque bulletin de l'association, dans des « causeries » permettant à un expert d'approfondir une question posant problèmes aux parents. Dans la rubrique du bulletin « le médecin et vous », l'association définit ainsi le rôle et les outils utilisés par chacun des professionnels avec lesquels les enfants sont susceptibles d'être en contact. Au centre de cette kyrielle de professionnels se trouve le « *neuropsychiatre d'enfants* » qui sait « *évaluer une intelligence dans son développement et dans ses aptitudes* » et dispose « *de moyens qui visent à déterminer les motifs profonds d'un trouble du caractère, d'autres qui établissent si les mécanismes du cerveau et des nerfs sont en ordre de marche. [...] Les traitements qu'il utilise sont aussi bien l'électricité, les extraits de glandes, les conversations en tête-à-tête avec l'enfant, ou les jeux de marionnettes ou les modelages auxquels ont les convie* ». La condition d'efficacité de ces nouvelles techniques de prises en charge sont favorisés par la cohérence et la qualité des relations entre professionnels tels que :

« L'électrologistes, l'ophtalmologistes, l'oto-rhino ou l'orthopédistes, ou les instituteurs spécialisés, les psychologues scolaires, le rééducateur de langage, les professeurs de gymnastique médiale. Et si une unité d'action doit pouvoir être conservée grâce à lui, c'est dans la mesure justement qu'il sait qu'il fait partie d'une équipe et que c'est l'équipe qui établit le diagnostic et poursuit le traitement ». [Bulletin 1953]

Pour que le déploiement de ce modèle rééducatif soit total, il s'agit donc de s'assurer de l'adhésion des parents à ce modèle.

captation des acteurs sont explicitement construites en fonction des concurrents potentiels, les membres de l'ADAPEI construisent des stratégies de captation quasi-indépendamment de leurs concurrents ; il s'agit plus d'accompagner les usagers « du berceau au tombeau » que de s'assurer une rente et un avantage compétitif le plus rapidement possible. En revanche, la stratégie elle-même, se caractérise par les mêmes conséquences sur la morphologie de la concurrence.

« On peut dire qu'au cours de l'année qui vient de s'écouler, l'Alpéri a réalisé le but essentiel de son activité exprimé dans ses statuts : Grouper les parents d'enfants inadaptés en leur apportant aide et soutien moral, et en les informant des possibilités de réadaptation de leurs enfants pour assurer la rééducation des enfants. » [Bulletin, 1952]

« En insistant sur le fait que les familles des enfants retardés doivent participer activement à la rééducation de leurs enfants en collaboration avec les techniciens. Nos familles en effet sont parfaitement dignes de participer à cette tâche et ce serait une erreur que de vouloir confier exclusivement à la technique pure la « normalisation » des enfants inadaptés ». [Bulletin 1953]

L'encadrement des types de relations que les parents doivent entretenir avec les professionnels dessine peu à peu la figure du « bon » utilisateur d'institut ou du « bon » parent, défini par sa capacité à intérioriser la valeur du travail de l'expert :

« Obstacles familiaux, venons-nous de dire. Malheureusement oui, et c'est ici que je demande leur indulgence et leur compréhension aux parents frappés dans « la chair de leur chair », car il faut qu'ils admettent que souvent ce neuropsychiatre sur qui ils fondent tant d'espoir, trouve en eux non une aide, mais un obstacle.

Tout le monde pense ici aux grosses choses celles qui crèvent les yeux ; les parents ivrognes ou malades par leur faute, les débauchés, etc.... alors évidemment la médecine ne peut que « faire le bilan et conclure que la seule solution est de sortir l'enfant de sa famille ». Mais combien d'autre fois où l'on trouve devant un milieu familial non seulement normal, mais apparemment très heureusement très disposé à accueillir les suggestions du médecin. Et pourtant !

Il y a d'abord les parents qui ne se rendent pas compte et qui n'admettent pas ce qui leur est dit, sortant de la consultation bien décidés à ne rien faire de ce qui leur est conseillé. D'autres, qui, également refusent le diagnostic et un traitement et vont ailleurs. C'est alors un circuit que nous connaissons bien, qui les mène de spécialistes en spécialistes, puis en non spécialiste, puis presque inmanquablement en rebouteux et charlatans

Certains autres qui ont accepté les paroles du Docteur et qui sont décidés à lui faire confiance s'aperçoivent que cela ne va pas vite et alors ils se découragent ou s'impatientent. Ils veulent qu'on apprenne à lire, et à écrire à un enfant dont l'intelligence reste encore celle d'un petit de 3 ans. Ils arrêtent le traitement qui n'a pas fait totalement disparaître des crises d'épilepsies etc...

Dites-moi donc alors ce que vaut l'action du Docteur, dans ces conditions, et que vaut-elle aussi lorsque les parents cachent par hontes personnelles ou piété familiale des maladies ou des tares dont la connaissance serait indispensable » [Bulletin 1953]

La stratégie de captation passe enfin par la mise en place de services gratuits entre les membres adhérents. Sont ainsi créées des actions de bienfaisance qui ont pour but d'aider les parents les plus démunis, des actions d'entraides qui cherchent à soulager les familles du poids de leurs enfants déficients, l'animation d'une permanence lieu d'écoute des parents et d'information sur les démarches administratives et sur les établissements existants. En 1949, l'association organise un système de services d'entraides entre particuliers pour les enfants n'ayant ni place en IME, ni place en jardin d'enfants. L'organisation de ces garderies est sommaire mais permet aux mamans de se décharger pour quelques heures de son enfant auprès d'autres mères. Ce dispositif d'entraide n'a pas vocation à perdurer, il est une solution temporaire pour faire face à la pénurie de solutions. Ces garderies attirent les enfants « *les plus profondément atteints* » car les rares instituts existants sélectionnent les enfants qu'ils estiment les plus rééducables.

Cette stratégie de captation est cependant destinée à s'épuiser d'elle-même. D'une part, l'élargissement de la base adhérente ne peut s'étendre indéfiniment car des problèmes organisationnels apparaissent peu à peu (voir *infra*). D'autre part, le secteur se structure progressivement : les modalités de financement par les pouvoirs publics se stabilisent peu à peu ; les règles de fonctionnement par les pouvoirs publics se solidifient ; des écoles de professionnels sont peu à peu créées et la forme organisationnelle dominante au sein du secteur, l'association gestionnaire, se stabilise (voir *supra*). En 1963, l'association n'a donc plus de raison d'exister en l'état. Un noyau au sein du conseil d'administration veut alors faire évoluer l'association pour que cette dernière gère directement des établissements.

P-G : « J'ai démissionné quand j'ai été mis en minorité lors d'un CA, en voulant gérer le bouquet [premier établissement de l'association]. J'ai dit bon association gestionnaire très peu pour moi. Au revoir et merci ».

E : « Et 1963 quand vous démissionnez et mis en minorité au CA, est ce que c'est du au fait qu'il y ait de nouveaux parents au CA ?

P-G : « Oui, c'est exact, y'a eu un climat d'opposition depuis un an je sentais que ça tournait mal. Et j'en avait marre aussi au bout de 15 ans [...] j'ai pas pleuré, ça faisait 15 ans que... je vous dis que j'ai fait toute les permanences du samedi après-midi sauf pendant les vacances. Alors j'avais envie de souffler à ce moment-là. » . » [Perret-Gayet, président-fondateur]

Fidèle à son idéal d'association non-gestionnaire, M. Perret-Gayet démissionne en 1963 de l'association. Le changement de projet ne modifie cependant pas le rapport aux activités économiques des bénévoles de l'association. Ces derniers mobilisent les mêmes principes et les mêmes moyens d'action que lors de la création de l'association.

Ce « modèle » de la vocation familiale de l'action associative peut être décrit à partir de trois principales dimensions congruentes : une mobilisation des parents adhérents ; une conception de la prise en charge en institution comme le prolongement de la vie familiale ; une définition locale des « besoins » à partir des parents.

En premier lieu, la mobilisation des parents-adhérents passe par trois dispositifs articulant plusieurs niveaux de proximité et de solidarité entre les familles : un dispositif d'entraide rapprochée auprès des adhérents de l'association, organisé depuis le centre associatif ; un dispositif de relais d'information et de quête de nouveaux adhérents auprès de familles touchées par le handicap mental et un dispositif de recherche de fonds privés auprès des familles « ordinaires ». Dans tous les cas, des « parents » parlent et agissent pour d'autres parents, qu'ils soient adhérents, parents d'enfants handicapés ou parents non touchés par le handicap.

Au cours des années soixante, les dispositifs d'entraide précédemment mis en œuvre se systématisent en se dotant de bénévoles dédiés. Les bénévoles de l'association, réunis dans la « *Commission d'action familiale* » dont les actions sont présentées systématiquement lors de chaque réunion du conseil d'administration, proposent plusieurs activités pour aider les parents dont les principales sont le « SOS dépannage » pour les gardes d'enfant et les colonies de vacances. Ces services ne sont pas réservés aux adhérents de l'association mais ils en sont les bénéficiaires « prioritaires », comme le rappelle le Président de l'association lors d'un CA de 1972. Les services ne se limitent pas à de l'échange de connaissances sur les établissements du département, ils peuvent également permettre l'obtention d'une « place » dans l'un de ces établissements via les commissions d'admission de l'Adapei. Ces commissions, composées d'administrateurs et du directeur de l'établissement concerné fixent un ordre de priorité d'admission des enfants inscrits sur la liste d'attente.

« J'ai été consommateur à ce moment-là, comme d'autres parents... Donc je me suis intéressé à l'association, égoïstement parlant ce qui m'intéressait c'est que en mettant ma pierre à l'association, ça me permettait de mieux comprendre le handicap et ça me permettait de favoriser de mon fils. On va pas se raconter des histoires à dormir debout. (...) Moi je suis rentré à l'Adapei pourquoi ? Parce que j'avais un fils handicapé mental. C'était pour mon fils, c'était pas pour les autres. » [Monsieur M., Président de 1981 à 2001]

Un autre dispositif se formalise dans les années soixante, visant cette fois non plus seulement les adhérents mais les adhérents potentiels, parents d'enfants handicapés mentaux. Une centaine de « *délégués familiaux* » sillonnent des micro-territoires (des quartiers dans les arrondissements de Lyon et des communes alentours, des zones plus vastes à l'extérieur de Lyon, dans des zones semi-rurales) en vue d'informer et d'entraider les parents d'une part et de recruter des adhérents potentiels d'autre part.

« J'ai connu l'Adapei, j'irai presque dans les semaines qui ont suivi la naissance de mon deuxième fils (...) à la naissance de Florent, bon, trisomique et dès..., j'sais pas, deux ou trois semaines plus tard on a eu la visite d'une personne qui était déléguée familiale de l'Adapei du Rhône au Point du jour, sur Lyon 5^{ème}, Mme C. et il s'avère aussi qu'il y avait quelqu'un localement qui était administrateur de l'Adapei, un architecte, Mr S., dont je connaissais les enfants, enfin j'avais connu les enfants quand je m'occupais, quand je dirigeais plus ou moins la maison des jeunes du Point du jour, et c'est comme ça, bon c'est comme ça qu'on a été mis en contact avec l'Adapei. » [Monsieur T., membre du bureau de 1987 à 1994 puis directeur général de l'association de 1994 à 2006]

Le troisième dispositif de solidarité familiale est tourné vers les familles ordinaires. Il s'agit des « *Opérations brioches* » : une levée de fonds privés en direction du grand public en vue de financer de nouveaux établissements pour enfants handicapés. La solidarité entre familles est sollicitée à travers la vente de brioches, symbole de partage et de convivialité au sein du foyer par des familles ayant des enfants handicapés. La référence aux opérations brioches des années soixante-dix opère auprès des bénévoles et des anciens salariés de l'Adapei ayant vécu cette période comme le souvenir d'une période héroïque durant laquelle les parents allaient rechercher par eux-mêmes les financements nécessaires à leurs enfants, sans l'aide des pouvoirs publics. La participation de l'armée, sollicitée par les militaires membres du CA (un Colonel et un Commandant), entretient cette représentation ainsi que la métaphore guerrière souvent mobilisée dans les discours des parents-militants pour désigner les premiers temps de l'association (« il fallait se battre » pour : faire reconnaître le handicap, faire accepter son enfant dans les écoles, obtenir des fonds, trouver des terrains pour construire...) :

« Et puis surtout à ce moment là on avait beaucoup de manifestations importantes, c'est vrai qu'on avait des manifestations, alors ce que j'aimais pas beaucoup, à la préfecture parce je suis pas trop dans ce genre de trucs mais on avait l'opération brioche. Grâce aux opérations brioches, on a acheté pas mal de nos instituts à Caluire, Le Bouquet et tout ça et c'est vrai que ça c'était des choses intéressantes, qui à la fois étaient des questions financières mais qui étaient aussi le début de faire connaître ce qu'est qu'un handicapé etcetera, ce qui n'est encore pas fait, mais bon, c'était le début. » [Mme G., née en 1926, membre du CA depuis 1972]

De fait, au début des années soixante-dix, les opérations brioches « rapportent » beaucoup de fonds, atteignant par exemple 90 millions d'anciens francs en 1972. Les opérations brioches servent ainsi un modèle de financement de l'activité gestionnaire par des fonds privés issus de la solidarité entre familles, dans l'optique d'une autogestion des établissements par les familles, qui contrôlèrent les établissements depuis leur financement jusqu'à leur gestion interne.

En second lieu, le modèle de la vocation familiale repose sur une prise en charge du handicap conçue comme le prolongement de la vie familiale. D'une part, les établissements sont d'abord considérés comme offrant des solutions aux familles : ce principe conduit à organiser de manière informelle une forme de contrôle des admissions dans les centres, par les administrateurs et/ou par les présidents des « comités de gestion », instances de représentation des parents d'enfants accueillis dans chaque établissement et ont été mis en place dès la création de l'association gestionnaire. D'autre part, la vie en établissement est considérée par les parents comme le prolongement de la vie en famille. La « bonne prise en charge » est celle qui reproduit les gestes des parents (accompagnement à l'hygiène, l'alimentation et aux tâches quotidiennes). Les commentaires des administrateurs de retour des visites régulières qu'ils font dans les centres gérés par l'Adapei témoignent de l'attachement à ces qualités « parentales » : ils évoquent par exemple une « *ambiance familiale* » et rappellent « *qu'il faut que les pensionnaires participent aux tâches ménagères le week-end pour garder l'ambiance familiale* » (CA décembre 1971). Même si les fondements et la pertinence de cette méthode sont discutés dans le cadre des échanges avec le psychiatre, la demande des parents se porte bien, à cette époque, sur des modes de prise en charge qui leur accordent une place prédominante, notamment dans le contact physique avec leur enfant.

Cette expertise bénévole des parents se construit également par le biais des manifestations organisées par l'Unapei : des groupes de parents-administrateurs préparent un petit dossier sur une thématique (la sexualité des enfants handicapés, le travail des personnes handicapés) qu'ils présentent en atelier lors des journées nationales de l'Unapei. Le souhait pour les parents, d'une meilleure connaissance des handicaps, de leurs origines et de leurs manifestations, passe par l'entretien de l'alliance fondatrice de l'association entre parents et médecins psychiatres. Le Dr Kohler est membre du conseil d'administration et l'expertise médicale est sollicitée ponctuellement pour apprécier les avancées médicales ou les besoins d'équipement. Ainsi, en 1969, une réunion du conseil d'administration a même lieu dans les locaux de l'hôpital psychiatrique du Vinatier et fournit une tribune aux médecins psychiatres. La connaissance que les parents ont du handicap de leur enfant, à la fois par leur expérience personnelle et par les savoirs diffusés par les médecins leur confère une légitimité et une autorité morale forte sur les professionnels des établissements, en particulier le personnel éducatif. Les parents attendent finalement de ce personnel, principalement féminin et peu formé sur l'origine et les manifestations des différentes formes de handicap mental, qu'il exerce essentiellement des tâches d'entretien corporel et d'accompagnement aux gestes de la vie quotidienne. Cette définition en creux d'une fonction « parentale » déléguée à des professionnels demeure implicite et n'est pas discutée dans les instances de l'association.

« ... On était vraiment traité comme le petit personnel et je pense que pour les parents c'est tellement douloureux d'avoir à faire appel à autrui pour s'occuper de leur enfant, c'est déjà difficile de confier son gosse à un instit dans le monde ordinaire, regardez comme les parents sont prêts à râler contre les instits parce que elle a pas fait ci, elle a pas fait ça... donc moi c'est à la fois le travail personnel, théorique aussi que j'ai pu faire qui m'a fait comprendre que dans une association de parents, ils ne pourraient jamais renoncer au fait que les professionnels devaient être éventuellement les grands frères ou les grandes sœurs des enfants mais certainement pas une position qui serait, contrairement à tout ce qu'ils pouvaient raconter... on pouvait pas, les éducateurs, faire autorité ... oui s'il y a un résultat mais avec ce genre d'enfants les résultats, c'est comme ça, donc on pouvait pas s'appuyer là-dessus (...) » [Mme V., jardinière d'enfant (1967-1974) puis éducatrice spécialisée et chef de service (1974-1997) et directrice d'établissement de l'Adapei (1997-2008)]

Les établissements gérés par l'Adapei sont dotés dès leur création d'une instance de contrôle placée sous l'autorité des parents, au départ nommés « conseil de maison », puis « conseils de gestion ». L'existence de cette instance témoigne de la volonté explicite des parents adhérents de l'association de contrôler le fonctionnement des établissements. Placés dans chaque établissement, les conseils de gestion se composent de quatre à cinq personnes (le directeur de l'établissement, des parents, souvent le psychiatre qui intervient dans l'établissement) et sont présidés par l'un des parents des enfants accueillis dans l'établissement, adhérent de l'association. Le conseil de gestion est en effet le lieu où peuvent s'exprimer et le plus souvent se régler les tensions et conflits avec le personnel éducatif, qui ne remontent pas toujours jusqu'au centre. Lorsque c'est le cas, le CA, jusqu'au milieu des années soixante-dix semble prendre le parti des parents sur celui des professionnels, comme l'illustre l'épisode ci-dessous, survenu en 1969 :

« Un conflit a éclaté entre les parents du conseil de gestion d'un IME (L'Oiseau Blanc, à Décines) et l'assistante sociale de l'établissement qui refuse de leur transmettre des informations sur les familles qu'elle a visitées, au nom du « secret professionnel ». Devant cette situation, « une large discussion s'instaure d'où il ressort que l'assistante sociale, personnel de l'association, ne peut évoquer de tels motifs (secret professionnel). Il serait opportun, si elle persiste dans cette attitude, de la mettre en demeure de rendre compte de ses actes aux personnes qui doivent en être informées, dont Monsieur Ch. [le Président du conseil de gestion] » [situation relatée lors de la réunion de CA du 24 mars 1969]

En troisième et dernier lieu, le pouvoir parental s'exerce à travers la définition des « besoins » (type d'établissement, nombre de places nécessaires, investissement, personnels...) auxquels l'association s'est donnée pour objectifs de fournir une réponse. L'exemple le plus frappant correspond à la création des CAT (Centre d'Aide par le Travail). À la fin des années 1970, les parents se heurtent à un problème règlementaire lorsque leur enfant atteint vingt ans. Au-delà de cet âge, ils ne sont plus considérés comme leurs ayant droits et ne sont plus couverts par la Sécurité Sociale, couverture nécessaire pourtant pour garantir le paiement, par la Sécurité Sociale, du prix de journée en établissement. La création des CAT correspond donc d'abord à une réponse à un vide institutionnel en fournissant un statut de travailleur en milieu protégé qui permet l'obtention d'une couverture sociale aux personnes handicapées. De fait, l'Adapei du Rhône comme d'autres associations parentales à l'époque, se lance dans la création de CAT dès la fin des années soixante. En 1974, l'Adapei gère trois IME et trois foyers, entre 1975 et 1980 sont créés en plus d'un foyer et d'un IME, d'une part des structures de mise au travail des jeunes adultes handicapés mentaux (3 CAT) et d'autre part une structure expérimentale pour adolescents présentant des troubles du comportement. Le CAT (structure de travail « protégé » proposant un travail encadré par des moniteurs d'ateliers dans des structures réalisant de petits travaux de sous-traitance industrielle et un accompagnement socio-éducatif) apparaît ainsi aux yeux de la majorité des parents comme la continuité de l'IME. C'est la structure qui se rapproche le plus d'une vie « ordinaire » en proposant un travail à leurs enfants¹¹⁸. L'idée de mettre au travail les ouvriers est justifiée par les vertus thérapeutiques attribuées au travail (selon un argumentaire porté par une partie de la psychiatrie et par la majorité des associations de parents, le travail occupe, entretient les capacités d'autonomie, donne aux personnes handicapées le sentiment d'être utiles, entretient

¹¹⁸ Autrement dit, « Les parents ont d'abord créé de centres qui se rapprochent de l'école « normale », puis des ateliers qui ressemblent aux usines « normales » », in Zafiroopoulos M., (1981), *Les arriérés : de l'asile à l'usine*, Paris : Payot.

une socialisation etc...) ¹¹⁹. De manière générale, les parents se mobilisent à plusieurs niveaux pour formuler les besoins, essentiellement exprimés en nombre de places « à créer » : d'une part au niveau « périphérique », depuis les établissements et d'autre part au niveau « central » à l'initiative des administrateurs du centre associatif. Dans les deux cas de figure, l'expertise médicale vient appuyer la définition quantitative des besoins. Ainsi, lors de la réunion du conseil d'administration de mars 1969, le président d'un conseil de gestion se dit « *désireux, en septembre 1969, de voir porter à 60 sujets l'effectif de l'IME. Les Drs Jaques et Lachanat s'étaient montrés favorables à cette augmentation d'effectifs. En conséquence, une demande sera adressée à la commission d'agrément et des contacts seront pris avec le Dr Lachanat pour des pièces justificatives* ». Une autre initiative parentale concerne, en 1975, l'IME l'Espérance (destiné aux enfants polyhandicapés) sur une idée d'internat de dépannage portée par le médecin psychiatre de l'établissement. Au niveau central, certains membres du conseil d'administration se voient missionnés pour réaliser des études de besoin (à partir des listes d'attente des établissements de l'Adapei et d'autres associations gestionnaires). Ainsi, en 1976, « *deux administrateurs se penchent sur « le problème des psychotiques pour lesquels l'hôpital psychiatrique n'est pas un lieu de vie. La récente loi d'orientation [de 1975] provoquera peut-être la création d'établissements ou de services spécifiques. Le conseil d'administration formule le vœu que de telles structures soient créées rapidement, pour lesquelles il semble indispensable d'avoir l'appui des caisses de la Sécurité Sociale* ». De façon générale, les administrateurs prennent des renseignements auprès des autres associations gestionnaires sur les projets en cours ou les initiatives locales de parents. Par exemple, une réunion du conseil d'administration de janvier 1973 rend ainsi compte de la démarche d'une association locale, l'ASITP (Association au service des inadaptés ayant des troubles de la personnalité) de « *prise de contact avec Dr Leibovici de Paris afin de procéder à une étude de l'équipement lyonnais, aidée par les Drs Guyotat et Kohler* ». En 1976, un administrateur informe le CA que « *des parents réunis en association qui sera vraisemblablement rattachée à l'Adapei cherchent actuellement à déterminer les besoins dans les cantons de Sainte-Foy l'argentine et Saint-Laurent de Chamousset en ce qui concerne les adultes handicapés* ».

De manière générale, nous pouvons constater que les parents sont à la base et au cœur de la définition du rapport aux activités économiques, du rapport au gain et du rapport au travail de l'ADAPEI, quelle que soit la période considérée. Cela ne signifie pas pour autant que les parents d'enfants handicapés fonctionnent de façon autarcique, exclusive. Au contraire, la mission portée par la communauté de souffrance exige de s'allier avec « l'extérieur » et d'exercer une activité intramondaine. C'est la qualité de « parent d'enfant handicapé » (au nom des souffrances des parents et des personnes handicapées) qui exige de s'allier avec l'extérieur pour faire progresser la cause de l'association. Concrètement, cette attitude se traduit par une alliance « originelle », « primitive » avec les médecins pédopsychiatres. Les signes de cette alliance sont nombreux : la collaboration entre M. Perret-Gayet et le Dr Kohler, la collaboration entre les membres de l'ADAPEI et les professionnels de la santé lors de la redéfinition des catégories usitées au sein de l'association, la stratégie de conversion des parents à la politique de rééducation promue par les experts médicaux, la composition des

¹¹⁹ Selon Markos Zafiroopoulos, cette rhétorique du travail comme thérapie occulte le fait que l'organisation du travail en CAT est une organisation de type industrielle, qui impose en elle-même des contraintes productives aux personnes handicapées et ne laissent qu'une place secondaire aux activités d'accompagnement psychologique et social. L'auteur montre par ailleurs que la création des CAT, selon une logique de filière pédagogico-productive a conduit les IME « fournisseurs » d'ouvriers de CAT à être beaucoup plus sélectifs sur les jeunes handicapés qu'ils accueillent et à « recalibrer les techniques pédagogiques afin de former de « bons » ouvriers. Zafiroopoulos M., (1981), *Les arriérés : de l'asile à l'usine*, Paris : Payot.

conseils de gestion, l'appui de l'expertise médicale lors de la définition des besoins, sont autant de signes de cette alliance.

Pour conclure, le système de croyances centrées sur la qualité de « *parent d'enfant handicapé* » (qualité définie par une même expérience -la communauté de souffrance- et une vision du monde commune fondée sur le catholicisme social) qui donne le droit et la légitimité des membres de l'association de définir la stratégie de cette dernière. En d'autres termes, c'est la qualité de « parent d'enfant handicapé » qui fonde le rapport aux activités économiques de l'association, l'attitude de ses membres par rapport au travail et au gain. Ce rapport spécifique exige la formation d'une alliance avec « l'extérieur » de la communauté de souffrance. À ce titre, le cas de l'OVE est en tout point opposé au modèle proposé par l'ADAPEI.

3.3.2 L'OVE : construire le sacré

Pour les membres de l'OVE, il s'agit de représenter un espace sacré qu'ils sont censés incarner. Cet « éthos » se traduit par la prégnance du ministère de l'Éducation Nationale dans leurs pratiques économiques quotidiennes : le type de recrutement et le gouvernement de l'association en particulier en sont fortement marqués. Plus encore, cet ensemble de croyance imprime directement une « direction » à ce type de pratiques économiques, qui se traduisent notamment par une conception de l'action intramondaine opposée à celle qui caractérise les membres de l'ADAPEI.

En premier lieu, l'empreinte de l'Éducation Nationale est prégnante en ce qui concerne le recrutement du personnel des centres et des usagers.

En ce qui concerne le recrutement du personnel des centres, les membres de l'association puisent directement dans le vivier de l'Éducation Nationale. Les directeurs d'établissements sont exclusivement des instituteurs. Le ministre de l'Éducation Nationale conseille ainsi l'inspecteur d'académie sur les modes de recrutement du personnel des centres :

« (...) l'organisation qui a été adoptée rendra très facile le groupement de ces enfants dans les maisons particulières. (...) Il sera sans doute possible de trouver à Lyon un certain nombre de maîtres spécialisés possédant le CA à l'enseignement des enfants arriérés ou à défaut des maîtres d'esprit ouvert et actifs qui pourraient s'informer auprès de leurs collègues » [courrier du ministre de l'Éducation Nationale à l'IA, 23.12.44]

L'association n'étant pas légalement associée à l'Éducation Nationale, chaque recrue doit être détachée du ministère. Les courriers échangés entre directeurs administratifs, directeurs de centre, inspecteur d'académie et ministère concernent ainsi pour une grande partie les problèmes que pose le détachement d'instituteurs dans une association.

L'empreinte de l'Éducation Nationale se fait également sentir sur le recrutement des usagers. Dès le départ, le problème de la collaboration entre médecins et instituteurs se pose immédiatement :

« le bénéfice que tire l'instituteur du contact permanent avec l'enfant n'est pas négligeable et nous sommes persuadés qu'un jeune instituteur débutant au Village d'Enfants y trouve rassemblé toutes les conditions d'un bon apprentissage du métier. Nous avons eu un autre problème à résoudre. L'état déficient de ces enfants justifiant une surveillance médicale vigilante, nous avons introduit des médecins dans la communauté et nous avons essayé de

dégager des règles d'une bonne et franche collaboration médico-pédagogique, opération dont le succès à l'époque n'était pas réellement évident » (L'OVE présentée aux stagiaires CAEI, 1968).

Dans ce cadre, les instituteurs ont la mainmise sur la détection et le recrutement des enfants, au détriment des médecins. Leur position centrale vis-à-vis du recrutement est affirmée dès les premiers temps de la création de l'association :

« Nous affirmons que la base du recrutement des Villages d'Enfants doit être l'École. L'École est notre champ de prospection, les déficients physiques y sont partout. (...) C'est pour l'instituteur un devoir social que d'orienter ces enfants vers le Village d'Enfants. Nous ne prétendons pas qu'il doive, en cela, remplacer le médecin, mais, qui mieux que lui peut observer l'enfant ? Chaque jour, pendant plus de 7 heures, il vit avec lui, le voit travailler, le voit jouer, le voit respirer, connaît son comportement, à chaque moment de la vie quotidienne. » (Rapport des commissions à la suite de la semaine d'étude de Dieulefit, Août 1947).

Au départ centré sur la population orpheline, l'OVE modifie peu à peu sa catégorie cible pour l'élargir aux handicapés, sans que pour autant la domination des instituteurs ne soit mise à mal. La présentation de l'OVE aux stagiaires CAEA de 1962 illustre cette mainmise des enseignants en ce qui concerne le dépistage des enfants, alors que les médecins n'interviennent que dans un second temps pour infirmer ou confirmer la proposition :

« Jusqu'en 1958 il fallait deux échecs en CP pour obtenir l'admission en classe de perfectionnement. Les circulaires du 22 avril 1958 abaissent cet âge à 7 ans. Mais dans un cas comme dans l'autre on n'a pas évité les conséquences fatales d'un échec : le désintérêt à l'égard des activités scolaires. Toutefois un courant s'est dessiné : l'organisation de classes dites d'attentes destinées recevoir des enfants après l'aide maternelle où l'on s'est rendu compte que l'enfant présentait certains retards. Sans avoir recours aux tests (...) il est en effet possible à une institutrice de classe maternelle d'avoir une impression globale de retard, d'après certains critères éloquents tels que le retard du langage et le retard dans le développement sensoriel et moteur. (...) La maîtresse d'école est compétente pour alerter et déconseiller le passage au CP si celui-ci est synonyme d'échec ».

En second lieu, la gouvernance de l'association témoigne de l'influence de l'Éducation Nationale sur sa structure organisationnelle. Les premières archives dont nous disposons font état d'une correspondance très suivie entre les directeurs administratifs des deux premiers centres de Megève et de Villars-de-Lans, M. Romanet le premier directeur des Villages d'Enfants, l'inspecteur d'académie M. Lonjaret et le ministère. Les directeurs administratifs et le directeur des Villages d'Enfants adressent ainsi plusieurs courriers à l'inspecteur d'académie. Ces courriers se focalisent sur les problèmes d'infrastructure que rencontre l'association (« *il est impossible d'accueillir un nouveau groupe au vu de l'état de l'hôtel. [Il n'est] pas possible de le remettre en état en dix jours. Le temps est pris par un autre établissement* », lettre manuscrite d'A. Romanet à l'IA, 3.12.1944). Dans deux lettres (du 13 et du 18 décembre 1944) adressées à l'inspecteur d'académie, le directeur administratif du Village d'Enfants de Megève mentionne et confirme à M. Lonjaret les capacités réduites d'accueil du centre de Megève. De la même façon, l'inspecteur d'académie demande dans une lettre adressée au ministre de l'Éducation Nationale de « *confier à l'inspection académique [la] mission d'inspecter et de contrôler le nouveau centre médico-scolaire de Megève* ». Dans un courrier daté du 23 décembre 1944, le ministère écrit à l'inspecteur d'académie du Rhône pour approuver la création d'un centre pour enfants déficients à Megève. À son tour, l'inspecteur d'académie répercute les informations et les réponses vers le directeur des Villages et vers les directeurs des deux centres :

« Il fut convenu que pour la région Rhône-Alpes serait créée l'œuvre des Villages d'Enfants et écoles de plein air dont les statuts seraient déposés à la préfecture, œuvre privée dans son fonctionnement, bien qu'officielle dans sa formation et dans la constitution de son CA. Toute autre combinaison a été refusée par les actuels du conseil d'état consultés (...) En bref, l'œuvre sera administrée par un CA qui nommera un bureau exécutif en charge du travail effectif » (Lettre de l'inspecteur d'académie à MM. Romanet directeur des Villages, Crespin et Grenot, directeurs des centres, 20.12.1944).

À ce titre, il est en position de contrôle vis-à-vis du directeur : *« En premier, vous me ferez parvenir un état détaillé et précis de toutes les réquisitions et locations que vous aurez opérées à ce jour, afin que je sois exactement informé »* (Lettre de l'inspecteur d'académie à M. Lonjaret, directeur du Village). Les membres de l'Éducation Nationale et ceux des Villages entretiennent ainsi des rapports hiérarchiques rigides symptomatiques de la structure organisationnelle de l'OVE.

Derrière ce rapport hiérarchique rigide se profile la question de le gouvernement de l'Œuvre, précisément calquée sur celle de l'Éducation Nationale. Trois niveaux hiérarchiques se dessinent. Jusqu'en 1969, l'association est divisée entre une direction régionale et une direction départementale (premier niveau). La création d'une direction départementale correspond au besoin de créer une structure qui conserve la prégnance de l'Éducation Nationale au sein de l'OVE, sans que pour autant l'association ne soit directement et légalement dépendante de l'Éducation Nationale :

« Mais l'inspecteur d'académie de Rhône n'avait pas... qui était pourtant secrétaire général de l'œuvre, l'œuvre étant régional, le siège était à Lyon, il n'avait pas le... il n'était pas l'employeur. Donc c'est pour cela qu'il fallait créer une organisation régionale avec une représentation départementale des inspecteurs d'académie dans cette région. » [Monsieur A., directeur départemental]

Cette division entre niveau régional et niveau départemental est explicitement transposée du fonctionnement de l'Éducation Nationale :

« Monsieur A. : À ce moment-là, il y avait une direction régionale à Lyon, il y avait une direction départementale à Saint-Etienne dans la Loire et une direction départementale dans l'Isère. Avec Monsieur Bl. directeur départemental dans la Loire, monsieur Cl. directeur départemental dans l'Isère (il y en a [eu] une, mais elle a duré très peu de temps). Et une direction régionale à Lyon. (...) »

E : Et alors, pourquoi il y avait une direction régionale et des directions départementales ?

Monsieur A. : Parce que c'est la séparation administrative de l'Education Nationale.

E : Pourquoi ?

Monsieur A. : Un enseignant est administré par des gens de... par l'inspecteur d'académie de son département. » [Monsieur A., directeur départemental]

Il existe alors trois directions départementales (en Isère, dans la Loire et dans le Rhône) et une direction régionale. La Direction Départementale a pour mission d'organiser administrativement l'association de sorte à ce qu'elle puisse recevoir les agréments de la Sécurité Sociale. Lors de la période de création de l'OVE, cette tâche est centrale:

« Monsieur A. : [À la Direction Départementale] on assurait toutes les facturations aux organismes.

E : Pour la Sécurité Sociale.

Monsieur A. : Oui.

E : Ce n'était pas fait dans les établissements.

Monsieur A. : Non. » [Monsieur A., directeur départemental]

Cette division du travail est représentative des rapports de force entre le niveau départemental et le niveau local des centres (deuxième niveau): la direction départementale centralise les fonctions de décision et les directeurs des centres exécutent des décisions prises en amont. Les directeurs ne disposent en effet que de peu de marge de manœuvre vis-à-vis de leur hiérarchie supérieure :

« Monsieur A. : Et bien on [la Direction Départementale] assurait tout ! Le personnel enseignant était géré directement par l'inspection académique.(...) Donc la direction départementale était chargée de recruter les enfants auprès des services sociaux, de faire les dossiers, d'assurer les envois, d'assurer le recrutement de ce qu'on appelait les moniteurs dans ce temps-là, et puis de s'occuper de ce qui est matériel dans les établissements.

E : Ce n'était pas le directeur de l'établissement qui s'en occupait ?

Monsieur A. : Non. » [Monsieur A., directeur départemental]

Les directeurs en sont alors réduits à s'occuper de la comptabilité de leur centre :

E : Mais le directeur de l'établissement s'occupait de quoi ?

Monsieur A. : Alors le directeur de l'établissement s'occupait de l'économet si vous voulez, [de] la gestion de l'établissement, [de] l'économet propre à l'établissement. [Monsieur A., directeur départemental]

Pour autant, la plupart n'ont que peu de connaissances comptables et doivent alors se référer à la direction départementale pour obtenir des conseils, ce qui réduit d'autant plus leur marge de manœuvre. Une lettre datée du 12 mars 1950 de M. Jaillot, directeur du Village d'Enfants de Viry et adressée à M. Yver, comptable de l'association, fait état d'une demande d'instructions afin d'imputer les bonnes sommes aux bonnes lignes comptables. Les directeurs ne sont pas des experts de la comptabilité : s'ils sont en charge de tenir les comptes, ils doivent pour ce faire s'en référer à l'économe de l'association qui a pour charge d'organiser le circuit comptable de l'organisation. À ce titre, la formalisation des procédures à l'intérieur des centres est explicitement présentée comme un moyen de contrôle des directeurs et des établissements. La grande majorité des comptes rendus de Conseil d'Administration sur la période débutent ainsi par un bilan comptable établissement par établissement. L'objectif de saine gestion des centres est accompagné de la volonté de contrôler les dépenses et leur fonctionnement comme le montre cet extrait d'un rapport de la commission de contrôle de l'association :

« Les membres de la commission de contrôle ont visité les centres suivants : Roybon, Amphion, Viry, Villard-de-Lans, Taron, Saint-Alban, soit six centres sur onze. De l'examen des registres et pièces comptables de ces divers centres, de la vérification exercée de façon imprévue sur certains postes, de la confrontation des données des feuilles de consommation avec les stock restants, du contrôle des matériels, il ressort que dans tous les centres visités, la gestion satisfait aux règles d'une comptabilité rationnelle et d'une saine gestion. (...) La commission de contrôle exprime devant le CA la très vive satisfaction qu'elle rapporte de ces inspections dans les centres » [CA du 7 avril 1949]

En d'autres termes, les dispositions comptables, concrètement mises en œuvre par la direction départementale et non au niveau local par les directeurs d'établissement, sont considérées comme un moyen de contrôler les centres et les directeurs.

La situation des directeurs à l'intérieur des centres (troisième niveau) est d'autant plus difficile à tenir que les instituteurs eux-mêmes fonctionnent de façon quasi indépendante. Le directeur administratif du village d'enfant de Megève envoie ainsi une lettre à l'inspecteur d'académie pour se plaindre de la prise de pouvoir des instituteurs à l'intérieur du centre :

« Nous sommes effarés des initiatives individuelles qui ont été reprises [dans le centre] en ce qui concerne l'engagement de certaines dépenses. Nous nous permettons donc de refuser systématiquement le paiement de toute dépense engagée sans notre autorisation, surtout maintenant qu'il convient d'évoluer dans les limites du budget fixé provisoirement dans le projet que j'ai exposé au commissariat. (...) Je reçois les doléances de M. Faitot, directeur des marmousets, qui nous demande d'envisager sérieusement la possibilité de le remplacer à la direction de cette maison. En effet, il paraît que tout le courrier adressé personnellement à M. le directeur des Marmousets est trié par M. Trillat, qui après en avoir pris connaissance le lui remet quand il le juge utile. Ceci est en effet inadmissible : M. Trilliat et Mme Trilliat sont des instituteurs et n'ont donc aucune qualité pour ouvrir le courrier adressé au directeur et pour s'immiscer dans l'organisation administrative (...). Je vous demanderai donc d'être assez aimable pour envoyer une note à M. Trilliat et lui rappeler qu'il est instituteur et seulement instituteur –et dans une maison comme les marmousets tout le personnel sans exception est placé sous l'autorité du directeur. »
[Lettre de M. Crepin à M. Lonjaret, 02.02.1945]

La position centrale des instituteurs à l'intérieur des centres est également visible dans les divers rapports de fonctionnement, les rapports de CA et d'AG de l'association. Les éducateurs spécialisés sont en particulier systématiquement dévalorisés au profit des instituteurs :

« Ce ne sont pas les quelques visites que nous pouvons faire le Dr Kohler et moi-même, dans les IMP de l'œuvre qui peuvent nous permettre d'émettre un jugement sur la valeur de nos éducateurs. Nous ne pouvons donc sur la formation des éducateurs qu'émettre des vues théoriques et formuler des vœux platoniques. Ce que [nos directeurs d'IMP] demandent aux éducateurs ? Simplement du bon sens et du dévouement, de la connaissance de quelques techniques (jeux, activités diverses). Étant donné le niveau intellectuel de la majorité de nos éducateurs, il est évident qu'une formation théorique comme celle que l'on donne dans les instituts d'université risque d'être trop prétentieuse et de les éloigner des tâches humbles qu'on exige d'eux (...) Aucun statut ni aucune formation spéciale n'empêcheront nos éducateurs actuels de rester dans la majorité des cas ce qu'ils étaient au départ, des ratés. » [AG mai 1958]

Les problèmes portent principalement sur la qualification des éducateurs, jugée insuffisante par rapport à celle des instituteurs:

« En ce qui concerne les éducateurs, le problème [de la qualification] est beaucoup plus ardu et la valeur des éducateurs est beaucoup plus variable. Certains n'ont pas ou peu de formation » [Extrait du rapport de fonctionnement des CMP, 1954]

La solution préconisée est alors de rapatrier les éducateurs dans le giron de l'Éducation Nationale.

« S'il y a de plus en plus d'instituteurs CAEA, il y a des faiblesses sur le personnel rééducateur et éducateur. La commission a admis que le recrutement des éducateurs peut se faire par le centre de formation d'éducateurs gérés par les associations de sauvegarde et dont les élèves suivent les cours d'un institut d'université (...) [ou] l'école nationale de

pédagogie spécialisée de Beaumont sur Oise, relevant de l'Éducation Nationale [souligné par nous]. Pour les directeurs (...) cette solution permettrait de confier l'action éducative à un personnel formé par la même école que celle qui prépare au CAEA » [CA du 26 avril 1958]

Cette dévalorisation systématique du métier d'éducateur reflète la volonté de l'OVE de conserver la mainmise de l'Éducation Nationale sur l'organisation ; elle reflète une configuration de relations de pouvoir à l'intérieur des centres en faveur des instituteurs. De manière plus générale, la structure organisationnelle et le fonctionnement même de l'association reflètent les relations de très grande proximité entre le ministère de l'Éducation Nationale et l'association : la division hiérarchique entre Direction Départementale et Direction Régionale est structurée sur un modèle censé favoriser l'extension de l'influence du ministère ; les instituteurs détiennent une position centrale dans les centres, au détriment des directeurs et des éducateurs qui sont marginalisés.

Pour conclure, la forme de l'éthique des membres de l'OVE influence directement leur rapport aux activités économiques, leur attitude face au gain et au travail. La prégnance de l'Éducation Nationale les incite à définir et à mettre en œuvre des stratégies et des structures caractérisées par un fonctionnement exclusif et organique. Il s'agit donc de construire un espace sacré, ou plus précisément, il faut qu'ils travaillent pour construire un espace sacré qu'ils représentent (il faut qu'ils travaillent pour que l'Éducation Nationale prenne en charge le secteur de l'enfance inadaptée).

Représenter et construire cet espace sacré se traduit également dans le rapport des membres de l'OVE vis-à-vis de la sphère profane, en d'autres termes, de l'extérieur de l'association. Alors que la forme de l'éthique des membres de l'APAPEI exigeait que ces derniers « sortent » de l'association et nouent des alliances avec d'autres acteurs que les parents handicapés, la forme de l'éthique des membres de l'OVE repose sur l'organicité et l'exclusivité de leur espace sacré : leurs pratiques économiques quotidiennes reposent exclusivement sur l'intérieur de l'association, excluent le profane (ce qui sort de la sphère éducative) ou cherche à l'inclure dans le sacré. Les relations entre instituteurs et éducateurs d'une part, entre instituteurs et médecins d'autre part, sont significatives de ce type de conduite de vie. Les premiers sont dévalorisés au profit des instituteurs qui ne les acceptent que dans la mesure où ils peuvent potentiellement être insérés dans le corps de l'Éducation Nationale. Les seconds sont circonscrits à des rôles hiérarchiquement subordonnés aux instituteurs, que ce soit au niveau de la composition de l'association ou de leur marge de manœuvre concernant les décisions de recrutement des usagers.

Cependant, ce mouvement est caractérisé par une contradiction interne insurmontable. Par définition, le sacré est insécable et il relève d'une logique immanente : on ne travaille pas le sacré, il s'impose de soi. Cette contradiction est présente dès les origines de l'association : si l'Éducation Nationale prend en charge le secteur, ils n'ont plus de raison d'être et si l'association se développe alors le risque est que l'Éducation Nationale ne soit plus en position de prendre en charge le secteur. Dès le départ, les membres de l'OVE travaillent ainsi à leur propre perte. La « chance » de l'OVE est que le ministère de l'Éducation Nationale perde la bataille pour la prise en charge du secteur de l'enfance inadaptée, ce qui lui permet d'adopter la forme associative comme un outil destiné à rétablir l'équilibre. L'association ne survit que parce que l'objectif qu'elle s'est donnée n'est pas rempli ; réciproquement s'il est rempli alors celle-ci n'a plus de raison d'être.

4. Genèse de l'institutionnalisation des conduites gestionnaires

Le milieu des années soixante marque le début d'une nouvelle période du point de vue de la conduite des deux associations étudiées, que nous proposons d'interpréter comme la genèse du modèle institutionnel de l'association gestionnaire. Certains comportements considérés jusque-là comme allant de soi (les modalités de prise de décision dans les instances bénévoles, les relations avec les salariés, les rapports avec les pouvoirs publics...) commencent à être remis en cause tandis que d'autres sont jugés comme plus pertinents pour la bonne gestion de l'association.

La borne temporelle de l'entrée dans ce processus est relativement évidente pour l'Adapei qui s'engage en 1963 dans des activités de gestion d'établissements et dont les dirigeants, bénévoles et salariés font l'apprentissage de cette nouvelle fonction avec la création de premiers établissements. Pour OVE, sans pouvoir établir de borne aussi précise, on peut mentionner comme un indicateur des transformations qui se jouent, l'adoption en 1965 d'une comptabilité privée, qui manifeste une prise de distance avec l'idéal du service public que soutiennent ses dirigeants, eux-mêmes hauts fonctionnaires de l'Éducation Nationale. De manière plus générale, les premiers établissements gérés par l'œuvre des villages d'enfants sont reconvertis en établissements financés par la sécurité sociale et accueillant des enfants porteurs de déficience intellectuelle, ce qui contribue à ancrer l'association dans le secteur du handicap.

Chaque association se trouve alors face à des problématiques singulières, formulées par des acteurs qui exercent une influence de plus en plus forte sur les prises de décision importantes (en matière de création de nouveaux établissements, de définition des relations entre le siège et les établissements, de « solutions » à mettre en œuvre pour maintenir l'équilibre économique de l'organisation...). À l'Adapei, la problématique émergente est celle de l'affirmation d'un centre associatif chargé d'élaborer des plans de développement dégagés des intérêts locaux. Dans le cas de l'œuvre des villages d'enfants, il s'agit de relâcher les liens formels et informels tissés avec l'Éducation Nationale de manière à pérenniser l'association en l'inscrivant comme un opérateur parmi d'autres du secteur du handicap. La formulation de ces problématiques et les règles de conduites qui leur sont associées ne s'imposent pas de manière brutale et rapide mais selon des processus d'apprentissage multiforme. La transmission explicite de savoirs économiques et gestionnaires mais également l'expérimentation de certaines règles organisationnelles, l'épreuve de certains échecs ou de difficultés sont autant de vecteurs par lesquels sont introduites de nouvelles conceptions de contrôle. Ces processus d'apprentissage se déroulent dans des contextes marqués par des changements importants dans les rapports de pouvoirs entre les acteurs de l'association et dans les règles qui encadrent le fonctionnement des établissements dans le secteur du handicap. Les dimensions cognitives (transmissions de savoirs), pratiques (expérimentation de comportements) et politiques (rapports de pouvoir) des processus d'apprentissage interagissent pour modifier les conceptions que les principaux acteurs des organisations se font des « bonnes » pratiques de gestion pour leurs associations.

Les acteurs clés de ces processus d'apprentissage ne sont pas les mêmes dans chaque association : un groupe de parents bénévoles mettant en avant leur expérience professionnelle de cadres d'entreprise d'un côté ; un groupe d'instituteurs militants syndicaux, salariés du siège associatif de l'autre. Ces processus ne se réalisent pas selon les mêmes rythmes ni sur les mêmes domaines dans les deux cas. La « recherche d'efficience » et l'adoption d'une

politique de développement par création d'établissements (au nom d'une dynamique considérée comme entrepreneuriale par les dirigeants) sont davantage affichés à l'Adapei tandis que la conception de contrôle développée par les dirigeants d'OVE valorise davantage la professionnalisation et la formalisation des fonctions de gestion.

Les processus de transformations que nous allons décrire sont donc bien inscrits dans la singularité des associations mais il est possible d'identifier des traits communs de ces processus. Dans les deux cas, s'opère une rupture avec la définition de la conception de contrôle originelle (la communauté de souffrance dans le cas de l'Adapei, la communauté éducative associée à la défense du projet pédagogique total dans le cas d'OVE). Cette rupture est le fait de plusieurs facteurs internes et externes dont certains sont communs aux deux associations (les conventions collectives du secteur médico-social, la loi de 1975, la réforme des annexes XXIV, le développement des métiers de l'éducation spécialisée...). Enfin, l'issue de ces processus de genèse d'un modèle institutionnel conduisent à des règles de comportements qui convergent progressivement vers la recherche d'efficience, la professionnalisation du management et l'établissement de relations partenariales avec les pouvoirs publics.

Cette période de genèse s'étend jusqu'à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. Dans les deux associations, on assiste alors à des changements de personnel sur les postes de direction dans les sièges salariés. Au-delà de ces changements de personnes, le processus engagé de définition et de mise en œuvre de nouvelles conceptions de contrôle s'accélère et se stabilise à partir de cette époque, sous l'effet de plusieurs facteurs (qui seront développés dans la 4^{ème} partie).

Pour chaque association, nous montrons comment les conceptions de contrôle qui supportaient jusque-là les règles de conduite des associations se trouvent fragilisées, sous l'effet de transformations internes et externes aux organisations. Dans le même mouvement émerge une autre conception de contrôle, portée par des groupes d'acteurs qui en viennent à occuper des positions de pouvoir dans les organisations et sont en mesure de diffuser et mettre en œuvre de nouvelles règles de conduite. À l'Adapei, la genèse de nouveaux comportements relatifs à la bonne conduite de l'association s'opère par l'arrivée au pouvoir de « parents patrons » qui transfèrent de manière explicite des règles de comportements empruntés au fonctionnement des entreprises (3.1). À l'OVE, ce mouvement est concomitant d'un désenclavement de l'association à l'égard de l'Éducation Nationale, porté par un petit groupe de militants salariés de l'association (3.2).

4.1. Parents patrons et esprit d'entreprise au pouvoir à l'Adapei

Au cours d'une période d'une vingtaine d'années, qui débute au milieu des années soixante-dix se trouve formulée et mise en pratique une nouvelle conception de la bonne gestion de l'association de parents créée trente ans plus tôt. Des administrateurs qui se présentent à la fois comme des parents et comme des « professionnels de la gestion d'entreprise » œuvrent à convaincre les autres parents et les salariés que l'association peut et doit se gérer avec les mêmes méthodes que celles utilisées dans les entreprises privées.

On assiste à l'invention d'un mode de conciliation entre deux représentations dichotomiques de l'association. Dans la première, cette dernière est définie et vécue comme une communauté de souffrance qui se suffit à elle-même en étant productrice de sociabilité, de réseaux de solidarité et d'une forme d'action (la revendication militante et la création d'établissements pour les enfants handicapés mentaux). Les actions économiques et de gestion sont occultées car elles ne seraient pas productrices de lien social et de régulation sociale. Dans la seconde représentation, l'association est définie comme une organisation économique, poursuivant l'efficacité grâce à la mise en œuvre de relations impersonnelles et obtenant sa pérennité par l'élaboration de compromis entre intérêts bien calculés.

La dichotomie entre ces deux définitions de l'association a d'abord une portée heuristique qui reprend l'opposition classique en sociologie entre « communalisation » et « sociation ». Elle a pu également être mobilisée dans les discours et les pratiques d'une partie des dirigeants associatifs pour justifier le refus de toute implication dans des tâches de gestion. Il s'opère cependant dans les années quatre-vingt un mouvement symétrique à celui qui affecte l'image de l'entreprise. Cette dernière, longtemps considérée dans la tradition politique et syndicale française comme antinomique avec la production de toute sociabilité et de toute régulation sociale¹²⁰ se trouve réhabilitée comme lieu de production du lien social à la faveur d'un mouvement de « modernisation des rapports sociaux » et de renouvellement des méthodes de management. Dans cette conjoncture particulière, l'entreprise s'est trouvée « recommunalisée », du moins de façon temporaire¹²¹. De façon symétrique, l'association connaît sur cette période un processus de « sociation », reconnaissant sa capacité à produire une valeur économique au-delà de la communauté de souffrance et à instaurer des liens de subordination au sein de la communauté. C'est à la restitution des conditions de cette « sociation » que nous nous livrons ici, à partir du cas de l'Adapei. Ce cas est particulièrement exemplaire puisque les acteurs qui engagent l'association dans de nouvelles pratiques de gestion sont justement des « hommes d'entreprise » et des patrons qui croient aux mouvements de modernisation des entreprises des années quatre-vingt.

L'organisation territorialisée de l'association, qui accorde un pouvoir fort aux parents locaux ayant milité pour la création des premiers établissements, se trouve rapidement fragilisée par des tensions internes et des pressions externes. L'unité de la communauté de souffrance parentale se fissure au moment où de nouvelles règles juridiques font perdre aux parents locaux le contrôle sur le fonctionnement des établissements (3.1.1.). C'est dans ce contexte que quelques acteurs parviennent à formuler les problèmes rencontrés par l'association comme des problèmes de gestion et d'organisation, nécessitant le recours à de nouvelles règles de conduite de l'association (3.1.2.). Ayant acquis des positions de pouvoir dans

¹²⁰ Vérin H., (1982), *Entrepreneurs, entreprise, histoire d'une idée*, Paris : PUF.

¹²¹ Segrestin D., (1987), « L'entrée de l'entreprise en société. Introduction à une problématique de la modernisation des rapports sociaux », *Revue française de science politique*, 4, p. 461-477.

l'association, ces « parents-patrons » sont en mesure de déployer ces règles dans plusieurs directions : la structuration progressive d'un niveau central de décision dans l'association (à la fois bénévole et salarié), la génération de ressources propres permettant d'assurer la pérennité financière de l'association et l'engagement dans des relations de partenariat avec le Conseil Général (3.1.3).

4.1.1 Les difficultés posées par une fédération d'associations de parents

L'ancrage local de la mobilisation militante, héritage de la période non gestionnaire durant laquelle l'association offrait un soutien politique et financier à des groupes de parents « sans solution », confère à la fois une légitimité forte à l'Adapei et un modèle de développement autour de la constitution de filières internes (création de nouveaux établissements pour accueillir les personnes sortant des établissements déjà en place). Il génère également une organisation très éclatée où les pouvoirs périphériques des parents organisés autour d'un établissement qu'ils estiment avoir créé l'emportent sur ceux d'un centre associatif, bénévole comme salarié.

Cet équilibre des pouvoirs est cependant fragile car il repose sur un ensemble de conditions : la mobilisation forte des adhérents, le consensus sur une définition territoriale de la vocation familiale de l'association, une dépendance limitée à l'égard des ressources publiques, le contrôle interne sur les recrutements ou encore l'absence de limites à la création de nouveaux établissements dans le secteur du handicap. Ces conditions se trouvent affaiblies voire disparaissent à partir du milieu des années soixante-dix sous l'effet de transformations internes à l'association et des conséquences des nouvelles règles qui encadrent la croissance du secteur du handicap.

L'Adapei au milieu des années soixante-dix : un pouvoir parental périphérique, un siège salarié qui gère l'intendance

Au milieu des années soixante-dix, **le pouvoir parental, reflet de la vocation familiale de l'association gestionnaire s'inscrit d'abord dans des territoires locaux.** L'association gestionnaire se présente comme un enchevêtrement de territoires aux statuts divers. Les territoires de l'action familiale sont définis par les zones d'intervention des délégués familiaux qui jouent un rôle de recrutement des adhérents et des usagers des établissements. Les territoires de l'action gestionnaire sont définis en fonction de deux critères : l'identité du créateur de l'établissement et l'identité du gestionnaire. À un pôle se situent les associations de parents (trois « associations sœurs ») qui gèrent elles-mêmes les établissements qu'elles ont créés dans le département du Rhône. Un système de participations croisées (des administrateurs de l'Adapei sont membres de droit des CA d'autres associations et inversement) permet d'obtenir des informations sur les activités et les projets des associations sœurs ; ce système est censé garantir une certaine cohérence entre les initiatives des associations parentales opérant sur le département. À l'autre pôle se trouvent les établissements gérés par l'Adapei et créés à l'initiative du « centre » de l'Adapei et non à l'initiative de parents locaux. En 1981, ces établissements représentent la moitié des 20 établissements gérés par l'Adapei. Les situations intermédiaires entre ces deux pôles sont rassemblées sous l'appellation de « section » de l'Adapei. Au nombre de six dans les années soixante-dix, ce sont des zones de mobilisation collective de parents autour de la création d'un ou plusieurs établissements, zones qui sont devenues des territoires « couverts » (autrement

dit gérés) par l'Adapei. Ces territoires associatifs sont ancrés sur des principes de légitimité différents : légitimité d'une initiative parentale locale pour les uns ou légitimité de l'intérêt général associatif de l'Adapei pour les autres. Ces principes peuvent entrer en tension lorsque les velléités fortes d'autonomie des parents locaux entravent l'affirmation d'un « intérêt général » associatif.

Rappelons que chaque établissement, quelle que soit son origine (créé à l'initiative d'un groupe de parents locaux ou par l'Adapei) dispose d'un « conseil de gestion » qui remplit plusieurs fonctions : d'une part représenter les parents de l'établissement et discuter des problèmes survenus lors de l'accompagnement des enfants, autrement dit un contre-pouvoir à l'expertise technique des éducateurs (encore émergente pourtant – rappelons que le diplôme d'éducateurs spécialisé date de 1967) ; d'autre part représenter l'association au sein de l'établissement. Jusqu'au milieu des années soixante-dix, la première fonction l'emporte :

« Quand je suis arrivé dans cette association, l'image était quand même d'une fédération d'établissements hein, et c'est Monsieur M. [Président de l'Adapei 1981 à 2001] qui pendant vingt ans a essayé d'en faire une association unique mais au départ, j'arrivais euh... ils faisaient des assemblées générales dans leurs propres établissements et c'est à peine s'ils parlaient qu'il y avait une Adapei au-dessus » [Monsieur T., membre du bureau de 1987 à 1994 puis directeur général de l'association de 1994 à 2006]

Le lieu privilégié d'expression de la solidarité familiale est le lieu de la mobilisation d'origine plutôt que le lieu géographique d'implantation d'un siège associatif qui peut ne représenter aux yeux des adhérents qu'un support technique, logistique et financier. Les réunions de conseil d'administration s'apparentent à un tour de table des informations en provenance des territoires locaux : demande d'avance de frais pour la réalisation d'investissements, demandes de financement d'un éducateur spécialisé supplémentaire, identification de besoins de places d'hébergement pour telle ou telle population sur une zone donnée.

Il en est de même du **siège associatif**, perçu par certains parents comme éloigné des besoins « réels » et des situations concrètes (en particulier l'isolement des familles dans les zones semi-rurales ou les périphéries urbaines) et poursuivant une tâche moins noble que celle des groupements locaux au plus près des attentes des familles. **Jusqu'au début des années quatre-vingt, le siège de l'association est peu développé** tant en termes d'étendue de ses compétences qu'en termes d'effectifs et de niveau de qualification. Les salariés du siège (ils sont trois jusqu'en 1973-1974 puis six au tournant des années quatre-vingt) s'occupent de trois principales tâches : le règlement des factures adressées par les établissements, la gestion des paies et la comptabilité des établissements.

Les conditions de financement des frais de siège expliquent en partie ce faible développement puisqu'ils sont intégrés dans les prix de journée négociés avec les pouvoirs publics. Le développement de l'activité du siège associatif est donc directement lié à celui des établissements. L'Adapei gère trois établissements en 1967 (trois IME) puis deux autres en 1971 (un IME et un foyer) et à nouveau deux autres en 1974 (un foyer et un CAT). Sachant que la DDASS n'autorise que de faibles taux d'accroissement des prix de journée, les préoccupations de limitation des coûts liés au siège sont importantes jusqu'au milieu des années soixante-dix. Ce contexte permet en partie de comprendre l'implication de plusieurs bénévoles dans les activités du siège, le recours assez précoce à l'informatique pour la gestion de la paie et de la comptabilité et des recrutements sur de faibles niveaux de qualification.

Les premières années de fonctionnement du siège associatif témoignent d'une forte perméabilité entre le conseil d'administration et le siège, considéré comme le prolongement opérationnel du conseil d'administration. La confusion entre fonctions salariées et fonctions bénévoles est d'autant plus grande que la petite équipe du siège est constituée à ses débuts

presque uniquement de personnels de l'armée de terre, recrutés par le réseau des militaires membres du CA (un colonel à la retraite, un adjudant et une PFAT¹²²). Cet environnement « militaire » n'est pas sans incidence sur la manière dont sont conçues les fonctions du siège. Le respect de la hiérarchie apparaît ainsi comme un principe de « bonne gestion » appliquée par le siège en direction des salariés de l'association. Cet autoritarisme est cependant pondéré par la fibre familiale et associative des membres de ce réseau militaire. Certaines qualités personnelles, comme le « don de soi » pour la cause associative et l'attachement aux valeurs familiales, sont ainsi privilégiées sur la possession de qualifications en comptabilité ou en droit du travail. Ces qualités s'accordent en outre avec la modération salariale que le conseil d'administration estime à la fois indispensable pour les finances de l'association et compatible avec la primauté accordée à l'engagement bénévole sur la neutralité affective supposée du salariat.

Dans ces conditions, le siège qui centralise pourtant la comptabilité et la paie des établissements apporte peu d'expertise, juridique ou comptable, aux directeurs d'établissements. Certes, l'équipe du siège s'étoffe au milieu des années soixante-dix avec le recrutement d'un « intendant général » (diplômé en comptabilité), chargé d'encadrer le travail de l'équipe des comptables qui compte désormais trois personnes, auxquelles s'ajoute un mécanographe chargé d'informatiser les fiches de paie. L'intendant général devient un interlocuteur privilégié pour les directeurs, qui cherchent des conseils techniques et une expertise en comptabilité (aide dans les facturations, l'affectation des dépenses, les demandes d'investissement...). Le siège salarié n'en perd pas pour autant ses caractéristiques originelles : faiblesse des effectifs et des niveaux de qualification, intrication bénévolat et salariat, rôle perçu comme un appui logistique pour les directeurs d'établissements, souvent eux-mêmes placés dans des rapports de pouvoir déséquilibrés face aux parents locaux.

Cet équilibre en faveur d'un pouvoir parental périphérique est cependant fragile. Les pouvoirs publics (en particulier l'État à travers ses services déconcentrés) définissent bien comme interlocuteur légitime le niveau périphérique des territoires des établissements, territoires de référence pour prendre la mesure de l'équipement et des besoins sur le département au détriment des sièges associatifs. Ces règles justifient l'importance accordée au niveau local dans les prises de décision, mais elles ne rendent pas compte à elles seules des dispositifs mis en place à l'Adapei comme les commissions d'entrée et de sortie et les conseils de gestion. Ces dispositifs relèvent de choix effectués par les dirigeants de l'association, que l'on peut rapporter à la fois à la vocation familiale de l'association et aux rapports de pouvoir entre les dirigeants bénévoles, le siège salarié, les parents locaux et les directeurs d'établissement.

Le pouvoir des parents locaux est également conditionné par la possibilité de contrôler localement les admissions de nouveaux enfants handicapés dans les établissements à travers le rôle des commissions d'entrée et de sortie qui examinent chaque candidature. Les recrutements de nouveaux usagers se font alors à partir des réseaux sociaux locaux et une priorité est accordée (par les parents présents dans la commission) aux situations jugées les plus difficiles et aux adhérents de l'association.

Enfin et sans doute surtout, la position de faiblesse des directeurs d'établissement favorise et entretient un rapport de force favorable aux parents locaux. L'Adapei ne compte dans les années soixante-dix que quelques directeurs (sept en 1975, quinze en 1980, pour autant d'établissements), pour la plupart jeunes dans la fonction et souvent éducateurs spécialisés (avec ou sans diplôme, avec ou sans connaissance du secteur du handicap). L'Adapei, comme

¹²² Personnel Féminin de l'Armée de Terre

d'autres associations au même moment, se trouve placée devant un impératif de recrutement, pour le personnel éducatif comme pour les directeurs. Dans ces conditions, les critères de recrutement portent, comme pour les salariés du siège, autant voire plus sur les qualités personnelles (et en particulier l'attachement au travail auprès d'enfants handicapés et aux valeurs familiales) que sur l'expérience ou le diplôme. Si certains sont formés aux méthodes éducatives, aucun n'a reçu de formation spécifique en gestion d'établissement. Leur faible connaissance technique en droit du travail ou en comptabilité les place dans une position déséquilibrée à la fois par rapport aux salariés du siège (même si comme nous venons de le voir, leurs compétences en gestion sont également limitées) et par rapport aux parents des conseils de gestion. Isolés, les directeurs ont « tout à faire », ils doivent s'assurer une paix sociale avec les parents du conseil de gestion tout en obtenant les moyens de proposer des modes de prise en charge plus ou moins en adéquation avec les méthodes enseignées dans les écoles d'éducateurs. Ils paraissent dépendants des dispositifs techniques établis par le siège salarié. Leurs demandes de ressources supplémentaires, argumentées par des préoccupations éducatives pour les enfants accueillis dans les établissements, sont souvent rejetées au nom de l'impératif d'économie et considérées comme du gaspillage. Vis-à-vis des parents, les présidents de conseils de gestion exercent parfois leur autorité sur les directeurs, au point de contrôler leur travail (l'engagement des dépenses, les factures, les commandes diverses), alors qu'ils n'ont pas formellement de lien hiérarchique avec eux puisque leur employeur est l'Adapei.

Les premières années de mise en place d'un siège associatif salarié n'ont donc pas conduit à affirmer la prééminence du niveau central de décision et de contrôle sur les différents périmètres de l'association. Les salariés du siège mettent en œuvre et font appliquer des règles très techniques qui peuvent paraître tatillonnes alors qu'ils ne sont pas en mesure de proposer une réelle expertise et un soutien technique aux directeurs des établissements. Ceux-ci trouvent alors des marges d'action dans des arrangements locaux forts dépendants du contexte et plus précisément de leur entente avec les parents du conseil de gestion. Les principaux administrateurs, membres du bureau, peinent à imposer une « ligne » de développement économique et politique pour l'association, tant ils sont préoccupés par la préservation d'une unité parentale, au moins symbolique.

L'ensemble de ces conditions qui jouent en faveur du pouvoir des parents locaux se trouve fragilisé à partir du milieu des années soixante-dix.

Tensions internes et pressions externes : les facteurs de fragilisation du pouvoir parental périphérique

Des tensions internes entre parents sur la meilleure manière de concilier vocation familiale et action gestionnaire dans l'association (séparation ou intégration de ces deux missions) remettent progressivement en cause l'équilibre des pouvoirs au sein de l'association au bénéfice d'une conception plus centralisée et plus gestionnaire de l'association. Des changements dans les règles de régulation du secteur du handicap et dans la conjoncture économique confortent cette évolution.

Jusqu'au milieu des années soixante-dix environ, l'Adapei se présente comme une juxtaposition de groupements de parents mobilisés localement autour de la création d'un établissement offrant une solution à leur situation personnelle. Le siège associatif représente aux yeux des parents attachés d'abord à « leur » établissement un organe de coordination technique, logistique et financier. Cette conception de la bonne conduite de l'association est de plus en plus remise en cause par une conception alternative selon laquelle l'association

doit être conduite à partir du centre associatif, lieu pertinent de définition des besoins de long terme, de gestion des établissements et de représentation de l'association vis-à-vis de l'extérieur (les autres associations et les pouvoirs publics). **Ces débats internes sur la bonne manière de conduire l'association** trouvent de plus en plus souvent à s'exprimer à travers les conflits entre les directeurs d'établissements et les conseils de gestion.

Une alliance objective s'instaure entre des directeurs d'établissements cherchant à gagner en autonomie par rapport aux parents de leur conseil de gestion et les membres du bureau et du CA de l'association non rattachés à une section territoriale, qui souhaitent limiter les pouvoirs des parents locaux. Les directeurs tentent ainsi, avec plus ou moins de bonheur de court-circuiter les présidents de conseil de gestion les plus intrusifs dans leur travail en sollicitant les arbitrages du président de l'association. Ce faisant, ils mettent en avant le lien hiérarchique attaché à leur statut de salarié de l'association et confèrent une légitimité d'employeur aux administrateurs du siège associatif. Cette alliance conduit à une importante décision en Conseil d'administration en novembre 1974, en faisant inscrire dans les statuts de l'association que « *Le directeur est responsable devant le CA de l'Association représenté par le Président du Conseil de gestion de l'établissement* ». Cette formulation érige une nouvelle règle de composition du Conseil de gestion, selon laquelle le président représente non pas les parents dont un enfant est accueilli dans l'établissement mais l'intérêt général de l'association Adapei. Autrement dit, le Président du Conseil de gestion ne doit pas avoir son enfant dans l'établissement : « *il sera sage de garder la coutume que le président du conseil de maison n'ait pas d'enfant dans l'établissement* » (CA d'avril 1977)¹²³. Cette décision, même si elle n'annihile pas les dynamiques locales et l'ancrage territorial des mobilisations parentales, marque cependant l'entrée dans un processus d'affirmation du centre associatif sur les pouvoirs périphériques.

L'évolution de certaines règles juridiques a également des effets sur l'issue de ces débats autour de la définition de la vocation familiale de l'association et du pouvoir à accorder aux acteurs périphériques. Les parents locaux perdent en effet une grande partie du contrôle qu'ils exerçaient jusque-là sur l'admission et l'orientation des personnes handicapées dans les établissements et sur la définition des besoins d'équipement.

L'importance de l'action militante locale pour trouver des adhérents qui seront les usagers des établissements était déjà fragilisée par les difficultés à recruter de nouveaux adhérents, qui émergent dès la fin des années soixante. La faiblesse du nombre d'adhésions entame les ressources propres de l'association¹²⁴ et s'accompagne en outre d'un jugement sévère sur la perte de l'esprit militant des parents, suspectés d'adhérer pour de mauvaises raisons (trouver une place pour leur enfant plutôt que militer pour la cause de l'enfance handicapée et l'entraide familiale). Cette évolution s'accélère avec la loi de 1975 qui confie à des commissions extérieures aux associations (les CDES et les COTOREP) l'orientation des

¹²³ Un peu plus tard, l'évolution de la législation, en confortant cette décision prise par le CA en 1974, tourne définitivement en faveur des tenants d'un centre associatif contre les pouvoirs périphériques. Un décret du 31 décembre 1991, créé dans chaque établissement médico-social un « conseil d'établissement », ayant les mêmes fonctions que les « conseils de gestion » de l'Adapei. Le président de l'Adapei explique à plusieurs reprises lors des discussions des modalités d'application de ce texte au CA 1992 que « *le président du conseil d'établissement sera désigné par le conseil d'établissement et non plus par l'Association. Ce président peut même ne pas faire partie de l'Association. Le CA ne désigne plus les présidents de conseils d'établissement mais les premiers et deuxième représentants des familles dans chaque conseil d'établissement* » (CA juin 1992) ». Avec ce texte, les présidents ne sont pas nécessairement des adhérents de l'association et le CA perd une partie de son pouvoir de désignation.

¹²⁴ Même si, dans les faits, les adhésions, n'ont jamais eu un poids important au regard des fonds recueillis par les opérations brioques par exemple mais, elles étaient symboliquement importantes pour les militants de l'association

personnes handicapées vers les établissements. Le recrutement des nouveaux usagers par l'adhésion à l'association perd de son importance au profit d'instances externes dans lesquelles l'association place des représentants sélectionnés, ayant une connaissance de l'ensemble des établissements et des publics accueillis par l'association. Une partie des administrateurs voit dans ces évolutions une irruption des pouvoirs publics dans le domaine d'intervention des initiatives privées, au risque de nuire à toute action militante :

*« La CDES fixe le sort de nos handicapés de moins de 20 ans » (CA octobre 1976)
« Constat de l'affaiblissement de la vie associative depuis que les parents ne s'inscrivent plus directement pour tel ou tel établissement » [CA juillet 1981]*

La création de la CDES et de la COTOREP conforte la recherche d'autres sources de financements propres que les adhésions et entretient l'idée d'un renforcement nécessaire de l'expertise des bénévoles impliqués dans les actions associatives. Le seul statut de parent ne suffit plus à faire un « bon bénévole », celui-ci doit en outre connaître les lois, être capable de revendiquer une place pour une personne devant les représentants des pouvoirs publics, comprendre les enjeux économiques du financement au prix de journée, etc....

Les parents locaux perdent progressivement non seulement le contrôle sur les admissions mais également sur la définition des besoins d'accompagnement éducatif, de soins et d'insertion professionnelle pour les personnes handicapées. La confrontation entre la pyramide des âges des personnes accueillies dans les établissements et les places disponibles dans le département ne suffit plus pour justifier l'acceptation d'un projet de création d'établissement. S'y ajoutent d'autres facteurs d'évolution des besoins, sur lesquels les parents ont moins de prise. Ainsi, la priorité donnée à l'intégration scolaire des enfants handicapés confiée à l'Éducation Nationale une mission jusque-là exercée en grande partie par les associations pour les enfants présentant des déficiences légères et moyennes. Si cette orientation des politiques du handicap est saluée par les parents (qui souhaitent que leur enfant accède à l'école ordinaire), elle modifie les profils des enfants orientés vers les établissements de l'association, ce qui accroît encore la distance entre une partie des adhérents et les usagers des établissements. Autrement dit, les intérêts des parents militants peuvent ne pas être congruents avec les intérêts de l'association gestionnaire, contrainte de reconvertir ses établissements ou du moins d'adapter les modes de fonctionnement des établissements à de nouveaux publics, par exemple avec la création de sections pour les personnes présentant des troubles du comportement :

« À la suite des récentes lois sur les handicapés [la loi de 1975], l'Éducation Nationale prendra davantage les enfants débiles les moins atteints. L'Adapei et les autres associations devront prendre en charge une proportion plus importante d'handicapés sensoriels, sensori-moteurs ou moteurs. Nos établissements doivent s'y préparer. En outre, les enfants présentant des troubles de la personnalité seront plus nombreux » [Allocution du Président Monsieur Th., CA Février 1977]

De façon générale, les « besoins » ne sont plus seulement formulés par la mobilisation collective des familles ou par l'approche quantifiée que peuvent en faire les commissions dédiées à ce travail auprès du conseil d'administration. Ils s'inscrivent de plus en plus dans des priorités nationales et départementales, elles-mêmes issues d'analyses de besoins et de discussions entre les représentants des associations et des experts comme les CREAI, les organismes locaux de sécurité sociale (CRAM), les DDASS ou encore les établissements psychiatriques du département. Les préoccupations extérieures aux seules revendications locales des parents « sans solutions » se multiplient et sont perçues comme devant être prises en compte dans la définition des projets à développer. Il s'agit, sinon de « répondre » aux

priorités définies par les pouvoirs publics, du moins d'anticiper les orientations prises par les différents gouvernements, en fonction des conjonctures économiques, politiques et sociales.

Enfin, **la fonction d'employeur de l'association contribue également à mettre en avant le rôle du centre associatif sur celui des parents locaux.** La signature d'une convention collective spécifique aux associations gestionnaires dans le secteur sanitaire et médico-social a formalisé la fonction d'employeurs qu'elles exerçaient depuis déjà au moins une décennie. Les employeurs associatifs du secteur de l'enfance inadaptée se sont organisés en fédération patronale quelques années avant la signature de cette convention et en vue de se préparer aux négociations avec les syndicats de salariés¹²⁵. L'Adapei est ainsi adhérente au SNAPEI (Syndicat national des associations de parents d'enfants inadaptés), émanation de l'Unapei créé en 1964. Les relations professionnelles se sont formalisées à l'Adapei depuis 1971, date de la première réunion du comité d'entreprise et la désignation d'un représentant des cadres salariés au conseil d'administration.

Au niveau local également, les pouvoirs publics commencent à reconnaître le niveau central de l'association comme un lieu pertinent d'action de l'association. En 1976, une subvention accordée par le Conseil Général au siège, indépendamment de l'activité des établissements vient alléger les contraintes budgétaires du financement du siège et fournir une plus forte marge de manœuvre pour le siège, au moment où par ailleurs, les difficultés de recueil de fonds privés commencent à se faire sentir. Plus précisément, cette subvention sert « *aux financement du service d'accueil aux parents et des services loisirs-colonies* » et concentre de ce fait l'activité du siège sur les relations avec les établissements (gestion comptable, encadrement des investissements et gestion du personnel).

L'ensemble de ces évolutions internes et externes sont favorables à une conception de la conduite de l'association valorisant une action centrale et départementale de l'association au détriment du pouvoir des parents locaux.

4.1.2 Formulation des problèmes et des solutions par des parents issus de l'entreprise

Si certains éléments de contexte internes et externes paraissent propices à une évolution dans les comportements économiques et gestionnaires de l'association, encore faut-il qu'ils soient interprétés comme tels par des acteurs ayant la possibilité (les ressources et l'autorité auprès des autres acteurs de l'association) d'introduire des changements. C'est précisément autour d'un groupe d'hommes, pour la plupart cadres d'entreprises industrielles qu'est formulée, expérimentée et mise en œuvre une nouvelle conception de contrôle (définie par N. Fligstein comme la conception de l'action organisationnelle appropriée pour l'organisation à un moment donné¹²⁶). Cette conception s'appuie sur la référence au fonctionnement de l'entreprise privée, dont il faudrait s'inspirer pour faire face aux problèmes rencontrés par

¹²⁵ Les fédérations nationales d'employeurs du secteur privé de l'enfance inadaptée ont reçu par arrêté ministériel du 12 février 1961 l'injonction à accepter l'extension à tout le secteur d'une convention signée en 1951 dans le secteur hospitalier privé non lucratif. Les grandes associations (Ance, Unar, Unapei et Uniopss) s'y opposent (même si l'Ance finira par l'accepter) et s'unissent, chacune cependant avec son syndicat employeur pour préparer une convention nationale spécifique au secteur de l'enfance inadaptée. Cf. Kermoal F., (1995), « La convention collective nationale du travail pour l'enfance et l'adolescence inadaptées : philosophie et naissance d'une spécificité professionnelle », *Sauvegarde de l'enfance*, n°4, et Rugo A., (1988), « Les conventions collectives dans le sanitaire et le social », *Revue d'économie sociale*, n°XV.

¹²⁶ Cf. Fligstein N., (1990), *The transformation of Corporate Control*, Harvard University Press, 1990, p. 10 et chapitre précédent du présent rapport.

l'association (renouvellement des adhésions, accueil de cas de plus en plus lourds dans les établissements, ralentissement de la croissance des dépenses sociales, complexité de la gestion d'un nombre croissant d'établissements, perte du contrôle direct sur les admissions et la définition des besoins). Le fonctionnement ancien, fondé sur le pouvoir des parents locaux est jugé par contraste passif et inefficace face à ces problèmes. Cette conception de contrôle conduit à son tour à justifier l'équipement du niveau central de l'association (bénévole comme salarié) en moyens de contrôle sur les autres membres de l'association (parents locaux et directeurs d'établissement notamment) et en outils de développement de l'activité économique de l'association autour d'un groupe de parents (que nous appellerons les « parents-patrons ») qui entourent le président de l'association élu en 1981. Après avoir montré que les membres de ce groupe possèdent un certain nombre de ressources économiques, sociales et politiques, nous expliciterons le contenu de la conception de contrôle qu'ils défendent et la manière dont ils parviennent à la mettre en œuvre et à gagner en pouvoir dans l'association.

Des hommes pleins de ressources

Ce qui constitue d'abord un noyau de réflexion de quelques administrateurs au milieu des années soixante-dix se prolonge en comité de direction informel, en marge des instances de décision de l'association, une fois que l'un des membres de ce noyau (Monsieur M.) est élu en 1981 à la présidence de l'association. Tous partagent l'idée que la gestion d'établissements est une condition nécessaire à l'efficacité de la mobilisation parentale et que l'émergence d'un niveau central de décision et d'action gestionnaire est indispensable à la survie économique mais aussi militante de l'association. Les ressources diverses dont disposent ces parents-administrateurs permettent de rendre compte de leurs pratiques et de leurs choix en matière de conduite de l'association : ressources professionnelles issues d'une expérience d'encadrement ou de direction dans le secteur industriel, auxquelles sont associées des ressources sociales, économiques et politiques.

Si le périmètre de ce petit groupe d'administrateurs est à géométrie variable dans le temps et selon les circonstances (il peut s'ouvrir à d'autres parents bénévoles ou à des amis ou collègues qui ne sont pas parents d'enfants handicapés) il gravite autour d'un noyau stable de quatre personnes (Monsieur M., Monsieur P., Monsieur B. et Monsieur T., qui ont le plus de longévité au CA) qui travaillent ensemble, préparent les réunions de bureau et de CA ou vont négocier des financements auprès des pouvoirs publics ou des banques. Ce petit groupe est exclusivement masculin et constitué de cadres de grandes entreprises françaises.

Chacun d'eux dispose d'une **expérience professionnelle** dont il se prévaut pour justifier de ses responsabilités dans le cadre bénévole de l'association. Il peut s'agir d'une expertise technique comme celle de l'expert comptable, trésorier depuis 1976 ou du contrôleur de gestion, responsable bénévole des CAT avant d'être quelques années plus tard directeur général de l'association, mais on trouve également des architectes ou agents de maîtrise dans le bâtiment, responsables au CA des projets architecturaux. Plus largement leur expérience des grandes organisations (les plus engagés d'entre eux ont travaillé dans de grands groupes industriels français (Rhône-Poulenc, Nestlé, Candia, Lesieur)) les rend, à leurs yeux, légitimes à conduire l'organisation associative. Certains étaient en position d'encadrement de personnels variés (des chauffeurs routiers, des employés de bureau, des informaticiens...) et ont exercé des fonctions hiérarchiques, d'autres ont surtout et/ou également mobilisé des compétences de négociations avec des acteurs extérieurs à leur organisation (agents d'assurance, promoteurs immobiliers, élus locaux...). La plupart sont en activité lorsqu'ils entrent au conseil d'administration et ont une cinquantaine d'années dans les années quatre-

vingt. La **référence commune à l'entreprise** agit comme un socle commun de pratiques et de pensée, mobilisée pour marquer une rupture avec le mode de fonctionnement antérieur de l'association. Elle sert en retour aux autres membres de l'association (adhérents comme salariés) à nommer ce groupe les « Rhône-Poulenc Boys ».

Pourtant, ce groupe n'est homogène ni dans les positions professionnelles occupées dans les entreprises ni dans les ressources économiques sociales et/ou scolaires dont ils disposent. Certains peuvent revendiquer **différentes formes d'héritage familial**, ancrées dans différentes strates de la bourgeoisie catholique : un père chef d'entreprise de confection textile, dans la lignée des « grandes familles du Nord », un grand-père professeur de droit criminel et bâtonnier du barreau de Lyon au début du 20^{ème} siècle, ou une famille de la grande bourgeoisie lyonnaise impliquée dans les œuvres sociales catholiques... La référence à un passé familial glorieux apparaît d'autant plus importante à rappeler qu'elle se poursuit par le récit de rupture dans le destin familial (un décès précoce ou la faillite d'une entreprise...) et qu'il a fallu se débrouiller par soi-même, au détriment d'une poursuite d'études notamment. C'est en tout cas la manière dont ces héritiers décrivent leur trajectoire professionnelle, en occultant les ressources économiques, culturelles et sociales accumulées dans l'environnement familial. Cette trajectoire professionnelle, à laquelle s'ajoutent la croyance et la pratique catholique, leur permet de s'entendre et de s'allier avec ceux, moins bien dotés, qui partagent le même appétit pour l'action et la pensée sur l'action.

Ces parents-patrons disposent également d'autres **ressources, sociales et politiques** qu'ils peuvent mobiliser dans le cadre de leurs responsabilités au sein de l'association. Ainsi, la position professionnelle de Monsieur M. le met en contact avec les élus locaux (dans les années quatre-vingt, il est en charge de la reconversion du patrimoine immobilier de Rhône-Poulenc et négocie la création de Zones d'aménagement concerté) ou avec des représentants ministériels (par exemple dans le domaine de la production laitière pour Monsieur T.). Ces liens politiques ne sont pas neutres. Ils affichent tous une sensibilité de droite, même si le pragmatisme les a conduit à négocier l'installation de certains établissements dans des communes de gauche. Leur proximité idéologique affichée et pour certains leur engagement avec les organisations du patronat chrétien permet également d'activer certains contacts pour l'association. Ainsi, Monsieur M. a-t-il côtoyé, dans le cadre professionnel, le directeur du siège national des CIL, gestionnaires du 1% logement¹²⁷, qui a des responsabilités au sein du patronat chrétien et dispose par ailleurs de ressources sociales proches de celles des parents patrons (il est issu d'une « grande famille du Nord »). De manière générale perçoit dans le discours des parents-patrons les plus impliqués dans la gestion de l'association une certaine fascination pour les hommes politiques. Ils se prévalent de relations soit privilégiées (de proximité idéologique voire d'amitié) soit parfois d'instrumentation de ces hommes politiques, auxquels ils seraient parvenus à « sous-tirer » une décision en leur faveur¹²⁸.

L'ensemble des ressources (compétences techniques ; dispositions sociales, culturelles et économiques ; réseaux politiques et idéologiques) dont disposent une partie des parents

¹²⁷ Les Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) sont des associations régies par la loi 1901, dont l'objet est la collecte et l'utilisation de la participation des employeurs à l'effort de construction. Gérés de façon paritaire par les partenaires sociaux, leurs conseils d'administrations comprennent des représentants des organisations de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national. En lien avec les territoires et les besoins des entreprises et des salariés, les CIL contribuent à la mise en œuvre des politiques des emplois des fonds d'Action Logement.

¹²⁸ Au cours des entretiens auprès de ces parents-patrons, des rencontres et anecdotes avec des hommes politiques sont évoquées : échanges de courriers avec les Ministres, rencontres formelles ou informelles avec les élus locaux ou les personnalités locales devenues Ministres (sont notamment cités Michel Mercier, Charles Hernu, Raymond Barre ou Jacques Barrot).

adhérents de l'association et en particulier le petit groupe informel constitué autour de Monsieur M., les autorisent à émettre **une pensée sur l'action** et à mettre en pratique certains principes de gestion.

Une nouvelle conception de contrôle : affirmer une ligne hiérarchique, professionnaliser la gestion, rechercher l'efficience et se développer

La conception de contrôle dont les parents-patrons sont porteurs emprunte à deux principales représentations du fonctionnement de l'entreprise privée¹²⁹. La première relève de l'entrepreneuriat, de la prise de risque, de l'anticipation des conditions du marché pour prendre des décisions stratégiques et assurer la survie de l'entreprise. La seconde, qui nous paraît la plus importante ici¹³⁰ fait davantage référence à l'action du « patron » à l'égard de ses salariés, articulant sens de la hiérarchie et préoccupation de protection des salariés. Ces manières de se référer à l'entreprise conduisent toutes deux à renforcer le pouvoir du niveau central de l'association, à la fois pour l'élaboration d'une stratégie proprement associative (qui ne soit pas la simple agrégation des « demandes » des parents locaux) et pour coordonner le fonctionnement des différents établissements, autour de professionnels de la gestion.

Une première composante de la conception de contrôle portée par les parents-patrons valorise donc « *l'esprit d'entreprise* » (pour reprendre le terme employé notamment par Monsieur M.), dans le sens d'un impératif de développement, ici de création d'établissements ou d'extensions de places permettant d'accroître l'offre de services pour les personnes handicapées. Dans les allocutions ou les échanges qui ont lieu lors des réunions de CA, comme dans les entretiens avec les enquêteurs, les parents-patrons opposent une attitude « passive » consistant à tout attendre de l'État (recherche de subventions au coup par coup) ou de la solidarité familiale (dons privés) à une attitude consistant, pour l'association, à générer ses propres sources de financement et à négocier avec les pouvoirs publics un engagement financier stable en contrepartie de la création et la gestion par l'association d'un grand nombre d'établissements. À une gestion « *enfantine* » ou « *à la papa* » qui serait celle des « *notables* » présents au conseil d'administration des années soixante-dix (incarnés par le président de l'époque, pharmacien d'officine), jugés passifs et sans ambition pour l'association, s'oppose un « *climat des affaires* » qu'incarneraient les parents issus de d'entreprise :

« ... Parce que du temps de [monsieur Th. (président)], c'était ce que j'appelle « la gestion de papa ». [Monsieur M.] c'était de la gestion d'entreprise (...) La gestion de papa, c'était cool. Ce qui ne se fait pas aujourd'hui, ça se fera demain. Dans tel ou tel établissement on prenait son temps, l'important c'est qu'il n'y avait pas de vagues. Y'avait peu d'établissements, y'avait une dizaine d'établissements. C'était ça, alors que quand M. est arrivé, bon bin il faut créer des établissements faut faire ceci faut faire cela » [Monsieur Mo., né en 1938, parent adhérent depuis 1970, membre du CA depuis 1976]

Le transfert de cet esprit entrepreneurial dans le contexte associatif ne va pas de soi, notamment auprès des adhérents de l'association. La mobilisation, par le président Monsieur M. du mot d'ordre « *pas de nantis, pas d'exclus* » sert précisément à rallier les adhérents à cette conception entrepreneuriale, en usant d'une rhétorique politique. Il y a, bien entendu, une ironie tout à fait consciente et maîtrisée de la part de Monsieur M. à mobiliser dans ce

¹²⁹ Ces deux représentations sont clairement exposées dans Vérin H., « Les figures de l'entrepreneur : histoire et typologie » in Laufer R., Hatchuel A., (2003), *Le Libéralisme, l'innovation et la question des limites*, Paris : L'harmattan, p. 17-48.

¹³⁰ C'est pour cette raison que nous avons dénommé les administrateurs porteurs de cette conception de contrôle les « parents-patrons ».

mot d'ordre un vocabulaire connoté à gauche et faisant l'objet d'une médiatisation à plus large échelle pour désigner les transformations de la société française¹³¹. Les effets attendus de ce slogan sont de culpabiliser les adhérents de ne pas se préoccuper suffisamment des enfants et adultes handicapés « sans solution » dans le département et exclus des bienfaits de la solidarité familiale pourtant affichée par l'association. Volonté entrepreneuriale et solidarité familiale se trouvent conciliées à travers ce slogan, régulièrement réactivé pour justifier certains projets concernant les créations de places, dans un contexte économique plus difficile dans les années quatre-vingt que dans la décennie précédente (restriction budgétaire dans les politiques sociales). La génération de ressources à partir de l'existant trouve ainsi une première illustration avec l'opération de redéploiement interne du personnel de l'Adapei, en 1985 :

« Les démarches auprès des parlementaires, les questions écrites au Parlement n'ont provoqué aucun changement dans le budget social. La règle imposée est aucune création de postes. Par contre "le redéploiement du personnel" peut permettre la création de nouvelles places d'accueil, d'où l'élaboration d'un projet. (...) Une association de parents ne peut se contenter de l'état actuel du nombre de places pour adultes et partager le point de vue suivant "tant mieux pour les nantis et tant pis pour les autres" » [Réunion du CA de mai 1985]

Ce souci d'entreprendre se prolonge dans l'affirmation d'une **éthique du travail**, qui place le travail comme une condition de réussite : réussite professionnelle d'abord (les parents-patrons ont « réussi » parce qu'ils ont travaillé) ; réussite de l'intégration sociale des personnes handicapées par leur mise au travail dans les CAT et réussite économique des établissements par l'engagement des salariés dans leur métier auprès des personnes handicapées :

« Tous les fainnants dans les boîtes qui n'avaient pas envie de travailler, ils entraient dans un CAT, ils étaient bien payés à rien foutre. Ils foutaient rien. Il a fallu faire comprendre qu'un CAT c'était capable de gagner de l'argent. Et que pour gagner de l'argent il ne pas fallait marteler les personnes handicapées, il fallait simplement botter le cul des salariés » [Monsieur M., président de l'Adapei de 1981 à 2001]

La seconde composante de la conception de contrôle portée par ces administrateurs issus de l'entreprise est davantage tournée vers l'organisation interne de l'association. Le développement de nouveaux équipements, la recherche d'efficience économique par les redéploiements ou des gains de productivité au travail supposent à leurs yeux de réformer l'organisation de l'association autour de deux principes : l'affirmation d'une ligne hiérarchique (entre bénévoles et entre les dirigeants bénévoles et les salariés) et la professionnalisation des fonctions de gestion.

La mise en avant de la **hiérarchie et des relations hiérarchiques comme un principe de bonne gestion** vise d'abord le renforcement du centre associatif sur les parents locaux. Le fonctionnement du conseil d'administration est jugé inefficace par les parents-patrons : composition pléthorique (une quarantaine de personnes représentant les intérêts locaux) et préoccupation du consensus contribuent à accorder trop d'importance aux intérêts locaux au détriment de la recherche d'une « stratégie » d'ensemble pour l'association. C'est ainsi une conception autocratique de la prise de décision qui s'affirme avec la présidence de Monsieur M., dont les excès d'autoritarisme sont relatés - sous des traits plutôt pittoresques - par les salariés ou par ses collaborateurs bénévoles de l'association. L'affirmation de la primauté des relations hiérarchiques sur la participation de chacun à égalité vise également les salariés de l'association. Le groupe des parents-patrons ironise ainsi sur l'autogestion et le refus de la

¹³¹ Rappelons que l'ouvrage de René Lenoir, *Les exclus : un français sur dix*, date de 1974 et qu'il a contribué à introduire cette notion dans le champ politique, auquel les parents-patrons sont très attentifs.

hiérarchie qu'il prête aux éducateurs spécialisés et qu'il associe à une position politique de gauche. Dans un cas comme dans l'autre, le principe de bonne gestion est le même : dans une organisation quelle qu'elle soit, il y a besoin d'un chef qui dirige et d'une ligne hiérarchique qui contrôle. La « gestion des hommes », faites de relations franches et directes, est considérée comme une gestion appropriée des salariés, dans l'association comme dans les entreprises, toujours par opposition à une gestion jugée « administrative » ou « bureaucratique » faite de procédures et de relations distantes. L'engagement de Monsieur M. au sein du syndicat employeur représentant les associations de parents (il est vice-président du SNAPEI du milieu des années quatre-vingt au milieu des années quatre-vingt-dix) témoigne par ailleurs de l'importance accordée par les parents-patrons à la gestion des relations professionnelles par le centre associatif.

Les membres du groupe des parents patrons mobilisent également **l'opposition entre les qualités de l'amateur et celles du professionnel**. La dimension professionnelle visée ici porte sur la maîtrise de certains savoirs (en matière économique, comptable, juridique : il apparaît à leurs yeux très important de savoir manipuler les chiffres) et de certains savoir-faire (la négociation, le management des hommes) par les salariés mais aussi par les bénévoles. Plus généralement, le registre professionnel sert à mettre en avant l'ampleur des enjeux économiques (montants des budgets de l'association et des établissements) et des contraintes juridiques qui pèsent sur la gestion d'une association comme l'Adapei, autant de raisons qui justifient un effort de rationalisation (mise en place de règles, d'échéances, d'impératifs à respecter) et une prise de distance à l'égard d'un fonctionnement en amateur, qui peut certes convenir aux amicales et à l'entraide de proximité mais ne serait plus adaptée à l'ambition économique et politique de l'association gestionnaire. Le rejet de l'amateurisme passe également par la mise à distance de l'implication personnelle ou de l'affectivité des parents bénévoles dans la participation à la vie de l'association. Des actions typiques de la première période de l'association comme les interventions des délégués familiaux sont raillées pour leur manque de cohérence. Elles sont également associées à des qualités (et des défauts) féminins qui relèguent l'engagement des femmes bénévoles à « l'action familiale » sous la houlette des hommes qui tiendront les rênes de l'association.

L'ensemble des dispositions à agir et à penser sur l'action de ces hommes pleins de ressources les placent en mesure de prendre des responsabilités au sein de l'association. Concrètement, s'opère dès le milieu des années soixante-dix et se concrétise dans les années quatre-vingt une prise de pouvoir par un petit groupe, non seulement dans les instances officielles de décision de l'association mais également dans le cadre de dispositifs de réflexion et de décision plus informels, constituant un « hyper-centre » de pouvoir au sein de l'association.

Des conditions favorables à une prise de pouvoir des « parents-patrons »

Le pouvoir des parents-patrons dans l'association ne se mesure pas seulement au fait que l'un de ces parents est élu et demeure président de l'association de 1981 à 2000. Il s'agit encore de comprendre comment se sont constitués et maintenus des rapports de pouvoir favorables aux conceptions de contrôle dont ils sont porteurs et dont la mise en œuvre renforce précisément leur position de pouvoir. Nous montrons ici comment, à travers un travail de conviction, de séduction et d'apprentissage, les parents-patrons se font des alliés internes (les directeurs d'établissements) et externes (les pouvoirs publics) qui installent et entretiennent leur position de pouvoir au cours des années quatre-vingt.

Les parents patrons se présentent volontiers comme les « alliés » des directeurs, qu'ils cherchent à impliquer dans la gestion de leur établissement « à leur juste valeur ». Cette

alliance avec les directeurs s'explique à la fois par le souhait d'affirmer le centre associatif sur les pouvoirs périphériques des parents locaux et par la volonté des parents-patrons de s'impliquer personnellement dans ce qu'ils estiment être les tâches nobles de la gestion, en particulier « la gestion des hommes ». L'implication des directeurs est pour eux un enjeu pour le développement des établissements de l'association. Les objectifs de gains de productivité, de bons taux d'occupation des établissements, la création de filières pédagogico-productives ou la reconversion des établissements ne peuvent être atteints sans le concours des directeurs. Les « *hommes du président M.* » s'investissent dans cette tâche de mobilisation des directeurs en lieu et place du siège associatif, cantonné à des tâches de gestion plus techniques et moins nobles à leurs yeux. Cette action bénéficie de l'affaiblissement concomitant du pouvoir des conseils de gestion : d'une part les présidents de ces conseils ne sont plus élus parmi les parents des enfants accueillis dans les établissements et d'autre part, les présidents de conseils de gestion les plus revendicatifs quittent l'association au début des années quatre-vingt. La stratégie consciente d'alliance avec les directeurs d'établissement consiste à placer ces derniers sous un régime de « contrôle à distance » que les hommes du président dénomment « politique de décentralisation ». Il s'agit de leur donner une plus grande autonomie en matière budgétaire et d'investissement tout en les plaçant sous le contrôle des bénévoles du centre associatif par le biais de plusieurs « commissions ». En effet même si les effectifs du siège sont étoffés, que le niveau de qualification augmente parmi les salariés du siège et qu'une fonction de directeur général est créée et occupée dès 1980, les fonctions du siège restent circonscrites à faire respecter un ensemble de règles et de procédures, tandis que les parents-patrons se chargent de mobiliser les directeurs d'établissements tout en encadrant leurs actions. La définition d'une hiérarchie salariée plaçant les établissements sous l'autorité du siège, qui lui-même n'obéit qu'au Président de l'association a davantage pour objectif de faire taire toute velléité de contrôle des établissements par les parents locaux que de placer les directeurs sous la seule emprise du siège :

« Le Directeur général assisté du directeur adjoint a seul autorité sur le personnel par délégation du Président. Les administrateurs n'ont pas de pouvoir hiérarchique sur le personnel. Ils ne peuvent prendre l'initiative de convoquer les membres du personnel. Toute demande vis-à-vis d'un salarié de l'Adapei doit passer par la Direction Générale »
[Allocution du Président M., réunion du CA de Février 1982]

Quelques parents-patrons ont pour mission « d'animer » les directeurs, de les mobiliser sur le développement de nouveaux projets pour leur établissement et pour la recherche d'efficience et de productivité. Cela est surtout vrai des directeurs de CAT, auprès desquels est mise en place, par des réunions de directeurs qui leur sont dédiés, une entreprise d'apprentissage de quelques principes de gestion (comment prospecter pour trouver de nouveaux « marchés » pour le CAT, comment améliorer son prix de revient...). Ces réunions sont animées dans les années quatre-vingt par l'un des parents-patrons (futur directeur général de l'Adapei). Ce faisant, il se fait un allié des directeurs de CAT qui offrent peu de résistance à cet apprentissage, qu'ils considèrent plutôt de manière positive comme une revalorisation de leur métier par la responsabilisation et l'autonomie. On le voit, l'alliance avec les directeurs concerne surtout les directeurs des CAT de l'association, à travers lesquels peuvent se manifester la gestion des hommes et la recherche d'efficience sur laquelle comptent les parents-patrons pour transformer l'association. Le maintien, par les parents patrons, de la position de faiblesse relative du siège salarié et de sa nouvelle direction générale (un directeur général est recruté en 1980) contribue également à préserver leur autorité auprès des directeurs d'établissements.

D'autres alliances, cette fois avec des acteurs externes, contribuent à renforcer le pouvoir des parents-patrons dans l'association. Les conditions économiques de moindre

croissance des dépenses sociales dans les années quatre-vingt, accompagnées de demandes de programmation par les pouvoirs publics locaux, en particulier le Conseil Général du Rhône sont interprétées par les parents-patrons comme des arguments en faveur de leur conception de contrôle. Des restructurations d'établissements sont ainsi engagées sous pression de la DDASS, qui menace en 1981 de fermer l'un des établissements de l'Adapei (un IME) en raison « *d'un taux de remplissage trop bas, d'un prix de journée trop élevé, alors qu'il reste des places libres dans les IME du Département* ». Cette menace justifie pour les parents-patrons à la fois l'engagement dans un nouveau projet (conformément à « l'esprit d'entreprise » qu'ils défendent) et une politique de redéploiement du personnel entre les établissements de l'Adapei, en vue de gagner en efficience sans licencier de personnel. La fermeture de l'établissement est ainsi évitée en proposant la création sur le lieu de l'IME d'un CAT et d'un foyer d'hébergement présentés comme des débouchés potentiels pour les résidents des IME du territoire tandis que l'IME déménage sur un autre site et voit son nombre de places réduit. Ce projet est soutenu par Michel Mercier, alors maire de la commune concernée (menacée par des suppressions d'emploi), qui sera quelques années plus tard président du Conseil Général du Rhône¹³².

On peut ainsi voir dans cet épisode les origines de l'alliance avec le Conseil Général du Rhône en même temps qu'une certaine défiance à l'égard des services déconcentrés de l'État, dont les intentions et les actions apparaissent plus menaçantes pour les associations et moins ouvertes à la négociation. Le Conseil Général du Rhône souhaite par ailleurs, pour des raisons de planification des dépenses sociales, dès le milieu des années quatre-vingt, s'engager dans une politique de programmation des équipements pour personnes handicapées avec l'Adapei du Rhône. Là encore, cette orientation des pouvoirs publics locaux conforte les orientations prises par les parents patrons en faveur de la définition d'objectifs de développements par le niveau central de l'association :

« Il est difficile de travailler sans objectifs à moyens et à long terme. Dans le domaine des projets l'Adapei s'est fixé un certain nombre d'objectifs répondant aux besoins les mieux recensés et à réaliser sur une période de 3 ans. Cette méthode répond au souci des tutelles qui veulent "programmer" à l'avance les projets à prendre en compte pour les financements » [CA, juin 1989]

Entre les alliances nouées avec les directeurs et celles nouées avec le Conseil Général, les parents adhérents, militants ou administrateurs éloignés du petit groupe des parents-patrons paraissent isolés dans les années quatre-vingt. Certains sont mobilisés dans des commissions de réflexion (sur les nouveaux projets, sur les relations avec l'Unapei, sur l'évaluation des besoins dans tel ou tel domaine) tandis que d'autres (les plus réticents face à la nouvelle conception de contrôle soutenue par les parents patrons) sont affectés à des tâches relevant davantage de l'action familiale (organisation des colonies de vacances, préparation des assemblées générales ou des anniversaires de l'association, animation de l'action des délégués familiaux...). Tous ces parents décrivent les années quatre-vingt comme une rupture par rapport à la période antérieure, parfois vécue comme une renonciation à certaines formes de manifestation de la vocation familiale de l'association. Cependant, ils admettent avoir été convaincus de la nécessité du développement de l'association par la création de nouveaux établissements, compatible avec cette vocation familiale.

¹³² Michel Mercier est conseiller général depuis 1978 et Président du Conseil Général du Rhône depuis 1990.

4.1.3 De nouvelles règles de conduite de l'association gestionnaire

L'arrivée et le maintien au pouvoir, dans la décennie quatre-vingt, d'hommes exerçant une activité professionnelle de cadres d'entreprises privées industrielles porteurs d'une nouvelle conception de ce qu'est la bonne gestion d'une association, conduit à l'apparition de nouvelles règles (formelles et informelles) de conduite de l'association gestionnaire (sans que les anciennes ne disparaissent totalement). Au cours des années quatre-vingt, plusieurs processus opèrent en parallèle : les fonctions de gestion se spécialisent et se professionnalisent, l'objectif d'efficience et de génération de ressources propres se concrétise de même que les relations partenariales avec le Conseil Général du Rhône. Ces processus ne sont pas linéaires et ne touchent pas simultanément ni uniformément tous les membres (salariés ou bénévoles) ni tous les territoires de l'action associative mais ils contribuent à installer durablement certains comportements parmi les acteurs les plus influents de l'association : dirigeants (bénévoles et salariés) et directeurs d'établissements.

La construction d'un niveau central de décision : spécialisation et professionnalisation des fonctions de gestion

La spécialisation et la professionnalisation des fonctions de gestion a lieu à la fois au niveau des bénévoles et au niveau des salariés.

Le travail bénévole fait l'objet d'une division de plus en plus formelle entre un travail orienté vers la vie associative (actions d'entraide familiale, informations au public et aux parents, liens avec l'UNAPEI... tâches pour lesquelles les parents patrons estiment qu'elles n'ont pas à relever d'une expertise particulière) et un travail consacré à des tâches de gestion diverses (analyse des besoins, élaboration de nouveaux projets, animation des directeurs, gestion des conflits avec les salariés, négociations avec les pouvoirs publics...), réservées à quelques bénévoles experts dans les questions de gestion. Cette division du travail s'est réalisée par étape et est formalisée par plusieurs dispositifs. Dès 1976 est créé, à l'initiative de Monsieur M., futur président de l'association un « comité permanent s'occupant des problèmes de gestion », remplacé deux ans plus tard par un « comité de gestion ».

Devenu président, Monsieur M. continue de réunir le petit groupe des parents patrons dans le cadre d'un comité exécutif informel, en dehors des instances officielles de l'association (CA et bureau). Le groupe des parents-patrons bénévoles est très impliqué dans des tâches de gestion, bien réparties entre eux. Ces tâches sont celles qu'ils mobilisent ou du moins valorisent dans leur expérience professionnelle de l'entreprise : élaboration de décisions « stratégiques » pour l'association, gestion des hommes en vue de les mobiliser pour gagner en efficience, négociation avec les représentants des pouvoirs publics (en particulier les élus locaux...). Cette emprise des parents-patrons sur la gestion se réalise au détriment des salariés du siège associatifs, dont les fonctions se trouvent certes, spécifiées et professionnalisées, mais qui ont peu de pouvoir face à celui des parents-patrons.

En 1980, un **directeur général** est recruté au siège, qui s'étoffe en effectifs et en divisions fonctionnelles (direction financière, direction des ressources humaines en particulier). Au milieu des années quatre-vingt, le siège compte ainsi une dizaine de salariés pour une association qui emploie en tout 450 personnes environ. Le mode de recrutement du directeur général (par les anciens dirigeants des années soixante-dix) comme la manière dont il « dirige » l'association expliquent en partie comment les hommes du président ont pu s'investir autant dans des tâches de gestion qui pourraient relever pour une bonne part d'entre elles du travail des salariés du siège de l'association. Le fonctionnement du siège laissait en

effet un espace libre pour faire valoir une autre conception de la bonne conduite d'une association gestionnaire que celle mise en œuvre par le directeur général.

Le premier directeur général de l'association a été recruté en 1980 par l'intermédiaire du réseau de connaissances des administrateurs de l'ancienne génération (celle du président Thomas et des présidents locaux de conseils d'établissement) sur des qualités autant personnelles que professionnelles (il était directeur des ressources humaines dans un groupement mutualiste). Concrètement, en plus des fonctions d'intendance du premier siège des années soixante-dix, le siège des années quatre-vingt se consacre, via le directeur général, à la régulation des relations sociales dans le cadre des instances officielles comme le comité d'entreprise et les négociations des conditions de travail ou des conflits de travail. Il prépare également les dossiers techniques présentés à la DDASS pour défendre les projets de développement des établissements. Les tâches exercées par le directeur général sont décrites comme des tâches très formelles, voire des tâches d'exécution ou au mieux de relais des décisions du conseil d'administration. Il est reproché au directeur général de ne pas suffisamment « se frotter au terrain », d'être distant avec les directeurs et de ne pas savoir les « animer » en les motivant par une implication dans des projets ou en reconnaissant leur travail. Le registre de l'opposition entre « administrer » et « manager » est utilisé pour à la fois discréditer le travail du premier directeur général et mieux mettre en avant celui opéré par les parents-patrons, se substituant à lui.

Par opposition au directeur général en place, le « bon patron » apprécie les situations difficiles qui le mettent à l'épreuve, il sait improviser, prendre rapidement des décisions, il sait s'arranger avec les règles quand il le faut. Il est rusé, malin, astucieux, il a l'esprit de débrouille, il aime la négociation, les rapports humains sans détours, il s'adapte aux situations et à ses interlocuteurs (il sait discuter aussi bien avec le représentant d'un Ministère qu'avec un éducateur spécialisé ou un jeune parent d'enfant handicapé). Par dessus tout, il cherche à innover et à prendre des risques pour la bonne cause. Il excelle dans le management des hommes et sait les motiver, en particulier en jouant sur l'émulation collective autour des résultats obtenus individuellement et collectivement. Dans ce contexte, les parents-patrons qui entourent le président M., et qui se « frottent au terrain » dans leur exercice professionnel de cadres d'entreprises viennent rapidement occuper le terrain laissé vacant du « management des hommes ». Le cas de Monsieur T. est exemplaire de la manière dont les bénévoles s'impliquent dans des tâches qui pourraient tout à fait incomber à un directeur général. Il est chargé « d'animer » l'équipe des directeurs de CAT à qui sont fixés des objectifs de rentabilité économique (ce qui n'est pas ou moins le cas pour les autres établissements). Dans cette tâche, il mobilise ses connaissances techniques en économie et en gestion (il a un doctorat en économie et exerce comme contrôleur de gestion puis cadre de direction) mais également son expérience de management en situation difficile (il a eu notamment à gérer des plans de reconversion d'usine, des licenciements, des négociations avec de petits producteurs de lait...). Son intervention devient rapidement incontournable pour les directeurs de CAT, au détriment du directeur général qui se trouve court-circuité. Le recrutement d'un responsable des ressources humaines n'empêche pas non plus une implication forte des parents patrons à travers la participation aux réunions du comité d'entreprise ou par la mise en place d'une commission de recrutement des cadres, dans laquelle intervient à titre bénévole, un ancien collègue du président, consultant en GRH.

D'autres dispositifs de contrôle sur les actions de gestion des salariés de l'Adapei (contrôle sur les directeurs d'établissements à travers la comptabilité, contrôle des admissions et des sorties d'établissements à travers une commission constituée de parents du conseil d'administration et de directeurs) témoignent de l'emprise du groupe des parents patrons sur les fonctions de gestion, en dépit d'une spécialisation et d'une professionnalisation

progressives des salariés du siège et des directeurs d'établissement (dont certains ont acquis ou acquièrent une qualification spécifique en gestion). De fait, la répartition de fonctions de gestion entre les différents membres bénévoles et salariés de l'association se trouve formalisée dans une révision des statuts de l'association, qui précise que le président est le seul responsable de l'association. Plus précisément, un document présenté aux administrateurs en juin 1992 précise la répartition des responsabilités entre bénévoles (identification de fonctions de gestion pour les bénévoles) et entre bénévoles et salariés (mise en place d'un comité de direction qui marque la hiérarchie entre l'équipe du président et le siège salarié).

Remettre l'affaire d'aplomb : la génération des ressources propres

À côté de la mise en place d'une structure hiérarchique bénévole et salariée et de la définition d'une division des tâches de gestion, la recherche de l'efficacité est l'une des composantes de la conception de contrôle partagée par les parents-patrons. Illustrée par le souhait du président M. de « remettre l'affaire d'aplomb », elle se manifeste par un retour rapide à l'équilibre financier et par la mise en pratique de plusieurs règles de « bonne gestion » : ne plus chercher systématiquement à être propriétaire des murs des établissements gérés par l'association, orienter les CAT vers des activités productives rentables et les inciter à des gains de productivité, réduire les coûts de fonctionnement des établissements par l'externalisation des fonctions logistiques et le redéploiement du personnel entre les différents établissements. L'ensemble de ces règles vise en définitive à garantir à l'association une part importante et stable de fonds propres, dans un contexte économique considéré par les dirigeants bénévoles comme de plus en plus contraint. Nous insisterons surtout ici sur l'évolution de la gestion des CAT et sur la politique d'externalisation.

Les CAT représentent un enjeu important pour l'association à la fois en vue de faciliter les flux internes d'un établissement à l'autre selon une logique de filière pédagogique-productive, mais également pour dégager des marges de manœuvre financières puisqu'ils sont censés générer des bénéfices commerciaux qui couvrent les investissements. Le contexte économique est mobilisé par les parents patrons pour justifier cet objectif. Depuis 1984, la reprise des déficits des établissements médico-sociaux tous les deux ans n'est plus mise en œuvre par l'État et les prix de journée, s'ils règlent les dépenses dites d'éducation (les salaires des encadrants éducatifs), ne concernent pas les investissements destinés à la production. Il s'agit alors de dégager des marges de manœuvre financière en gagnant en rentabilité. La création de CAT est donc l'un des axes de développement de l'association : l'Adapei gère quatre CAT en 1981 puis deux autres sont créés dans le courant des années quatre-vingt, auxquels s'ajoutent de nouvelles places dans les CAT existants (des « extensions » ou des « annexes » (nouveaux bâtiments)). L'ensemble de ces structures accueillent 647 adultes handicapés en 1993, soit près de 40% des personnes accueillies dans les établissements de l'Adapei à cette date. La bonne gestion d'un CAT consiste à trouver un marché qui réunit toutes les conditions du travail ordinaire pour les personnes handicapées tout en étant très rentable financièrement.

Afin de « faire gagner de l'argent aux CAT », plusieurs actions sont entreprises par les parents patrons. La première consiste à élargir le recrutement des CAT à des hommes d'entreprise : la majorité d'entre eux sont cadres ou techniciens industriels voire commerciaux et seuls une minorité d'entre eux proviennent de l'encadrement éducatif. La seconde consiste à leur « apprendre » à gagner des marchés et à organiser le travail de production en atelier (organisation à réaménager en fonction des productions à réaliser, le plus souvent conditionnement ou petit assemblage de pièces). Cet apprentissage est la tâche

de Monsieur T. , alors contrôleur de gestion chez Candia. Ce dernier contribue à valoriser les fonctions commerciales et économiques des directeurs de CAT. La « réussite » de cet apprentissage peut s'apprécier aux tensions qui apparaissent entre directeurs de CAT et directeurs d'IME dans les années quatre-vingt. Les directeurs d'IME jugent les directeurs de CAT « grisés » par leurs responsabilités économiques (elle-même valorisée par les parents-patrons), oubliant les préoccupations éducatives et ne jouant plus le jeu des recrutements internes à l'Adapei (exigences d'ouvriers « de bon niveau ») tandis que les directeurs d'IME sont critiqués pour leur attitude passive, sans prise de risque dans l'attente des prochaines subventions (non entrepreneuriale, en somme) et pour être dans une position de direction « confortable » sans contrainte de marché.

L'apprentissage des méthodes de management auprès des directeurs passe directement par les parents-patrons mais également par des intermédiaires comme les consultants en management. Au début des années quatre-vingt-dix, les directeurs sont formés par la Chambre de Commerce et d'industrie. Il s'agit à la fois de les faire réfléchir à la fonction de direction et de contribuer par la formation à la constitution d'une identité de groupe, voire d'une « culture d'entreprise » :

« ... parce que à l'époque on avait pas des directeurs qui faisaient une équipe soudée. Y'avait ceux qui étaient pro-association, ceux qui étaient anti. Y'avait les gauchistes etc... donc cela avait organisé par monsieur Br. [Directeur général de 1980 à 1994] à l'époque, qui avait quand même des qualités, c'était un bon administratif, très bon administratif mais c'était pas un patron. Je sais plus quel était le sujet... Oui, c'était lancer une culture d'entreprise » [Monsieur M., président de l'Adapei de 1981 à 2001]

Enfin, une dernière manière de dégager des fonds propres à partir de la gestion des CAT (fonds réinvestis dans la modernisation des équipements des CAT) est de « récupérer » la TVA grâce à la création d'une société anonyme, chargée de la gestion commerciale des CAT (achat du matériel de production et vente des produits finis). Cette société, créée en 1984 est administrée par des administrateurs de l'Adapei et quelques professionnels de la gestion recrutés dans le réseau professionnel du président M..

L'externalisation de la restauration de plusieurs établissements au cours des années 1983 et 1985 est mise en œuvre en vue de réduire les coûts de fonctionnement et de gagner en marge de manœuvre pour développer de nouvelles activités. Cette politique vise des objectifs de développement d'activité sous contrainte budgétaire : dans un contexte de restriction budgétaire, les pouvoirs publics ne financent plus de nouveaux postes éducatifs, il s'agit de trouver en interne des possibilités de redéploiement du personnel pour permettre l'ouverture ou l'extension de nouveaux établissements (l'ouverture étant conditionnée à un certain ratio de personnel selon le nombre de personnes accueillies). L'externalisation de la restauration permet de transférer des postes de cuisiniers en postes d'éducateurs pour d'autres établissements (CAT) et donc d'obtenir à la fois l'autorisation d'ouverture de nouvelles places de CAT en garantissant un autofinancement de ces postes et l'autorisation d'ouverture d'un nouvel établissement dont seuls le financement des postes reste à la charge les pouvoirs publics (Sécurité Sociale et État).

Occuper le terrain économique et politique : les débuts d'un partenariat vigilant avec le Conseil Général

Au cours des années quatre-vingt, les relations entre les dirigeants de l'Adapei et le Président du Conseil Général se resserrent. Les intérêts des uns et de l'autre convergent vers la mise en œuvre d'une croissance du nombre d'établissements gérés par l'Adapei. Plus l'Adapei crée d'établissements en lien avec les priorités de programmation et de financement du Conseil Général, plus l'association sera considérée comme un partenaire crédible et fiable par le Conseil Général, ce qui l'incitera à continuer à proposer de nouveaux projets.

« Le président attire l'attention sur la nécessité d'élaborer un maximum de projets de création de places, afin d'assurer la cohérence de nos demandes auprès des Pouvoirs Publics. Il y va de la crédibilité de nos associations lors des discussions relatives à l'élaboration de plans pluriannuels de création de places » [CA janvier 91]

Certes, l'Adapei n'est pas la seule association gestionnaire à s'engager dans la création d'établissements dans les années quatre-vingt. Les principales associations gestionnaires se connaissent les unes les autres, par le biais notamment des participations croisées que nous avons évoquées plus haut, mais également au travers de la présence de leurs représentants dans des instances comme les CDES, les COTOREP, la CRISMS ou le conseil d'administration du CREAM Rhône-Alpes. En 1989, le Conseil Général sollicite les associations pour produire une réflexion collective sur les besoins d'équipement pour les personnes handicapées du département. Il s'agit d'un nouveau lieu de rencontre entre dirigeants d'association, lieu d'échange d'informations sur leurs projets respectifs et de construction ou d'entretien des réputations de « bon gestionnaire » ou plutôt de « bon partenaire » auprès des pouvoirs publics (fiable financièrement et qui ne manifeste pas trop de velléités d'opposition aux programmes et priorités fixés par le Conseil Général).

L'alliance avec le Conseil Général se manifeste en 1992 par le choix des dirigeants de l'Adapei de faire primer l'entretien de bonnes relations avec le Conseil Général sur la solidarité inter-associative (entre associations gestionnaires). Alors que l'Uriopss Rhône-Alpes en appelle à la mobilisation des associations gestionnaires face aux restrictions budgétaires sur les dépenses sociales annoncées par le Conseil Général du Rhône, les dirigeants de l'Adapei mettent en avant les « efforts » du Conseil Général pour participer au financement du fonctionnement de certains établissements de l'Adapei qui ne relèvent pas de sa compétence (un centre d'accueil de jour, un service d'accompagnement à la vie sociale...). Dans ces conditions, le président de l'association « refuse une attitude qui serait de ne pas dialoguer avec le Conseil Général ». De manière générale, les parents-patrons justifient devant leurs adhérents une attitude de « compréhension » vis-à-vis du contexte économique difficile des finances locales. Cette prise de position à son tour a des répercussions internes puisqu'elle justifie et entretient les principes de gestion énoncés par les parents-patrons, alliant esprit d'entreprise, réduction des coûts et amélioration de la productivité :

« Nous devons, pour répondre favorablement à la demande d'économie, faire preuve d'imagination et d'une très grande souplesse, tout en respectant scrupuleusement les procédures légales (différer les provisions pour gros travaux, différer les investissements pour les véhicules mais engagement de personnel de remplacement selon les besoins...). Il s'agit avant tout de montrer au conseil général notre compréhension, qui ne peut être que limitée du fait de nos obligations légales et conventionnelles [référence est faite ici à la convention collective et à ses effets « inflationnistes »] » [Allocution de Monsieur P. (parent-patron) - CA, septembre 1992]

L'alliance avec le Conseil Général, l'observation du comportement des autres associations gestionnaires opérant sur le secteur du handicap mental dans le Département et la

mobilisation de réseaux politiques locaux sont les moyens jugés appropriés par les parents-patrons pour assurer le développement de l'activité gestionnaire de l'association, qui assure sa pérennité tout en servant la vocation familiale de l'association. La solidarité familiale sur laquelle repose le mode de développement est une solidarité « élargie » à l'ensemble des familles du département et à une définition des types de handicaps couverts plus large que les seuls cas de trisomie, handicap emblématique des débuts de l'association. Au milieu des années quatre-vingt-dix, l'Adapei a conforté sa position de « leader » départemental dans le domaine du handicap mental. Elle fait partie des 3% plus grandes associations françaises dans le secteur du handicap¹³³. Elle gère 36 établissements, soit 1484 places qui représentent 17,5% des places d'hébergement, d'éducation ou de soins pour personnes handicapées du département du Rhône. Son portefeuille d'activité est composé à 90% par trois grands types d'établissements : les CAT, les foyers et les IME¹³⁴. L'Adapei est la première association gestionnaire du département pour les CAT (dont elle gère un peu moins de 30% des places) et les foyers (dont elle gère 20% des places). En ce qui concerne les IME, elle est la seconde association du département, juste derrière l'OVE, avec 21,5% de part de marché.

Au cours des années quatre-vingt, des conditions internes et externes à l'Adapei sont favorables à la diffusion d'une nouvelle conception de ce qu'est la bonne gestion de l'association. Selon cette conception, la recherche d'efficience et de productivité est nécessaire pour la survie de l'association et la réalisation de sa vocation familiale. La structuration d'un centre associatif bénévole et salarié, autour de fonctions de gestion s'appuyant de plus en plus sur une expertise formalisée est présentée comme une rupture avec l'amateurisme de la période précédente. Enfin, la conception de projets répondant en partie à des besoins identifiés non plus par l'association mais par les pouvoirs publics apparaît comme un moyen acceptable de poursuivre le développement de la mission de l'association, dans un contexte économique présenté et vécu comme de plus en plus contraint.

La mise en œuvre de cette conception de la bonne gestion associative au sein de l'Adapei ne se réalise pas de manière uniforme et linéaire mais opère par l'action d'acteurs spécifiques, le petit groupe des parents-patrons, qui jouissent d'un double crédit auprès des bénévoles et salariés de l'association, puisqu'ils sont à la fois parents et disposent d'une expertise et d'une expérience professionnelle dans le domaine, assez vague pour la plupart d'entre eux, de la gestion. Les discours et les actions de ces parents patrons ont les effets, plus ou moins attendus et plus ou moins efficaces, d'un processus d'apprentissage auprès des parents administrateurs (qui mobilise l'argument du nécessaire élargissement de la solidarité familiale au-delà des territoires déjà couverts par l'association) et auprès des salariés de l'association (qui mobilise à la fois la transmission de savoirs et de techniques gestionnaires et un savoir-faire de gestion des hommes).

¹³³ Données issues de l'exploitation du fichier FINESS 1997. Sur les 1840 associations françaises gestionnaires d'établissements à cette date, seulement 3% gèrent plus de 27 établissements. En 1997, l'Adapei gère quant à elle 36 établissements et services dans le Département.

¹³⁴ En ce qui concerne les foyers nous avons rassemblé sous une même catégorie les foyers d'hébergement et les foyers de vie (appelés « occupationnel » dans la base Finess) ainsi que les IME, les IMP et les IMPro.

4.2. Les paradoxes du militantisme pédagogique au pouvoir à OVE

Au cours des années soixante-dix se joue la fin annoncée de l'exception associative dans laquelle l'action d'OVE avait été circonscrite à ses débuts. Manifestation des valeurs et croyances de la communauté éducative, OVE est définie volontiers par ses dirigeants comme le « *bras armé de l'Éducation Nationale* » dans le secteur de l'enfance inadaptée. La problématique qui oriente la conduite de l'association jusqu'aux années soixante-dix peut donc s'énoncer ainsi : « comment continuer à exister en tant que bras armé de l'Éducation Nationale dans l'enfance inadaptée » ou « comment faire exister un contre modèle de prise en charge à celui des œuvres, dans lequel l'instituteur joue un rôle central et coordonne l'action autour des enfants ? ». Le comportement jugé approprié pour l'association est alors d'entretenir ce statut d'exception en se distinguant des autres associations opérant sur le secteur, sur plusieurs registres : le registre éducatif d'abord autour de la formalisation et de la mise en œuvre d'un projet pédagogique total ; le registre politique avec des réseaux extérieurs tournés vers les administrations centrales et déconcentrées des Ministères de la santé et de l'Éducation Nationale ; enfin le registre organisationnel avec une direction générale émanation du conseil d'administration, chargée de contrôler la bonne gestion des établissements et de s'assurer du développement de nouveaux projets.

Progressivement s'opère un processus de désenclavement, consistant à prendre des distances à l'égard de la communauté pédagogique et idéologique des origines pour se rallier aux catégories de pensée et d'action commun aux autres opérateurs du secteur. La problématique qui oriente la conduite de l'association glisse vers une autre formulation : « comment être reconnu, agir et exister comme un opérateur gestionnaire du secteur du handicap au niveau local ? ». Des évolutions internes (affaiblissement du CA, apprentissage des fonctions de direction pour un nouveau binôme de jeunes directeurs du siège salarié) et les effets concomitants de transformations propres au secteur du handicap sur le fonctionnement des établissements (apparition de cas « lourds », renforcement de la part du personnel éducatif « privé » dans la prise en charge des enfants handicapés, réorientation des priorités des financements publics...) conduisent certains acteurs à relier les problèmes auxquels est confrontée l'organisation au modèle pédagogique total des origines. Les actions jugées appropriées dans ce contexte visent à faire converger les modes de conduite de l'association vers des règles communes au secteur du handicap, pour faire d'OVE une « *entreprise à caractère social* » selon l'expression utilisée par ses dirigeants. Cette nouvelle définition de l'association a le double mérite de l'identifier à un opérateur privé en concurrence avec d'autres associations du secteur du handicap et de mettre l'accent sur la vocation sociale de l'association, à la fois vis-à-vis de ses salariés (l'association veille aux bonnes relations sociales en son sein) et vis-à-vis des enfants handicapés accueillis dans ses établissements, auprès desquels est recherchée la qualité de l'accompagnement au détriment de toute préoccupation de rentabilité.

Les acteurs porteurs de cette nouvelle définition de l'association et de cette nouvelle conception de contrôle sont les dirigeants du siège associatif, issus de la communauté éducative, militants syndicaux et communistes, à qui les administrateurs « des origines » confient la gestion de l'association. Le paradoxe du militantisme au pouvoir réside dans le fait que ce pouvoir, en se réalisant effectivement, conduit à élargir progressivement les prérogatives de la direction générale. Les dirigeants associatifs salariés du siège deviennent, comme il en était convenu, des interlocuteurs reconnus pour leur savoir-faire de gestion face à un contexte difficile (crise de recrutement dans les établissements, restrictions budgétaires, tensions salariales...), qui vont engager l'association dans la remise en cause des règles de conduite issues de son ancrage militant dans le sérail de l'Éducation Nationale. Ils trouveront

dans un mode de management centralisé le moyen de déployer et de contrôler la mise en œuvre d'un projet associatif renouvelé.

Nous montrerons d'abord que les conditions qui pourraient assurer la pérennité de l'exception associative portée par les pionniers d'OVE sont en réalité très fragiles (3.2.1). Des facteurs internes (l'apprentissage des fonctions de gestion par des dirigeants militants face à l'affaiblissement du conseil d'administration) et externes (les nouvelles règles de recrutement et de fonctionnement des établissements, les pressions économiques) rendent possible un progressif désenclavement de l'association vis-à-vis du modèle pédagogique total et plus généralement de l'Éducation Nationale (3.2.2). De nouvelles règles de conduite sont alors énoncées et mises en œuvre, non sans résistances et tensions, contribuant à faire d'OVE une « *entreprise à caractère social* » (3.2.3).

4.2.1 Les fragiles conditions de pérennité d'une association « filiale » de l'Éducation Nationale

Dès les premières années de fonctionnement de l'œuvre des villages d'enfants il s'agit, pour les fondateurs de l'association, de mettre en œuvre les moyens pour faire exister le projet pédagogique total dans un environnement sectoriel qui commence à s'institutionnaliser (instauration de règles de financement, définition de catégories de déficience, apparition de professionnels de l'éducation spécialisée...).

La porte est étroite pour la réussite de cette ambition, qui tient d'abord aux ressources sociales et politiques de quelques acteurs dans l'association. Ces derniers s'extirpent de la communauté éducative pour négocier en coulisse avec le Ministère de la santé ou avec les médecins les plus en vue dans le domaine de l'enfance déficiente l'obtention des financements pour de nouveaux projets. Il existe alors un ensemble d'acteurs qui acceptent le modèle pédagogique proposé par l'OVE car ils y trouvent un intérêt, ne serait-ce que temporaire. Ce contexte permet en interne, de ne laisser apparaître que l'unité de la communauté éducative autour du projet de service public éducatif de l'enfance inadaptée. Les actions des dirigeants de l'époque peuvent alors se présenter comme de simples manœuvres tactiques au service de la cause des enfants et de la communauté éducative.

La position d'enclave de l'Éducation Nationale, dans un secteur en construction occupé essentiellement par des œuvres confessionnelles ou des associations parentales qui ont scellé une alliance durable avec le Ministère de la santé n'est tenable qu'à certaines conditions qui apparaissent, avec le temps, de plus en plus fragiles. Quelques hommes, quelques accords ou compromis issus de circonstances exceptionnelles suffisent de moins en moins à garantir la pérennité de certains choix de fonctionnement, lorsque des règles nouvelles viennent modifier les contours des publics accueillis, définir les compétences professionnelles attendues pour ces publics ou lorsque l'Éducation Nationale réinvestit elle-même l'accompagnement éducatif des enfants déficients. Deux ensembles de conditions assurent cette position d'enclave jusqu'au milieu des années soixante-dix : les premières sont nécessaires à la création et au fonctionnement des établissements dédiés au projet pédagogique total, les secondes sont nécessaires à la pérennité de l'association elle-même, dans son rôle de garant de ce projet.

Des professionnels et des réseaux institutionnels engagés dans la poursuite du projet pédagogique total

Le déploiement du projet pédagogique total dont les grands traits ont été présentés dans la partie précédente, suppose de réunir un ensemble de conditions. Les unes portent sur la création des établissements (comment trouver les ressources financières et humaines pour ces créations ?), les autres sur le fonctionnement interne des établissements (comment s'assurer d'un recrutement en adéquation avec le projet pédagogique total ? comment s'assurer d'une prise en charge conforme au projet ?).

La création d'établissements sur le modèle d'une « filiale » locale de l'Éducation Nationale (l'association à travers ses établissements propose un prolongement des services de l'Éducation Nationale pour des publics d'enfants spécifiques, présentant un retard scolaire et/ou une déficience intellectuelle) n'est possible que dans la mesure où certains acteurs de l'association peuvent mobiliser et convaincre tout un réseau administratif au niveau local et national. Ce travail de réseau est le fait du premier directeur général de l'œuvre (de 1945 à 1969), Marius Boulogne, instituteur, résistant et militant syndical (au SNI). Son passé résistant lui permet d'évoluer dans des réseaux administratifs (il participe par exemple à une commission de travail en préparation du volet du Vème plan consacré à l'enfance inadaptée, il recueille des informations sur le contenu des plans d'équipement...). Son militantisme syndical enseignant lui donne par ailleurs accès aux réseaux de réflexion sur les contenus pédagogiques et plus généralement aux instances de défense du « *médico-social laïc* » qui gravitent autour de l'ANCE, et visent la création d'IMPro sur un modèle différent de ceux créés par les associations de parents ou les œuvres confessionnelles. Enfin, le réseau de l'Éducation Nationale au niveau local (liens avec les inspections d'Académie de la région Rhône-Alpes) est mobilisé par Marius Boulogne et par les administrateurs de l'œuvre pour faire accepter les mises à disposition des enseignants dans les établissements et le siège d'OVE. Les termes du « compromis » passé avec l'Éducation Nationale sont les suivants : OVE s'occupe de l'enfance inadaptée (que la plupart des écoles et des académies délaissent¹³⁵) et l'administration locale de l'Éducation nationale aide les établissements OVE à fonctionner.

OVE fait donc la promotion d'un modèle d'établissement filiale de l'Éducation Nationale dont le premier exemple est le CROP (Centre de rééducation de l'ouïe et de la parole) créé dès 1956. Le principe du CROP consiste à proposer un accompagnement des enfants orientés par une ou des écoles, selon le modèle pédagogique total (prise en charge sous la coordination d'un instituteur lui-même polyvalent et formé aux méthodes de rééducation de l'ouïe et de la parole). M. Boulogne fait connaître ce modèle auprès de ses différents réseaux, en particulier auprès des administrations centrales et locales pour assurer la pérennité des structures et surtout leur autonomie en marge des règles de fonctionnement des autres établissements accueillant des enfants handicapés.

135 Les principales raisons du faible développement des classes de perfectionnement pourtant créées en 1909 (seulement 2000 classes d'une quinzaine d'élèves ont ouvert entre 1909 et 1950) sont : un obstacle financier (il n'y a pas d'obligation de créer les classes, l'Etat est censé accorder une subvention mais ne le fait pas toujours et le financement reste à la charge des communes et départements) ; un faible engagement des pouvoirs locaux, peu convaincus de l'importance sociale de la création de ces classes ; une faible connaissance par les enseignants de la nosographie de la débilité légère élaborée par les psychopédagogues ; enfin, les « arriérés » ne sont pas indisciplinés et ne gênent pas la classe. Cf Pinell P., Zafiroopoulos M., (1978), « La médicalisation de l'échec scolaire. De la pédopsychiatrie à la psychanalyse infantile », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°24, p. 23-49

Le fonctionnement des établissements répond également à certaines règles liées au projet pédagogique total. Les trois principales règles de fonctionnement sont : le mode de vie en internat, l'isolement des enfants de leur famille étant considéré comme un principe éducatif ; la polyvalence des instituteurs, capables de développer des compétences dans de nombreux domaines connexes à la pédagogie (comme l'orthophonie pour le CROP) ; la maîtrise des recrutements (par les écoles mais également et surtout par les médecins comme le Dr Kohler) et l'autonomie des directeurs dans l'organisation du travail pédagogique.

On le voit, l'enclave n'est pas totale, l'association est plus ouverte que ne le laisseraient penser les discours militants autour de la communauté éducative. Les experts médicaux, les milieux administratifs du Ministère de la santé et de la population ou les représentants locaux des organismes d'assurance maladie sont présents dans les instances et les activités d'OVE. Mais cette ouverture ne met pas en cause le contenu du projet pédagogique total ni la vocation de l'association « *d'arracher des gosses à la malédiction sociale* » (pour employer les termes de monsieur G., directeur adjoint puis directeur général de l'œuvre dans les années quatre-vingt). Au contraire, cette ouverture faite d'alliances entre intérêts bien compris est même une condition de possibilité du projet associatif.

Une continuité politique et sociale entre la direction générale et le bureau de l'association

Le premier principe de conduite de l'association consiste à s'assurer que la direction salariée de l'association (« direction régionale » jusqu'en 1969 puis « direction générale ») partage la croyance dans le projet pédagogique total et les valeurs de la communauté éducative. Jusque dans les années soixante-dix, ce principe est garanti par le fait que les dirigeants font partie des fondateurs de l'association, de sorte qu'aucune frontière sociale, idéologique ou cognitive ne sépare les instances de décision bénévoles des instances de gestion salariées. Au moment de la succession de la première équipe dirigeante (Marius Boulogne prend sa retraite en 1974 et René Milliex, son adjoint devenu entre temps directeur, en 1982), tous les moyens sont mis en œuvre pour que cette continuité perdure, à travers le recrutement et la formation des nouvelles recrues.

La première équipe de direction est une émanation directe du bureau de l'association.

Le « directeur régional » (dont les tâches sont tournées vers les relations extérieures de l'association) et le « directeur administratif » (dont les tâches sont davantage tournées vers la gestion interne de l'association) sont des instituteurs, auxquels s'ajoute un intendant, ancien économiste de lycée. Ils sont garants de la vocation associative du fait de leur appartenance statutaire à l'Éducation Nationale et plus encore du fait de leur engagement syndical et résistant. La « gestion » de l'association se cantonne aux relations avec le personnel (à l'époque d'abord et surtout personnel de l'Éducation Nationale qu'il s'agit de recruter et de sélectionner en allant présenter l'action d'OVE dans les écoles) et au contrôle de la comptabilité des établissements. Une autre règle d'organisation dérivant du modèle pédagogique total est l'autonomie laissée aux directeurs des établissements (des instituteurs, rappelons-le) dans l'organisation du travail éducatif et la mise en œuvre du projet pédagogique. Il leur est cependant demandé, pour un usage au départ surtout externe vis-à-vis des autorités publiques, de faire montre d'une bonne volonté gestionnaire, en tenant leurs budgets et en ayant de bons taux d'occupation dans les établissements. La continuité et la perméabilité est si forte entre les instances bénévoles de décision et la direction générale qu'au moment de leur retraite, Milliex et Boulogne entrent au bureau de l'association.

La question de la pérennité du fonctionnement d'OVE selon cette première conception de contrôle passe par le recrutement des successeurs de Milliex et Boulogne. Tout est alors

mis en œuvre, à travers une sélection sociale et idéologique d'une part et un processus d'apprentissage explicite des fonctions de direction d'autre part, pour garantir la continuité des conditions de déploiement du modèle originel. Le binôme (un directeur général et un directeur administratif) est recruté par le réseau des membres du bureau et des dirigeants en poste, dès le début des années soixante-dix. Tous deux sont instituteurs et militants communistes. Monsieur S., futur directeur général (né en 1934) est instituteur spécialisé dans une association laïque du même type que OVE¹³⁶ et a été formé à la direction d'établissement. Monsieur G., futur directeur administratif puis directeur général (né en 1938) est instituteur spécialisé (il a enseigné un an dans l'un des établissements d'OVE) et psychologue scolaire (ce qui fait de lui, aux yeux des anciens dirigeants, un expert en méthodes pédagogiques). Ils se connaissent pour avoir fréquenté « les Francas », association des « francs camarades », visant à promouvoir la culture pour tous en dehors de l'enceinte scolaire. La manière dont est conduit ce processus de recrutement illustre à quel point la légitimité des dirigeants se mesure d'abord à leur positionnement idéologique et à leur expertise pédagogique.

Une fois recrutés, messieurs S. et G. suivent un apprentissage des fonctions de direction qui s'étend sur plusieurs années, auprès de Marius Boulogne et de René Milliex. Le paradoxe est donc qu'une fois recrutés sur des critères idéologiques et cognitifs, tout est mis en œuvre pour les transformer en dirigeants associatifs, capables de comprendre les problèmes d'organisation pédagogique rencontrés dans les établissements mais agissant au niveau central de l'association sur des fonctions de gestion. Marius Boulogne leur fait connaître les rouages des négociations avec les autorités publiques et les installe dans ses réseaux : l'ANCE, l'organisme paritaire collecteur agréé de la branche (Promofaf) ou le CREAI. Milliex les initie aux procédures relatives à la mise en œuvre de la convention collective (calcul des salaires en particulier). Monsieur G. décrit ces années de compagnonnage comme une période d'inculcation des règles de conduite gestionnaires propres à OVE :

« On nous dit vous êtes en formation vous allez travailler avec Boulogne, avec Milliex, avec Yver. Boulogne il nous prend sur les textes un peu fondamentaux, les ordonnances sur la protection de l'enfance. Il nous forme « vous êtes plus des pédagos », c'est la collaboration avec les médecins, les plans d'équipements sanitaires et sociaux, il faut inscrire les établissements... Alors il a les cartons pleins de transformation d'établissements, d'extension d'établissements. Il veut augmenter les capacités de Roybon, d'Amphion... donc on l'accompagne d'ailleurs à des réunions de chantier, Il nous fait rédiger le règlement intérieur propre à l'établissement et puis il y a un règlement général (...) Milliex, nous inculque un peu la rigueur administrative. Vous voyez, enseignant on néglige un peu l'administratif. On pense que ça se fait tout seul. Et en plus comme on est d'une mouvance politique, syndicaliste on pense que les enseignants sont naturellement bons etc... Avec Milliex on découvre que non, qu'il faut vérifier c'est quand même lui qui invente des procédures qui détaillent ça dans des notes de service, sur l'administration, l'installation d'un salarié... » [Monsieur G., instituteur spécialisé, Psychologue scolaire, Directeur général adjoint de l'OVE de 1982 à 1995 puis Directeur général de 1995 à 1998]

Les principales règles de bonne conduite de l'association qui ressortent de ce processus d'inculcation sont les suivantes : il faut entretenir ses réseaux, il faut pouvoir discuter de problèmes liés au cœur de métier avec le personnel, il faut une rigueur budgétaire, il faut trouver de nouvelles niches ou débouchés pour répliquer le projet pédagogique total sur de nouveaux publics ou sur de nouvelles zones géographiques.

En plaçant des militants aux fonctions de direction du siège de l'association, les administrateurs pensent assurer les conditions de la pérennité du projet initial de l'œuvre.

¹³⁶ L'OLPPR (Œuvre laïque de perfectionnement professionnel du Rhône), créée en 1951 par une directrice d'école lyonnaise, membre du conseil d'administration d'OVE. C'est justement par son intermédiaire que monsieur S. est « repéré » par les administrateurs d'OVE en quête de successeurs à M. Boulogne et R. Milliex.

Cependant, l'affaiblissement progressif du conseil d'administration des origines comme les transformations des règles qui encadrent l'activité et le fonctionnement des établissements gérés par l'œuvre conduisent à faire des nouveaux dirigeants les acteurs les mieux placés pour interpréter et reformuler les enjeux de l'association dans ce nouveau contexte. Pour les dirigeants militants du siège salarié de l'œuvre, la pérennité de l'association passe de plus en plus par une prise de distance à l'égard de la communauté éducative et du projet pédagogique total.

4.2.2 Acteurs et facteurs du processus de désenclavement de l'association

Entre le milieu des années soixante-dix et la fin des années quatre-vingt, les établissements d'OVE rencontrent des difficultés telles qu'elles risquent de mettre en péril l'existence même de l'association et du modèle en marge qu'elle défend. En 1969, OVE gère 13 établissements (8 CMP, 1 IMP, 2 CROP et 2 aëria), nombre qui augmente pour se stabiliser à 18 établissements gérés dans les années quatre-vingt. La croissance d'OVE en nombre de structures gérées est donc moins forte que celle de l'Adapei sur cette période, qui est surtout marquée par une diminution des effectifs accueillis et des taux d'occupation des établissements. L'un des établissements d'OVE ferme en 1986 et il n'est question, dans les réunions de bureau et de conseil d'administration que de reconversions des établissements et de redéploiements du personnel. La crise économique qui restreint la croissance des budgets sociaux au début des années quatre-vingt ne fait qu'aggraver la situation mais n'en est pas la cause, qui trouve son origine dans des difficultés internes à faire perdurer le modèle pédagogique total et à un contexte externe propre aux évolutions du secteur médico-social.

Au cours de cette période, les rapports de pouvoir au sein de l'association tournent à l'avantage des dirigeants salariés du siège associatif au terme d'un double processus d'affaiblissement du pouvoir du bureau et d'affirmation du siège salarié. Ce déplacement des lieux de pouvoir est entretenu par la situation économique des établissements, interprétée comme révélatrice d'une crise de développement de l'association, elle-même due à l'ancrage jugé trop exclusif de l'association à la communauté éducative.

Apprentissage du pouvoir et pouvoir de fait d'une direction générale militante

À partir du milieu des années soixante-dix, le centre de gravité du pouvoir (dans le sens de capacité à prendre les décisions concernant les mode de développement des établissements, les orientations pédagogiques, les alliances avec l'extérieur...) se déplace progressivement du bureau bénévole vers le binôme des dirigeants salariés en même temps que se distinguent ces fonctions bénévoles et salariés, jusque-là quasiment confondues. Ce déplacement du pouvoir n'est pas sans conséquences sur le contenu de orientations et les comportements jugés appropriés pour l'association et les établissements. Il s'explique à la fois par l'affaiblissement du pouvoir du bureau et par l'exercice d'un pouvoir de fait de plus en plus exclusif par la direction générale. À l'issue de ce processus, les rapports entre instances dirigeantes d'OVE évoluent d'une direction générale émanation directe des dirigeants bénévoles militants, vers un bureau émanation de l'organisation salariée.

Durant les deux premières décennies de l'association, la définition des grandes orientations (types d'établissements à créer et mode de prise en charge pédagogique) comme leur mise en œuvre (recherche de financement, de locaux, recrutement du personnel) étaient le fait du **bureau d'OVE**. Un bureau « tactique », composé de représentants locaux de l'administration

de l'Éducation Nationale (l'Inspection d'Académie pour négocier les mises à disposition de personnel) et des financeurs des établissements (la Sécurité Sociale, qui finance l'activité des premiers établissements rapidement transformés en aeria) est tenu par l'autorité morale et l'expertise pédagogique des premiers militants, à la fois résistants, syndicalistes et enseignants. Plusieurs facteurs contribuent à affaiblir le pouvoir de cette instance, devenue dès la fin des années soixante-dix « *pléthorique et vieillissante* » selon les mots de Monsieur G.

En plus de la disparition de quelques figures de pionniers et du vieillissement des membres du bureau, les élites administratives locales de l'Éducation Nationale se sentent de moins en moins concernées par l'activité de l'Œuvre. La nomination de l'Inspecteur d'Académie n'est qu'une tradition informelle et celui-ci peut estimer à la fois que l'implication dans l'association est éloignée de ses tâches professionnelles prioritaires et qu'elle pourrait même entrer en contradiction avec la nouvelle orientation de l'Éducation Nationale en direction des enfants déficients, dans le cadre de ses établissements scolaires et avec son personnel. En 1979, la défection de l'Inspecteur d'Académie qui refuse de prendre la présidence de l'association, plus qu'un symbole, illustre le fait que le modèle de prise de décision qui s'était instauré dans les conditions particulières de l'après-guerre non seulement ne va plus de soi mais n'est peut-être pas le plus pertinent pour faire face aux évolutions de l'environnement de l'association. Pour pallier cette défection, le Recteur Louis, figure historique de l'association, accepte la fonction de Président qu'il exerce de façon formelle, tandis que Marius Boulogne, devenu « vice président » anime de fait les instances bénévoles (bureau et CA). Par ailleurs, le bureau se trouve composé de représentants de différentes instances administratives, qui ne couvrent pas certains nouveaux réseaux auprès notamment des DDASS et du Conseil Général, pourtant acteur incontournable du financement des établissements médico-sociaux à partir de la décentralisation de 1983. Les anciens dirigeants salariés devenus membres du bureau (Boulogne et Milliex), bien conscients de ces lacunes, tentent d'ouvrir le bureau à des représentants des tutelles du secteur du handicap. Ces tentatives se soldent pour la plupart par des échecs, les agents des DDASS en particulier se montrant réticents à occuper une position dans laquelle ils se perçoivent comme juges et parties.

Ces préoccupations pour la reproduction d'un bureau « tactique » dont la composition avait fait ses preuves lors du développement des premiers établissements de l'association témoignent certes de la prise de conscience de la nécessité de s'ancrer dans les institutions du secteur du handicap mais elles donnent également à voir un bureau éloigné des difficultés concrètes rencontrées dans les établissements. Le binôme du directeur général et du directeur général adjoint apparaît, en comparaison, à la fois plus compétent en gestion économique, meilleur connaisseur des problématiques éducatives qui se posent dans les établissements et mieux introduit dans les réseaux locaux du secteur médico-social.

L'affaiblissement du bureau s'accompagne donc d'une affirmation symétrique du binôme des dirigeants salariés. Lorsque René Milliex part à la retraite en 1981, messieurs S. et G. ont d'abord pour eux près d'une dizaine d'années de compagnonnage et d'apprentissage des fonctions de direction. Ils détiennent également des ressources que n'avaient pas la génération précédente : une meilleure connaissance des dernières innovations en matière de pédagogie pour les publics déficients et une plus grande proximité avec les directeurs et salariés d'OVE, la première équipe de direction étant plutôt associée aux origines de l'association et au bureau issu de la résistance.

Afin de renforcer l'expertise technique du bureau et du conseil d'administration, les dirigeants salariés proposent d'y faire entrer d'anciens directeurs d'établissements, par ailleurs demandeurs d'une implication dans les instances de décision de l'association. Si l'entrée de

ces nouveaux membres est volontiers acceptée au nom de l'unité de la communauté éducative et de la continuité de la vocation militante originelle, elle est source de tensions, parfois très vives entre une élite administrative jugée « distante » du terrain et des hommes sortis du rang. Ces tensions ne font que conforter l'alliance entre le binôme dirigeant et les directeurs d'établissements.

La prégnance de la direction générale sur l'association est confortée par le lien privilégié qu'elle entretient avec les directeurs d'établissement. Les relations entre la DG et les directeurs se définissent davantage comme un « entre-soi » que comme un lien hiérarchique. Il existe entre la direction de l'association et les directeurs d'établissements une forme de « communauté professionnelle » qui tend à mettre à l'écart les membres du bureau qui n'en font pas partie, tandis que le jeu des cooptations accélère l'intégration de ces directeurs retraités au bureau de l'œuvre :

« C'était le même corps dans des relations, dans leur réunion en séance. Observez leur réunion entre eux, le directeur général, le directeur administratif réunissaient les directeurs d'établissement très souvent, sous leur autorité sans la présence de qui que ce soit du bureau. Normal, logique, mais ce sont des gens de même statut, en terme Éducation Nationale. Je suis directeur d'établissements comme toi... [Monsieur S.] c'était le même que le directeur du petit IME, c'étaient les mêmes. » [Monsieur A., administrateur, instituteur, Psychologue scolaire, directeur d'une école d'éducateur]

Aux yeux des dirigeants salariés comme d'une partie des directeurs d'établissements, le militantisme pédagogique de l'association se trouve davantage porté par la direction salariée que par les bénévoles du bureau ou du conseil d'administration. C'est donc à la montée d'un militantisme au pouvoir que l'on assiste au cours des années quatre-vingt.

Le progressif renouvellement de la composition du CA au profit de salariés majoritairement acquis aux prises de position et aux décisions du binôme des dirigeants du siège n'est pas le seul indicateur du déplacement du centre de gravité du pouvoir. On peut en trouver au moins deux autres illustrations. La première concerne le fonctionnement des commissions médico-pédagogiques, la seconde celui des conseils de gestion des établissements OVE.

Durant les années soixante, le conseil d'administration de l'association crée diverses commissions afin que les administrateurs puissent travailler de manière approfondie sur des thématiques concernant le fonctionnement de l'œuvre. L'une de ces commissions appelée « commission médico-pédagogique » est une véritable instance stratégique pour l'association et est principalement animée par des membres du conseil d'administration. Progressivement cette instance va être infiltrée puis annexée par des directeurs d'établissements, ce qui illustre le **processus de mise sous contrôle des instances bénévoles de l'association par le dispositif salarié.**

En 1966, est inaugurée la commission médico-pédagogique (CMP) qui a pour fonction de produire une réflexion sur la politique médico-éducative promue par l'Œuvre. Cette commission est initialement composée du docteur Kohler, de Maria Dubost (directrice d'école dans une autre association laïque, idéologiquement proche d'OVE), de Marius Boulogne et d'un directeur d'établissement. Cette instance peut décider de l'orientation des projets menés par l'Œuvre (par exemple, au sujet de l'introduction de la mixité dans les établissements ou de l'ouverture d'une section d'apprentissage professionnel). La Commission médico-pédagogique prend aussi des décisions concernant l'organisation interne des établissements à propos de thèmes transversaux comme les relations avec les familles, l'organisation des services durant la nuit, l'éducation sexuelle, la politique de recrutement ou le déroulement des réunions entre médecins et directeurs. Les politiques éducatives proposées par la commission sont toujours définies sous la supervision médicale du Dr. Kohler, très

investi et disposant d'une forte légitimité auprès des membres du bureau. La commission médico-pédagogique est donc un organe stratégique de l'association.

La commission médico-pédagogique, si puissante de 1966 à 1974 ne se réunit plus de 1974 à 1978, ce que le Dr Kohler explique par la trop forte autonomie pédagogique dont disposeraient les directeurs. Il propose alors de réactiver la commission médico-pédagogique de manière, d'une part à centraliser le traitement de ces questions au siège et au CA de l'association, d'autre part à renforcer la communication entre le bureau de l'Oeuvre et son conseil d'administration. Cependant, contrairement à la commission médico-pédagogique des années soixante qui était animée par des personnalités du bureau et du siège sous l'autorité du Dr. Kohler, cette nouvelle commission, qui voit le jour en 1981, est progressivement annexée par des directeurs d'établissement. La commission est conçue comme un outil de travail pour les directeurs, lesquels ne vont cesser d'en revendiquer l'indépendance vis-à-vis du CA et de la direction générale. La commission qui était une instance stratégique devient dans cette nouvelle formule, un contre pouvoir des directions d'établissements face aux instances de gouvernement de l'œuvre. Celle-ci n'est plus pensée comme un outil de pilotage de l'association mais davantage comme une instance de partage d'expérience pour directeurs. Ces derniers font face, depuis le milieu des années soixante-dix à de profondes évolutions du public accueilli dans les établissements. Il est alors beaucoup question, dans les réunions de la commission, du traitement des « cas lourds », ces enfants déficients présentant des troubles du comportement, qui ne constituaient, jusque là qu'un public très minoritaire parmi les enfants accueillis. Entre 1980 et 1987, trois directeurs d'établissements d'OVE animent cette commission. Elle possède un organe de diffusion : la revue interne « *Réflexions et expressions* » qui paraît trois fois par an. La liberté de parole constitutive de cette commission en fait une instance qualifiée de « *véritable poil à gratter* » de l'association, sa légitimité et son indépendance divisent les membres du conseil d'administration. La commission connaît ensuite un déclin en lien avec la centralisation des questions pédagogiques opérée par les dirigeants salariés. Les questions pédagogiques sont reliées à des enjeux stratégiques pour l'association et sont définies comme relevant du domaine de compétence du « centre » associatif, non plus à partir des instances bénévoles (le bureau et ses commissions) mais depuis l'initiative du siège salarié.

Non seulement le binôme dirigeant du siège salarié, au cours des années quatre-vingt s'allie les directeurs tout en contrôlant leurs initiatives et leurs activités mais il fait de même avec les membres du conseil d'administration. Ces derniers deviennent en effet des relais d'information et de contrôle entre le siège et les établissements, à travers leur action dans le cadre des « conseils d'établissement ». Des commissions de contrôle des établissements ont existé dans les années cinquante. Pensées à la manière des tournées d'inspection de l'Éducation Nationale, leur mise en œuvre était assurée par des administrateurs. Elles ont progressivement disparu à la fin des années soixante, avec l'affirmation progressive du siège salarié (et l'activité de contrôle des établissements développée par René Milliex). Dans les années soixante-dix, deux administrateurs (dont le Dr Kohler) proposent d'intégrer davantage les administrateurs dans la connaissance et l'appréciation du fonctionnement des établissements. Le CA décide donc de désigner un administrateur par établissement pour renforcer ces liaisons internes entre le centre de décision bénévole et les centres opérationnels salariés. Après quelques années, les administrateurs dressent un constat d'échec du fonctionnement des conseils d'établissement. L'affaiblissement des instances bénévoles que nous avons décrit plus haut (départ des administrateurs pionniers, moindre implication dans la vie de l'association...), comme l'existence de relations à la fois hiérarchiques et affinitaires entre la direction générale et les directeurs d'établissements expliquent en grande partie cet échec, que le CA formule en ces termes :

« Constat de l'échec des conseils d'établissement : cet échec est lié à la dispersion des établissements, au rôle des conseils et des administrateurs pas clairement définis, à la redondance avec l'autorité administrative, à la mise en cause potentielle des directeurs par leur personnel, à une vue parcellaire des problèmes. Le conseil d'administration pense le siège doit se déplacer plus souvent dans les établissements, il faut renforcer l'équipe de direction! » (CA 2/10/76)

La légitimité de la direction générale à intervenir directement dans l'organisation du travail pédagogique des établissements sort donc grandie de l'échec des conseils d'établissement. Pour autant, dans les années quatre-vingt, une partie des administrateurs souhaitent de nouveau être plus présents et mieux informés du fonctionnement et des difficultés rencontrées par les établissements. Ces administrateurs sont le plus souvent des anciens personnels de l'œuvre, qui se rendent dans les établissements afin d'en auditer le fonctionnement lorsque ceux-ci connaissent des problèmes. Finalement, ces administrateurs informent davantage la direction générale de l'œuvre avec qui ils ont des liens de connivence que le conseil d'administration. La direction générale est donc informée de ce qui se passe dans les établissements au travers du lien qu'elle développe avec certains administrateurs attachés à des établissements.

Ces deux exemples témoignent du mouvement qui s'opère dans les relations entre les instances dirigeantes bénévoles et salariées. Le binôme des dirigeants salariés, fort d'une proximité idéologique et cognitive avec une partie des directeurs d'établissements, contribue à déplacer les lieux d'exercice du pouvoir du militantisme, des instances bénévoles aux instances salariées.

La crise économique, cristallisation de la crise du modèle de développement de l'OVE

Avant même la crise économique du début des années quatre-vingt, dont les répercussions sur les politiques sociales se traduisent par un encadrement plus strict de la croissance des dépenses (en particulier respect des taux de croissance des prix de journée et non reprise des déficits), d'autres facteurs contribuent à la déstabilisation du modèle de développement et de fonctionnement des établissements d'OVE. Les restrictions budgétaires ne font qu'accélérer et rendre plus manifestes les effets de plusieurs facteurs d'évolution du secteur du handicap, qui ont conduit à la stagnation voire à la diminution des effectifs des établissements. Ces facteurs affectent d'une part les conditions de création de nouveaux établissements et d'autre part les modes d'organisation du travail au sein de ces établissements.

La politique de développement des établissements OVE, longtemps conçue comme la réalisation, sur le plan local d'un service public de l'enfance inadaptée, se déterminait à partir des priorités émises au plan national par le Ministère de l'Éducation Nationale et le Ministère de la Santé. Les réseaux sociaux et politiques auprès des administrations centrales de ces Ministères étaient largement mobilisés pour l'identification des besoins et pour les demandes de subventions d'investissement. Avec la décentralisation, qui place le Conseil Général comme nouvel acteur des politiques locales en matière d'accompagnement éducatif et d'hébergement des personnes handicapées, ces réseaux perdent de leur pertinence. Par ailleurs, la définition du Département comme territoire de la régulation de l'offre en matière de handicap complique le travail de négociation locale d'une association opérant à une échelle régionale. Les difficultés posées par le périmètre régional d'intervention d'OVE sont régulièrement débattues en conseil d'administration, les administrateurs critiquant l'absence de politique commune entre les départements Rhône Alpes.

Par ailleurs, au cours des années quatre-vingt, les priorités des politiques médico-sociales nationales et locales du handicap se tournent vers les personnes âgées et les adultes

handicapés. Les pouvoirs publics estiment que les équipements en faveur de l'enfance handicapée ont déjà fait l'objet de nombreux plans d'investissements. Les établissements OVE, destinés exclusivement aux enfants handicapés bénéficient donc moins que d'autres de nouveaux investissements.

Enfin et surtout, à partir du début des années soixante-dix, l'Éducation Nationale commence à réorienter les enfants qui étaient pris en charge par OVE dans ses propres classes de perfectionnement. L'Éducation Nationale inaugure ainsi une politique plus active en faveur de l'enfance déficiente qui, dans certains départements vide les établissements OVE de leurs enfants. Cette politique s'accélère après les lois de 1975 posant les principes de l'intégration scolaire¹³⁷. Une partie des établissements OVE sont dès lors placés en situation de concurrence vis-à-vis de l'école ordinaire, alors que l'association s'est justement créée pour pallier le faible investissement de l'Éducation Nationale dans le domaine de l'enfance déficiente. Les administrateurs d'OVE sont tout à fait conscients des effets potentiels de ce retournement de politique de l'Éducation Nationale et suivent de près ses déclinaisons au niveau local :

« Problème de recrutement dans les IMP et IMPro : la mise en place par l'Éducation Nationale d'une politique en faveur de l'enfance inadaptée (création de sections d'éducation spécialisée) introduit une certaine perturbation au niveau des établissements de soins privés accueillant des enfants et adolescents déficients intellectuels. Cette situation est variable selon les catégories d'enfants concernés et selon les départements. Dans la Loire, par exemple, le problème de recrutement dans les IMPro et les sections d'éducation spécialisées se pose en termes de concurrence. On peut parler d'un suréquipement en places et en liste pour enfants débiles moyens par rapport au besoin réel (surtout en région stéphanoise) par contre les 2 établissements de la région roannaise ne sont pas touchés par cette crise » (CA, 1973)

L'implication progressive de l'Éducation Nationale dans une politique d'intégration scolaire a des effets à la fois sur le modèle de développement des établissements d'OVE (le modèle de l'établissement « filiale » de l'Éducation Nationale n'est plus envisageable dans un tel contexte) et sur les conditions de fonctionnement des établissements en conduisant à des difficultés de recrutement. Ce n'est qu'au début des années quatre-vingt-dix, avec la possibilité d'un accompagnement des élèves handicapés scolarisés par des services médico-sociaux spécialisés, que l'association pourra redéfinir des modalités renouvelées de partenariat avec l'Éducation Nationale, dans le cadre de la création de SESSAD notamment.

Les difficultés de fonctionnement des établissements OVE sont surtout dues à la diminution des taux d'occupation, qui accroît les coûts de fonctionnement¹³⁸. Les recrutements de nouveaux enfants pour les établissements sont affectés par le « déversement » des enfants atteints de déficience légère vers les établissements scolaires ordinaires mais également de manière plus générale par la perte de contrôle sur les recrutements. La création de la CDES par la loi de 1975 remet en cause les pratiques de recrutement antérieures, qui passaient par les écoles et par les consultations de pédopsychiatrie. Les recrutements étaient décidés en fonction du jugement émis par les experts médicaux et pédagogiques sur les capacités des enfants à suivre et accepter les méthodes du modèle pédagogique total. Ce mode de recrutement conduisait, de fait à sélectionner des enfants atteints de déficience légère, sur lesquels une action pédagogique était jugée potentiellement efficace. Les orientations des

¹³⁷ Même si ce n'est qu'en 1982 que deux circulaires du Ministère de l'Éducation Nationale commencent à impulser des modes de scolarisation des enfants et adolescents handicapés plus conformes à l'esprit intégratif de cette loi.

¹³⁸ Une diminution de 32,1% du nombre de journées servies dans les établissements entre 1974 et 1985 est annoncée par Monsieur G. lors d'une séance du conseil d'administration de 1985.

politiques publiques vers des prises en charges en externat ou semi-internat pour entretenir les liens entre les enfants et leurs familles remettent en cause certains choix antérieurs de l'association pour une organisation des établissements en internat et des localisations en zones rurales (visant précisément l'isolement de la ville et des familles). L'ensemble de ces facteurs ont des effets quantitatifs sur les effectifs des établissements OVE. Non seulement les effectifs stagnent ou diminuent, mais les enfants accueillis présentent des situations de plus en plus complexes, que les administrateurs désignent comme des « cas lourds », qui « résistent » à la discipline scolaire imposée par les professionnels de l'enseignement. L'arrivée de ces nouveaux profils d'enfants dans les établissements anime les débats de la commission médico-pédagogique dans les années quatre-vingt :

« La Commission Médico-Pédagogique réfléchit sur les problèmes posés par « les cas lourds ». Se pose ainsi la question de choix à réaliser en ce qui concerne les structures, les méthodes et les contenus, la formation des personnels, le travail avec l'environnement, le rôle des établissements face à la nécessité d'un « soin ». L'établissement doit-il proposer tous les services ou seulement l'éducation et la thérapie institutionnelle et les soins psychologiques peuvent être pris en charge ailleurs? » (CA 18 mai 1988)

La complexification des situations des enfants accueillis dans les établissements soulève d'autant plus de difficultés aux établissements que le travail y a longtemps été organisé autour d'un instituteur polyvalent. Dès le début des années soixante-dix pourtant, au sein des établissements OVE comme dans les autres établissements accueillant des enfants handicapés, la division du travail éducatif entre instituteur et éducateurs spécialisés s'est précisée et les fonctions se sont spécialisées. Les instituteurs sont de plus en plus réticents à s'engager dans des tâches d'accompagnement éducatif ne relevant pas du travail pédagogique « pur » et les délèguent aux éducateurs spécialisés, mieux formés et justement plus intéressés par les cas complexes qui résistent aux pratiques pédagogiques. L'évolution des publics accueillis à OVE conforte donc l'évolution de la division du travail qui a déjà commencé à s'opérer dans les établissements au profit du personnel éducatif sur les instituteurs et à l'encontre des principes préconisés par le projet pédagogique total.

Les membres fondateurs de l'œuvre des villages d'enfants, Résistants, syndicalistes, militants pour un projet pédagogique total valable pour les orphelins de guerre comme pour les enfants en échec scolaire ou présentant des déficiences intellectuelles, se font plus rares dans les instances bénévoles et leur légitimité morale et politique revêt une moindre importance face aux difficultés rencontrées par les établissements de l'association à partir du milieu des années soixante-dix. Le lieu du pouvoir politique et de l'expertise technique pédagogique se déplace ainsi des instances bénévoles vers le siège salarié et son binôme de direction, constitué d'anciens instituteurs, partageant le militantisme à l'origine du projet de l'œuvre. L'affaiblissement du bureau et du conseil d'administration n'explique pas à lui seul l'emprise de plus en plus forte du binôme dirigeant sur la politique de développement comme sur la gestion interne de l'association. Les transformations qui affectent les recrutements des établissements d'OVE confortent ces dirigeants dans leur position de pouvoir. Ils parviennent à convaincre d'autres acteurs (en premier lieu les salariés) que la pérennité de l'association passe non plus par la préservation de son statut d'exception (rendu de plus en plus difficile) mais par son intégration dans l'environnement médico-social local et l'adoption d'un comportement plus proche des entreprises associatives qui composent l'essentiel du secteur (et des opérateurs concurrents ou partenaires) que d'une administration publique.

4.2.3 Énonciation et mise en œuvre de règles de conduite pour un opérateur privé sur le secteur médico-social

Dans le contexte de l'effritement du projet pédagogique total, d'affaiblissement des instances de décision bénévole et des difficultés de recrutement des établissements, certains acteurs, au premier rang desquels le nouveau binôme des dirigeants salariés et quelques administrateurs issus du rang formulent et mettent en œuvre une nouvelle conception de contrôle de l'association. Autrement dit, une nouvelle définition du comportement approprié pour OVE dans un environnement interprété comme de plus en plus contraignant (contrôles des autorités de tutelles, encadrement plus strict des budgets) et concurrentiel émerge et se diffuse parmi les acteurs au pouvoir dans l'association, dès les années soixante-dix.

Cette conception de contrôle conduit à définir OVE comme un opérateur privé comme un autre dans le secteur local du handicap, qui doit, pour continuer à exister à la fois se distinguer et être reconnu comme un opérateur fiable. Elle se traduit dans un ensemble de règles et de pratiques portant à la fois sur la manière de définir les orientations de développement (comment reconverter les établissements, quels nouveaux établissements créer (pour quels publics, proposant quelles prestations ?) sur la manière de gérer un personnel salarié « privé » et sur le rôle de la direction générale dans le pilotage et le contrôle des établissements.

Reconvertir les établissements en prenant position face à la concurrence

Dès les années soixante-dix, la situation des établissements OVE conduit à soulever la question de la stratégie la plus efficace pour pérenniser l'association. Les premiers projets d'extension, de reconversion et de redéploiement sont discutés dans les instances dirigeantes et sont l'occasion de modifier progressivement le modèle de développement de l'association. À la recherche de niches (des publics spécifiques ou des zones géographiques) dans lesquelles pourraient se déployer le projet pédagogique total se superposent de plus en plus souvent des stratégies de positionnement face à la concurrence, indépendamment du projet pédagogique total. La formulation de ces stratégies qui conduisent à la fois à diversifier les types d'établissements gérés (ou la gamme d'activités) et à nouer de nouvelles relations avec les tutelles et avec les autres opérateurs locaux du secteur du handicap est en grande partie le produit de processus d'apprentissage de l'environnement. La position d'enclave apparaissant de plus en plus intenable, les principaux acteurs de l'association (les dirigeants bénévoles et salariés) apprennent à connaître les règles « ordinaires » du secteur du handicap. Par des contacts plus réguliers avec les autres opérateurs du secteur, par l'échec de certains choix, par le règlement de conflits (internes comme avec les tutelles), par des formations au management, ils apprennent à se comporter non plus comme ce qui est attendu d'une déclinaison locale d'un service public de l'enfance inadaptée qui n'a jamais vu le jour mais comme ce qu'ils estiment être attendu d'un opérateur privé sur le secteur du handicap.

La recherche d'un équilibre financier par la compensation des journées non réalisées dans les établissements sous-occupés par celles réalisées dans les établissements placés volontairement en situation de suractivité n'est qu'une garantie bien fragile pour la pérennité des établissements de l'association. **Les réflexions sur les reconversions d'établissements et les propositions de nouveaux projets conduisent à abandonner les anciennes manières de faire en termes de développement.** Jusqu'à la fin des années soixante, la stratégie de développement de l'association repose sur la délimitation d'une niche (le projet pédagogique total appliqué aux enfants présentant une déficience intellectuelle légère) articulée à une forte réactivité à la demande publique. La stratégie de développement est finalement définie pour partie de l'extérieur, précisément par les administrations centrales (Ministère de la Santé

principalement). L'action des dirigeants de l'association consiste à se tenir informés des contenus des différents plans d'équipement, à s'y inscrire et à rechercher ensuite des solutions locales pour la mise en œuvre des projets (recherche de terrains, négociations avec les élus locaux, etc...). Ce modèle de développement s'applique particulièrement pour la création des IME, établissement type de l'association à l'époque, celui dans lequel peut le plus facilement se déployer le projet pédagogique total. En 1972, un plan d'équipement prévoit le financement d'un IME par département et les dirigeants de l'époque se saisissent de cette occasion pour construire des établissements sur le principe de la « filiale » de l'Éducation Nationale :

« Y'a eu un plan Marie-Madeleine Dieniesch¹³⁹ qui a attribué à chaque département un IME, à condition de trouver une collectivité locale qui fournisse le terrain. Donc Boulogne, là encore, il est à l'ANCE, qui à l'époque était très en relation avec le ministère. Donc Boulogne est revenu de Paris, y'a un plan... et hop il a téléphoné à ses copains de la résistance comme par hasard y'avait des maires communistes dont un à Vénissieux. Et il a obtenu deux établissements, un qui a ouvert en 1971 à Vaulx-en-Velin et l'autre qui ouvert en 1973 à Vénissieux ». [Monsieur G., instituteur spécialisé, Psychologue scolaire, Directeur général adjoint de l'OVE de 1982 à 1995 puis Directeur général de 1995 à 1998]

Les transformations évoquées plus haut (diminution des taux d'occupation, évolution des profils des enfants accueillis, orientés désormais par la CDES, puis austérité budgétaire) remettent en cause cette stratégie de développement au plus près des priorités d'action publique. La fermeture d'un établissement et l'échec d'un projet d'extension de places confortent aux yeux des dirigeants l'idée qu'un changement de modèle de développement est indispensable. Ces derniers commencent à proposer une analyse des besoins par leurs propres moyens, indépendamment des plans d'équipement. Une telle analyse passe par un rapprochement avec les autorités de tutelles locales et par l'observation de l'offre d'équipement locale, autrement dit par une ouverture sur les acteurs locaux du secteur du handicap. L'existence « d'établissements types », qui obtiennent le plus facilement de financements par les autorités de tutelles est ainsi mise en avant suite à l'échec d'un projet d'extension d'un IME par des places d'internat :

« Les enseignements du refus du projet de Diemoz : 1/ Étude précise des besoins menée avec les tutelles, associations et services sociaux pour les projets. 2/ Des établissements type : capacité moyenne, dominante de semi internat, foyer d'accueil, zones urbaines. Du coup revoir Diemoz, Vienne et l'Isle d'Abeau avec ces enseignements » (CA 1973)

« Devant la situation décrite dans le rapport introductif, le CA insiste pour que l'évolution des besoins soit suivie de très près et que nos établissements s'adaptent aux circonstances par la création de sections nouvelles de demi internat ou par des modifications du régime de fonctionnement. » (CA 1976)

À partir des années quatre-vingt, l'OVE produit sa propre expertise technique sur l'évolution des besoins. Elle adapte ses projets d'établissement ou ses propres établissements aux nouveaux besoins qu'elle repère en analysant son environnement. Cette inscription sur le marché des établissements pour les enfants handicapés a en retour des effets sur les principes d'organisation des établissements hérités du projet pédagogique total (ces principes sont assouplis pour permettre la création de semi internats ou de service d'accompagnement individuels) et contribue à sceller définitivement son abandon progressif. La référence au projet pédagogique total est en effet de plus en plus considérée comme un obstacle au

¹³⁹ De 1968 à 1974, Marie-Madeleine Dieniesch est secrétaire d'Etat à l'éducation nationale, aux affaires sociales, à l'action sociale et à la réadaptation, à la santé publique et à la sécurité sociale dans les gouvernements Pompidou, Couve de Murville, Chaban-Delmas et Messmer. Ancienne résistante, certains de ses réseaux politiques et sociaux croisent ceux des dirigeants d'OVE, même si son engagement politique la positionne du côté du MRP.

développement de nouvelles structures. Cette progressive mise à distance du projet pédagogique total permet aux dirigeants d'OVE (plus précisément les membres du bureau convaincus par l'argumentaire de la direction générale), à la fin des années quatre-vingt, de définir un projet de développement explicite pour l'association. La nouvelle stratégie ne se limite plus à répondre aux projets proposés par les pouvoirs publics (nationaux ou locaux) mais cherche à anticiper les nouveaux débouchés régionaux. Ce faisant, l'association n'est plus définie comme un opérateur technique au service de l'État mais se transforme en opérateur de marché. Les créations d'établissements s'envisagent en lien avec les autres établissements de l'œuvre et en fonction de l'analyse des manques qui existent sur les marchés locaux. L'association cherche à mettre en cohérence les créations d'établissements aussi bien au sein de l'association que sur le marché. Il s'agit de mettre en place une « gamme d'activités » associative afin de rendre visible le positionnement de l'association auprès des autres opérateurs du marché.

L'analyse des besoins émergents sur les territoires d'intervention d'OVE est rendue possible par la construction et l'entretien de **nouveaux réseaux sociaux et politiques au niveau local (élus locaux, administrations déconcentrées, autres associations)**.

Les dirigeants de l'association s'impliquent d'abord dans des instances d'expertise et de concertation régionale comme le CREAM, dès les années soixante-dix. La participation aux réunions du CREAM est ainsi un moyen d'établir des liens avec les opérateurs leaders du marché afin de s'accorder sur ses évolutions et d'établir des stratégies communes face aux financeurs. La participation de représentants d'OVE au collectif associatif suscité à l'initiative du Conseil Général du Rhône en 1989 joue le même rôle d'entretien de réseaux et d'observation mutuelle.

Par ailleurs, de nouvelles relations avec les pouvoirs publics locaux se développent. Les difficultés rencontrées par les établissements conduisent les dirigeants de l'association à réaliser des enquêtes sur les besoins locaux auprès de la DDASS, de la CAF et des services sociaux. Les réunions avec les DDASS, en particulier sont l'occasion pour l'association de faire l'état de la situation de la concurrence et de réorienter l'activité de ses établissements en fonction des priorités portées par les pouvoirs publics. Elles permettent aussi de montrer la capacité de l'association à aménager son projet pédagogique originel pour répondre à ces priorités. De manière plus paradoxale, la pratique du recours au tribunal administratif contre les prix de journée définis par les DDASS dans les années quatre-vingt, est également un moyen, à travers la confrontation avec l'administration, d'affirmer la compétence gestionnaire de l'association et de faire reconnaître le bien fondé de ses demandes. L'enjeu est de se faire connaître et reconnaître comme un opérateur crédible dans le secteur du handicap, comme le souligne l'argumentaire de R. Milliex, selon lequel, « *si nous n'allons pas au recours, c'est l'aveu que nos budgets ne sont pas sérieux* ». Cependant, l'association ne systématise pas les recours et les accompagne d'une politique d'affichage consistant à montrer les économies réalisées (autrement dit la « bonne gestion des fonds publics »).

Enfin, le nouveau mode de définition des projets de développement de l'association passe par l'observation du comportement des autres opérateurs, considérés comme des concurrents ou des opérateurs complémentaires d'OVE. Ainsi, dans le cadre de la « commission CAT » mise en place à la fin des années quatre-vingt, deux administrateurs entreprennent de visiter des CAT gérés par d'autres associations. Le débat du conseil d'administration sur cette question cherche à réfléchir à une structure qui se distingue du CAT traditionnel afin qu'il s'adapte à la spécificité du public de l'œuvre à savoir des jeunes adultes sortant d'IMPro. Cependant, en 1988, les administrateurs sont majoritairement hostiles à l'orientation de l'association sur un public adulte, selon l'argument que « *ce tournant présenterait des risques et les compétences*

de l'œuvre pourraient être insuffisantes » (CA 1988). L'objectif de l'œuvre n'est donc pas se positionner n'importe où sur le marché mais bien d'articuler le projet pédagogique de l'association (même si celui-ci n'est plus le « projet pédagogique total ») et les perspectives ouvertes par l'analyse des besoins.

L'engagement de l'association dans la construction d'une position d'opérateur de marché comme les autres au détriment d'une position d'enclave de l'Éducation Nationale dans le secteur se réalise selon un processus d'apprentissage progressif, qui implique à la fois les dirigeants bénévoles mais également l'ensemble des salariés de l'association, dans leurs rapports avec leurs employeurs.

Agir en employeur privé

Le rapprochement du fonctionnement de l'association de celui que ses dirigeants salariés pensent être attendu des opérateurs du secteur médico-social passe par **l'adoption d'un comportement d'employeur privé**. Si l'abandon du projet pédagogique total pour les établissements OVE favorise une telle évolution, elle ne se réalise pas sans heurts, en particulier lorsqu'il s'agit d'adhérer à un syndicat employeur ou de répondre aux revendications des salariés.

L'accroissement du nombre de salariés (autour de 600 personnes à la fin des années soixante-dix) est un premier élément qui alimente les réflexions sur la « bonne gestion » du personnel dans une association créée par des militants syndicaux. En second lieu, **le nombre de salariés privés** embauchés par l'œuvre est quatre fois supérieur au nombre de fonctionnaires qui y travaillent. Les agents d'OVE non issus du personnel de l'Éducation Nationale représentent 70% du personnel dès le milieu des années soixante-dix. Le statut d'employeur privé est donc un état de fait. Enfin, le corollaire de ces évolutions est que la composition des effectifs salariés d'OVE se modifie et converge vers celle des autres associations gestionnaires du secteur du handicap, autour de l'émergence d'une hiérarchie éducative au sein des établissements.

L'organisation de la prise en charge des enfants dans les établissements d'OVE a rapidement inclus des personnels non issus de l'Éducation Nationale. Cette tendance s'accélère à partir des années soixante-dix. Elle est d'abord portée par le Dr Kohler, conseiller médical d'OVE, l'un des principaux intermédiaires de recrutement pour les établissements et allié d'OVE dans de nombreuses instances extérieures. Il plaide, notamment dans la commission médico-pédagogique évoquée plus haut, pour une intégration des éducateurs spécialisés dans les processus de définition et de mise en œuvre du travail éducatif, aux côtés des instituteurs. Sur le terrain, les instituteurs ayant perdu le monopole de la maîtrise de l'organisation du travail éducatif et figurant comme un intervenant parmi d'autres auprès des enfants, émettent des revendications proches du droit commun du travail (le refus du logement sur place et la prise en charge des frais de transports, le strict cantonnement des instituteurs dans le travail dans la classe, par exemple non participation aux repas...), loin du dévouement complet des premiers instituteurs de l'œuvre (au grand regret des plus anciens administrateurs). Ces revendications font l'objet de négociations, faisant des dirigeants OVE les employeurs à part entière des instituteurs (en lieu et place de l'administration locale de l'Éducation Nationale).

Ces pressions internes sont entretenues puis renforcées par des évolutions communes au secteur, qui introduisent un **modèle de division du travail et contribuent à la construction**

d'une hiérarchie intermédiaire éducative¹⁴⁰. Tout d'abord, les écoles d'éducateurs commencent à former des professionnels et l'exercice du métier est soumis à l'obtention d'un diplôme en 1967. Ensuite la loi de 1975 et surtout la révision des « annexes XXIV » en 1989 entérinent une forme d'organisation du travail auprès des enfants handicapés qui confère une place importante aux éducateurs spécialisés¹⁴¹. L'abandon du modèle pédagogique total comme point de référence de l'organisation du travail dans les établissements est justement énoncé de manière explicite en 1990, dans le « discours de Biviers », préparé par la direction générale et prononcé devant les administrateurs et directeurs d'établissements. Ce discours énonce clairement la nécessité pour OVE de suivre, dans ses établissements, les règles d'organisation du travail éducatif posées dans ces récents textes de loi :

*« La nouvelle annexe XXIV est le cahier des charges auquel nos établissements vont avoir à se référer ; mais au-delà des dispositions techniques et administratives prescrites, **il faut bien voir que c'est l'orientation d'une politique globale qui se trouve énoncée, politique peu prometteuse il est vrai, quant aux moyens, heureusement rafraichie et renouvelée, sinon rénovée quant à la doctrine.***

Les annexes et leurs circulaires d'application sont des textes faits pour la réflexion et pour l'action. Le décret énonce les orientations et les dispositions maîtresses, la circulaire développe avec beaucoup de détails le contenu des prises en charge et les modalités de mise en œuvre. Ce qui est important pour notre réflexion ». [Discours de Biviers, Président Cht., 1990]

Ce texte, qui fait référence dans la mémoire collective des dirigeants bénévoles et des salariés de l'association témoigne de la convergence d'un double mouvement. D'un côté les pouvoirs publics énoncent des règles de fonctionnement des établissements qui intègrent une réflexion formalisée sur la prise en charge pluridisciplinaire des enfants accueillis, principe que l'association ne peut qu'approuver, de l'autre les dirigeants de l'œuvre introduisent davantage de souplesse dans la mise en œuvre du projet pédagogique total originel, notamment en accordant une place croissante à l'encadrement intermédiaire éducatif. Cette évolution des règles de fonctionnement interne aux établissements rejoint celle des stratégies de développement. OVE ne milite plus pour imposer un modèle éducatif spécifique mais pour s'imposer comme un opérateur reconnu sur le marché médico-social (auquel sont octroyés des moyens de développement).

Les débats sur l'adhésion à un syndicat employeur sont une autre manifestation d'un progressif alignement sur des règles de comportement valables pour l'ensemble des opérateurs du secteur médico-social.

L'Oeuvre milite longtemps pour l'intégration de l'ensemble des établissements dans un grand service public de l'enfance inadaptée. Cependant à partir des années soixante, la branche du secteur médico-social se structure au travers de la création de syndicats d'employeurs et d'une

¹⁴⁰ Pour des éléments historiques sur l'apparition des métiers éducatifs et de la hiérarchie intermédiaire, se reporter à Bertaux R., Hirlet P. et al., (2006) *L'encadrement intermédiaire dans les champs sanitaire et social – Un métier en construction*. Paris : Seli Arslan ; Chopart J-N. (dir), (2000), *Les mutations du travail social. Dynamique d'un champ professionnel*. Paris :Dunod.

¹⁴¹ Annexe XXIV au décret n° 89-798 du 27 octobre 1989 « sur les conditions techniques d'autorisation des établissements et des services prenant en charge des enfants ou adolescents présentant des déficiences intellectuelles ou inadaptés ». Ce texte rappelle les objectifs généraux des établissements spécialisés (IME et IR). Il définit des normes en ce qui concerne les personnels, les locaux et les modalités générales de fonctionnement de ces établissements. Il impose l'élaboration d'un *projet pédagogique, éducatif et thérapeutique d'établissement*, ainsi que de *projets pédagogiques, éducatifs et thérapeutiques individualisés* pour chaque enfant ou adolescent accueilli.

convention collective spécifique en 1966. Les dirigeants bénévoles et salariés, en tant que syndicalistes et militants de gauche sont très réticents à adhérer à un « syndicat patronal », ce qui constitue un obstacle pour bénéficier de certaines mesures comme les fonds de financement pour la formation des éducateurs spécialisés. La DDASS du Rhône « invite l'œuvre à adhérer à ces mesures, ce qui implique le versement d'une cotisation de 150 à 200 nouveaux Francs par an et par enfant » (CA 1967). La direction générale, qui avait encouragé la création de sections syndicales dans les établissements OVE leur propose d'appliquer la convention collective des établissements sanitaires de 1951 avec le maintien des avantages acquis, car elle estime que les clauses de cette convention sont celles qui « se rapprochent le plus d'un service public » (CA 1970).

À partir de 1974, les dirigeants trouvent un compromis leur permettant de ménager à la fois les avantages sociaux offrant proches de ceux d'un service public et la nécessité de proposer aux salariés des conditions d'emplois qui se rapprochent de celles des autres associations gestionnaires du secteur médico-social. L'adoption du statut d'employeur privé du secteur médico-social se réalise donc avec une certaine frilosité en appliquant la convention de 1951 dans certains établissements (ayant une composante médicale et des financements de la sécurité sociale majoritaires) et la convention de 1966 dans les autres. Pour autant, l'association refuse d'adhérer au syndicat employeur « laïc » créé par l'ANCE en 1982¹⁴², décision qui illustre bien la mise à distance de certaines règles de fonctionnement initiales au profit d'un positionnement plus stratégique d'opérateur privé du secteur médico-social. Dans cette configuration, l'association appliquant une convention (la convention de 1966) gérée par un syndicat d'employeur (dominé par les associations de parents) auquel elle n'adhère pas, ne peut pas participer aux négociations autour des évolutions conventionnelles, ce qui pose un problème de visibilité politique de l'association :

« [OVE fait face notamment à des difficultés] politiques : nous avons des certitudes pédagogiques, mais il faudrait que l'association s'inscrive dans un contexte plus général, plus politique et étudie l'adhésion à un syndicat d'employeurs » (intervention de Monsieur G. alors directeur général adjoint - CA 1985)

Malgré la résurgence régulière de cette question au conseil d'administration, l'adhésion de l'association à un syndicat d'employeur ne sera pas tranchée au cours des années quatre-vingt. La position de l'association demeure ambiguë entre ses prérogatives d'employeur et ses valeurs originelles laïques et de service public.

Cette position ambiguë se retrouve dans la manière de gérer les relations sociales par les dirigeants salariés du siège. Le penchant naturel de ces syndicalistes et militants communistes serait plutôt de soutenir les revendications des salariés que de s'engager dans un bras de fer avec leurs représentants. Deux stratégies sont alors mises en oeuvre. La première consiste à adopter une position légaliste, déjà énoncée par René Milliex : « n'appliquer la loi, toute la loi mais rien que la loi » est une manière de gérer les relations sociales dans le cadre du droit commun sans « exploiter » les salariés. La seconde est de reporter sur les tutelles la responsabilité du non respect des revendications des salariés. Le directeur général a beau intégrer dans ses projets ces revendications, c'est en dernière instance la DDASS qui décide ou non de les financer, ce qui permet aux dirigeants d'afficher une bonne volonté sociale et de s'assurer d'une relative paix sociale dans les établissements :

« Parfois on en prenait plein la gueule mais on était tellement convaincu d'avoir raison. On disait la loi, toute la loi rien que la loi. Si vous voulez faire changer la loi, faites-le mais on n'ira pas main dans la main manifester devant la DDASS. Allez manifester, nous on a nos manières de voir quand on défend le budget. Il est arrivé que les gens avaient des

¹⁴² Le SNAGECE, Syndicat national des associations gestionnaires de communauté éducatives.

revendications de prise en charge des transports par exemple. On disait bin actuellement c'est pas prévu par la convention collective, « oui, mais vous êtes à la campagne obligé d'avoir une bagnole, ça coûte cher... ». Revendication normale quoi, donc dans un premier temps bin on disait non c'est normal. Dans un deuxième temps, bon d'accord, on va chiffrer, on va demander au budget. Donc le budget nous le refusait, alors on disait vous voyez... ça a été très fréquent. » [Monsieur G., instituteur spécialisé, Psychologue scolaire, Directeur général adjoint de l'OVE de 1982 à 1995 puis Directeur général de 1995 à 1998]

Le même argumentaire est utilisé par les dirigeants du siège salarié pour engager les redéploiements en personnel au sein des établissements OVE, au moment des crises de recrutement des établissements. Les contreparties à l'absence de recours aux licenciements sont le redéploiement et le non remplacement du personnel absent. En tant qu'employeurs, les dirigeants considèrent le personnel à la fois comme une ressource et comme un « coût » mais parviennent à maintenir une paix sociale en évitant les licenciements (pourtant possibles dans le cadre du droit privé dont relève l'association).

Le contrôle de l'application des conventions collectives et la gestion des relations sociales occupent une grande part du temps de monsieur S. et de Monsieur G. Les directeurs d'établissements n'ont pas accès aux informations techniques sur la convention collective. La rédaction des contrats de travail, les contrôles sur les changements d'échelon et le calcul des salaires sont gérés depuis le siège. La part croissante prise par ces tâches relevant de la fonction employeur se traduit par l'émergence d'une fonction « ressources humaines » au siège de l'association au milieu des années quatre-vingt. La direction générale considérant que la question des personnels est stratégique, elle insiste donc pour garder la main sur la gestion du personnel, de sorte que l'intitulé de la fonction demeure donc « responsable » et non « directeur » des ressources humaines et que ce responsable est placé sous la hiérarchie directe du directeur général.

L'ensemble de ces évolutions illustre la distance prise par l'association avec une première conception de contrôle qui la définissait comme le bras armé de l'Éducation Nationale, visant la création d'un service public de l'enfance inadaptée. Dans une nouvelle conception de contrôle en cours de formulation, l'association est un opérateur sur un marché et en même temps une « **entreprise à caractère social** » :

« L'association manifestait son attachement de cœur au service public de l'éducation. Sans doute cette orientation fondamentale doit être maintenue. Mais des problèmes ont surgi : difficultés aiguës de gestion, relations avec le personnel, qui apparentent de plus en plus l'association à une entreprise à caractère social » (CA 1979)

Cette expression que l'on voit apparaître à la fin des années soixante-dix dans les allocutions de René Milliex et de ses successeurs à la direction générale désigne une organisation devenue un employeur privé, mais soucieuse de préserver de bonnes relations sociales avec ses salariés et opérant dans un domaine d'activité relevant de la solidarité envers les plus démunis.

Une direction générale qui pilote et contrôle les établissements de l'OVE

La formulation et le processus d'apprentissage d'une nouvelle conception de contrôle de l'association étant principalement le fait de la direction générale, la mise en œuvre des règles de désenclavement confortent l'évolution des rapports de pouvoir internes à l'association, au profit des dirigeants salariés du siège. Le recours à des intermédiaires qui diffusent des « bonnes pratiques » de gestion issues des entreprises, comme la mise en œuvre de la politique de formation et de la formalisation budgétaire et comptable sont autant de pratiques qui

renforcent le pouvoir de la direction générale à la fois sur le conseil d'administration et sur les directeurs d'établissements.

Au milieu des années quatre-vingt, une formation des directeurs au management « appliqué au secteur médico-social », réalisée par des consultants en ressources humaines de l'école de commerce de Lyon alimente l'alliance entre direction générale et directeurs d'établissements et incite les dirigeants à entretenir « l'esprit » d'entreprise de l'association à partir d'outils de management centralisés. Plus précisément, cette formation conduit à redéfinir et revaloriser les rôles de coordonnateurs et d'animateurs des directeurs d'établissements autour d'outils qui commencent à être introduits dans le secteur : les projets d'établissements, les projets individuels, les réunions pluridisciplinaires... La plasticité de ces outils les rend finalement compatibles avec les « valeurs » de l'association :

« ... on rencontre [les formateurs] plusieurs fois qui nous comprennent très bien et avec lesquels on va organiser des actions pour nos directeurs d'abord, ensuite pour nos chefs de services. Et là c'est vraiment un changement, ça arrive au bon moment. C'est-à-dire qu'ils adaptent les méthodes modernes de management à un secteur associatif qui a des valeurs, qui tient à ses valeurs qui un cadre administratif etc.... et ça marche super bien »
[Monsieur G., instituteur spécialisé, Psychologue scolaire, Directeur général adjoint de l'OVE de 1982 à 1995 puis Directeur général de 1995 à 1998]

Cette compatibilité est d'autant plus grande que le directeur et le directeur général adjoint se saisissent de ces outils pour instaurer une relation de contrôle à distance des directeurs. L'affirmation de l'œuvre comme une « entreprise à caractère social » entraîne un processus de centralisation que l'on peut illustrer au travers de la mise en place d'un plan de formation associatif ou de la formalisation budgétaire de l'association. Cette structuration du siège de l'association renforce la direction générale au détriment de l'autonomie des directeurs d'établissements.

La politique de formation développée dans les années quatre-vingt a une double visée interne et externe à l'association. Elle est conçue par les dirigeants comme un des moyens de réconcilier l'ambition pédagogique des origines dans le contexte d'un désenclavement de l'association. Il s'agit à travers la formation de se différencier des autres opérateurs associatifs en mettant en avant une qualité de prise en charge des enfants handicapés. Le plan de formation, dont la fonction est d'assurer la qualité de la prise en charge, remplace en quelque sorte ce qu'assurait le dévouement des premiers instituteurs. C'est aussi l'occasion de rappeler et de diffuser ces préoccupations pour l'excellence de la prise en charge auprès des différentes catégories de personnel. Le plan de formation privilégie ainsi les formations inter-établissements sur les formations individuelles, autrement dit la « culture d'entreprise » de l'association sur les aspirations individuelles :

« Pour le plan de formation les établissements font connaître leurs besoins, on a divisé le plan de formation en quatre enveloppes. Y'a les actions de formations générales, globales pour l'association dans le cadre de son projet associatif de développement etc.... y'a des actions inter-établissements qui peuvent concerner plusieurs établissements, y'a une enveloppe congés individuels, et la quatrième enveloppe c'est le financement du CIF, des congés formation ... c'est quand même là que l'on fait passer la politique de l'association ... alors ils rouspètent parce qu'ils voudraient plus d'actions individuelles. Quand j'ai envie de polémiquer je leur montre que la plupart que c'est des trucs de divertissement qu'il pourrait trouver ça à la maison des jeunes du coin » [Monsieur G., instituteur spécialisé, Psychologue scolaire, Directeur général adjoint de l'OVE de 1982 à 1995 puis Directeur général de 1995 à 1998]

Cette action de formation centralisée rappelle ainsi aux salariés, qui peuvent se sentir autonomes dans les établissements, que leur employeur est l'association.

Comme la politique de formation, la politique de formalisation budgétaire et comptable répond à des enjeux internes et externes. L'adoption d'une comptabilité en partie double est réalisée dès 1965. Cette mise aux normes comptables des entreprises privées permet d'abord de faire montre d'une rigueur de gestion auprès des tutelles. L'explicitation des coûts permet ensuite de négocier finement les marges de manœuvre budgétaires et les prix de journée pour chaque établissement et de gagner en transparence et donc en possibilité de contrôle sur l'action des directeurs des établissements. À partir des années quatre-vingt, l'accroissement du contrôle des DDASS augmente comme mécaniquement le contrôle des établissements. Ce contrôle est concentré au siège de l'association d'autant plus que c'est elle qui est en charge de construire les argumentaires pour engager les négociations budgétaires :

« la décision du bureau était de continuer avec les budgets vérité. Les frais de personnel ont été traités avec rigueur. Un document expose pour chaque emploi créé le nom de la personne, âge, ancienneté, point d'indice... Ce document doit servir de base pour discussion avec la DDASS, pour d'éventuels recours et ensuite, pour la gestion des crédits accordés » [CA 1985]

Les procédures budgétaires se durcissent et servent de communication ascendante et descendante avec les établissements. Le siège centralise les négociations budgétaires avec les tutelles pour faire face aux difficultés budgétaires, *« la solution est dans une mise en forme des projets par la direction régionale puis une mise en relation avec les tutelles, les décideurs »* (CA 1984). Les services comptables du siège créent une méthodologie pour envoyer une situation mensuelle à chaque établissement afin d'éviter les dérives budgétaires. Cette formalisation du circuit d'information sur la gestion budgétaire des établissements s'accompagne d'indicateurs de gestion plus larges. Les dirigeants du siège rappellent ainsi, devant les administrateurs comme devant les directeurs que la « bonne gestion » ne consiste pas seulement à dégager un résultat positif. L'association n'ayant pas pour but le profit mais l'accompagnement médico-éducatif des enfants, il s'agit de s'assurer que les équipes travaillent de manière coordonnée, que le personnel est formé, et que certains « indicateurs de bonne gestion » sont convenables, en particulier le nombre de journées réalisées (ou le taux d'occupation des établissements). Ainsi, le rôle du chef d'établissement, formalisé dans la révision des statuts de l'association en 1985 est d'être responsable de tout ce qui concerne l'organisation de l'établissement, il est cependant fortement encadré par le siège sur les questions budgétaires. Les directeurs sont en charge du recrutement mais surtout du placement des jeunes au départ des établissements. Une part non négligeable du travail du directeur consiste à animer le service de suite afin d'assurer d'une part le turn-over des enfants au sein de l'établissement et d'autre part de trouver un débouché pour les enfants. Le placement des enfants constituant un critère objectif de réussite du travail éducatif de l'établissement.

La réécriture des statuts associatifs est également l'occasion de formaliser l'affirmation du siège sur les instances de décision bénévoles. Ces statuts entérinent la séparation entre un dispositif associatif et un dispositif gestionnaire. Ils distinguent les missions *« propres à l'association »* (formalisation de règles, exécution des instances de décision, écoute et informations) et les activités liées à la fonction employeur : *« assurer et contrôler le bon fonctionnement des établissements »* (gestion du personnel, du patrimoine, gestion financière). La responsabilité du directeur général est affirmée comme unique et globale même si la direction générale est constituée d'une équipe. Le conseil d'administration fait préciser que le directeur général et le directeur administratif doivent en principe être membres de l'Éducation Nationale, *« un souhait profond mais qui ne peut être un principe »* (CA 1987). La distanciation par rapport à l'Éducation Nationale se manifeste également par l'ouverture du conseil d'administration aux parents des enfants handicapés accueillis dans les établissements OVE, dans l'optique récurrente de renouveler la composition du conseil d'administration. Les

informations dont disposent les administrateurs pour débattre et décider, qu'il s'agisse d'informations sur les établissements ou sur l'environnement de l'association, sont le plus souvent fournies par la direction générale qui, ce faisant, encadre le processus délibératif. Si l'on peut y voir une manière d'apprentissage en équipant les membres du conseil de certains savoirs et informations, le directeur général va parfois plus loin dans l'encadrement de l'action des administrateurs. Ainsi, le discours de Biviers, dont on a dit plus haut qu'il marquait un tournant à la fois dans le positionnement stratégique de l'œuvre vis-à-vis des acteurs locaux du secteur du handicap et dans l'évolution du fonctionnement de ses établissements, a été prononcé par le président de l'association (inspecteur d'académie) mais rédigé par le directeur général de l'époque.

Le renforcement de la direction générale par rapport aux instances de décision bénévoles, s'il semble s'accorder avec la nouvelle conception de contrôle qui définit l'association comme une « entreprise à caractère social » est cependant source de tensions et de conflits qui éclatent au début des années quatre-vingt-dix.

Entre la fin des années soixante et le début des années quatre-vingt-dix, l'œuvre des villages d'enfants se trouve engagée, notamment par l'action de ses équipes de direction successives, dans un long processus de mise à distance de l'Éducation Nationale au niveau du gouvernement de l'œuvre, de la professionnalisation de ses personnels et du positionnement des établissements sur le marché de l'enfance inadaptée. Le paradoxe de cette forme « salariée » du militantisme au pouvoir est qu'en cherchant à pérenniser l'action de l'association, les dirigeants salariés ont contribué à la détacher de ses réseaux politiques et sociaux et de ses principes pédagogiques d'origine.

En premier lieu, l'association s'autonomise des liens organiques qui l'unissaient à l'Éducation Nationale par la composition de son conseil d'administration, ce qui conduit la direction générale à assumer aussi bien l'expertise technique gestionnaire que les aspirations militantes de l'œuvre. En second lieu, l'association qui constituait jusqu'aux années 1980 une sorte de filiale « Enfance inadaptée » de l'Éducation Nationale, se positionne de plus en plus en concurrente de celle-ci et agit comme un opérateur privé sur le secteur du handicap. Enfin, l'œuvre se définit et apprend à agir comme une « une entreprise à caractère social ». Elle abandonne en partie son projet pédagogique initial et intègre de nombreux personnels non fonctionnaires et non instituteurs. La direction générale s'engage dans un processus de centralisation des fonctions de gestion et réduit les marges d'autonomie de ses directeurs d'établissement. Dans le même temps, elle professionnalise cette fonction en formant les directeurs d'établissements au management (centralisé) et à l'esprit d'entreprise.

En 1995, la démission de l'inspecteur d'académie qui occupe la fonction de président cristallise, autour d'un conflit sur la répartition des pouvoirs entre direction générale et conseil d'administration, les prises de position sur les conceptions de contrôle les plus appropriées pour l'œuvre. Le président démissionnaire (relativement isolé) incarne les tenants d'un ancrage à l'Éducation Nationale et à des méthodes pédagogiques spécifiques auprès des enfants accueillis, tandis que le binôme des dirigeants salariés représentent les partisans d'une stratégie de désenclavement, qui se réalise au détriment du projet pédagogique total et au profit d'un alignement sur les règles de fonctionnement communes au secteur médico-social. L'issue de cette crise, tout en confortant la nouvelle conception de contrôle portée par les dirigeants salariés, conduit à redéfinir les relations entre le siège salarié et les instances de décision bénévoles.

4.3. Conclusion sur le processus de genèse d'un modèle institutionnel

Entre le milieu des années soixante et la fin des années quatre-vingt, les associations étudiées ont évolué sous plusieurs aspects. Elles gèrent autour d'une vingtaine d'établissements et emploient environ 500 salariés, ce qui fait d'elles de grandes associations gestionnaires. Elles disposent d'un siège salarié doté d'un directeur général et organisé en grandes fonctions. Surtout, les comportements adoptés par les dirigeants salariés ou bénévoles concernant les choix de développement, les modes de décisions dans les instances bénévoles, les relations avec les établissements ou les rapports avec les pouvoirs publics témoignent d'une reformulation de la vocation initiale de l'association et des conduites de vie qui lui étaient associées. Pour les nouveaux dirigeants de l'Adapei, la solidarité familiale de l'association, si elle demeure un principe fondamental d'action, change de périmètre pour passer de l'échelon local à l'échelon centralisé de l'association, centralisation qui conduit à reléguer au second plan (en termes de volume de financement et d'effectifs salariés) les activités relatives à l'entraide familiale. Dans le cas de l'œuvre des villages d'enfants, la distanciation avec le modèle du projet pédagogique total et plus largement avec l'Éducation Nationale et le projet d'un service public de l'enfance inadaptée est considérée comme une condition de la pérennité de l'association.

Dans les deux cas, on assiste à la formulation et à la mise en œuvre progressive d'une nouvelle conception de contrôle. Celle-ci énonce des principes d'action et des règles de conduite associative proches du « modèle institutionnel » de l'association gestionnaire que nous avons défini en première partie : la recherche d'efficience est considérée comme compatible avec la vocation associative et constitue même une contribution essentielle à la survie de l'organisation ; la professionnalisation et la formalisation de fonctions de gestion sont censés permettre une bonne conduite de l'association ; l'engagement dans des relations de partenariat avec les pouvoirs publics est un moyen pour prendre position sur le secteur local. L'étude de ces deux cas associatifs permet de dégager au moins trois ensemble de facteurs d'évolutions des conceptions de contrôle, qui engagent les divers acteurs de l'association dans des processus d'apprentissage.

Tout d'abord, des acteurs disposant de ressources nouvelles (qui s'ajoutent plus qu'elles ne se substituent à celles des acteurs en place) se trouvent en mesure, du fait de ces ressources et de leur position dans l'association de formuler les problèmes que rencontrent les associations et d'y apporter des réponses (en termes de choix de développement ou de choix d'organisation interne...). Les dynamiques internes autour des rapports de pouvoir entre acteurs viennent soutenir ces conceptions de contrôle. Dans les deux cas étudiés, les alliances avec les directeurs d'établissements sont centrales et font basculer l'équilibre des pouvoirs dans le sens des « nouveaux acteurs » (les parents patrons pour l'Adapei, le binôme des dirigeants militants salariés à OVE). Dans les deux cas également, l'alliance des groupes au pouvoir avec les directeurs d'établissements conduit à un effacement progressif ou du moins à un affaiblissement des instances bénévoles formelles de délibération et de prise de décision (CA et bureau) au profit d'autres acteurs.

Par ailleurs, certaines évolutions juridiques dans les règles de fonctionnement des établissements conduisent de manière plus ou moins directe, le plus souvent de façon progressive, à conforter l'affirmation d'un niveau central de décision dans les associations gestionnaires. Elles peuvent également avoir des répercussions sur les modalités (ou stratégies) de développement des associations. La création des commissions d'orientation des

enfants handicapés par la loi de 1975 a des effets importants dans les deux associations, même si ce ne sont pas les mêmes. À l'Adapei, la perte de contrôle sur les recrutements locaux renforce le niveau central de décision et conduit à une séparation plus claire entre l'adhérent et l'utilisateur qui affaiblit de fait la fonction de représentation des intérêts locaux que pouvait jouer l'association à ses origines. Dans le cas d'OVE, la création des CDES est un élément parmi d'autres pour justifier l'abandon progressif du projet pédagogique total dont la pertinence ne va plus de soi pour les cas adressés par la CDES. D'autres changements de l'environnement juridique ont des effets similaires dans les deux associations. C'est le cas de la formalisation des relations professionnelles dans le secteur du handicap avec la signature d'une convention collective en 1966. L'existence d'une convention collective, associée à l'augmentation du nombre de salariés, qui suit celle du nombre d'établissements gérés, contribue à définir les associations d'abord par leur fonction employeur davantage que par leur fonction militante. Cette fonction employeur a tout joué un rôle majeur dans l'engagement des processus de centralisation des processus de décision et dans l'affirmation du rôle du siège salarié pour la gestion des conflits ou les négociations des conditions de travail. Enfin, certaines règles jouent davantage pour une association que pour l'autre. La création des CDES semble davantage jouer pour l'Adapei, tandis que les conduites de vie d'OVE se trouvent davantage remises en cause par la politique d'intégration scolaire des enfants handicapés ou par la politique de décentralisation qui confère au Conseil Général de nouvelles compétences de financement des activités du secteur du handicap.

Enfin, des évolutions économiques et sociales à plus grande échelle viennent également conforter l'idée que certains principes de conduite des entreprises sont valables pour les associations gestionnaires : la restauration de l'image de l'entreprise dans les années quatre-vingt, l'affaiblissement du militantisme, la crise économique et le tournant de la rigueur au milieu des années quatre-vingt sont autant d'éléments.

Ces éléments sont autant de conditions qui rendent possibles des processus d'apprentissage multiples qui sont à l'œuvre sur cette période et conduisent à l'adoption de comportements en lien avec la nouvelle conception de contrôle. On peut au moins en repérer trois principaux processus d'apprentissage :

- La diffusion et la transmissions de savoirs (économiques et gestionnaires) : soit par les acteurs porteurs de la nouvelle conception de contrôle, soit par des intermédiaires comme des consultants qui forment les salariés et les dirigeants bénévoles,
- Le travail de conviction (parfois de séduction) et d'argumentation réalisé par les acteurs porteurs de la nouvelle conception de contrôle auprès de différents acteurs internes et externes sur la capacité de l'association à être un bon gestionnaire, à offrir des prestations de qualité, à être un bon patron pour les salariés etc...,
- Les contacts formels et informels avec des représentants d'autres associations évoluant dans le secteur du handicap (notamment via les associations nationales) et qui connaissent le même type de transformation des conceptions de contrôle dominantes dans leurs organisations,
- Des expériences heureuses ou malheureuses : l'échec de décisions issues des règles antérieures (des projets refusés, des fermetures d'établissements ou a contrario l'ouverture d'un établissement reposant sur des conceptions différentes de la prise en charge ou s'adressant à un public nouveau pour l'association).

Les principales composantes de ce que nous avons identifié comme un « modèle institutionnel » de conduite d'une association gestionnaire commencent donc à être présentes

dans les deux associations étudiées à la fin des années quatre-vingt. Si nous sommes parvenus à comprendre par quels processus d'apprentissage elles ont été introduites, il convient à présent d'analyser la manière dont elles se sont ensuite pérennisées.

5. Dynamiques structurelles de pérennisation et mécanismes de découplage des conduites gestionnaires

Si jusqu'à la fin des années 1980, nous avons pu assister à l'éclosion et l'affirmation d'un *modèle institutionnel* de l'association gestionnaire caractérisé par une nouvelle *conception de contrôle* (au sens de Fligstein, c'est-à-dire la conception de l'action organisationnelle appropriée pour l'organisation à un moment donné¹⁴³), une fois établi et solidifié dans un contexte interne (des hommes pleins de ressources) et externe (l'évolution des règles juridiques et sociétales) propice, les années 1990 quant à elles voient se poser la question de la pérennisation de ces règles de bonne gestion de la grande association. Les premières années de la décennie 1990 marquent ainsi une nouvelle période dans la façon dont les deux associations conçoivent les règles légitimes de ce que gérer veut dire : la question n'est plus en effet celle de la formulation initiale de ces règles liées à la vocation originelle des associations ni celle de l'institutionnalisation d'un modèle, celui-ci s'est édifié. Il s'agit davantage de comprendre comment, soumises au renouvellement des hommes et à un environnement juridique et social beaucoup plus contraignant, les règles légitimes de la conduite gestionnaire des associations vont se stabiliser structurellement, s'adapter marginalement, se transformer profondément ou s'inverser complètement.

Il n'y a bien sûr aucune vision binaire de cette question ; ce n'est ni l'un ni l'autre. Certaines règles se stabilisent, d'autres s'ajustent conjuguant ainsi tout à la fois des dynamiques structurelles de pérennisation et des mécanismes de découplage des règles de conduite gestionnaire.

Les bornes temporelles de cette période sont assez évidentes pour l'Adapei du Rhône tout comme pour OVE. Une nouvelle direction générale s'installe en effet de part et d'autre et, au-delà du changement des hommes, va coïncider avec ce renouvellement générationnel une nouvelle conception de la conduite gestionnaire de chacune des associations. Dans le cas de l'Adapei du Rhône, le nouveau directeur général prend le pouvoir en 1994 et sera remplacé en 2006 par un successeur dont les réformes prolongeront les tendances déjà amorcées. S'agissant de OVE, le changement de direction générale s'effectue par une succession de deux mouvements transitionnels en 1995 et 1998 et perdure encore aujourd'hui.

Ainsi, les conceptions de contrôle qui s'étaient stabilisées jusque-là vont se trouver fragilisées sous l'effet de transformations internes et externes. Dans le même mouvement, va émerger une nouvelle approche de la conduite gestionnaire portée par des groupes d'acteurs occupant les places prépondérantes du pouvoir et caractérisés à la fois par une continuité en terme de dimensions professionnelles et sociales et en même temps apportant des nuances qui vont leur permettre de formuler différemment les problématiques qui s'imposent aux associations. Cette nouvelle appréhension des enjeux internes et externes par de nouveaux acteurs, différents des dirigeants précédents sans l'être vraiment, génère de nouvelles pratiques gestionnaires en rupture avec ce qui semblait jusqu'alors légitime (mode de prise de

¹⁴³ Fligstein N., (1990), *The transformation of Corporate Control*, Harvard Un, Cambridge.

décisions, relations avec les pouvoirs publics, relations avec les bénévoles, relations avec les directions d'établissements, etc.).

Si chacune des associations se trouve confrontée à des facteurs communs de changement liés à une régulation publique et sectorielle de plus en plus contraignante et soucieuse d'efficience économique, il n'en reste pas moins que l'une et l'autre se trouve dans des situations singulières (4.1). Les problématiques sont formulées par des groupes d'acteurs porteurs de nouvelles approches de la conduite gestionnaire (4.2) qui vont rendre possible certaines pratiques illégitimes jusque-là et en restreindre d'autres, réinventant ainsi le modèle de la bonne gestion de la grande association (4.3). Nous montrerons l'articulation entre ces dynamiques de pérennisation et de découplage pour chacune des deux associations.

5.1. Les associations face à leurs difficultés : convergence des facteurs externes et hétérogénéité des enjeux internes

Un certain modèle institutionnel de ce que peut et doit être la « bonne » gestion d'une association (des règles différentes et/ou partagées d'une association à l'autre) s'est progressivement construit et solidifié depuis la fondation dans l'après seconde guerre mondiale. Cinquante années ont passé, les militants fondateurs ne sont plus et ont passé la main à d'autres générations *d'organizationnal builders* (au sens de Chandler¹⁴⁴). Les pratiques légitimes de la conduite gestionnaire de la grande association ont évolué et se sont donc établies dans la période précédente.

Mais le contexte change, tant sur le plan interne qu'externe. De nouvelles règles apparaissent de la part des pouvoirs publics tant sur le plan du financement que de la régulation ; celles-ci ne génèrent pas uniformément inquiétude, menace ou prospérité pour les associations. Ces règles externes et ces transformations sociétales ne produisent rien en elles-mêmes, elles mettent par contre en tension des enjeux, les accentuent, les annulent, et surtout incitent plus ou moins, les dirigeants, selon leur niveau de perception, à agir et transformer les organisations.

Quels sont donc les enjeux et problématiques qui se posent à ces deux associations aux débuts des années 1990 lors de l'arrivée des nouvelles directions générales ?

5.1.1 *L'Adapei du Rhône : tensions autour des missions associatives et de l'identité parentale*

Depuis 1963, l'association s'est engagée dans un processus de développement d'établissements et services convaincue que seule la gestion permettrait de diffuser et mettre en œuvre le projet et la cause qui animaient les dirigeants bénévoles. Trente ans plus tard, l'association s'est développée à tel point qu'elle gère en 1994 plus de 1 700 places. Cette croissance d'activité contrôlée par la prise de pouvoir d'un petit groupe de parents patrons

¹⁴⁴ Chandler A., (2003), *Strategy and Structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise*, Beardbooks.

dans les années pose alors question dans les années 1990. Quelles sont les orientations stratégiques légitimes à prendre en compte pour faire perdurer les missions ? Autour de ces enjeux et de ces interrogations sur les choix stratégiques à considérer, se greffent d'autres tensions liées à l'identité de l'association, la place des parents et le fonctionnement des organes décisionnels.

Quatre lignes de tension préoccupent principalement l'évolution de l'Adapei du Rhône dans les années 1990-2000 : mode de développement, enjeux de gouvernance, débats sur les missions et enfin interrogations sur le type de handicap à accueillir, quatre questions interconnectées et produisant des effets l'une sur l'autre.

Le premier enjeu reste la conduite à tenir en matière de développement : faut-il poursuivre un développement expansif de l'association dans la lignée du modèle de croissance précédent que la maxime « *pas de nantis, pas d'exclus* » résumait ? faut-il davantage se tourner vers la prise en compte de préoccupations de qualité et d'efficience ?

Comme le souligne le président, l'association est consciente de son rôle de leader et doit assumer sa place, tenir son rang, promouvoir son image : « *Et puis, l'Adapei on a un peu le rôle de leader dans le département, on a un rôle de leader. D'être présent dans certaines structures départementales (...) C'est un peu le leader, le leader naturel. Il a été naturel jusqu'à présent. On a en quelque sorte cette vocation qu'il faut maintenir mais c'est pas le projet associatif, c'est lié aux hommes* » (président).

Le contexte externe favorise grandement les considérations sur la qualité des accompagnements et les enjeux d'efficience interne. Ainsi la loi du 2 janvier 2002 promeut-elle la mise en place d'évaluations internes et externes visant à instaurer des processus d'amélioration continue de la qualité dans les structures. Avant même la loi du 21 juillet 2009 dite loi HPST, les enjeux d'efficience et de rationalisation de la production sont prégnants au niveau des autorités de financement.

Ces choix font débat et ne sont en rien naturels ou évidents comme le souligne le vice président : « *donc l'association vous avez deux approches, l'approche parentale qui consiste à dire, pas de croissance, continuons à accueillir et à mieux accueillir les personnes que nous avons à prendre en charge, c'est pas la peine d'aller se disperser et faisons bien suivant le développement de ces personnes... et ça se passait... et c'est understandable et c'est louable, mais il y avait sur les bords du chemin des centaines, des milliers, voire des dizaines de milliers de personnes handicapées, au plan national qui n'avaient pas de solution, c'est là que au cours d'un conseil d'administration il a frappé le poing sur la table comme il sait très bien le faire et il a dit, dans l'association il n'y aura jamais de nantis et d'exclus, pas de nantis, pas d'exclus... donc nous on va s'occuper des exclus et les nantis ma foi, s'ils n'ont pas un trois étoiles, ils se contenteront d'un deux étoiles (rires)... donc c'est là qu'on a poursuivi, on a ouvert de nouveaux types d'établissements, entre autres c'était l'époque des foyers d'accueil médicalisés* ».

L'arrivée d'une nouvelle direction générale en 1994 à l'Adapei du Rhône s'effectue dans un contexte bien particulier : celui d'une fronde des directeurs quelques mois auparavant et celui d'un audit stratégique et organisationnel de l'association par le groupe de conseil Mulliez. Le rapport Mulliez pointe notamment la fragilité du système de gouvernance centré alors sur l'omnipotence d'un bureau restreint (les hommes du président) qui décide de tout, réduisant le

conseil d'administration à une « simple chambre d'enregistrement ». Ce processus décisionnel met en tension le fonctionnement associatif tel qu'il peut s'entendre à la lecture des statuts prévus par la loi 1901 : celle-ci consacre en effet l'assemblée générale comme une base militante sur laquelle s'adosse un conseil d'administration et un bureau de bénévoles dirigeants. L'audit Mulliez stigmatise les pièges du court-circuitage des instances formelles de la vie associative au profit d'un petit noyau dur de parents-patrons.

Aux problèmes de gouvernance liés à la confiscation du pouvoir par un petit groupe socialement homogène, se greffent des enjeux liés à la faiblesse des adhésions et de la participation des jeunes parents aux instances formelles associatives. Cette question fait débat parce que les attentes des administrateurs sont variées entre le bénévole parent qui milite dans une logique de préoccupation de service rendu pour « son » enfant voire éventuellement pour « les » enfants, et le bénévole actif devenu dirigeant s'entendant dans la gestion associative car possédant une conception sur les règles de « bonne conduite » des affaires. La difficulté à mobiliser les administrateurs tient ainsi aux attentes de l'administrateur lambda : *« l'administrateur type, lui il recherche avant tout, son souci majeur c'est que l'association continue à accueillir, en priorité, dans les meilleures conditions possibles son enfant et ensuite il fait totalement confiance...donne délégation au président qui donne délégation au directeur général, on les consulte régulièrement sur tous les projets de développements, les projets d'investissements, les financements d'investissements, sur l'organisation mais je reconnais, c'est normal, qu'ils attendent que la DAF ou le DG fasse son powerpoint et puis votons et levons tous les bras, sans avoir rien compris à ce qu'on avait dit mais bon »* (vice président).

La difficile mobilisation de nouveaux parents tient également à des conditions externes : *« aujourd'hui on assiste à ...je ne voudrais pas employer un mot qui ne soit pas approprié, c'est pas de la désaffection, c'est pas un éloignement non plus. Mais on sent les jeunes parents moins favorables à l'idée, de rejoindre une association comme la nôtre. Parce qu'ils ont à leur disposition les moyens d'en savoir davantage, que nous n'avions pas nous, sur le handicap de leurs enfants. Sur internet ils tapent trois mots, leurs mots à eux, ce qu'ils ressentent et ils ont des explications sur leur enfant, ce que peut devenir leur enfant »* (président).

Les enjeux de gouvernance sont donc prégnants : répartition des pouvoirs, affaiblissement des instances formelles associatives (AG et CA), désaffection des adhérents et notamment des jeunes parents, les problématiques sont complexes pour l'Adapei qui faisait du pouvoir parental une valeur centrale de la conception de contrôle initiale.

Les débats sur les missions de l'association constituent la troisième ligne de tension sur la période 1990-2000. Comme le souligne le président, les actions de l'association perpétuent une certaine militance mais les formes du combat changent et se polissent : *« C'est une autre forme de militance. Elle est active. Mais elle n'est pas active dans le bruit... dans l'aspect revendicatif. On peut très bien expliquer les choses, on peut très bien dire, c'est souhaitable que cette chose là soit fait, trouvez les moyen pour le faire »* et encore *« je ne suis pas l'homme avec le drapeau qui va en première ligne. Je pense qu'aujourd'hui c'est un peu passé de mode. Je ne suis pas favorable à la manifestation ou à quoi que ce soit ou à la manifestation de rue »* (président).

Conjointement à cette acceptation des règles de négociation et de la diplomatie politique au détriment de la militance active et du combat dans la rue, l'association semble également s'orienter vers des préoccupations tournées vers la prise en compte des enjeux économiques :

« mais je pense que notre milieu, notre monde associatif doit avoir comme tout un chacun la même perception des difficultés de l'économie et continuer à se battre à vouloir à tout prix, je dis bien,, à tout prix, volontairement vouloir des places pour nos enfants ce serait bien, ça serait un combat d'arrière garde, parce qu'on sait très bien aujourd'hui, qu'il va falloir faire avec les moyens dont l'Etat dispose. (...) Mais il ne faut pas espérer avoir une expansion financière telle que nous l'avons eu ces deux dernières années, parce que le contexte aujourd'hui ne le permet pas. (...) Et si vous défendez une cause sans prendre en cause le contexte global, vous vous trompez » (président).

En dernier lieu, la question des usagers accueillis fait également débat. La filière historique de la création de l'ADAPEI reste le positionnement sur l'accueil et l'accompagnement des personnes handicapées mentales. Constitué comme on a pu le voir au départ à partir d'établissements dédiés aux enfants, le modèle de développement de l'association s'est grandement construit autour d'une dynamique pédagogico-productive reposant sur l'idée que à l'avancée en âge des personnes devait correspondre une filière d'établissements et de services. Mais ce positionnement, socle historique autour duquel se soude une communauté de parents unis d'abord par la douleur d'un proche en situation de handicap, va connaître et accentuer des tensions, déjà apparues dans la période précédente, autour de deux lignes principalement : il s'agit du vieillissement des personnes handicapées mais principalement de la question de l'autisme.

L'accueil d'une autre catégorie d'usagers traduit ainsi dans les faits le choix d'une diversification de publics (l'ouverture à un autre type de handicap différent du handicap fondateur) et la recherche de solutions plus adaptées pour ces usagers en terme de qualité de service et d'accompagnement. Pour le président, ce développement est un choix associatif non lié à sa qualité personnelle de parent d'enfant autiste. Ce n'est pas son implication personnelle qui a déterminé l'ouverture stratégique. Il réfute ainsi un lien souvent évoqué entre nature du handicap de l'enfant du président et choix stratégique porté par l'association : *« Et je ne voudrais pas aujourd'hui, et ça je peux très bien l'expliquer, qu'on dise trop facilement que quand M. était président on favorisait les personnes trisomiques, aujourd'hui s'est C. qui est président, sa fille est autiste, et on s'est dirigé vers l'autisme » (président).* La question de l'autisme, et donc de l'ouverture à l'accueil d'un autre segment de population différent du type de handicap accueilli initialement, renvoie certes d'abord à une question de stratégie de diversification mais également à des enjeux de gouvernance comme l'indique le propos du directeur général actuel : *« Y'a une évolution certaine et c'est vraiment nouveau. Avant, il y a encore peu de temps il n'était pas du tout concevable qu'il y ait un président avec un enfant autiste et, pareil, l'ouverture des établissements pour autistes, si on en ouvrait y'avait le clan des trisomiques, c'est comme ça hein, qui gueulait parce que c'était des places qu'on prenait aux trisomiques. Pour être un peu caricatural mais à peine. C'est un peu sous-tendu (...) Par contre, on sent bien les clivages, on sent bien qu'il y a des clivages. Mais bon ça s'estompe, je dirais qu'aujourd'hui ça s'estompe » (directeur général).*

En effet, les « clivages » existent dans la composition du conseil d'administration, les débats et les prises de décision entre parents d'enfants déficients intellectuels et parents d'enfants autistes, formalisant ainsi une ligne de tension selon le type de handicap des usagers. Cette ligne de tension est particulièrement sensible lorsqu'il s'agit tout particulièrement de l'enfant d'un des administrateurs importants (ici, le président) et que son enfant est justement porteur d'un trouble qui ne se situe pas dans le segment initial. Le clivage selon le handicap peut ainsi devenir un enjeu de taille dans les discussions stratégiques au sein des organes de dirigeance associative puisque toute réflexion sur la diversification et l'accueil de population sera

appréhendée par les administrateurs (des parents) sous le prisme de « ses » enfants : *« d'abord, le conseil d'administration effectivement avait un pourcentage d'enfants trisomiques très important. Ce qui fait que les parents ne sont pas les mêmes. Quand vous n'êtes pas parent d'un trisomique, vous êtes plutôt théoriquement pas trop mal dans vos baskets, vous pouvez vous consacrer à quelque chose. Vous n'avez pas de perturbations familiales importantes. Quand vous êtes parent d'un enfant polyhandicapé ou autiste, sorti de là, vous arrivez chez vous, vous avez des problèmes familiaux beaucoup plus prégnants. Donc vous avez des positions qui sont beaucoup plus difficiles »* (ancien directeur général).

Depuis 1963, l'Adapei du Rhône s'est engagée dans un véritable tournant gestionnaire en faisant le choix, à la différence de sa période fondatrice, de prendre en gestion directe des établissements et services. Assumant cette orientation, elle gère dans les années 1990 une trentaine de structures créées au rythme de une par an dans le cadre d'une stratégie d'expansion.

Néanmoins, aux débuts des années 1990, plusieurs questions font débat, qu'il s'agisse des orientations stratégiques (poursuivre le développement et/ou engager une modernisation des structures, accueillir tel ou tel type de handicap), des règles de fonctionnement des instances associatives et des relations entre dirigeants bénévoles et dirigeants professionnels ou qu'il s'agisse des missions de l'association. Une nouvelle équipe dirigeante s'installe en 1994, dans la continuité des groupes sociaux existants, et va jeter un regard singulier sur ces enjeux et problématiques.

5.1.2 OVE : héritages idéologiques et enjeux d'équilibre des pouvoirs

Dans la période précédente, l'association OVE cherchait à faire perdurer le projet pédagogique total conçu lors des premières années de la fondation dans une conception où l'association se pense comme une filiale locale de l'Éducation Nationale. Mais, peu à peu, sous l'effet d'un transfert du pouvoir du bureau bénévole vers un binôme de dirigeants salariés, OVE se désenclave du giron de l'Éducation Nationale et s'oriente vers une stratégie de reconversion de ces établissements dans un contexte concurrentiel et économique de plus en plus contraignant. S'éloignant du modèle organisationnel initial, OVE se rapproche de plus en plus d'un employeur privé.

Ces interrogations perdurent car les problèmes issus de la connexion consubstantielle avec l'Éducation Nationale sont de plus en plus complexes à gérer.

Les premières occurrences officielles de cette mise en question datent de 1996 lors d'un séminaire de direction. Le directeur oppose l'innovation nécessaire dont doit faire preuve l'association et les pratiques décalées des directeurs des structures. Deux arguments convergents sont portés dans la même argumentation. Un premier argument naturaliste, théorique et déductif, est mis en avant : le sens de l'histoire imposerait à l'association de se moderniser. Un second argument, inductif et ascendant, lui est couplé : les pratiques de travail des directeurs seraient archaïques, décalées et/ou inadaptées : *« Notre long passé de cohabitation avec l'Éducation Nationale a ralenti notre prise de conscience sur la réalité des difficultés des enfants et les remèdes à apporter »* dira ainsi le directeur en introduction à la réunion.

L'arrivée d'un nouveau tandem à la direction générale voit cette argumentation se systématiser, se structurer et se diffuser plus largement au sein de l'association. Deux types d'arguments sont mobilisés. Un premier ensemble d'argument met en avant la systématisation des refus d'exeat¹⁴⁵ par les inspecteurs d'académie, dans un contexte où la RGPP incite au recentrage des enseignants sur le cœur de métier : « *Quand on voulait un directeur, on pouvait recruter nationalement, les administrations admettaient. Donc on avait des gars qui venaient... Le directeur de Biviers, il venait d'Orléans. Et ça s'est arrêté ça. À peu près vers 1997-1998 les inspecteurs d'académie n'ont plus voulu. Donc on a été obligé de se replier sur le département* » (ancien directeur général).

Cette difficulté de recrutement se traduit par l'apparition de problèmes organisationnels au sein même des structures (des établissements sans directeur ou des remplaçants provisoires le temps de valider la mutation).

En second lieu, les membres de la direction générale évoquent des problèmes d'organisation interne des établissements dus au recrutement des directeurs quasi exclusivement centré sur l'Éducation Nationale. Des conflits d'adhésion et de loyauté entre l'association et l'inspection d'académie apparaissent progressivement : « *Puis il y avait une autre conséquence dont on s'était aperçu ; c'est que quand ils sont trop marqués par l'éducation nationale, il va se passer assez vite quelque chose avec nous. Puisque le directeur d'établissement, il est sous l'autorité du DG ; mais il est aussi nommé par l'inspecteur d'académie. Et donc, il a aussi à faire à un inspecteur d'Éducation Nationale. Donc voilà, nos situations nous amènent à avoir en fait deux interlocuteurs, deux responsables hiérarchiques (...) Donc, quand on a un directeur qui est un peu trop collé à l'Éducation Nationale, vous voyez qu'il n'est pas à l'aise avec cette double direction. Bien, à un moment, on peut vite se trouver un peu coincé, avec un conflit de loyauté* » (direction générale).

OVE se confronte également à un autre enjeu, davantage focalisé sur des dimensions internes : une crise institutionnelle au tout début des années 1990 voit se succéder deux présidents dont les mandats sont de très courte durée alors que les pratiques allaient plutôt dans le sens d'une certaine longévité dans les périodes précédentes.

A posteriori, la crise révélée par la non-reconduction de ces deux présidents est interprétée par les membres des équipes dirigeantes de l'époque comme la résultante d'un problème de répartition des pouvoirs entre la direction générale de l'association et les autres services, d'une part, et comme le signe d'un problème relatif à la relation privilégiée de l'OVE avec l'Éducation Nationale, d'autre part.

La non-reconduction des mandats est systématiquement présentée comme la conjonction d'un facteur organisationnel et d'un facteur d'ordre plus « psychologique », c'est davantage le premier qui nous intéresse. Les deux anciens présidents, Inspecteurs d'Académie honoraires, cristallisaient les conflits potentiels de OVE avec l'Éducation Nationale. Les anciens présidents se seraient par ailleurs fait exclure du processus de décision au sein de l'association par les membres de la direction générale. En souhaitant renforcer l'autorité de la présidence, les anciens présidents auraient ainsi outrepassé leur fonction et empiété sur leur territoire alors que leur autorité n'était jusqu'à présent que peu questionnée : « *je crois surtout que c'était la grande latitude qui était laissée à la direction générale. Il (se sentait) dépossédé de son rôle parce que c'est la direction générale qui décidait tout* » (président de 1995 à 2002).

¹⁴⁵ Pour un fonctionnaire, l'exeat est une autorisation, donnée par sa hiérarchie, lui permettant de sortir de son territoire administratif d'origine (le département ou académie)

Par l'intermédiaire de la critique adressée aux deux anciens présidents éconduits, c'est la relation de l'association à l'Éducation Nationale qui est discutée : « *Face à la tentative (...) d'élire un PDG, j'ai dit, ici (l'OVE), il y a un P et une DG, il n'y a pas un PDG. (...) Parce [il] était un peu, je ne dirais pas ulcéré, mais très choqué de la façon dont les décisions pouvaient se prendre, il avait l'impression que lui, l'OVE lui appartenait parce qu'il était un ancien inspecteur d'académie* » (président de 1995 à 2002).

Cette crise institutionnelle souligne d'abord l'acuité des relations délicates entre OVE et l'Education nationale mais pointe également du doigt la question de la répartition des pouvoirs entre les différentes instances de l'association et notamment entre les dirigeants bénévoles (le bureau) et la direction générale salariée qui s'est affirmée lors de la période précédente.

Enfin, l'association rencontre effet des problèmes importants concernant ses adhérents. Suite au vieillissement de ses adhérents « fondateurs » et à la faiblesse du renouvellement depuis la création de l'association, le nombre d'adhérents est en nette diminution depuis la fin des années 1990. Leur nombre, déjà peu élevé en 1996 (280 adhérents) tend ainsi à structurellement diminuer (200 adhérents au milieu des années 2000). Les membres de l'OVE connaissent également des difficultés pour impliquer les adhérents dans la vie de l'association. Ces derniers participent de façon très irrégulière aux assemblées générales dont le quorum est quelquefois atteint à quelques voix près.

Les membres du bureau et les présidents orientent alors leur réflexion autour de deux axes, le recrutement et la redynamisation des adhérents.

Le problème de la baisse du nombre des adhérents, couplé à la faiblesse institutionnelle de l'AG, se traduisent concrètement par un questionnement sur l'identité même de l'association. La faiblesse institutionnelle de l'AG et le faible nombre d'adhérents sont à l'origine de la mise en question par la DG et le président actuel du statut même de leur organisation : faut-il conserver la forme associative, ou faut-il évoluer vers d'autres structures juridiques plus adaptées ? La question est maintenant explicitement posée par l'actuel président de l'OVE : « *Il faut trouver quelque chose, parce qu'une association sans adhérent, il faut arrêter ! On ne peut pas parler de gouvernement de transparence. C'est pour cela, là il y a un problème important, (...) il faut qu'on trouve une solution. Il faut qu'on trouve quelque chose (...)* » (président depuis 2002).

* * *

La période précédente avait vu se stabiliser un modèle institutionnel construit autour de règles de « bonne » gestion de l'association. Mais de nouvelles équipes dirigeantes arrivent dans les années 1990 aussi bien à l'Adapei du Rhône qu'à OVE ; celles-ci vont donc jeter un regard nouveau sur des situations singulières et des problématiques externes convergentes.

L'OVE se confronte à ses racines fondatrices : la connexion avec l'Education nationale n'est plus si évidente et pose des problèmes organisationnels insolubles au quotidien pour gérer les

structures ou pour faire vivre l'association au plus haut niveau tant les enjeux de l'équilibre des pouvoirs sont fragiles entre présidents (historiquement inscrits dans la lignée de l'Éducation Nationale) et directeurs généraux (davantage techniciens). Les enjeux du pouvoir sont forts tout comme ceux de l'identité associative : construite autour d'un modèle de l'association de professionnels, OVE voit ses adhérents diminuer, entraînant en corollaire une difficulté à animer les instances formelles de l'association.

Pour l'Adapei du Rhône, les enjeux de répartition du pouvoir sont eux aussi délicats à tel point qu'un rapport d'audit souligne en 1993 les dangers de la maîtrise du pouvoir par un petit groupe parents patrons issus des mêmes milieux sociaux. Les dynamiques de développement font elles aussi débat dans un secteur où les contraintes économiques deviennent fortes tout comme la concurrence et où la régulation publique prône la rationalisation et l'efficience plus que la croissance à tout prix. Des clivages naissent et s'installent dans les assemblées entre jeunes et anciens parents, et selon le type de handicap accueilli. Ce sont ces enjeux qui caractérisent l'Adapei du Rhône et auxquels se confrontent de nouveaux dirigeants.

5.2. La formulation des problématiques associatives par les dirigeants

Si les enjeux internes des associations et le contexte externe très contraignant semblent particulièrement propices à engager des réformes en terme de stratégie ou de structure organisationnelle, encore faut-il que des dirigeants puissent les percevoir et les interpréter comme autant de dimensions à prendre en compte et soient également en capacité d'introduire des changements (autorité et position hiérarchique).

Nous montrons ainsi que les hommes au pouvoir aussi bien à OVE et à l'Adapei du Rhône possèdent à la fois les caractéristiques distinctives de la légitimité à être dirigeant pour gérer l'association (appartenance au monde de l'Education Nationale pour l'une, expérience professionnelle de manager dans un grand groupe industriel pour l'autre) mais s'en éloignent également, apportant du fait de cette différence, une nouvelle approche de la conception de contrôle qu'il s'agit d'instaurer.

S'ils participent ainsi d'un mouvement d'autoreproduction des critères de légitimité du dirigeant, les nouvelles équipes qui s'installent possèdent cependant certaines caractéristiques qui diffèrent, apportant quelques nuances, leur permettant de comprendre et formuler différemment les enjeux internes et externes des associations et de proposer des nouvelles conceptions de contrôle sur les actions légitimes à conduire pour « bien » gérer les associations. Ce sont ces dynamique de transformation des registres de la légitimité du dirigeant à bien gérer que nous analysons ici pour l'Adapei du Rhône et pour OVE.

5.2.1 *L'Adapei du Rhône : déplacement du pouvoir et auto-renforcement des conceptions de contrôle*

L'arrivée d'un nouveau directeur général en 1994 est un moment charnière. Il assure en effet une dynamique de continuité puisque le mandat de l'ancien président dure jusqu'en 2000 alors que la direction générale perdure jusqu'en 2006. En 12 années, de 1994 à 2006, les groupes sociaux présents aux places prépondérantes de l'exercice du pouvoir changent radicalement de profils. C'est cette bascule invisible que nous voulons retracer.

Derrière l'apparence d'un maintien du groupe social dominant (les parents patrons), le déplacement du pouvoir depuis les dirigeants bénévoles vers les dirigeants professionnels introduit de nouvelles approches sur les modes de conduite gestionnaire. La continuité des conceptions se conjugue ainsi à une délocalisation des lieux d'exercice de la conduite de l'action permettant à la fois la pérennisation et le découplage des conduites gestionnaires.

Si le déplacement des espaces décisionnels rend possible l'adoption de nouveaux principes de management et génère de nouveaux comportements organisationnels, il faut également s'interroger sur les processus de diffusion et de conviction au-delà de la seule équipe dirigeante, fût-elle dotée d'un capital social et de ressources particulières. Des alliances avec les autres parties prenantes (pouvoirs publics, parents administrateurs et directeurs d'établissements) rendent ainsi possible une appropriation plus collective des nouvelles conceptions de l'action gestionnaire.

Continuité des critères de légitimité du dirigeant

Le nouveau directeur général de 1994 est un dirigeant possédant une double légitimité (à la fois parent d'un enfant handicapé et fois professionnel du management). Son parcours professionnel le rapproche ainsi des caractéristiques de la « bande des quatre » dont il faisait d'ailleurs partie et qui gérait l'association dans la période précédente : docteur en sciences économiques sur les modèles mathématiques en 1971, puis contrôleur de gestion dans un groupe de mode puis dans un grand groupe national coopératif où il sera également directeur informatique et s'occupera de fusions-acquisitions. Son expérience professionnelle le place ainsi dans la continuité de la conception des attributs légitimes du dirigeant de l'Adapei du Rhône : une expérience professionnelle dans le management issu du secteur privé. Il correspond également aux préconisations du rapport de l'audit de 1993 : *« un profil de style, directeur général d'une grosse boîte avec compétences à la fois sociales, compétences gestionnaires mais à la fois adapté dans le monde du handicap... il voulait que ça change, il voulait un directeur général d'une entreprise, classique, qui sache faire de la gestion, animer le monde »*.

Mais le nouveau DG tire aussi sa légitimité de sa « casquette » de parent. Démissionnaire du bureau et du conseil d'administration de l'Adapei du Rhône en juin 1994, quelques mois avant, il jouait en effet déjà un rôle central dans le pilotage de l'association mais du fait, cette fois, de son identité de parent d'enfant handicapé. Adhérent dans les années 1980, il est devenu rapidement un homme important en dirigeant la SOGECAT (SA filiale de l'Adapei qui gère les investissements immobiliers des ESAT) et en participant aux réunions du bureau restreint avec l'équipe des « Rhône-Poulence Boys » devenant progressivement un des principaux dirigeants bénévoles à l'époque où la politique et les grandes décisions associatives s'élaborent au sein d'un petit noyau de parents-patrons.

Son arrivée et sa double légitimité vont produire un déplacement du pouvoir depuis le groupe de dirigeants bénévoles vers la direction générale, organe professionnel : *« sauf que mon prédécesseur (...) avait la double casquette et... il jouait sur les deux quoi. Donc si vous voulez il y avait des choses qui pouvaient fonctionner... mais aussi bien avec les professionnels, des moments il changeait de casquette : « je suis parent ». Et, des moments vis-à-vis des parents, il disait, je suis professionnel et je suis parent. Donc vous voyez, il y*

avait une espèce de confusion des genres mais qui était lié à sa personne. Et puis il avait raison de jouer sur les deux puisqu'il était les deux » (directeur général actuel). Lui même dira : *« j'm'en servais, en CE par exemple... ils me racontaient des choses oh arrêtez, mon fils c'est pas du tout ce qu'il dit, c'est pas comme ça que ça se passe dans vos établissements »*

Le nouveau directeur général partage certes les caractéristiques professionnelles mais également un attachement à certaines valeurs qui le font militer dans le patronat social-chrétien s'inscrivant dans une mouvance politique bien implantée à l'Adapei du Rhône : *« L'Adapei y a pas de miracle, tous ceux qui y sont, ils sont tous venus plus ou moins de ce milieu-là, par contre ils s'en réclament pas, surtout pas, non, c'est a-confessionnel, a-truc (rires)... soit c'est des anciens défroqués, d'autres qui y étaient et qui ont claqué la porte mais le fond de la formation de base elle est comme ça, elle est sociale, elle est quand même judéo-chrétienne sociale... alors c'est vrai que ceux qui y étaient à l'époque, monsieur M. et de monsieur P., tout ça, c'est très, très ancré là-dedans... de toutes façons, le conseil d'administration, c'est vite vu, il y avait les 2/3, c'étaient ça... »* (ancien directeur général).

En réalité, sous l'apparence de l'autoreproduction d'un groupe social de dirigeants – autoreproduction qui rassure, qui facilite son implication et sa reconnaissance institutionnelle mais qui endort les systèmes d'alerte – va se jouer une autre partie. Car avec lui, ce n'est pas le critère de la légitimité du dirigeant qui change (parent et gestionnaire, la combinaison de ces deux critères a été institutionnalisée par le petit noyau dur de parents-patrons dans les années 1980), mais plutôt le lieu d'exercice du pouvoir. La nouvelle direction masque un déplacement de l'hypercentre bénévole vers un hypercentre professionnel. Ainsi, le virage amorcé en 1994 est masqué par la double légitimité du directeur.

Son successeur (2006) n'a cette fois plus rien à voir avec les caractéristiques qui avaient construit le modèle institutionnel des années 1970-80 du dirigeant légitime et apte à gérer l'Adapei du Rhône. Le nouveau directeur est d'abord sur-diplômé (Science Po Lyon, master 2 en management des entreprises à l'IGS Lyon et enfin diplômé de l'ENSP Rennes), un critère jusque-là peu mis en valeur par les sources de la légitimité du dirigeant, voire même dénigré quand on se rappelle les règles précédentes de la conduite gestionnaire (*« remettre d'aplomb l'affaire »*, selon les mots de l'ancien président, nécessite plutôt de se retrousser les manches que d'avoir suivi de multiples formations même brillantes et reconnues nationalement). Par ailleurs, le nouveau directeur est un ancien éducateur spécialisé dans la protection d'enfance, ayant certes peu exercé mais cela reste néanmoins sa formation de base ; formation qui détonne dans le milieu social des parents-patrons qui ne se cachaient pas jusque-là pour dénigrer et conspuer ces « éducateurs gauchistes ». Son parcours professionnel l'a amené à diriger une des grandes associations gestionnaires de Rhône-Alpes et lui confère, ici, une source de légitimité plus habituelle dans les critères de l'aptitude à être un dirigeant à l'Adapei du Rhône. Son parcours mêlant à la fois compétence médico-sociales, diplômes et compétences gestionnaires (formation et expérience) est ainsi une vraie rupture à l'Adapei, s'éloignant du milieu parental et de la bourgeoisie catholique de la droite sociale jusque-là aux affaires. Malgré ces divergences fondamentales, son arrivée va amplifier le mouvement et renforcer, plus que précédemment encore, la prépondérance d'un centre décisionnel professionnel au détriment des parents administrateurs et des directeurs d'établissements. C'est donc bien une dynamique complexe, durable et structurelle qui s'affirme depuis 1994 et non le simple effet d'un jeu de personnes : *« le [nouveau] directeur général est arrivé à sa*

place et lui n'a pas cette double légitimité, il n'a que celle d'un manager et on a continué de fonctionner de la même façon » (président actuel).

Ces ressources sociales et techniques, à la fois inscrites dans la continuité des groupes sociaux dominants mais apportant également des changements profonds, permettent à ces nouveaux dirigeants d'une part d'émettre une nouvelle pensée sur ce que doivent être les règles légitimes de la bonne conduite gestionnaire et d'autre part de les introduire dans les pratiques managériales.

L'auto-renforcement des conceptions de contrôle

Les conceptions de contrôle introduites par la nouvelle direction générale s'inscrivent pleinement dans la continuité des approches dominantes et légitimes de la gestion associatives établies par le groupe des parents-patrons des années 1980 : un management d'entreprise privée valorisant la prise de risque, l'entrepreneuriat et le professionnalisme de la gestion. Comme le souligne, l'ancien directeur général *« brusquement l'association est devenue une entreprise »*, marquant de fait la rupture avec l'ancienne époque. Cinq principes sont ainsi énoncés :

- 1) promouvoir l'image d'entreprise pour animer les hommes : *« il faut être un peu Napoléon sur le pont d'Arcole, il faut être en tête des troupes, il faut être sous le feu et il faudra un drapeau c'est-à-dire quelque chose pour être plus vu, c'est l'image d'entreprise »*,

- 2) le travail en équipe prime sur la spécialisation et l'hyper compétence individuelle (le charpentier et le tailleur de chapiteau de la cathédrale ont tous deux besoin du balayeur de copeaux),

- 3) se décentrer pour avancer : *« je laisse tomber mais je les bats sur toutes les ailes. Comme je ne me défends jamais pour une cause perdue, je n'ai pas à me battre pour des trucs. En cas d'économie, je ne vais pas sortir un produit qui arrive à encore ne pas être économique etc. En matière de management, on ne va pas s'emmerder la vie, il faut faire autre chose et c'est un peu ce que j'ai appris chez les Jésuites aussi, il faut faire vite aussi pour ne jamais se taper contre un mur, il faut le contourner »*,

4) la stratégie de croissance et le maintien du leadership : *« c'est que la morale est du côté du plus fort, toujours. Et puis David c'est une connerie, c'est une image, il a tué Goliath cela fait plaisir à tout le monde pour dire que le petit va tuer le grand mais ce n'est jamais la vérité d'ailleurs. La vérité c'est que, c'est surtout les mecs qui sont les plus forts qui gagnent, comme nous le disons. Et quand on dit, Napoléon avec 50.000 hommes a battu les autrichiens qui étaient 300.000, ce n'est pas du tout cela la vérité. C'est que 50.000 hommes de Napoléon étaient beaucoup plus rapides et ils avaient tout droit en face d'eux que 40.000 autrichiens qui n'avaient pas le temps de se regrouper. Et la seule fois où ils se sont regroupés c'est à Waterloo »*,

- et enfin 5) la préparation de la mise en œuvre est une opération centrale pour la réussite des projets (ne pas penser à la retraite mais au succès).

Loin de nous l'idée de porter jugement sur la portée ou l'efficacité de ces principes – nous n'avons pas le matériau pour le faire et cela ne correspond pas aux hypothèses du projet de recherche ; il s'agit davantage de comprendre en quoi ces principes sont structurants et vont durablement influencer l'exercice du pouvoir décisionnel dans l'association à partir de 1994 : *« les astuces que j'ai trouvées, bon je vais en citer trois, il y avait d'abord ces revues de gestion où on allait sur le terrain et ça, faut dire, les gars ils ont vite apprécié parce que quand même, il se contente pas de... il vient sur le terrain et là sur le terrain on allait partout hein, on visitait l'établissement, le type il nous faisait un compte-rendu de ses budgets, de ses problèmes, ses listes d'attente, on abordait tous, tous les problèmes, on avait une check-list et, au point qu'ils disaient, mais c'est bizarre, on m'a jamais posé toutes ces questions,, et le type était fier de présenter son établissement et on terminait ça par un repas, j'te dis pas les premiers mois, j'ai pris dix kilos, ils savaient tous que j'aimais bien la bouffe »* (ancien directeur général). Les principes de management que le nouveau directeur général mobilise, on le lit, sont tout droit tirés de son expérience professionnelle précédente, la coopérative ; lui-même, l'évoque et le revendique : *« moi j'avais connu ça (...) , j'avais l'habitude parce que (...) c'est un peu ce que je faisais quand même »*.

Ces principes auxquels le dirigeant doit se référer pour exercer ses fonctions (*« il suffit de se rapprocher de ces cinq principes basiques. Et puis, tu prends la décision en fonction de cela, sans jamais faire une concession à ces principes. Et puis, la chose devient vachement plus simple »*) renvoient à une certaine idée du bon sens, mais un bon sens conceptualisé et promu au rang de management. Il y a une certaine idée du « management à l'américaine », un dédain de la théorisation sophistiquée mais en même temps la perception que le management doit s'enraciner dans des notions solides et simples pour éviter la gestion en réaction, au coup par coup. Ce management par le bon sens se traduit par exemple par les évocations littéraires et les images qui sont mobilisées pour argumenter et étayer le propos (Napoléon, le drapeau à Arcole, ou encore Goliath), autant d'images parlantes : il faut faire simple et efficace, être compris, parler sous forme de formules chocs pouvant être comprises, appropriées, reprises et relayées par les échelons intermédiaires du management. L'ancien directeur général prône ainsi l'activisme managérial : *« mon rôle de DG quand je vois quelqu'un c'est de faire en sorte qu'il ne dorme pas la nuit...C'est tout à fait cela. Je ne suis pas là pour dire : La fourmi, elle retourne d'où elle vient les gars, c'est génial... (...) mais Monsieur D., on est dans la continuité avec les handicapés, il ne faut pas les perturber. Je dis : Mais pas du tout, au contraire, si vous étiez comme cela, et bien ils vont faire pareil. Vous êtes en train de devenir comme eux donc... pour moi, c'est un problème de direction générale. Pas d'arrêts, donner des coups de pied à la fourmilière, changer, bouger »* (ancien directeur général).

L'objectif premier devient d'impulser le changement à tous les niveaux, un projet par directeur, pour repenser les habitudes et les modes de faire. Derrière ce volontarisme managérial visant à transformer les organisations et à ne pas s'enraciner dans des structurations appauvrissantes, se cache également une vision du rapport à l'ordre, à la règle, au changement : *« je suis assez partisan de ces ensembles flous. Je n'aime pas le trop précis parce que trop précis, et bien, cela crée le fonctionnaire.... Le fonctionnaire par principe... il n'a pas de décisions à prendre qui ne soient pas codifiées (...) vous verrez difficilement les fonctionnaires sortir de la règle. Et notre danger à nous effectivement c'est d'avoir tous ces référentiels (...) Pour changer une règle, il faut en mettre une autre. Le mieux c'est de ne pas mettre de règle »* (ancien directeur général). L'image du fonctionnaire n'est pas associée au changement et à l'initiative. C'est l'anti projet de la direction générale qui arrive alors à

l'association. Pour lutter contre cette absence d'initiative à tous les niveaux, le projet de management vise à réduire au minimum les règles et leur poids. La règle tue l'initiative : la précision crée le fonctionnaire qui crée la stabilité de l'ordre acquis, simplissime devise managériale. Au contraire, ici, il s'agit de promouvoir des « ensembles flous », de ne pas mettre de règle ou le moins possible de façon à autonomiser et responsabiliser les acteurs. Toute la stratégie et le management tiennent en ces quelques idées.

Outre ces règles constituant la conception de contrôle légitime pour conduire l'association, l'ancien directeur général revendique une certaine humanité dans les prises de décision du fait de son appartenance aux réseaux sociaux chrétiens du patronat : *« Donc dans ce centre du patronat chrétien, enfin dans cette section, on met tout sur la table et on se dit alors, je suis un salaud ou pas si on fait ça et c'est vrai qu'en tant que chef d'entreprise, il faut un cercle de réflexion de morale, quand on est DG on prend des décisions, on licencie des gars, bon, il faut se poser des questions, qu'est-ce qu'il va devenir le gars? J'ai raison, ou c'est moi qui n'ai pas compris le type, c'est de ma faute s'il est pas arrivé au niveau? C'est parce que j'ai fait le principe de Peters, j'l'ai monté trop haut, en ce cas c'est de ma faute, il fallait pas que je le fasse »* (ancien directeur général).

Des alliances internes et externes pour diffuser et légitimer les nouvelles règles de conduite de la gestion

Les ressources et dispositions à agir de la nouvelle direction générale lui permettent de rester au pouvoir de 1994 à 2006, d'imposer son style, son approche et d'introduire dans les faits sa vision de la conduite gestionnaire. Mais encore faut-il comprendre comment la direction générale a-t-elle pu promouvoir sa conception de contrôle par un travail de séduction, de conviction et d'alliance avec les pouvoirs publics, les autres parents administrateurs et enfin les directeurs d'établissements.

Deux arguments illustrent le travail entrepris par l'Adapei du Rhône pour favoriser le partenariat avec les financeurs.

La contractualisation avec la DDASS (devenue ARS en 2009) et l'Adapei du Rhône est un gage de partenariat objectif. La DAF et son service rencontrent seuls les autorités de financement et négocient les budgets. Certes, le conseil général et la DDASS n'y voient qu'un intérêt de simplification des procédures (1 interlocuteur au lieu de 44 !) mais l'effet produit par cette centralisation et cette technicisation est sans appel pour les directions d'établissements qui ne participent plus au débat budgétaire avec les financeurs, celui-ci étant porté par la direction générale et notamment par la DAF qui occupe une place forte dans l'équilibre des pouvoirs : *« C'est elle qui négociait avec la DASS et avec le conseil général. Elle négociait les budgets. Même maintenant elle y va toute seule. Les directeurs normalement ils accompagnent mais le directeur d'établissement ne va plus à tous les trucs. Parce que vous vous rendez compte 43 ou 44 budgets si la DASS doit se faire les 44. C'est elle qui donne les instructions. N'oublions pas qu'en ce qui concerne les budgets des départements. Jusqu'à maintenant parce que avec les CPOM, ça va être la même chose pour le reste. On avait un budget global et c'est nous qui faisons la répartition. Et donc la DAF et*

le contrôleur de gestion qui est son assistant. On a renforcé le pôle financier » (ancien président).

De même, les conventions pluriannuelles avec le conseil général sont-elles renforcées dans les années 1990. La convention correspond également au désir du financeur, ici le conseil général, de mieux maîtriser l'évolution des budgets dont la croissance est très forte (16% pour 1993) et d'alléger les procédures budgétaires. La signature de cette convention permet également à l'association de promouvoir un nouveau mode de management, elle est utilisée en tout cas dans la rhétorique de mobilisation stratégique, dans cette perspective : *« L'esprit de cet accord est d'instaurer un vrai partenariat en donnant à l'association de vraies responsabilités de gestionnaire. Cette responsabilité s'exercerait dans le cadre d'une enveloppe budgétaire annuelle que nous gérerions en responsable »* (PV du CA du 12 juillet 1994).

Le développement de la contractualisation tant avec la DDASS que le conseil général consacre la direction générale comme seul interlocuteur financier des pouvoirs publics (la simplification des processus budgétaires et l'élaboration de dispositifs incitatifs visant à chercher des gains d'efficience interne sont des intérêts partagés) et lui donne les moyens de valoriser les orientations stratégiques et organisationnelles qu'elle propose tant vis à vis des parents administrateurs que des directions d'établissements.

Mais l'alliance objective avec les pouvoirs publics ne suffit pas, la direction générale technicienne s'appuie également sur un travail de conviction et de séduction auprès des parents administrateurs de l'associatif, plutôt sceptiques au départ *« ça a été annoncé au CA, des gens ont été contre, comme P., disant que c'était une erreur... Alors P. il était contre il disait si c'est ça, faut que tu retires ton gamin, faut pas qu'il soit à l'Adapei... ce qui était la règle soi-disant »*. Alors même que la nouvelle direction confisque le pouvoir jusque-là dans les mains du petit groupe de parents patrons (*« j'ai dit à M. les comités de direction maintenant, terminé hein, il y a un DG »*), le nouveau pouvoir devient légitime aux yeux des parents administrateurs qui ne perçoivent que la continuité de l'exercice parental du pouvoir assumé par le directeur lui-même parent : *« je pense qu'en six mois j'ai récupéré à peu près tout le monde [les directeurs] , disons en un an, tous se sont dit ça y est, ce ne sera pas un parent, on sera défendus... ils ont été surpris quand même, eux [le conseil d'administration] qui pensaient que c'était pas une bonne chose, tout ça... honnêtement, je me suis mis tout le monde dans la poche »*.

Enfin, troisième et dernier levier pour valoriser et diffuser les principes d'un nouveau code de conduite gestionnaire de l'association, la direction générale s'allie avec les directions d'établissements. Il défend ainsi le métier et les compétences de « ses » directeurs auprès de l'ancienne bande des Rhône-Poulenc Boys : *« il continuait à dire que les directeurs, c'était tous des cons, etcetera... je leur ai dit, non, mais attends, z les gars, vous ne connaissez pas le boulot d'un directeur, je ne vous verrais pas, j'te vois pas faire leur boulot, hein, des coup de fil en pleine nuit, dès qu'il y a une merde ou le week-end parce qu'il y a un type qui meurt et l'autre qui dit, j'm'en fous, c'est tous des cons, c'est leur métier »*. Rapidement, il donne confiance, rassure sur son double statut et devient légitime y compris aux yeux des directeurs : *« Alors je me souviens parce que monsieur T. c'était compliqué un peu aussi parce que il était parent. Et pour les directeurs être parent et directeur général, ça n'allait pas bien ensemble. Ça faisait un peu de quel bord il est ? (...) Enfin j'exagère mais pas trop (...) Et T. est arrivé et c'est vrai que là y'a eu un sacré virage. Il a entraîné ses équipes de*

directeurs, c'est quelqu'un, c'est un battant qui avait des tas de projets, avec lui, c'est pas une idée tous les quarts d'heure, c'est une idée toute les 5 minutes. Et aussi, je crois qu'il savait faire confiance (...) Et c'est vrai que c'est à partir de ce moment là qu'il y a eu beaucoup de projets qui se sont mis en place. Des établissements qui se sont créés d'une part et puis une dynamique dans l'association. On a senti que l'association prenait une ampleur et une place aussi vis-à-vis des politiques » (ancien directeur d'établissement).

La triple alliance (financeurs, parents et directeurs) permet ainsi à la direction générale de rendre collectivement légitime sa vision de ce que doit être la gestion associative et de diffuser de nouvelles règles de conduite gestionnaire.

5.2.2 OVE : légitimité technique et pérennisation des conduites gestionnaires

Pour OVE, tout comme pour l'Adapei du Rhône, une nouvelle équipe dirigeante s'installe dès 1995 à la fois du côté bénévole (deux présidents se succèdent) et du côté professionnel (un binôme à la tête de la direction générale).

Ces hommes, choisis par leurs prédécesseurs, parmi leurs pairs du conseil d'administration pour les présidents, recrutés par le bureau pour les directeurs, confortent les registres dominants et historiques du dirigeant légitime (appartenance au monde de l'enseignement par exemple) mais s'en écartent par certains côtés.

Dans le mouvement de la période précédente, la direction générale s'affirmait déjà comme l'organe décisionnel clef. Avec l'arrivée de cette nouvelle équipe, cette tendance se confirme par l'avènement de la technicité comme critère supérieur de l'aptitude à être dirigeant à OVE.

Ce faisant, dans une dynamique inscrite dans la continuité des conceptions de la « bonne » gestion, la formalisation et le recours aux outils de gestion, vont devenir non plus seulement un levier managérial parmi d'autres, mais un axe essentiel des conduites gestionnaires.

La diffusion et la légitimation des approches gestionnaires vont être permises et renforcées par des facteurs internes et externes favorables renforçant les mécanismes d'adoption et de partage tant au niveau bénévole que professionnel.

L'avènement d'un nouveau référentiel du dirigeant légitime

De la même façon que les anciens présidents, directeurs et administrateurs avaient un profil homogène lors de la période de création de OVE, le profil de ces derniers possède des caractéristiques communes fortes lors de la période considérée (1996-2008). Mais ces caractéristiques n'ont plus grand chose à voir avec celles des pionniers : la compétence technique devient la variable quasi-exclusive de recrutement. Cette évolution est brutale : alors que le profil des membres de la période précédente (milieu des années 1960-1995) partagent nombre de caractéristiques communes avec ceux de la période antérieure (1945-

milieu des années 1960), le profil des membres de l'équipe dirigeante 1995-2008 est radicalement différent de celui des deux périodes précédentes aussi bien pour les présidents que pour les directeurs généraux.

Le tableau ci dessous montre avec quelle rapidité la déconnexion de l'éducation nationale s'établit pour les deux présidents de la période concernée alors que tous les précédents présidents relevaient systématiquement du ministère de l'Éducation Nationale et occupaient soit la fonction de Recteur d'académie, soit la fonction d'Inspecteur d'Académie.

<i>Fonctions des présidents de OVE</i>	<i>Durée des mandats</i>
Commissaire de la république	23 février 1945 à Juin 1945
Recteur académie de Lyon	Juin 1945 à septembre 1959
Recteur académie de Lyon	1959 à septembre 1976
Recteur académie de Lyon	1976 à novembre 1978
Conseiller d'État	De 1978 à mai 1986
Inspecteur d'académie honoraire	De 1986 à mai 1990
Inspecteur d'académie honoraire	1990 à mai 1992
Inspecteur d'académie honoraire	1992 à mai 1993
Inspecteur d'académie honoraire	1993 à mai 1994
Inspecteur d'académie honoraire	1994 à juin 1995
Cadre retraité	1995 à 2002
Cadre	De 2002 à aujourd'hui

S'ils sont certes parents d'enfant(s) handicapé(s), les deux présidents sont également d'anciens cadres dirigeants ayant effectué leur carrière dans le secteur industriel. Troisième signe de rupture, les « nouveaux » présidents s'investissent dans le fonctionnement de l'association au quotidien alors que les précédents présidents se mettaient volontairement en situation de retrait : *« C'est pour cela que ça a beaucoup étonné quand j'ai pris mes fonctions. (Je disais :) « je ne connais pas, il faut que je connaisse les établissements, s'équiper d'une carte c'est bien mais si on sait par quelle route y aller c'est mieux ! » Donc j'ai fait le tour de tous les établissements (...) Bien entendu on allait voir la propreté du lieu, mais surtout c'est de faire connaissance avec les équipes. C'était le plus important, leurs projets (...) Et puis avec des gens, donc les réunions de l'équipe de l'établissement, on se disait, quels sont vos projets, quels sont les choses à débattre... »* (ancien président de 1995 à 2002).

Les sources de la légitimité à être président à OVE changent donc brutalement en 1995 et se stabilisent puisque le même critère prévaut à nouveau en 2002. Elles convergent avec le référentiel du dirigeant salarié en rupture lui-même avec les critères dominants jusque-là.

À première vue, les profils du directeur général et du directeur général adjoint de l'OVE (arrivés en 1995 et en 1998) sont sensiblement les mêmes que ceux des directeurs précédents dans la mesure où tous deux proviennent du milieu des instituteurs spécialisés. Cette origine commune au sein de l'Éducation Nationale ne doit cependant pas masquer des pratiques de travail fondamentalement différentes qui s'éloignent des précédentes.

L'un comme l'autre sont en effet au début de leur carrière des instituteurs spécialisés. Aucun n'insiste sur une vocation particulière, en outre aucun des deux n'est un « militant du handicap » ou un militant syndical ou politique. Si le DGA a participé aux conseils d'administration des Franca au niveau régional, ce dernier ne se sent pas directement investi d'une mission militante concernant la laïcité et le problème du handicap ne se pose pas immédiatement pour lui. De la même façon, le DG n'est pas un militant associatif et ne défend pas particulièrement les intérêts de l'Éducation Nationale ; il ne rencontrera le problème du handicap qu'une fois entré à l'OVE : *« Et peut être qu'à ce moment là, je me suis senti encore plus responsable de ce que je devais faire en tant que chef de famille. Mais si je veux être franc, c'est aussi, tout simplement, l'opportunité qui vient devant moi. Moi, je m'agite un peu dans différents domaines ; un moment, on m'aurait dit, viens au cours Florent à Paris, je serais parti au cours Florent à Paris. Si on m'avait dit, c'est pas CapCanal mais c'est TLM que tu intègres, je pense que j'aurais basculé. Si la musique avait bien marché et qu'on m'avait dit, on signe ce que vous faites, j'y serai allé sans problème »* (directeur général).

L'engagement politique du DG et du DGA ne structure également pas leur choix de carrière. Alors que les directeurs précédents étaient tous sympathisants communistes ou socialistes, les deux acteurs réservent leur engagement au sein du cercle privé : *« Monsieur S., il a le même parcours que G. et moi-même. Des instits ! (...) S. est quelqu'un d'engagé, avec un parcours militant, très marqué par l'engagement syndical, voire militant communiste. Je sais pas si S. et G. ont eu leur carte, mais en tout cas c'étaient des sympathisants. (...) J'étais pas du tout dans ce mouvement là. Et d'ailleurs, quand on me voit arriver à l'OVE, on se dit, tiens, mais B., je savais pas qu'il avait sa carte au parti »* (directeur général). L'absence de militantisme en faveur du handicap, de l'Éducation Nationale, couplé à l'absence d'affichage politique des deux acteurs, rompt radicalement avec leurs prédécesseurs.

Le profil des membres de la direction générale de l'OVE se détache radicalement des caractéristiques de leur prédécesseur. L'attachement à l'Éducation Nationale, le militantisme en faveur du handicap et le militantisme politique ne sont plus des variables prépondérantes, notamment en ce qui concerne le recrutement. Sont valorisées en priorité les compétences techniques et gestionnaires des individus. Si l'on couple ce changement à celui des profils des présidents, cette double évolution est en parfaite congruence avec la stratégie mise en place au milieu des années 1990. Les profils des directeurs et des présidents partagent des caractéristiques communes et cette homogénéité est représentative de l'alliance entre les deux parties pour mettre en œuvre des changements organisationnels. L'évolution des critères de la légitimité à être dirigeant (bénévole et salarié) explique et permet l'installation d'une nouvelle pensée sur les règles de la « bonne » gestion associative.

Un recours intensif à la formalisation comme conception de contrôle

Les présidents et le nouveau binôme à la tête de la direction générale partagent en effet une même conception de leur action, fondée sur l'adhésion aux principes de management. Alors que les précédents présidents étaient étrangers aux principes, au vocabulaire et aux pratiques du management, les deux présidents successifs y adhèrent explicitement et constituent un soutien de poids aux membres de la direction générale. A propos du président de 1995, le trésorier actuel dit ainsi : *« Je ne sais pas comment, mais c'est clair qu'il était membre du conseil d'administration. Il était clair qu'il fallait trouver une personne avec une carrure d'être un bon représentant de l'OVE, il avait la caractéristique d'être parent, ce qui n'est pas forcément inintéressant dans ce contexte. Et puis, c'était un bon manager. Donc si vous voulez, il savait ce que c'est un conseil d'administration, ce qu'est un directeur général. Donc cela s'est mis en place progressivement, pour les comportements où chacun assumait bien son rôle et chacun restait quand même dans son domaine de responsabilité »* (trésorier).

Le recrutement du directeur général est également exemplaire de la nouvelle conception de contrôle qui s'affirme. Tout juste diplômé par le CNED comme chef d'établissement, il est sollicité pour un entretien pour le poste de DGA d'abord. Il est à première vue surprenant que l'on appelle un candidat à la direction d'établissement pour lui faire passer des entretiens qui donnent accès au poste de Directeur Général d'une association qui gère ces mêmes établissements, mais ce choix résulte de la volonté de la part des membres de la Direction générale de l'époque de recruter quelqu'un qui soit familier avec le fonctionnement des établissements spécialisés, sans qu'il n'appartienne de longue date à l'association. Il s'agit pour eux de former leur successeur pour que ce dernier ait toute latitude de mettre en œuvre les réformes qu'ils commencent à engager. La description des entretiens de sélection au poste illustre bien cette rupture. Sur les quatre entretiens successifs qui sont organisés, les troisième et quatrième sont déterminants. Lors du troisième entretien, le futur directeur général propose un diagnostic stratégique de l'association avec un plan d'action, ce qui à l'époque n'est pas courant. Lors du quatrième entretien, il propose de prendre à sa charge les frais engagés par l'obtention d'un diplôme au CNAM, formation qui prépare à l'administration des entreprises. Le recrutement *a priori* surprenant d'un acteur quasi hors secteur se justifie ainsi par des critères techniques et gestionnaires alors même que ces variables n'étaient pas ou peu prises en compte lors des précédents recrutements des futurs membres de la direction générale : *« Concrètement... J'avais passé du temps à utiliser ce que j'avais lu sur comment on élabore un plan stratégique pour un projet d'établissement scolaire. Et en fait, j'avais extrapolé sur ce que j'avais lu dans le fameux discours du président de l'OVE de 91, ce discours faisait un peu un état des lieux, une analyse du contexte, des pistes... Et en fait je vais mouliner tout ça pour en faire une analyse stratégique. (...) Et j'y adjoints également 4 fiches action. C'est complètement à blanc. Il y a une analyse stratégique, une espèce de diagramme avec les points forts et les points faibles, et puis derrière ... Il y a une fiche action qui doit être sur la formation des professionnels, par exemple. Et donc : objectifs, action proposée, calendrier, évaluation... Enfin, des trucs basiques aujourd'hui. Mais je me rends compte que ça ne l'est pas tant que ça à l'époque! (...) C'est de la gestion de projet (...) On est sur comment se nouent les projets des organisations, pas autre chose »* (directeur général).

Une nouvelle conception de contrôle s'affirme donc avec l'arrivée de nouvelles équipes dirigeantes bénévoles et professionnelles et trouve une traduction exemplaire dans la

formalisation des pratiques et le recours généralisé aux procédures. Cette nouvelle conception s'ancre dans un héritage historique car, en effet, son point de départ se situe dans les travaux autour des fiches métiers (1996) qui débouchent sur la rédaction d'un manuel de procédure (1998). La construction des manuels reprend la même logique qui sous-tend la définition des fiches-métiers en la déplaçant vers l'ensemble des procédures de l'OVE au niveau aussi bien des établissements que de l'association. L'ensemble des procédures de sécurité, de recrutement, de gestion des conflits, etc. est compilé selon le même processus et synthétisé dans une série de documents. La troisième série d'instruments correspond à la définition d'un système d'information au début des années 2000.

La création et la mise en œuvre de ces trois séries d'outils sont explicitement présentées par les membres des services centraux comme des outils de management destinés à favoriser la gestion de l'association et des structures par la direction générale : *« l'initiative était plus importante que le résultat. (...) Et à partir de là donc sur les grandes thématiques, progressivement le projet de manuel de procédure était extrêmement ambitieux, mais c'était tout couvrir. Et puis on s'est mis à réfléchir sur le sens de ce manuel de procédure »* (directeur d'établissement, responsable informatique). Le directeur général lui-même montre le rôle central des outils dans la conception de la « bonne » gestion associative : *« Quand je lis les PPET à l'époque, on dit : Projet Pédagogique Éducatif et Thérapeutique. Et en fait, évidemment, c'est une bonne manière de prendre conscience des établissements. Et c'est vrai que là, je vois en fait une compilation d'un écrit de médecin, du directeur, et puis du responsable de formation professionnelle. Les 3 accolés et agrafés, cela fait le projet d'établissement. (...) Donc en fait, c'est fait pour répondre à une obligation réglementaire. Mais ce n'est pas un outil... Et là en fait, tout ce qu'on explique ici, les mots pour agir, ben voilà, c'est : utilisons le projet d'établissement comme un outil. (...) Voilà, le management, cela passe par des textes, des outils, des leviers. Et là, tu vas avoir un bel outil. Parce que là du coup, cela entraîne la réflexion avec l'ensemble des directeurs d'établissement »* (directeur général). La formalisation des pratiques devient ainsi un levier majeur pour les améliorer : *« Le principal (outil), cela va être le manuel de procédures, qui est pour nous assez représentatif de..., premièrement, de formaliser les pratiques, de formaliser les manières de faire, on les fixe, on les écrit. Et en les écrivant, on s'est aperçu qu'on peut assez facilement les améliorer »* (directeur général).

Les outils de gestion permettent de générer une image homogène de l'association aussi bien à l'interne (structuration et mise en cohérence, amélioration des pratiques) qu'à l'externe - les instruments rendent compte de la réalité, ils permettent également de l'ordonner : *« Le problème était tout simple c'est que, suivant les directeurs les documents étaient complètement hétérogènes. Et donc, dans une perspective de transmission à l'autorité de contrôle, on n'était pas en mesure de donner une image qui soit cohérente »* (directeur d'établissement responsable informatique).

La formulation de cette conception de contrôle s'appuyant sur la formalisation et un recours aux outils de gestion, n'est pas si nouvelle mais c'est plutôt son intensité qui s'accélère.

Une triple alliance favorable à l'adoption de la conception de contrôle

La diffusion de cette approche de la gestion légitime au sein de OVE est rendue possible par une alliance avec les directeurs d'établissements. Plus précisément, la mise en œuvre des dispositifs permet au directeur général de former une alliance à plusieurs niveaux avec les directeurs de structures. Impliquer plus particulièrement les directeurs dans la phase de création des indicateurs permet tout d'abord aux membres de la direction générale de les inclure dans le processus de décision : *« Impliquer et mobiliser, tout à fait. Le projet d'établissement, c'est un document qui a cette capacité. C'est des éléments structurants avec lesquels le directeur d'établissement doit mobiliser son équipe. C'est un outil pour nous de management »* (directeur général). Cela permet également de les soutenir vis à vis d'acteurs prépondérants dans les établissements, comme les psychiatres : *« C'est-à-dire que d'un seul coup, ce n'est plus la voix du médecin qui peut dire : « c'est comme cela que cela devrait être ». D'un seul coup, on avait donc des éléments objectivables caractéristiques pour trouver dans tous les établissements de l'OVE ou au-delà. Et d'un seul coup là, je trouve que cela donnait un savoir qui a été davantage partagé à la communauté des professionnels »* (directeur général).

D'une manière générale, les membres de la DG vont attribuer de nouvelles compétences aux directeurs en les faisant participer plus activement à la vie de l'association ; ils vont en même temps contrôler cette modification de leur périmètre d'activité en poursuivant la tendance « historique » de l'association à centraliser la décision et la mise en œuvre des projets.

L'alliance ne se noue pas seulement avec les directeurs d'établissements mais également entre direction générale et bureau. Des contre-pouvoirs à l'influence de la DG sont progressivement mis en place au sein de l'association par les services centraux eux-mêmes. Cette stratégie passe en particulier par le renforcement du bureau. En renforçant l'autorité du bureau, la direction générale alimente un contre-pouvoir mais l'équipe de direction est également légitimée et même renforcée. De la sorte, les membres de la direction générale parviennent à contrebalancer leur autorité en rééquilibrant les relations de pouvoir au sein de l'organisation, tout en la renforçant par un mouvement de centralisation.

La consolidation du bureau ne se limite pas à la redynamisation de sa fonction de discussion et de proposition mais passe également par un processus d'association de l'organe aux décisions stratégiques de l'association.

La raison centrale qui explique la volonté de la direction générale de renforcer l'influence et l'autorité du bureau tient à la volonté d'éviter les conflits de pouvoir du type de ceux qu'avaient déclenchés les précédents présidents qui reprochaient à la direction générale son influence non questionnable au sein de l'association. En renforçant le bureau, la DG s'assure ainsi de poursuivre la stratégie préconisée par l'ancien président et s'assure dans le même temps du soutien du président nouvellement élu.

La nouvelle équipe dirigeante s'appuie également sur un travail de conviction et de séduction à l'égard des pouvoirs publics. En premier lieu, les membres de la direction générale entreprennent une politique d'assainissement des finances de l'association. Jusqu'au milieu des années 1990, l'OVE fonctionne sur une politique de déficits couverte par les autorités publiques. Cette politique, produit d'un « arrangement » entre l'association et la DDASS,

bloquait cependant l'extension de l'association. Dès le milieu des années 1990, le directeur général et son adjoint se lancent dans une stratégie de rebasage et de consolidation financière.

Un autre exemple de cette stratégie consiste à rendre davantage visible l'association OVE, ses projets, ses réalisations non plus seulement au niveau régional mais également national. La visibilité de l'OVE étant jusque-là restreinte au niveau régional, les membres de l'équipe dirigeante cherchent à étendre leur rayon d'action au niveau national. Pour ce faire, ils s'engagent dans une entreprise de collaboration au niveau national avec d'autres grandes associations gestionnaires dont l'APF, LADAPT et l'ASEI autour de la mise en place d'un dispositif d'audits croisés dans le cadre des obligations légales issues de la loi 2002 autour de l'évaluation interne des établissements.

* * *

Dans les deux cas étudiés ici, une nouvelle équipe dirigeante s'installe au pouvoir au début de la période (1994 pour l'Adapei du Rhône, 1995 puis 1998 pour OVE). Les hommes qui prennent les rênes du pouvoir à ce moment partagent à la fois des traits communs avec les groupes sociaux dominants et s'en détachent par certains aspects. Pour OVE, la direction générale, bien qu'issue de l'enseignement spécialisé, ne se caractérise ni par son militantisme en faveur du handicap ni par son appartenance politique. Pour l'Adapei du Rhône, la direction générale possède une double légitimité parentale et managériale. Il est encore trop tôt pour apprécier la portée du renouvellement de la direction générale à l'Adapei du Rhône (2006) sur les conceptions de contrôle et les conduites gestionnaires.

Ces nouvelles équipes apportent, dans la continuité des approches légitimes de la « bonne » gestion associative, des modifications substantielles aux conceptions de contrôle qui présidaient jusque-là. Pour OVE, le recours intensif à la formalisation et à la gestion de projet devient le levier principal du management. Pour l'Adapei du Rhône, c'est plus le déplacement des espaces décisionnels (depuis les parents patrons vers la DG) qui marque la période caractérisée par une continuité en terme de conception légitime de l'action. Pour les deux associations, la légitimité technique et managériale devient un critère essentiel de la légitimité à être dirigeant.

Mais ce ne sont pas seulement de nouveaux hommes qui déclenchent l'émergence d'une nouvelle pensée gestionnaire et l'adoption de nouvelles pratiques : des facteurs internes et externes favorisent la diffusion et l'appropriation collective de ces conceptions de contrôle. Pour les deux associations, la triple alliance avec les administrateurs, les directeurs d'établissements et les pouvoirs publics permet la pérennisation de certaines dimensions des conduites gestionnaires et le découplage d'autres aspects.

5.3. Continuités et ruptures des règles de conduite gestionnaire

Des hommes nouveaux arrivent concomitamment à OVE en 1995 puis 1998 et à l'Adapei du Rhône en 1994 installant une nouvelle direction générale. Ces hommes nouveaux se confrontent à un environnement contraignant du point de vue de la régulation publique sectorielle et des dynamiques de restructuration qui s'engagent du fait de la pression économique. Ces nouvelles équipes (des « *organizational builders* », au sens de Chandler) font face également à des situations et des problématiques singulières au sein de chaque association. Dotées de ressources particulières, à la fois dans la continuité des profils-types légitimés et légitimes du dirigeant propre à chaque association (les critères sont différents jusque-là à l'Adapei du Rhône et à OVE) mais s'éloignant pour partie de ces caractéristiques dominantes, ces équipes vont réagencer, remodeler, introduire des variations et finalement établir de nouvelles conceptions de contrôle sur ce que doit être la « bonne » gestion associative. Ces nouvelles approches, faites aussi bien de dettes et d'héritages que de reconversions et d'apports nouveaux, permettent l'adoption de nouvelles règles de conduite gestionnaire. Ces règles n'ont rien de naturelles ou de téléologiques. Ainsi, un grand nombre d'établissements gérés n'implique-t-il pas nécessairement l'adoption d'une structuration divisionnelle. Les contraintes environnementales (ici, renforcées sur la période qui nous intéresse) ne génèrent pas automatiquement un type de stratégie ou de préoccupations managériales orientées vers l'efficacité. La légitimation des règles de « bonne » conduite gestionnaire se construit pas à pas, selon des degrés et des rythmes différents, et se comprend davantage par l'interprétation que font les groupes sociaux, avec leurs caractéristiques et leurs ressources, des transformations, des enjeux et des problématiques tant internes qu'externes. Ce sont les processus de transformations, non plus des conceptions de contrôle, mais des conduites gestionnaires que nous souhaitons documenter et analyser ici aussi bien pour l'Adapei du Rhône que pour OVE.

5.3.1 *L'Adapei du Rhône : la conquête du pouvoir par un hypercentre professionnel*

L'arrivée en 1994 d'une direction générale bénéficiant d'une double légitimité (parent d'enfant et expert managérial du fait de son parcours professionnel) lui confère d'abord la possibilité de promouvoir une nouvelle conception de la conduite gestionnaire mais surtout de délocaliser celle-ci de l'hypercentre bénévole (le groupe des parents patrons) vers un hypercentre professionnel (la direction générale et le siège salarié). Sous l'apparence d'une continuité (le pouvoir aux mains d'un parent), se joue en réalité la conquête du pouvoir par les professionnels du management et l'avènement d'un siège technicien au détriment des parents bénévoles et des directions d'établissement. Ce mouvement s'amplifie par l'arrivée en 2006 d'une nouvelle direction générale ne bénéficiant que d'une seule source de légitimité (l'expertise managériale). Ces nouvelles règles de la « bonne » conduite gestionnaire accentuent le pouvoir du siège sur les instances associatives et notamment le conseil d'administration, permettent le développement du contrôle sur les établissements, induisent une transformation des structures managériales et organisationnelles et enfin favorisent un modèle stratégique d'expansion au détriment de préoccupations éducatives.

La coupure vie associative / gestion professionnelle

Alors que jusque-là les bénévoles occupaient les sphères dirigeantes officiellement mais également réellement, ce qui caractérise cette période c'est davantage l'abandon de leur poids effectif dans les décisions et leur repli à la sphère de la vie associative et à l'entraide familiale. Cette scission entre vie associative et vie professionnelle se matérialise aussi par un faible sentiment d'appartenance des professionnels à l'association, ses valeurs, son identité.

Le cantonnement de chacun dans sa sphère réduit l'associatif à la vie associative et isole progressivement les professionnels de toutes les questions associatives puisque celles-ci sont reliées à la vie associative qui est elle-même gérée par des bénévoles, dans un service bien à part.

L'association devient ainsi vidée de sa substance, une « simple affaire de bénévoles » préoccupés de la vie associative, permettant aux professionnels de s'échapper du cadre associatif. La construction de l'identité « association = vie associative » est une réduction ontologique de ce qui fait l'association, son statut régi par la loi 1901 instaurant un circuit décisionnel si particulier à partir de la base légale de l'assemblée générale.

L'histoire et la naissance de l'association sont celles d'une communauté de parents solidifiée par le partage d'une épreuve en commun, la souffrance et la douleur, la difficulté à être parent d'enfant handicapé. C'est ce drame qui oriente les parents vers l'association, les incite à militer, à défendre une cause, et à s'engager dans une vie associative et des fonctions plus élevées dans le management même bénévole : *« Tout ce qu'on peut faire dans une association comme la nôtre, lorsque l'on est également parent d'une personne handicapée tout ce qu'on fait on le fait, faut pas être hypocrite, pour son enfant en faisant en sorte que tout ce qu'on fait on le fasse aussi pour beaucoup d'autres. Autour de son enfant ou dans l'association »* (président).

Ce fondement existe depuis l'origine de l'association, c'est un des points marquants de l'histoire : *« il ne faut pas dire que le conseil d'administration c'est génial. Aujourd'hui c'est très difficile. Parce que aujourd'hui, on a les parents qui sont très pénibles. (...) Parce que ce sont des gens qui souffrent. Ce sont des cas dramatiques et puis aujourd'hui tout leur est dû. Faut pas l'oublier »* dira un ancien président. Ou encore : *« moi je pouvais pas les prendre seulement pour le président ou le machin, on avait quelque chose en commun, que ce soit le président M., C. maintenant, ou T., ce qu'ils ont chacun ces trois hommes c'est qu'ils sont quand même organisés autour de la question de leur souffrance et du coup ça vous fabrique quelqu'un différemment »* (ancien directrice). Mais ce qui caractérise la période depuis 1994, c'est le centrage sur cette particularité, replaçant les parents dans cette « communauté de souffrances ». Tout se passe comme si la place des parents se réduisait à la vie associative, seul espace dédié à l'écoute de la souffrance parentale ou à l'aide aux situations difficiles.

De façon symétriquement opposée, la rupture se consume entre enjeux associatifs et préoccupations gestionnaires et se traduit également dans les faits par un désintérêt croissant de la part des salariés des établissements pour ce qui touche aux affaires associatives.

A la question que pose l'ancienne directrice de la vie associative aux directeurs d'établissements *« qu'est ce que c'est que la vie associative pour vous ? »*, la réponse *« soirée*

choucroute » illustre violemment la conception qu'ont les directeurs d'établissements de la vie associative.

C'est ce divorce dont témoigne la nouvelle responsable communication de l'association qui souligne également que ce clivage se traduit dans l'occupation des locaux, entre les professionnels du siège situés à l'étage, ceux « du haut », ceux qui s'intéressent à la gestion des structures, et les professionnels du siège situés au rez-de-chaussée, ceux « d'en bas », ceux qui sont préoccupés par la vie associative : *« Au sein du siège alors ce serait au moins rééquilibrer cette fameuse vie associative et cette vie gestionnaire qui ont toujours du mal à cohabiter, il y a le haut, il y a le bas, c'est très schématique mais c'est vraiment ça... en même temps les gens l'entretiennent »* (chargée de communication).

Les bénévoles sont cantonnés aux intérêts associatifs et les professionnels se replient sur les préoccupations de gestion des structures, isolant association et gestion, déconnectant par là-même ces deux pôles fondateurs. La référence aux soirées choucroute matérialise ainsi un rejet et une négation de la part associative faisant de l'activité professionnelle une sphère régulée par d'autres référentiels que ceux relevant de l'associatif, d'un projet associatif, de valeurs, ou d'une stratégie associative.

Ce qu'il y a d'intéressant dans cet exemple, c'est la signification qu'a pour les professionnels du siège, l'associatif. La vie associative (qui plus est avec l'apparition d'une direction de la vie associative) devient ainsi une des missions de l'association. Il y a d'un côté la gestion des établissements, il y a de l'autre la vie associative. Le siège se conçoit principalement comme un outil au service de la gestion des établissements. Cette conception réduit la vie associative à une mission parmi d'autres faisant de l'adhésion ou de l'implication des professionnels à ces questions, une option facultative, un choix personnel mais aucunement lié aux conditions d'exercice des activités professionnelles de la gestion. Les professionnels ne revendiquent plus l'appartenance à une association. Le projet associatif, les valeurs, ce qui faisait le socle de l'association, un esprit d'entreprendre, la défense d'une cause sont relégués ainsi aux préoccupations des bénévoles, sans qu'il y ait de lien à articuler pour les professionnels.

Cette reconstruction épistémologique de l'association consacre le faible poids des parents dans les processus de décision et témoigne, comme précédemment, de l'importance grandissante de la direction générale dans l'administration générale de l'association au détriment des dirigeants bénévoles.

Le développement du contrôle sur les établissements

Une des manifestations de l'affirmation du siège sur les directions d'établissements consiste dans la mise en place de procédure de contrôle dont la naissance remonte juste avant 1994 mais que la nouvelle direction générale va largement impulser comme le souligne le directeur d'alors : *« C'est assez facile, tous les établissements étaient à peu près autonomes, probablement... Alors la comptabilité matière pour le handicap, en matière de gestion, c'est la trésorerie ; puisque tous les relevés bancaires arrivent, à un moment donné, il faut un miracle. (...) Et donc tous les mois, on nous demande de faire le suivi de trésorerie, et ils nous demandent, et on lui demande de nous dire combien il veut sur son compte pour payer les factures. Indirectement, avec ce système, on contrôlait tout »*. (ancien directeur général).

L'affirmation progressive du siège passe par quelques principes simples mais efficaces en terme de contrôle. La centralisation financière au niveau de la direction générale (encaissements et décaissements) permet ainsi de solidifier la lisibilité des situations nettes d'établissements et génère implicitement un contrôle incontournable des établissements par les services financiers du siège puisque toutes les entrées s'effectuent sur un compte siège et toute sortie d'un compte établissement nécessite l'approvisionnement depuis le compte siège. On mesure également dans la mise en œuvre de cette technique de contrôle, balbutiante avant l'arrivée du directeur et généralisée après 1994, le transfert des dispositifs de gestion depuis le monde économique vers l'associatif : la comptabilité matière, comme il le dit lui-même, dans la production laitière, c'est le fromage et le yaourt ; appliqué à la gestion associative, cela devient le contrôle bancaire, la trésorerie, le contrôle des relevés bancaires. Un discours simple, toujours très imagé, et qui positionne également le rôle des autorités de financement dans une position de contrôleur tatillon. Se dégage ainsi deux conceptions du contrôle : le contrôle vrai, efficace, qui ne s'embarrasse pas d'outils sophistiqués mais qui produit des effets (c'est la comptabilité matière, celui appliqué à l'Adapei) ; le contrôle réalisé par les fonctionnaires des tutelles, un contrôle laborieux, inefficace, synonyme de perte de temps, centré sur la conformité et non l'action : *« De toute façon, les budgets, à l'époque c'était analysé en détail par les tutelles qui allaient nous critiquer, c'est le jeu des gommes et des crayons. Je n'allais pas le faire à la place des tutelles »*. Dans la conception du contrôle, se loge ainsi une vision à la fois de ce que doit être la « bonne gestion » et de la façon dont les pouvoirs publics s'approprient et mettent en œuvre ces principes. Les tutelles comptent des gommes et des crayons, la direction générale de l'Adapei suit la trésorerie.

Le développement de ce contrôle gestion est également porté par l'actuel vice président de l'association dont l'arrivée coïncide avec cette nouvelle direction : à la retraite en 1995, il s'implique dans le conseil d'administration, le bureau, s'occupe de la filière CAT et de la SOGECAT et bénéficie de son expertise professionnelle (il était directeur de la stratégie dans un grand groupe industriel) : *« j'ai mis en place un contrôle de gestion... alors ça... on était quand même dans une optique de gestion où tous les directeurs étaient totalement autonomes dans leur gestion, on avait un directeur général qui n'était pas non plus... la gestion n'était pas sa tasse de thé ou son souci premier (...) bon donc là on a quand même mis en place un contrôle de gestion, ça a démarré avec les ESAT, ensuite on l'a appliqué à l'ensemble des établissements et actuellement on continue à l'améliorer (...) C'était avant tout un contrôle budgétaire »* (vice président, arrivé en 1995).

La mise en place de cet outillage gestionnaire porte principalement comme on le voit, sur des règles fortes visant à faire respecter les enveloppes budgétaires. Alors que dans la période précédente l'environnement très favorable économiquement n'incitait que faiblement au respect des budgets (*« on était à une époque où bon, vous aviez un déficit, vous saviez que deux ans après il était repris, donc pourquoi se casser la tête »*), ici, il s'agira d'inciter davantage les directions d'établissements à la pratique du contrôle budgétaire et à l'encadrement des dépenses.

Ce contrôle s'inscrit également dans une perspective plus large de mieux comprendre le fonctionnement des établissements afin d'en maîtriser les clefs : *« et je m'aperçois que B. seul se déplaçait, que G. n'allait pas dans les établissements, V. n'allait jamais dans un établissement, on convoquait les gens au siège et en fait on ne connaissait pas vraiment les établissements, on jugeait des investissements mais on n'allait pas sur place et donc j'ai instauré ce que j'ai appelé la revue de gestion, chose que je connaissais où les parisiens*

faisaient la revue de gestion des coopératives et voilà... l'Etat-major de Paris descendant et y participaient tous les gens qui étaient au comité de direction... et donc là j'me dis, j'avais faire pareil, et donc j'ai fait des revues de gestion, pendant six mois, tous les lundis après-midi, on s'est payé tous les établissements, j'emmenais les gens du siège, donc j'emmenais G., V., c'étaient les deux bras droits » (ancien directeur général). La nouvelle direction instaure une revue de gestion tous les lundis pour passer en revue la situation de tous les établissements en se déplaçant, sorte de management de proximité destiné à faire sortir le siège de son isolement et à l'imposer comme véritable organe de décision.

Cette volonté de respecter les engagements pris avec le financeur conseil général va conduire les dirigeants d'alors de l'Adapei à développer tout un système de reporting afin de favoriser le rendre compte économique dans les structures. Piloté par le siège et les services financiers, ce système prend un virage particulièrement intrusif avec la mise en place des contrats d'objectifs et de moyens (CPOM) depuis la loi de 2002 : la contractualisation impose un exercice budgétaire consolidé au niveau de chaque association (érigeant la direction générale en seul interlocuteur des pouvoirs publics) afin de favoriser la fongibilité des enveloppes, et les mutualisations inter établissements : *« On a défini des règles, des procédures, un contrôle de gestion, on a mis en place progressivement un reporting donc il fallait bien que les directeurs apprennent à rendre compte, ce qu'ils ne faisaient pas (...) Le plus compliqué sur la partie économique, c'est le rendre compte, les gens ne sont pas habitués à rendre compte »* (vice président, arrivé en 1995)

Le contrôle budgétaire et les procédures de reporting mises en place placent ainsi le siège dans une position centrale de tarificateur interne influençant la stratégie des établissements (incitant aux regroupements et aux mutualisations avec les autres structures, scrutant les comptes de chaque établissement pour décrypter les dysfonctionnements et orienter la politique de redressement et évinçant progressivement les directions de structure du dialogue avec les pouvoirs publics au profit des services techniques et de la direction générale). Les orientations politiques et le développement de l'offre de services passent ainsi par la maîtrise techniques des dimensions économiques et consacre la direction générale comme seul interlocuteur des autorités de financement.

Si l'on mesure ainsi la place prépondérante que les techniques de contrôle ont pu favoriser, on ne peut que s'interroger néanmoins sur la conception de contrôle que traduit l'outillage gestionnaire mobilisé : il s'agit ici d'indicateurs économiques et financiers principalement sans aucune lecture de la nature des services réalisés (l'accompagnement), comme le souligne le vice président lui-même : *« c'est une différence parce que dans l'entreprise il y a quand même déjà un but économique, il y a une production matérielle, il faut qu'on sorte le meilleur produit, c'est plus facile à mesurer, ici on a une mission humaine, donc mesurer une mission humaine, difficile de définir les critères parce que toutes les personnes accompagnées sont différentes donc les critères n'existent pas, dans une entreprise, vous pouvez mesurer la qualité »*. L'instrumentation de gestion porte ainsi principalement sur les dimensions économiques de l'activité et la référence quasi constante aux ESAT illustre d'ailleurs l'ambiguïté et la limite du transfert des outils du monde économique à la gestion associative par les « Rhône-Poulenc Boys » ; mais la mesure plus qualitative du service rendu ne semble pas permise ou possible (*« allez mettre des critères de mesure du projet individualisé de chaque personne, c'est pas toujours facile »*). Les critères de bonne gestion se construisent ainsi fondamentalement dans une visée de respect des budgets voire d'efficience. Cette logique de construction d'outils renvoie ainsi aux conceptions de la bonne gestion associative

fortement teintées d'une vision économique : *« C'est le même que j'ai dans mes activités professionnelles, en passant le trois quart de mon temps à l'association presque, dans l'atelier protégé (...) mais aujourd'hui c'est une entreprise rentable, on a un résultat net de l'ordre de 10% (...) C'est le principe de l'entreprise, donc il faut investir et réinvestir et dégager du cash flow, y a pas de secret »* (vice président).

La généralisation de cet outillage nécessite et génère un renforcement des services financiers du siège et d'une manière globale de la direction générale. L'installation d'une nouvelle direction des affaires financières prend forme avec l'embauche d'une nouvelle personne, jeune diplômée. La DAF et son service rencontrent seuls les autorités de financement et négocient les budgets. Certes, le conseil général et la DDASS n'y voient qu'un intérêt de simplification des procédures (1 seul interlocuteur au lieu de 44 !) mais l'effet produit par cette centralisation et cette technicisation est sans appel pour les directions d'établissements qui ne participent plus au débat budgétaire avec les financeurs, celui-ci étant porté par la direction générale et notamment par la DAF qui occupe une place forte dans l'équilibre des pouvoirs.

Le siège se spécialise avec deux grandes directions fonctionnelles : affaires financières et ressources humaines. Plus récemment, un service système d'information et un service communication, depuis 2007-08, se mettent en place. Cette période se caractérise donc par l'affirmation d'une nouvelle direction générale forte par la technicisation de la gestion des affaires qu'elle impose, la centralisation notamment sur le volet économique et financier et le contrôle par des procédures de reporting et de formalisation.

D'un fonctionnement centralisé à une organisation divisionnelle

Dès l'arrivée de la nouvelle direction générale, vont se poser des questions liées à l'unité des établissements et de l'association. Cette ligne traverse ainsi toute la politique stratégique depuis 1994 (et même avant) et impactera toute la structuration organisationnelle interne à l'association quant au rôle du siège et des établissements : *« Il faut faire une véritable association ; parce quand on a récupéré l'opération, c'était plus une fédération établissements qui avait créé par plus ou moins des sections de l'ADAPEI ou des associations autonomes qu'on avait bien sûr absorbées mais quelque part avec une volonté d'autonomie ou ue moins de la garder qui allait même jusqu'à la gestion »*.

Dix ans après l'arrivée de la nouvelle direction générale synonyme de centralisation et d'affirmation du pouvoir technicien sur les parents et sur les directions d'établissements, la seconde étape est celle d'une transformation de la structuration organisationnelle allant dans le sens d'un fonctionnement divisionnel reposant sur une clef de répartition géographique au détriment d'une logique par filière métier.

Sont donc mis en place cinq responsables de territoire puisque le critère retenu sera un découpage géographique. L'association préserve son unité (elle est une et indivisible) et ne devient ni une fédération ni une association d'associations mais reste unique. Par contre, elle sera composée de cinq territoires sur lesquels un directeur général adjoint représentera la direction générale.

Trois arguments sont invoqués pour expliciter la transformation en un organisation divisionnelle. Le premier argument repose sur la complexité induite par la gestion des établissements très nombreux. Le second argument repose sur le fait que le successeur de l'ancien directeur général ne connaîtrait pas de l'intérieur les structures et qu'il fallait préparer un mode de management plus adapté. Enfin, troisièmement, la distance générée par le nombre d'établissements limitait l'implication dans les dossiers. Plusieurs choix s'offraient alors à l'association :

- une logique par filière métier (*« J'aurais préféré, parce que y'a beaucoup d'associations qui ont ça, une direction générale adjointe mais par secteur d'activité. Par territoire c'est très compliqué parce qu'il faut avoir toutes les compétences. Tandis que le gars qui est au CAT, il s'occupe que de tout les CAT quoiqu'il arrive »* (ancien président),
- des directions fonctionnelles au siège plus fortes et diversifiées (*« j'entendais bien qu'ils pouvaient pas continuer à gérer en râteau tout ça mais je disais, je sais que vous êtes beaucoup pris par les questions politiques et de développement, prenez un directeur adjoint qui s'occupe de la gestion et des projets des établissements et donc un directeur adjoint plus autour de la question éducative enfin autour de la gestion des établissements eux-mêmes ... mais je pense qu'il ne voulait rien perdre »*, ancien directrice),
- la création de micro associations par territoire (*« deux hypothèses - soit on casse l'association et on fait comme une association d'un pays du Nord avec 5 APEI. Enfin, on crée des APEI locales... avec des directeurs généraux d'APEI, avec donc des comptes d'administration et on fait un comité de pays qui regroupe tout cela »*, ancien directeur général).

L'idée de gérer à proximité s'articule également avec un des principes de management de la nouvelle direction générale : mettre les mains dans le cambouis (*« T. comme moi qui étions des hommes de terrain, qui avons travaillé avec les entreprises, on disait, il est quand même toujours bon que les gens, ils aient toujours un peu un pied sur le terrain »*, vice-président). Pour que les nouveaux DGA gardent un pied sur le terrain (c'est un des objectifs) et ne soient pas déconnectés des réalités opérationnelles, le montage consiste à les faire financer pour moitié de leur temps par une direction d'établissement ou de complexe.

Dans le même esprit, l'ancrage territorial permettait de développer une vision de l'accompagnement tout au long de l'avancée en âge de la personne (penser la prise en charge d'un établissement à l'autre selon les besoins dans un même cadre territorial de proximité) : *« Localement. Je voulais que localement, il y ait une personne qui ait le souci comme moi du le petit dupont. Il va sortir de l'IME, il n'y a pas de place, qu'est ce que je fais ? C'était mon souci à moi quand j'étais DG. Tous les mardis, je voyais P., on faisait la liste... et M.: Qu'est-ce qui se passe ? Quelles sont les emmerdes ? ... le petit Dupont, il va sortir ?... où on le met ? Etc. ... et bien souvent je prenais mon téléphone, c'est le directeur qui s'occupe des merdes, c'est-à-dire que tu le prends, c'est comme ça... monsieur, je ne veux pas... tu te démerdes et c'est un ordre »* (ancien directeur général).

Ainsi, l'argument naturaliste de la croissance de l'association nécessitant de facto un autre mode de management s'efface : c'est davantage la conception de contrôle de la direction générale au pouvoir qui a prévalu que les grandes lois téléologiques de la gestion qui voudraient qu'un grand nombre d'établissements implique une certaine structuration organisationnelle.

Ajustée en 2006 par le nouveau directeur général qui réduit le nombre de territoires (de 5 à 3) et transforme les directeurs généraux adjoints en directeurs de territoires, davantage animateurs fonctionnels que cadres hiérarchiques, l'organisation divisionnelle se transforme progressivement en une structuration matricielle sous l'effet à la fois de l'agrément du siège (déposé en 2009) et du contrat d'objectifs et de moyens déposé en même temps à la DDASS du Rhône. Il n'y a plus qu'une seule démarche budgétaire au niveau associatif et non plus une démarche budgétaire au niveau de chaque établissement. Les budgets sont consolidés au niveau associatif, c'est la DAF et la direction générale qui négocient ces budgets devenant ainsi de véritables tarificateurs internes. Ce point est structurant pour apprécier le renforcement du pouvoir de la direction générale auprès des directions d'établissements puisque cette dernière devient l'espace de réflexion et de répartition des ressources publiques en interne. L'agrément et la contractualisation sont donc saisis tous deux par le siège et la direction générale comme des leviers pour renforcer son pouvoir au sein de l'association. Ces deux démarches apportent, par ailleurs, une modification de taille à la structuration divisionnelle jusque-là existante puisque est introduit le principe d'une organisation matricielle au sein de laquelle les responsabilités sont partagées à la fois dans une logique territoriale (les trois directeurs de territoire) et dans une logique filière : ces référents, moins inscrits dans un modèle hiérarchique, sont positionnés sur les grands axes de travail du CPOM organisé lui-même selon des thématiques transversales. Les directeurs de territoire occupent ainsi également une responsabilité d'animation fonctionnelle des objectifs structurants du plan de développement de l'association.

Ainsi, entre 1994 et 2008, la structuration organisationnelle de l'association sera-t-elle passée d'un « management en râteau » très centralisé et favorisant l'hyper pouvoir de parents-patrons (un DG pour une vingtaine d'établissements, un bureau de bénévoles très actif) à une organisation divisionnelle centralisée autour d'un siège professionnalisé et structurée selon une logique territoire (2003) puis enfin, très récemment, à l'amorce d'une organisation matricielle (2008) au sein de laquelle les dirigeants salariés de la direction générale occupent une large place dans la maîtrise des processus décisionnels clefs.

La croissance au détriment du modèle théorique d'accompagnement

Portée par un développement massif dont le maître mot reste la croissance du nombre de places (*« ce qui m'a apporté c'était les mecs dehors seuls et avec rien dans la gamelle et pas ceux qui étaient dedans... C'était mon argument, et j'ai toujours pris cet argument et puis basta... et puis la discussion était close »*, ancien directeur général), la stratégie de l'association va davantage s'intéresser aux modèles d'expansion (*« la gestion était au service de l'ouverture des places. On ouvre des places, on ouvre, on ouvre, on ouvre »*, directeur général), à la construction et à l'investissement immobilier qu'aux préoccupations théoriques sur les modes d'accompagnement. Entendons nous bien, il ne s'agit pas de dire que ni la qualité ni l'efficacité ne sont des enjeux associatifs, ils deviennent en effet de par les obligations légales (loi du 2 janvier 2002 par exemple) des impératifs de gestion incontournables pour un directeur d'établissement et à ce titre les outils obligatoires de la loi 2002 (projets, livret d'accueil, charte, conseil de la vie sociale, etc.) existent formellement et vivent. Il s'agit plutôt de comprendre quels sont les niveaux de conception et de structuration de ces dispositifs.

Une ancienne directrice montre ainsi non pas la faiblesse des préoccupations théoriques mais plutôt l'absence de ligne directrice associative sur ce sujet : *« surtout qu'il y avait une absence totale de prise en charge pédagogique, il y avait un instituteur qui avait un projet de classe qui tenait sur une feuille recto-verso et encore même pas entière, euh, on ne croyait pas à l'éducabilité des enfants... mais moi c'est vrai que j'avais appris à Corne-à-vent avec ces jeunes adultes, toute la mobilité qui restait possible, y compris quand on est adulte (...) l'association souvent j'avais l'impression qu'elle n'en avait pas grand chose à faire de ça, j'ai croisé que T. ça l'intéressait qu'à moitié »*.

En effet, le modèle stratégique de l'association, porté par la direction générale, valorise davantage le développement que les préoccupations éducatives dans les orientations associatives : *« alors souvent au CA effectivement j'étais accroché sur la qualité... Je leur avait dit que ; j'ai du vous le dire la fois dernière, que ce qui m'a apporté c'était les mecs dehors seuls et avec rien dans la gamelle et pas ceux qui étaient dedans... C'était mon argument, et j'ai toujours pris cet argument et puis basta...et puis la discussion était close »* (ancien directeur général). Ainsi, la divergence des établissements est un élément fort du discours stratégique au moins jusqu'aux années 2000. La différence érigée en principe, le modèle pédagogique devient dès lors une préoccupation locale et non pas associative. Différence de niveau (local versus associatif) mais également en conséquence différence de compétence : il ne s'agit dès lors ni d'une mission du siège (les dirigeants du siège) ni d'une mission des bénévoles associatifs (conseils d'administration ou bureau) ; la compétence revient aux professionnels, les directeurs d'établissements voire même les équipes techniques éducatives : *« Mais ce n'est pas à l'association de décider les écoles. Ce qui fait que nous avons des établissements où les accompagnements sont très diversifiés...j'étais pour ce système là (...) Plus l'établissement était divergent de l'autre, mieux c'était... Donc sur l'aspect éducatif je ne voulais surtout pas, (...) Avec l'argument que, chaque établissement doit être différent (...) je reviens sur les projets éducatifs, j'estime que cela ce n'est pas le boulot du siège ni des parents, on ne fait pas l'établissement pour un parent donné ou pour son gamin, il existe plusieurs établissements, et on essaie d'orienter en fonction des attentes »* (ancien directeur général).

Selon l'ancien directeur général, lui-même parent, les parents viennent chercher un accueil humain et global (il espère *« que son fils ne sera pas non plus identifié par un numéro »*) ; c'est la mission du directeur d'établissement d'organiser cet accueil et cet accompagnement. La compétence du directeur ne repose pas sur la gestion et le management mais sur la qualité de l'accueil des familles (*« c'est le seul truc que je lui demande. Son projet éducatif c'est de s'occuper des gamins, c'est de rencontrer les parents et c'est d'avoir de la qualité, le reste, j'accepte qu'ils ne sachent pas gérer, mais je »* *« m'en fou »* *c'est au siège que je compense »*) : On le voit, ce qui est vanté, c'est la qualité de proximité comme vecteur premier de ce que doit être un établissement, structurant ainsi toute la chaîne de responsabilités des acteurs de l'association. Autonomie décisionnelle, absence de directive associative sur l'accompagnement et enfin troisième terme du triptyque *« Small is beautiful »* : *« Mais au niveau local, c'est small et beautiful et c'est cela qu'il faut. C'est cela que je vois, c'était ma politique partout, et chaque fois c'est de ne jamais dépasser 50 et si possible faire des sections qui permettent de donner l'impression que c'est des petites unités, où on prend soin des gamins etc. Et même, si la gestion est au-dessus. Alors, c'était le côté parental du small et beautiful »* (ancien directeur général).

C'est bien la petite taille des structures qui est à même de développer un accompagnement humain et adapté aux usagers accueillis. On retrouve ici malgré tout une ligne directrice forte sur des éléments théoriques structurants de la prise en charge mais ceux-ci concernent davantage le contenant (un bâtiment dont on sait comme il peut être central dans le repérage cognitif et physique des usagers).

5.3.2 OVE : découplage effectif de l'Education Nationale et politique de développement extensif

L'arrivée d'une nouvelle équipe dirigeante (à la fois du côté présidentiel et du côté professionnel) en 1995 est une date marquante. Ces hommes possèdent des caractéristiques qui ont toujours été consacrées comme critères légitimes de la dirigeance pour OVE (enseignement spécialisé et compétences notamment) mais ils se détachent pourtant des registres historiques, d'une part par leur éloignement du monde politique et militant et, d'autre part, par leur expertise technique hautement valorisée dans les exigences pour diriger (cela est vrai pour les président tous deux anciens cadres de l'industrie comme pour la direction générale recrutée, on l'a vu, pour sa technicité managériale). Ces hommes, travaillant à une alliance avec les administrateurs, les directeurs d'établissements et les pouvoirs publics, vont pouvoir diffuser une nouvelle conception de contrôle légitime sur les critères de la « bonne » gestion associative générant de fait de nouvelles règles de conduite gestionnaire, faites à la fois d'héritages et de continuités mais également d'adaptations et de renouvellements par rapport à la période précédente.

Trois orientations majeures permettent de caractériser la mutation des règles de la bonne gestion : (1) le découplage de l'Education nationale tendance déjà amorcée dans la période précédente mais qui devient de plus en plus effective depuis les années 1990, (2) le déploiement d'une stratégie de croissance ambitieuse au-delà des activités initiales réalisées par OVE et enfin (3) la centralisation du fonctionnement autour de la direction générale.

Le découplage effectif de l'Education nationale

Les dirigeants vont d'abord chercher à déconnecter peu à peu le fonctionnement de OVE de l'influence de l'Éducation Nationale, au profit d'une marge de manœuvre agrandie. Nous avons montré précédemment que le recrutement des directeurs d'établissements dépendait fortement du ministère de l'Éducation Nationale et que l'équipe précédente cherchait à désenclaver OVE de ce giron. S'il n'existe pas d'obligation légale à recruter au sein des instituteurs et des professeurs, l'OVE se présentait à ses débuts comme « le bras armé de l'Éducation Nationale ». Les membres des équipes dirigeantes étaient choisis au sein du ministère (inspecteurs d'académie notamment) ; les directeurs d'établissements étaient détachés de leur poste d'instituteurs ou de professeurs. L'association était censée représenter les intérêts du ministère au sein du secteur face aux institutions.

Les services centraux décident de déconnecter le recrutement des directeurs de leurs liens avec l'Éducation Nationale. Ce problème est régulièrement invoqué dans les réunions de bureau (14 mai 2001, 17 avril 2001), où le président argumente auprès des administrateurs la

nécessité de recruter hors du secteur de l'Éducation Nationale. Avant 1996, le recrutement s'effectue par le biais d'une « commission recrutement ». Cette situation perdure jusqu'à la fin des années 1990, où le processus de recrutement des directeurs est profondément modifié. La commission de sélection est tout d'abord resserrée. La période d'évaluation est étendue sur une demi-journée. Le processus est conçu comme une série de filtres successifs. Le candidat est tout d'abord reçu par le groupe des administrateurs qui juge de la compatibilité de celui qui postule avec les valeurs et le fonctionnement associatifs. L'entretien avec le DGA se focalise plus sur les spécificités de l'établissement visé par le candidat. Le DRH vérifie son niveau de connaissance en terme de droit du travail (connaissance de la fonction employeur, du positionnement des syndicats, de la formation et des contentieux principalement). Le DG insiste principalement sur la position du candidat vis-à-vis du management. Les quatre groupes se réunissent enfin pour se coordonner et se décider.

L'appartenance à l'Éducation Nationale n'est pas rédhibitoire pour autant mais elle n'est plus l'unique condition d'acceptation d'une candidature. Le critère de recrutement réside dans les compétences gestionnaires de la personne ; si l'attachement associatif du candidat est évalué, les valeurs politiques, militantes et en particulier celles qui relèvent de l'Éducation Nationale n'entrent plus en jeu.

Cette stratégie de déconnexion déborde le cadre strict du recrutement des directeurs. C'est l'association dans son ensemble qui tend à se démarquer de l'ancienne dépendance : *« Avec l'Éducation Nationale, si vous voulez on voulait marquer l'autonomie de décision de l'OVE qui ne se confondait pas avec l'autonomie de l'Éducation Nationale. Disons qu'on ne voulait pas être considéré comme la énième roue de l'Éducation Nationale (sic), ce qui a été le cas pendant longtemps. (...) Ca veut dire d'être partie intégrante, vous êtes à la charge de l'Éducation Nationale »* (président de 1995 à 2002).

La mise à distance de l'Éducation Nationale se traduit concrètement par un changement d'équilibre des pouvoirs au sein des structures de l'OVE. Lors de la période de création de l'association, les instituteurs étaient le groupe nodal des structures locales, à tel point qu'ils pouvaient court-circuiter l'ensemble des équipes en place (éducateurs, médicaux et paramédicaux, directeurs : voir partie 1). La mise en œuvre de la stratégie de déconnexion se traduit immédiatement par la délégitimation progressive des enseignants au sein des établissements : *« Il a justement voulu mettre en place le mixage des équipes, enfin la mise en place de la pluridisciplinarité comme on dit, c'est-à-dire que les éducateurs peuvent aussi travailler et faire un groupe de parole avec l'orthophoniste ou même la psychothérapeute. Et cela c'était très mal ressentie par les instits »* (ex-éducatrice spécialisée, administratrice).

Pour conclure, la stratégie de déconnexion de l'Éducation Nationale entreprise par la DG se met lentement et progressivement en place. Elle ne se traduit concrètement au sein des établissements qu'à la fin des années 2000. Aujourd'hui encore, le recrutement de OVE est principalement de type « Éducation Nationale ». Le processus de recrutement a cependant fondamentalement changé de nature : l'appartenance au secteur de l'Éducation Nationale n'est plus un critère de recrutement.

Une stratégie d'expansion

Entre 1995 et la fin des années 2000, OVE va connaître une expansion en termes de nombre de places et d'établissements sans précédent. Alors que l'association ne gère qu'une vingtaine d'établissements aux débuts des années 1990 et que la période précédente s'est caractérisée par une stagnation choisie de l'activité depuis 1960, la période qui s'ouvre va voir l'activité se développer fortement pour porter le nombre d'établissements et services à 54 aujourd'hui.

OVE développe une stratégie ramassée et opportuniste de développement qui passe principalement par l'intermédiaire de la création d'établissements et de fusions-absorptions. Si la création d'établissements est un moyen classique de se développer pour l'association, l'apparition des fusions-absorptions est cependant récente. Plus encore, la véritable rupture ne vient pas tant de la nature de la stratégie portée, dans la mesure où l'opportunisme du développement caractérise également les périodes précédentes, que de la façon dont celle-ci est mise en œuvre. Lors des périodes précédentes, la stratégie de développement de l'OVE était définie de façon opportuniste en fonction de l'évolution des politiques publiques. Dès le milieu des années 1990, elle est définie de façon opportuniste en fonction de l'état du marché du handicap environnant

Enclenchée au début des années 1990, une première phase de restructuration des établissements de l'association se met tout d'abord en place. La quasi-totalité des établissements est ainsi dotée de SESSAD. Cette phase de restructuration et de création d'unités est systématique.

S'enclenche alors une seconde phase de création « directe » d'établissements, à partir du début des années 2000 principalement. Le nombre des établissements créés au sein de l'OVE double quasiment en moins de dix ans : *« Le projet associatif c'est quelque chose qui est écrit et qui est réfléchi. Et donc dans le projet associatif, il y a l'objectif de croissance. Et l'objectif de croissance c'est une démarche « big and beautiful », c'est-à-dire en d'autres termes qu'il y a une quantité de handicap qui n'est pas prise en compte, qu'il y a des besoins qui ne sont pas satisfaits donc qu'il y a des besoins qui sont mal satisfaits. Donc on a une démarche d'accroissement de la taille »* (trésorier).

Outre la création directe d'établissements, l'OVE dispose d'un autre moyen pour agrandir le nombre d'établissements qu'elle gère, les fusions-absorptions d'associations concurrentes : *« Les trois premières fusions absorptions sont des associations qui sont venues nous voir. On ne s'est pas trop posé de problèmes pour savoir qui devait reprendre »* (président depuis 2002). Ces opérations de fusions-absorptions ne sont pas agressives. Dans la plupart des cas, les présidents de l'association en question viennent directement demander au directeur général de l'OVE d'organiser l'opération. Cette généralisation de ce type d'opérations exige alors un changement de méthode de la part des services centraux. Alors que les créations directes d'établissements s'organisaient quasi-exclusivement suivant les opportunités définies par le contexte, l'essor du nombre de fusions-absorptions oblige les membres de l'équipe dirigeante de l'OVE à formaliser un plan stratégique.

Enfin, l'association élargit son périmètre d'action en modifiant son cœur de cible. En 2001, l'OVE abandonne le positionnement sur le segment de marché fondateur (les enfants) pour l'étendre à l'ensemble de la population handicapée, adultes compris

L'une des caractéristiques centrales de la période considérée est la consolidation d'une stratégie d'expansion de la part de l'OVE, alors que l'association est restée longtemps sans créer d'établissements (de 1960 jusqu'aux années 1990). Cette stratégie d'expansion, qui se traduit par la création directe d'établissements puis par la généralisation d'une stratégie de fusions-absorptions, est mise en œuvre par l'intermédiaire d'une politique de rebasage financier et par l'extension du cœur de cible de l'association aux adultes handicapés. Seconde spécificité de la période, la définition de cette stratégie dépend de moins en moins des tutelles. Plusieurs marques attestent de cette volonté d'autonomisation. La stratégie financière de l'OVE est fondamentalement dirigée vers cet objectif. La façon dont est modifié le périmètre d'action de l'association montre que les actions de l'équipe dirigeante dépendent plus de variables organisationnelles (état du marché et état financier de l'OVE) que de variables institutionnelles, en d'autres termes, que d'une adaptation à l'évolution des politiques publiques.

Une organisation centralisée

Qu'ils soient directeurs, membres de l'administration, membres du bureau et/ou de la direction générale, tous les acteurs s'entendent sur un même constat : les directeurs d'établissements sont de plus en plus encadrés dans leur action depuis l'installation des nouvelles équipes dirigeantes *« Avant j'avais l'impression qu'ils étaient maîtres dans leur établissement, ils faisaient tourner leur truc. Ils rendaient compte ou ils ne rendaient pas compte à la DG, et puis voilà. Maintenant, c'est quand même quelque chose de... Ils sont obligés de rendre un certain nombre de comptes. On leur demande beaucoup plus de choses hein, au niveau de la comptabilité, au niveau du personnel. Ils ne peuvent pas... Avant ils embauchaient un peu qui ils voulaient quand ils voulaient. Maintenant, il y a des effectifs à respecter, il y a des choses à respecter. Cela ne fonctionne plus comme avant »* (assistante de direction).

Le changement central correspond à l'interventionnisme accru de la DG au sein des établissements. Plus précisément, la DG a tendance à renforcer son autorité sur les directeurs d'établissements en ne leur laissant que peu d'autonomie. Ce renforcement du contrôle passe principalement par trois aspects : la politique interne de recrutement de l'établissement, la définition de sa stratégie interne, la définition/mise en œuvre des projets d'établissements, notamment en ce qui concerne les relations du directeur avec l'environnement.

* * *

Il s'agissait ici de comprendre l'articulation entre, d'une part, la formulation des enjeux et problématiques internes et externes au sein de chacune des associations par de nouvelles équipes dirigeantes arrivées simultanément aux débuts des années 1990 aussi bien à OVE qu'à l'Adapei du Rhône et, d'autre part, les conceptions de l'action gestionnaire légitime et les conduites gestionnaires que ces approches impliquent et permettent.

Pour l'Adapei du Rhône, la double légitimité de la direction générale, parent et expert managériale, transfère le pouvoir du côté d'un hypercentre professionnel sous l'apparence du maintien au pouvoir et du groupe social dominant (des patrons) et des parents. Cette consécration du siège salarié comme organe décisionnel est une tendance lourde qui rompt d'avec la période précédente sous les apparences d'une continuité (le pouvoir parental) et qui se confirmera avec l'arrivée d'une nouvelle direction générale en 2006 (les hommes changent, la place centrale de la DG perdure, le déplacement du pouvoir semble irréversible).

Cette prise de pouvoir s'affirme également au détriment des établissements dont l'autonomie jusque-là forte se trouve fortement réduite par le déploiement de processus de contrôle et de centralisation, favorisé par le partenariat bien compris avec les financeurs qui voit dans ces mécanismes de recentrage managérial, un intérêt économique et un objectif de simplification des modes de régulation.

La croissance reste le principal moteur stratégique de l'association sur la période dans un contexte où les contraintes économiques deviennent prégnantes. Être leader ou ne pas l'être, ainsi pourrait se résumer la devise stratégique de l'association : c'est en effet ce qui est attendu de l'association comme sa seule mission légitime. Cela passe par le maintien de la ligne stratégique qui prévaut depuis le développement de la fonction gestionnaire dans les années 1960.

Enfin, la croissance (une quarantaine d'établissements dans les années 2000) s'accompagne d'une succession de réformes de la structuration organisationnelle passant d'une gestion centralisée (un management en réseau) à une organisation divisionnelle territoriale puis à l'amorce d'une gestion matricielle. Ces choix ne relèvent ni d'une loi naturelle ni d'un déterminisme économique, ils se comprennent davantage comme la traduction dans les faits de la conception de contrôle portée par les hommes au pouvoir sur cette période.

Pour OVE, une nouvelle direction générale s'installe en 1995-98 tout à la fois reconnue par les pairs (elle partage avec le groupe dominant certaines caractéristiques notamment l'appartenance au monde de l'Education Nationale) et décalée par rapport à eux (la très forte valorisation de la compétence gestionnaire) et promeut, avec l'aide d'alliés (les directeurs, les administrateurs, les financeurs) de nouveaux modes de conduite de l'action associative.

Ceux-ci s'orientent d'abord vers la poursuite et l'accomplissement d'un mouvement déjà amorcé lors de la période précédente : la déconnexion avec la matrice originelle de l'Education Nationale. Ce découplage est complexe à comprendre car il s'inscrit dans une certaine continuité (tendance initiée précédemment) et est porté par des acteurs venus eux-mêmes du monde de la laïcité. Pourtant, il s'affirme de façon de plus en plus effective dans la reconnaissance d'autres critères de légitimité des dirigeants, qu'il s'agisse des directeurs généraux ou tout simplement des directeurs d'établissements. Cette déconnexion est une rupture majeure avec les conditions initiales d'exercice de l'activité OVE, née dans le giron de l'Education Nationale, qui s'était longtemps perçue comme une filiale.

La stratégie OVE s'oriente enfin vers un développement extensif de son activité alors que la période précédente se caractérisait par une étonnante stabilité depuis les années 1960. OVE double son activité entre 1995 et la fin des années 2000 par trois mécanismes : extension des établissements déjà existants, créant de nouvelles structures et surtout reprises d'activité. Cette croissance s'accompagne également d'un élargissement des publics accueillis : jusque-là uniquement positionnée sur l'accueil d'enfants, OVE propose maintenant des établissements pour adultes. Le découplage de la trajectoire stratégique est lui-aussi fort

puisque deux retournements (le mode de développement, les publics accueillis) caractérisent cette période.

On le voit, pour ces deux associations, les conduites gestionnaires empruntent certains traits aux modèles institutionnels qui s'étaient construits progressivement depuis la création dans l'après seconde guerre mondiale et s'en détachent par certains côtés.

* * *

La période précédente (entre les années 1960 et 1990) avait vu se construire et se solidifier un modèle institutionnel de l'association gestionnaire et des règles de « bonne » gestion autour de quelques principes clefs. Mais le changement des règles du jeu qu'imposent les lois de 2002 et 2005 et la nouvelle régulation publique visant à davantage d'efficacité et de rationalisation conjugués à l'arrivée de nouvelles équipes dirigeantes fragilisent les règles légitimes de la gestion associative émises jusque-là. Que deviennent-elles et que produisent-elles en terme de conduite gestionnaire à partir de la fin des années 1990 ?

Tout d'abord, dans les deux cas, on assiste non pas à la reformulation de nouvelles règles de contrôle mais plutôt au déplacement des espaces d'exercice et de mise en œuvre de celles-ci. Les fondements des règles légitimes visent, comme précédemment, à la recherche de l'efficacité économique, elles favorisent le développement de l'expertise gestionnaire et enfin prônent l'établissement de relations partenariales avec les pouvoirs publics. Les spécificités des conceptions de contrôle propres à chacune des associations perdurent et se maintiennent à des degrés divers. Pour OVE, l'approche managériale valorise l'expertise technique et non plus, l'origine enseignante (déconnexion avec l'Éducation nationale), l'engagement militant ou le parcours politique et ce, aussi bien pour les dirigeants bénévoles (présidents et trésorier) que professionnels (directeurs et directeurs généraux) – il y a donc ici découplage partiel. Pour l'Adapei du Rhône, les dirigeants, issus d'abord du milieu social historiquement dominant, se caractérisent d'abord par leur parcours professionnel et leur expérience managériale. L'arrivée plus récemment d'une nouvelle équipe semble davantage produire un effet de découplage.

Si les conceptions de contrôle s'inscrivent davantage au sein de dynamique structurelles de pérennisation, il est notable de remarquer qu'elles sont portées par des acteurs nouveaux. Le dirigeant légitime à OVE se détache des référentiels dominants. Pour l'Adapei, la situation semble plus complexe car la double légitimité du directeur général masque un processus qui dépasse les hommes pour s'inscrire dans une tendance lourde.

Dans les deux cas, malgré cette stabilité des conceptions de contrôle, les conduites gestionnaires vont consacrer la direction générale technique comme l'organe central décisionnel. Ce mouvement déjà amorcé pour OVE dans les années 1980 constitue une véritable rupture pour l'Adapei du Rhône.

Les facteurs de transformation de ces conceptions de contrôle et de ces conduites gestionnaires sont à trouver principalement dans la formulation que ces nouvelles équipes dirigeants font des enjeux internes et des problématiques externes.

Ils travaillent à des alliances pour diffuser le modèle institutionnel ajusté des règles de « bonne » gestion aussi bien avec les administrateurs, les directeurs que les financeurs. Ce ne sont donc pas seulement des hommes isolés qui sont porteurs d'une nouvelle vision mais bien la conjugaison de nouvelles approches permises par les structures existantes, reformulées par de nouveaux acteurs qui s'allient avec des forces locales. Dans les deux cas, le soutien des administrateurs (parents pour l'Adapei, membres du CA pour OVE) est essentiel pour assurer le maintien au pouvoir de la direction générale. Dans les deux cas, le soutien des directeurs (reconsidérés par la direction générale à l'Adapei, encadrés mais impliqués à OVE) est un levier incontournable. Dans les deux cas, les relations partenariales avec les pouvoirs publics semblent un atout majeur.

En effet, les règles juridiques et sociales de la régulation sectorielles évoluent fortement dans la période considérée avec les lois de 2002 et 2005 et les prémisses de la loi de 2009. Cet arsenal législatif et réglementaire incitent à l'efficacité économique et aux restructurations intra et inter associations. Les fusions acquisitions pour OVE et les démarches de contractualisation ou d'agrément de siège sont des illustrations emblématiques des efforts faits par les associations pour valoriser leur action auprès des financeurs, devenir et/ou rester légitimes et enfin bénéficier de leur reconnaissance.

Malgré quelques phénomènes de découplages et des effets d'adaptations, la période que nous avons analysé voit le modèle institutionnel de conduite d'une association gestionnaire se pérenniser et s'ancrer durablement dans les conceptions et les pratiques. Si nous sommes parvenus à comprendre comment celui-ci s'est construit (partie précédente) puis solidifié dans le temps malgré le changement des hommes et des contextes (présente partie), il resterait maintenant à être attentif aux bouleversements attendus de la loi du 21 juillet 2009 dite Hôpital, Patient, Santé, Territoire (HPST). En effet, de nouveaux dispositifs sont introduits en terme de régulation incitant, plus qu'hier, à des regroupements associatifs, des restructurations inter établissements, des gains d'efficacité économique, une rationalisation des pratiques, des démarches qualité, etc. Enfin, cette loi organise formellement une mise en concurrence s'agissant des créations d'établissements dans le cadre de procédures d'appels à projets. Ces processus concurrentiels auront peut être des effets sur les positionnements stratégiques des associations : quels publics ? quelles activités ? quels territoires ? Ils auront peut être également des effets sur la conception même de l'association (les textes parlent d'ailleurs « d'opérateur gestionnaire » et non plus d'association) ?

Il y aura donc tout intérêt à suivre de près les conséquences qu'auront ces réformes sur les conceptions de l'action légitime et les conduites gestionnaires des associations.

6. Conclusion

L'analyse comparée des processus de transformation des comportements économiques et gestionnaires de deux grandes associations du secteur du handicap permet de dégager des enseignements tant empiriques que théoriques de ce projet de recherche et de tracer un agenda de recherche autour de ces questions pour les années à venir.

Rappel des objectifs de la recherche : l'institutionnalisation des conduites gestionnaires dans les grandes associations du secteur du handicap

Dans un contexte de réformes de l'action publique en général et des politiques sociales en particulier, les principes et concepts gestionnaires font l'objet de discours, de débats et d'opérationnalisations multiples. La gestion (son discours, ses savoirs, ses outils) se donne pour vocation de répondre aux préoccupations de maîtrise et de contrôle du fonctionnement interne et de la pérennisation des organisations, autour des mots d'ordre de la performance, de l'efficience ou de l'évaluation et d'instruments comme les démarches qualité, la contractualisation ou encore les projets stratégiques. La formalisation des modes de contrôle et la transparence sur le fonctionnement des organisations (y compris sur le travail qui y est accompli) sont présentées comme des impératifs pour la survie des organisations dans un contexte d'encadrement plus strict des dépenses publiques et d'intensification de la concurrence entre les opérateurs dans le secteur du handicap (notamment dans la perspective de libéralisation des services sociaux d'intérêts général en Europe). La mise en place d'outils de gestion à tous les niveaux de l'organisation (l'aide à la prise de décision stratégique, le contrôle de gestion, les ressources humaines...) est censée apporter davantage d'efficacité que d'autres modalités de maîtrise de l'organisation accordant plus de poids aux affects et aux cultures locales (l'auto-régulation professionnelle) ou aux mesures autoritaires (sanctions et contrôle direct sur le travail). Les discours, les savoirs et les outils de gestion sont donc porteurs d'une ambition de rationalisation des organisations par des règles conçues pour être neutres, objectives et d'application universelle¹⁴⁶. Le secteur du handicap et les acteurs associatifs qui le composent (rappelons que plus de 80% des opérateurs de ce secteur sont des associations) n'échapperait pas à ces processus de rationalisation gestionnaire qui affectent à la fois l'action publique dans ce secteur et les organisations associatives. La vocation et la prétention universelle des principes et des outils de gestion alimentent les craintes d'une uniformisation des organisations, qui occulterait les spécificités à la fois du public des personnes handicapées et du statut associatif des opérateurs du secteur.

L'analyse des processus de transformations des manières de conduire les associations gestionnaires d'équipements et de services dans le secteur du handicap comporte donc des enjeux à la fois empiriques (qu'en est-il aujourd'hui des conduites gestionnaires des associations ?), théoriques (comment rendre compte de ces transformations ?) et politiques (les associations doivent-elles être préservées de ces transformations ?).

De fait et avant même d'engager l'analyse, la conduite des associations gestionnaires apparaît orientée depuis une quinzaine d'années par trois ensembles de principes indissociables les uns des autres : l'association gestionnaire n'est pas incompatible avec la recherche d'efficience économique ou de rentabilité ; l'association gestionnaire développe des relations de partenariat avec les pouvoirs publics ; l'association gestionnaire est « professionnalisée » et dispose en particulier d'un personnel qualifié et spécialisé dans le management, organisé

¹⁴⁶ Boussard V., (2008), *Sociologie de la gestion, Les faiseurs de performance*, Paris : Belin.

autour d'un siège associatif et d'une direction générale salariée. Ces principes ont en commun de justifier certains processus de formalisation et de rationalisation des modes de fonctionnement des organisations : formalisation des processus de décision (répartition des tâches entre CA, bureau, direction générale et direction d'établissements), formalisation de procédures de contrôle (comptabilité, contrôle de gestion, recrutement) ou encore formalisation des compétences de gestion (diplômes en management...).

L'hypothèse centrale qui a guidé notre travail, dans la lignée des travaux néo-institutionnalistes, est que ces transformations ne constituent pas un fait naturel ou nécessaire aux grandes associations, pour « s'adapter » à l'accroissement de leur taille ou aux « contraintes » de l'environnement. Ces transformations apparaissent en effet au terme d'un processus de construction et d'apprentissage dont nous nous proposons d'analyser le contenu et les conditions d'émergence et d'évolution. Si l'on définit une institution comme un « *système d'éléments interdépendants formels et informels (tradition, croyances partagées, conventions, normes et règles) par rapport auxquels les agents économiques sont susceptibles d'orienter leur action* », il est possible de considérer les changements dans les façons de conduire les organisations associatives comme la manifestation d'un « modèle institutionnel » en voie de constitution. Un ensemble de règles, de principes, de croyances sur ce qu'est le comportement « attendu », « légitime » ou « qui convient » pour « bien gérer », c'est-à-dire pour optimiser l'articulation entre logique d'organisation économique et logique d'organisation militante, viennent influencer les acteurs du secteur du handicap (en servant de points de repère et/ou en limitant les options possibles pour l'action).

Plus précisément, notre intuition de départ consistait à dire que les transformations qui affectent les modes de conduite de chaque association gestionnaire ne peuvent être pensées indépendamment les unes des autres dans la mesure où ces associations évoluent dans un même « champ organisationnel » pour utiliser les termes néo-institutionnalistes (ici le secteur du handicap). Cette perspective ne consiste pas uniquement à constater que les associations évoluent dans un même secteur régulé (du point de vue du nombre et des spécificités des services offerts) publiquement et financé par des fonds publics, de sorte que certaines règles s'imposeraient par la contrainte aux organisations associatives. Il s'agit également d'envisager la manière dont les acteurs de ce champ organisationnel se saisissent (ou pas) d'idées, de concepts, de valeurs ou croyances censés conduire aux comportements attendus ou « qui conviennent » pour une association gestionnaire, de façon à les aménager et à les mettre en œuvre dans leurs contextes singuliers¹⁴⁷. Autrement dit, le fait d'évoluer sur un même champ organisationnel, qui comporte lui-même des caractéristiques distinctes d'autres secteurs d'action publique, est à prendre en compte dans l'analyse des transformations de la conduite des associations. Le champ organisationnel est d'une part un lieu de circulation d'idées et de principes d'action dans lequel certains acteurs (représentant des pouvoirs publics, des associations, des usagers ou d'autres groupes présents dans le champ) interprètent et traduisent pour d'autres les concepts et outils de gestion et d'autre part un lieu où les associations sont en contact les unes avec les autres (sous des formes collaboratives ou conflictuelles), s'observent, échangent et imitent leurs pratiques respectives.

La recherche porte donc sur les transformations des comportements économiques et gestionnaires des grandes associations, en montrant que celles-ci s'appuient sur un ensemble de conceptions, plus ou moins explicites, de ce qu'il convient de faire, lorsque l'on dirige une

¹⁴⁷ Powell, W.W., Gammal, D.L. and Simard, C. (2005), « Close encounters: The circulation and Reception of Managerial Practices in the San Francisco Bay Area Nonprofit Community », in Czarniawska, B. and Sevón, G. (eds.), (2005), *Global Ideas. How Ideas, Objects and Practices travel in the Global Economy*, Copenhagen: Liber&Copenhagen Business School Press, p. 233-258

association gestionnaire, pour à la fois garantir la pérennité des activités de l'association (en l'occurrence ici la gestion des équipements pour personnes handicapées), la préservation des missions de l'association et l'association des bénévoles aux prises de décision. L'objectif de notre recherche est d'analyser la multiplicité des voies d'apprentissage de la conduite des associations gestionnaires et les effets de ces processus d'apprentissage sur les structures et les stratégies associatives.

Une démarche comparative par études de cas : intérêts et prolongements

Nous avons choisi d'analyser les processus d'institutionnalisation des conduites gestionnaires dans les associations à partir de l'étude de deux grandes associations. L'ancienneté de ces grandes associations sur le secteur rend ces organisations accessibles à l'analyse socio-historique. Nous avons pu reconstituer sur une période d'une soixantaine d'années, à la fois par le recours aux archives des associations et à des entretiens avec d'anciens dirigeants bénévoles ou salariés, l'évolution des structures et des stratégies des associations ainsi que les justifications, les débats ou les conflits qui ont accompagné certaines décisions. Le choix de grandes associations gestionnaires se justifiait aussi parce que l'on peut supposer (même si nous ne l'avons pas démontré), qu'elles sont en contact avec un grand nombre d'acteurs ou de lieux de circulation et de diffusion des principes et règles relatifs à la gestion des associations et sont également en mesure d'influencer la définition des « bonnes pratiques » gestionnaires. Enfin, on peut également émettre l'hypothèse que les transformations des conduites gestionnaires sont davantage visibles dans ces grandes associations.

La méthode d'enquête par étude de cas singuliers a été préférée à la mise en évidence de relations entre des variables sur un grand nombre de cas censés être « représentatifs » de l'ensemble des associations gestionnaires du secteur du handicap. Les cas ont précisément été choisis pour les possibilités de comparaison qu'ils permettent, à la fois parce qu'ils se ressemblent sous certains aspects (deux associations gestionnaires parmi les plus grandes et les plus anciennement établies sur le secteur) et se distinguent sous d'autres (les caractéristiques sociales des fondateurs, la définition des missions de l'association, les populations de handicap visées, l'ancrage territorial, les rapports entre les bénévoles et les salariés...). La démarche comparative vise à isoler et qualifier des mécanismes spécifiques de relations causales entre les « missions » des associations et les modalités d'introduction et de mise en œuvre de principes d'action gestionnaires, qui tout en étant propres à chaque situation, présentent certaines similarités et régularités. Plus précisément, deux axes d'analyse ont guidé la comparaison des études de cas :

- L'identification et l'appréciation du poids relatif des facteurs de transformations, à partir d'une distinction certes sommaire mais utile analytiquement entre facteurs internes (en particulier la mission originelle de l'association et les rapports de pouvoir entre acteurs dans l'association) et externes (les règles de financement et de régulation mais aussi la position de l'association dans un réseau relationnel composé d'associations et d'autres acteurs du champ comme les pouvoirs publics ou des instances d'observation et de concertation). Le recours aux études de cas permet d'analyser finement la manière dont ces facteurs sont en permanence imbriqués et contribuent le plus souvent à s'entretenir les uns les autres.

- Le contenu des transformations : l'adoption de règles de gestion contribuant à la rationalisation des organisations conduit-elle à une uniformisation ou une indifférenciation des organisations associatives (de leur mode de fonctionnement interne comme de leurs stratégies de développement) ? La comparaison des études de cas met en évidence un double processus de rationalisation organisationnelle et de maintien de différenciations entre organisations dans les modalités et le contenu de cette rationalisation.

Les grands enseignements de la recherche : des processus de rationalisation organisationnelle à la fois convergents et différenciés

La perspective historique et comparative a permis de mettre en évidence des processus de rationalisation organisationnelle présentant des traits communs dans les deux associations étudiées mais également des processus contribuant à maintenir les différenciations entre elles. L'interprétation de ces résultats est centrée sur l'imbrication des effets liés à l'inscription des associations dans un même champ organisationnel et des effets liés aux caractéristiques de chaque organisation (jeux de pouvoir interne, mission originelle, identité des diffuseurs de nouvelles pratiques gestionnaires, position de l'association parmi les opérateurs concurrents).

Le constat de processus de rationalisation convergents

L'analyse comparée de l'évolution des structures et des stratégies des deux associations sur une période de soixante ans met d'abord en évidence, dans les deux cas, d'importantes transformations allant dans le sens d'une rationalisation des conduites gestionnaires :

- Un processus de formalisation, de professionnalisation et de centralisation des fonctions de gestion au sein d'un siège associatif salarié. Les deux associations sont dotées, en fin de période d'un siège salarié d'une vingtaine de personnes, organisé en grandes fonctions spécialisées (direction des affaires financières, direction des ressources humaines, direction générale) et les directeurs généraux des associations sont formés au management, comme leurs plus proches collaborateurs.
- Le recours croissant à des outils ou à des choix de développement visant l'efficacité. La recherche d'efficacité est repérable à la fois dans l'organisation interne (recherche de gains de productivité par des redéploiements de personnels ou le recours à l'externalisation des services logistiques), dans les outils de gestion du patrimoine (création de SCI), dans la recherche de placements financiers efficaces ou encore dans la création de CAT et d'ESAT.
- Le développement de relations de partenariats avec les pouvoirs publics. Ces relations partenariales peuvent se manifester par l'engagement de l'association dans des relations contractuelles avant même que cette procédure soit rendue obligatoire, par la réponse à des projets émanant des financeurs ou des demandes de reprise d'établissements ou d'associations, ou encore par l'abandon des recours administratifs contre les tarifs définis par les autorités publiques. Les dirigeants des deux associations étudiées semblent avoir acquis auprès des représentants locaux des pouvoirs publics une réputation de « bons gestionnaires » qui fait d'eux des interlocuteurs fiables (dans le sens où leur situation financière est saine et leur comportement de gestion relativement prévisible) dans les opérations de restructurations en cours dans le secteur du handicap.

Ces transformations ont des causes communes, qui se déclinent de manière spécifique dans chaque association. On peut en premier lieu invoquer des effets liés à l'appartenance des deux associations à un même champ organisationnel au sein duquel s'institutionnalise progressivement un modèle de conduite gestionnaire des associations. Cette institutionnalisation produit des effets isomorphiques (de convergence des comportements) à la fois d'ordre coercitifs (des textes de loi ou le renforcement des contrôles sur les budgets des établissements influencent les comportements dans les organisations, dans le sens d'un plus grand contrôle des établissements par le centre), d'ordre mimétique (les associations, en contact les unes avec les autres auront tendance à imiter les choix et les comportements de conduite gestionnaire adoptés par les associations les plus influentes dans le champ) et d'ordre normatif (la professionnalisation des fonctions de management véhicule au sein des

associations les savoirs et les pratiques de « bonne gestion » enseignés dans les écoles de formation au management)¹⁴⁸.

Plus généralement, la mise en évidence de ces processus de rationalisation organisationnelle laisse penser que la « bonne conduite » d'une association gestionnaire est devenue un enjeu dans le champ organisationnel : il est attendu des pouvoirs publics et semble intégré par les grandes associations (du moins celles que nous avons étudiées) que la « bonne gestion » est une source importante de légitimité, pouvant conduire à des gratifications financières et politiques. Parmi les questions qui mériteraient d'être davantage investiguées figurent celles de savoir comment sont définies les « bonnes conduites » et qui participe à cette définition et à la formulation de jugements sur ces conduites. Ces questions sont valables à la fois au niveau macro-sociologique (entre les pouvoirs publics et les associations gestionnaires) et au niveau micro-sociologique entre les différents acteurs des organisations.

On peut également se demander quelle place occupe dans le champ cette légitimité « managériale » face à d'autres formes de légitimité (légitimité technique ou légitimité politique des associations). En fonction des « régimes institutionnels » (régulation et financement plus ou moins centralisés, incitations plus ou moins fortes aux regroupements en contexte de resserrement de la contrainte budgétaire), les principes de légitimité à agir comme opérateur (autrement dit à adopter des « comportements qui conviennent » ou des « comportements attendus » en termes de conduite d'association) varient¹⁴⁹. Dans le contexte d'incitation à l'efficacité, à la rationalisation et à la transparence, la légitimité managériale pourrait bien l'emporter sur une légitimité technique (associée à l'expertise dans le domaine de l'accompagnement médico-psycho-éducatif des enfants et adultes handicapés). Dans le secteur hospitalier, Martin Ruef et Richard Scott ont montré que la légitimité managériale est plus facile à obtenir pour les établissements généralistes et de grande taille. Une telle analyse pourrait être développée à propos des associations gestionnaires du handicap. Les deux associations étudiées sont reconnues par les autres acteurs locaux du secteur comme ayant des capacités à bien gérer (en témoigne le fait que les pouvoirs publics leur confient la gestion d'associations ou d'établissements en difficultés). Cette légitimité managériale a-t-elle été acquise contre une légitimité plus technique ? Quelles sont les parts respectives de ces formes de légitimité dans l'orientation des décisions en interne et en externe (décision de développement prise par les dirigeants, décisions d'agrément ou de financement prises par les pouvoirs publics en faveur de l'association) ? Le développement de dispositifs d'évaluation voire de certification dans le secteur du handicap est censé articuler précisément légitimité technique et managériale. L'usage que les associations gestionnaires font de ces outils, à la fois comme des signaux permettant d'afficher une « qualité » et comme outil de management interne est à ce titre un fructueux objet de recherche dans les années à venir. On peut ici faire l'hypothèse que l'introduction de ces dispositifs a priori normalisateurs et unificateurs autorisent des stratégies de différenciation et le maintien des spécificités organisationnelles, ce qui a été montré par ailleurs dans le secteur industriel¹⁵⁰.

À côté des effets de champ, jouent également des effets propres aux organisations et néanmoins communs à chacune des deux associations étudiées. Les processus de rationalisation organisationnelle sont dans les deux cas conduits par des acteurs spécifiques, qui participent à l'interprétation et à la mise en œuvre des principes mentionnés plus haut.

¹⁴⁸ DiMaggio P.J., Powell W.W., (1983), « The Iron Cage revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field », *American Sociological Review*, 48, 147-160.

¹⁴⁹ Ruef M., Scott R. A., (1998), « Multidimensional Model of Organizational Legitimacy : Hospital Survival in changing Institutional Environments », *Administrative Science Quarterly*, 43, 877-904.

¹⁵⁰ Segrestin D., (1997), « L'entreprise à l'épreuve des normes de marché. Les paradoxes des nouveaux standards de gestion dans l'industrie », *Revue française de sociologie*, 1997, 38, 553-585

Dans les deux associations il est possible d'identifier l'équivalent des « *organization builders* » analysés par Alfred Chandler dans les grandes entreprises américaines¹⁵¹. Ces acteurs (les binômes dirigeants salariés d'OVE à partir des années soixante et le groupe des « parents-patrons » à l'Adapei à partir de la fin des années soixante-dix) sont dotés de ressources spécifiques : des réseaux avec des acteurs extérieurs qui leur permettent d'accéder à des sources d'information et à des ressources économiques ou cognitives que n'ont pas les autres acteurs de l'organisation et des compétences en « gestion » sur des domaines d'expertise spécifiques (comptabilité) ou sur des pratiques de « management des hommes » (autorité naturelle, capacité d'animation et de conviction...). Ces acteurs se trouvent en position, à l'occasion de mouvements dans les rapports de pouvoir internes à l'association, d'introduire des règles de bonne conduite de l'association et de convaincre de leur légitimité et de leur efficacité auprès des autres acteurs internes de l'organisation. Enfin, leur action auprès des autres acteurs est rendue possible et efficace (dans le sens où elle exerce une influence sur leurs comportements) par leur proximité avec l'éthos originel de l'association. Les membres des binômes dirigeants salariés de l'OVE, au-delà de leurs qualités propres sont tous d'anciens instituteurs ou directeurs d'école, pour certains ouvertement engagés à gauche, comme l'étaient les Résistants qui ont créé l'association. De leurs côtés, les parents-patrons bénévoles qui dirigent l'Adapei dans les années quatre-vingt partagent avec les membres du conseil d'administration l'expérience d'un enfant handicapé mental et leur combat pour lui trouver des solutions d'accompagnement éducatif, de soins ou d'insertion professionnelle. L'action des *organization builders* n'est donc pas isolée de l'éthos associatif, leur proximité avec cet éthos est même une condition de leur réussite. Cette proximité est l'un des éléments permettant de rendre compte du maintien des effets de différenciation entre les deux associations.

L'entretien des effets de différenciations entre associations

Le mouvement de rationalisation organisationnelle que nous venons de décrire ne conduit pas à une convergence complète des organisations, qui continuent à se différencier de la même manière qu'elles se différenciaient déjà à leur origine.

Ce mouvement opère d'abord à des rythmes et selon une intensité différents pour chaque association. L'organisation administrative d'OVE apparaît centralisée dès ses origines, en lien avec l'organisation de l'Education Nationale en académies, à laquelle s'ajoute une direction régionale, intégrée à l'académie de Lyon, qui deviendra le siège associatif de l'association. Le projet pédagogique total est formalisé par les membres du conseil d'administration, qui se posent en experts des questions éducatives pour les enfants « en marge » du système scolaire et le modèle est ensuite censé se décliner dans les différents centres gérés par l'association. L'Adapei est au contraire, jusque dans les années quatre-vingt-dix marquée par l'organisation territoriale décentralisée de ses débuts, lorsque l'association se faisait le relais des revendications locales de parents en manque de « places » pour leurs enfants handicapés. Le processus de centralisation des prises de décision et des modes de contrôle s'inscrit donc dans la continuité de l'organisation à OVE tandis qu'il opère plus lentement à l'Adapei. Il en est de même pour la formalisation des pratiques de management davantage poussée à OVE qu'à l'Adapei. Ainsi, des procédures de gestion comptable sont introduites à OVE dès les années cinquante et aujourd'hui des « procédures qualité » couvrant l'ensemble du processus de prise

¹⁵¹ Chandler A. D., (2003), *Strategy and Structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise*, Beardbooks.

en charge des usagers sont recensées dans un « manuel de procédures », ce qui n'est pas le cas à l'Adapei.

Par ailleurs, les structures organisationnelles telles qu'elles sont définies aujourd'hui diffèrent sensiblement. Le contraste le plus important concerne l'autonomie des directeurs d'établissements dans leur gestion au quotidien comme dans les initiatives qu'ils peuvent prendre en termes de développement de projets pour leurs établissements. Cette autonomie est plus forte pour les directeurs de l'Adapei que pour ceux d'OVE (ce qui est en lien avec la remarque précédente sur le degré de centralisation de l'organisation). De plus, la spécialisation des fonctions de gestion au siège associatif est plus poussée dans le cas d'OVE, qui dispose d'un responsable du système d'information et d'une direction qualité, divisions qui n'existent pas à l'Adapei.

Comme nous l'avons vu plus haut, les *organization builders* ne sont pas situés dans les mêmes lieux associatifs : les instances dirigeantes bénévoles pour l'Adapei et le siège salarié pour OVE. Cette divergence est liée aux rapports très différents qu'entretiennent dans chaque association la direction générale et le Conseil d'administration (et plus généralement les instances dirigeantes salariées et bénévoles) et à la stabilité dans le temps de ces rapports différenciés. À l'Adapei, la représentation parentale et ses instances de décision (l'assemblée générale, le conseil d'administration, le bureau) ont un rôle décisif et reconnu dans la définition du contenu des orientations stratégiques. Le directeur général, appuyé sur les services spécialisés du siège salarié développe des stratégies pour influencer les décisions prises dans les instances parentales, qui préservent les apparences d'une séparation entre les pouvoirs et compétences des instances bénévoles et ceux des instances salariées. Dans le cas d'OVE, les relations sont plus fluides et perméables. Le bureau de l'association a même été réactivé ces dernières années de manière à appuyer, conforter mais aussi parfois amender les décisions prises par le directeur général. Le recours à l'expertise bénévole dans les domaines de l'économie et de la gestion y est beaucoup plus explicite qu'à l'Adapei. Aujourd'hui, les bénévoles du bureau et du Conseil d'administration d'OVE sont associés aux prises de décisions car ils apportent une expertise technique, notamment dans les domaines financiers ou de gestion du patrimoine, tandis que ceux de l'Adapei sont avant tout des parents.

S'agissant des stratégies de développement, l'Adapei s'est lancée dès la fin des années soixante dans la création d'un premier CAT tandis qu'OVE s'est ouverte au public adulte dans les années les plus récentes. Ce point de distinction illustre l'engagement de l'Adapei dans une stratégie de filière pédagogico-productive, qui fournit des « solutions » aux enfants accueillis dans ses établissements en fonction de leur avancée en âge tandis qu'OVE adopte plutôt une stratégie de diversification des services destinés uniquement aux enfants, en fonction des spécificités de leur situation (déficience sensorielle, déficience intellectuelle légère, troubles du comportement...).

Le maintien de ces éléments de différenciation des associations, à la fois du point de vue de leurs structures et du point de vue de leurs stratégies de développement peut relever de certains effets de champ. Le poids de l'expertise technique et des règles éthiques des professionnels de l'éducation spécialisée comme la participation plus ou moins directe (via d'autres organisations comme les fédérations nationales ou les syndicats employeurs) des représentants des « grandes » associations à la définition des textes de loi et des règles de « régulation » et de financement des établissements et services agissent comme des filtres pour interpréter, cadrer, fixer des contours à l'introduction de conduites gestionnaires dans les associations. Ces « limites légitimes » à la rationalisation organisationnelles impliquent notamment que soient respectées les « missions » des associations à la fois dans ce qu'elles ont en commun (missions d'intérêt général exercée par un acteur privé associatif) et dans ce qu'elles ont de spécifiques (les missions définies par les fondateurs des associations). En d'autres termes la « bonne conduite » associative suppose la préservation d'un lien avec les

principes, valeurs et objectifs que s'est fixée l'association lors de sa création. Ces effets de champ, si nous avons pu les percevoir de manière intuitive au cours de la recherche sont cependant difficiles à étayer empiriquement de façon rigoureuse.

La position de l'association dans le champ organisationnel (sa légitimité en termes de nombre d'établissement gérés mais aussi en termes de réputation sur la qualité des accompagnements offerts ou sur la qualité de sa gestion) ainsi que les réseaux relationnels dans lesquels cette position lui permet de s'inscrire paraissent également susceptibles de renforcer les spécificités de chaque association. Ils permettent aux représentants de l'association de « peser » dans des négociations au niveau local ou national sur l'octroi de financements ou d'autorisation et fournissent un accès à des informations, des ressources humaines, financières ou matérielles spécifiques à chaque association. Le « réseau » politique, social et idéologique d'OVE est ainsi un réseau plutôt national et administratif (les hauts fonctionnaires exerçant des fonctions « techniques » dans les Ministères de la santé ou de l'Education nationale ou aujourd'hui les « agences » comme l'ANAP) tandis que celui de l'Adapei est plutôt un réseau local, économique et politique (élus locaux, municipaux ou départementaux et dans une moindre mesure administration locale de la santé, réseau de chefs d'entreprise) auquel se superposent (sans nécessairement se croiser) les liens avec les associations parentales.

Ces effets de champ ou de réseau opèrent de manière indissociable et se trouvent imbriqués à des facteurs internes aux organisations pour conduire à mettre en œuvre de manière différenciée les principes et les pratiques de gestion. Les rapports de pouvoir entre les groupes au sein des associations, notamment entre dirigeants bénévoles et salariés et entre les acteurs du siège associatif et les directeurs des établissements expliquent ainsi à la fois l'adoption de certaines pratiques gestionnaires et les spécificités de cette adoption dans chaque association. Effets de champ et rapports de pouvoir internes sont étroitement articulés puisque d'une part, la légitimité à agir dans le domaine de la gestion est en partie conférée aux acteurs par l'institutionnalisation des principes et règles de conduite gestionnaires et d'autre part, le réseau dont peuvent se prévaloir certains acteurs à l'extérieur de l'organisation leur fournit des ressources d'action (légitimité mais aussi savoirs et information) pour intervenir et s'imposer dans les jeux de pouvoir internes.

Ainsi, la création des Commissions départementales d'éducation spécialisée (CDES) en 1975 a une influence, dans les deux associations sur l'introduction de nouvelles façons de conduire l'association, mais ses effets entretiennent les différences plus qu'elles n'uniformisent les organisations. Rappelons que la CDES est une commission indépendante des associations, chargée d'orienter les usagers dans les établissements pouvant les accueillir dans le département. Ce faisant, la CDES vient remettre en cause les pratiques antérieures d'orientation à partir soit de l'expertise des médecins et des instituteurs (OVE), soit des besoins exprimés localement par les parents de l'association (Adapei). Dans les deux cas, la création de la CDES conduit certains acteurs à agir sur la « demande » ou les « besoins » par d'autres moyens (à s'assurer de l'adéquation entre les caractéristiques des usagers orientés vers les établissements et les ressources disponibles dans ces établissements). À l'Adapei, la création de la CDES est l'occasion saisie par le groupe des « parents-patrons » pour discréditer l'organisation territoriale qui accorde à leurs yeux un pouvoir trop important aux parents « adhérents » de la périphérie. L'alliance qu'ils nouent avec les directeurs d'établissement contre les parents locaux permet de disposer de marges de manœuvre sur les flux d'entrée et de sorties des établissements (mutations internes des usagers entre établissements) tandis que la stratégie de développement de filières pédagogico-productives, permettant aux usagers de rester dans l'association ne trouve plus guère d'opposants. Dans le cas d'OVE, l'engagement de la direction générale dans une stratégie de « normalisation » de l'association au sein du secteur du handicap (contre le maintien de l'ancrage à l'Education

Nationale) se trouve conforté par la création des CDES, qui remet en cause le rôle d'orientation « naturel » exercé jusque-là par l'Éducation Nationale. L'alliance entre la direction générale et les directeurs en vue de reconvertir les établissements pour les préparer à accueillir les usagers orientés par la CDES marginalise le conseil d'administration, qui ne dispose plus des réseaux politiques efficaces pour conduire ces changements.

La rationalisation organisationnelle n'est pas une dynamique homogène et surplombante qui conduirait à une uniformisation des structures et des stratégies des associations gestionnaires. La diversité de ses manifestations, que nous avons pu repérer à travers les deux études de cas montre plutôt que cette rationalisation est en grande partie aussi le fait des acteurs des organisations (du moins certains d'entre eux) qui interprètent, redéfinissent, expérimentent et diffusent des règles de comportement relatifs à la gestion de l'association. **Autrement dit, « fait gestionnaire » et « fait associatif », loin d'être séparés sont indissociables, tant analytiquement (c'est ce qui rend complexe la tâche de l'observateur) qu'empiriquement (c'est ce qui rend compte de la diversité des modalités d'introduction et de déploiement des conduites gestionnaires dans les associations).**

Retours sur quelques débats théoriques

Les enseignements tirés de l'analyse comparée des deux études de cas permettent d'alimenter plusieurs débats théoriques : les premiers autour des spécificités des associations par rapport à d'autres formes d'organisation politique et économique ; les seconds autour de la nature et de l'efficacité des règles et outils de gestion et enfin les débats sur les capacités d'action des acteurs face aux processus d'institutionnalisation de « règles de conduite ».

Les spécificités des associations et leurs vertus de régulation sociale

Certains travaux sociologiques sur les associations les présentent comme des organisations qui seraient parvenues jusqu'à récemment à se préserver contre toute forme de rationalisation gestionnaire et marchande, grâce en particulier à leurs capacités de régulation sociale et d'intégration identitaire¹⁵².

Les analyses précédentes montrent plutôt que les préoccupations de gestion et de concurrence n'ont pas fait irruption dans les associations gestionnaires du secteur du handicap depuis une dizaine d'années. Si l'on s'en tient au rapport qu'entretiennent les associations à la concurrence, l'analyse historique et concomitante des transformations des structures et des stratégies des organisations a mis en évidence que les dirigeants des associations ont toujours intégré dans leurs raisonnements et dans leurs prises de décision des préoccupations relatives à la concurrence. Pour les uns (les pionniers d'OVE), il s'agit d'offrir un « modèle » de prise en charge pédagogique concurrent à celui proposé par les œuvres confessionnelles et les associations parentales, pour les autres il s'agit de défendre la cause de la déficience intellectuelle par rapport à d'autres causes sociales en vue d'obtenir des financements (les premiers parents de l'Adapei). Par la suite, l'engagement dans un projet de développement s'accompagne d'une analyse des besoins qui prend en compte la présence d'autres associations (plus ou moins « alliées ») ou d'autres projets. On peut ainsi faire l'hypothèse de l'existence de règles locales, une « culture locale » de la concurrence entre associations. Chacun connaît, même approximativement, à partir de divers signaux plus ou moins objectifs

¹⁵² En particulier les travaux de JL Laville, Laville J-L., (2005), *Sociologie des services, Entre marché et solidarité*, Toulouse : Eres et Laville J-L., Sainsaulieu R., (1997), *Sociologie de l'association*, Paris : Desclée de Brouwer, 1997.

et fiables le portefeuille d'activités des autres associations (la spécialisation sur telle population, l'implantation dans telle zone géographique ou la diversité des services offerts), de même qu'il a une idée de la réputation des autres associations en termes de « bonne gestion » ou de qualité d'accompagnement.

Par ailleurs, il y a autant de conflits et de luttes dans les associations que dans d'autres organisations, l'absence de l'enjeu du partage du profit ne fait pas des associations uniquement des lieux de régulation et de construction d'identités collectives. Les enjeux de pouvoir ont été abondamment illustrés dans les deux cas étudiés (qui décide entre les parents du centre et les parents de la périphérie ? quelle place donner à l'Inspection d'Académie dans les prises de décision de l'association ? Comment s'assurer que les directeurs d'établissements soutiendront les projets portés par les bénévoles ? ...). Cela n'empêche pas un certain attachement des salariés comme des bénévoles à chacune des associations et à des modalités de régulation collectives qui leur sont propres (des séminaires de réflexions avec les directeurs, les assemblées générales de parents). Mais ces vecteurs d'identification ne sont pas spécifiques aux associations et l'on peut en trouver trace également dans les entreprises.

Ces remarques ne signifient pas pour autant que la période récente n'apporte pas de transformations spécifiques, notamment en termes de professionnalisation et de formalisation des fonctions de gestion et en termes de stratégies de regroupements sous la forme de fusions et reprises d'activités. Les discours entrepreneuriaux paraissent plus clairement affichés, même dire assumés voire revendiqués de la part des pouvoirs publics comme des associations. Mais ces transformations ne surviennent pas en terrain vierge, elles sont informées, interprétées à partir des pratiques existantes, de nouvelles règles de conduites, de sorte que les processus de rationalisation organisationnelle s'insèrent et sont même « cadrés » par les pratiques de gestion antérieures et ne conduisent pas à uniformiser les associations.

L'efficacité des règles et des outils de gestion

Les résultats de la recherche permettent également de revenir sur l'idée que les règles de gestion, par leur visée d'objectivité et d'universalité s'imposeraient « telles quelles » aux acteurs et aux organisations. Elles forment un ensemble cohérent, rationnel, impersonnel qui porterait en lui-même les principes de leur efficacité et aurait le pouvoir de contraindre les comportements.

La comparaison des deux associations étudiées montre que si les associations se transforment dans le sens d'une professionnalisation et d'une formalisation des fonctions de gestion, de la recherche d'efficacité et de partenariat avec les pouvoirs publics, ces transformations ne conduisent à homogénéiser ni les stratégies, ni les structures, ni enfin les comportements des acteurs individuels dans les organisations. L'adoption et l'efficacité (dans le sens de leur capacité à influencer sur les comportements) des règles et outils de gestion sont très circonstanciées et sont conditionnées par l'existence de leviers d'apprentissages, plus ou moins présents selon les époques et les configurations singulières des organisations (présence d'*organization builders* en position favorable dans les rapports de pouvoir au sein des organisations notamment, dispositifs réglementaire de sanction ou d'incitation, état général des savoirs et des pratiques gestionnaires dans l'organisation...). Ces conditions d'apprentissage jouent plus ou moins selon les périodes et selon le type de règle ou d'outil de gestion concerné.

Ces considérations conduisent à poursuivre les analyses engagées par les chercheurs de sciences sociales sur la nature des outils de gestion, qui mettent en évidence leur plasticité et

tentent d'identifier les conditions de leur efficacité¹⁵³ (mesurée par exemple, en termes de conséquences de l'introduction de certaines pratiques comme la comptabilité analytique, le contrôle de gestion, une GRH centralisée sur le contenu du travail des directeurs d'établissements). Notre recherche ne nous a pas pour l'instant fourni suffisamment d'éléments empiriques permettant d'alimenter une discussion étayée sur ces questions.

Ressources et capacités d'action des acteurs dans les champs organisationnels

Les enseignements issus de la recherche invitent également à mobiliser avec prudence les hypothèses néo-institutionnalistes. Poussés à l'extrême, ces hypothèses peuvent conduire à représenter la société comme une série de faces à faces à face entre les institutions et les individus, à l'issue desquels ces derniers se plient aux règles, croyances et principes d'action dominants dans le champ organisationnel. On ignore d'où viennent ces règles et comment elles parviennent à s'imposer, sauf à dire qu'elles s'imposent parce qu'elles sont légitimes, ce qui s'apparente à un raisonnement tautologique¹⁵⁴.

Dans ces débats théoriques sur les capacités d'action des acteurs face aux institutions (les règles, croyances, principes « légitimes » dans un champ organisationnel), certains auteurs, contre une version trop « dure » du néo-institutionnalisme, mettent en avant la pertinence d'une analyse du niveau organisationnel. Ainsi, dans sa critique de l'ouvrage de R. Scott. *Institutions and Organizations : Theory and Research*. Thousand Oaks : Sage Publication, 1995, Paul Hirsch regrette l'absence de prise en compte du niveau organisationnel pour saisir les phénomènes institutionnels : « *With the effective abandonment of social contract built on shared values, norms, socialization, intentionality, affect, obligations, and more generally, an awareness or concern with the consequences of one's actions, it remains a mystery how people and organizations handle the unexpected, the non-routine, the conflicts whose resolution would otherwise be guided by the provision of an internalized set of moral or ethical values and norms* »¹⁵⁵. L'organisation apparaît comme le niveau pertinent d'analyse des processus d'apprentissage car il permet d'articuler des effets « macro-sociologiques » (la circulation des idées, des principes d'action, des croyances à travers les discours officiels sur les politiques publiques, les discours d'experts, les formations au management) et des effets micro-sociologiques repérables au niveau des prises de décisions dans les circonstances singulières de l'organisation (caractéristiques sociales des *organization builders*, évolution des rapports de pouvoir internes, « missions » ou vocation des organisations...). La prise en compte de la manière dont les « règles » se définissent et finissent par exister dans les organisations concrètes (et non dans un « espace » institutionnel sommes toutes très virtuel) permet ainsi de comprendre que les principes, croyances ne s'imposent pas aux individus sans résistance, conflits, tensions, débats, compromis ou aménagements.

Les normes, règles, idées, savoirs de gestion, doivent plutôt être saisies non comme des principes implacables de comportements, mais plutôt comme des opportunités dont se saisissent les acteurs pour agir sur elles, en fonction de leurs capacités et de leurs ressources propres (leurs caractéristiques socio-professionnelles, leur parcours personnel et professionnel), de leur position dans les jeux de pouvoir au sein de l'association, de leur réseau interne et externe à l'association ou des anticipations qu'ils font sur les réactions des

¹⁵³ Par exemple Hatchuel A., Weil B., (1992), *L'expert et le système : gestion des savoirs et métamorphoses des acteurs dans l'entreprise industrielle*. Paris : Economica. et Moisdon J.C., (dir.), (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*. Paris : Seli Arslan.

¹⁵⁴ C'est l'une des critiques récurrentes adressée à certains courants du néo-institutionnalisme, Cf François P. (dir.), (2011), *Vie et mort des institutions marchandes*. Paris : Presses de Sciences-Po.

¹⁵⁵ Hirsch, P.M., (1997), *Sociology without social structure : neoinstitutional Theory meets Brave New World*. *American Journal of Sociology*, 102 (6), p. 1720.

autres acteurs face aux nouvelles règles. C'est précisément la manière dont s'imbriquent les effets de champ et les effets organisationnels qui devient au cœur de l'analyse.

Les pistes pour un programme de recherche

Cette recherche par étude de cas sur les processus de rationalisation organisationnelle que connaissent les grandes associations gestionnaires permet de dresser quelques lignes directrices pour des recherches futures en ce domaine.

Un premier axe de recherche pourrait porter sur un point aveugle de notre recherche, pourtant essentiel pour analyser « l'efficacité » des règles de conduites gestionnaires dans les associations. Ayant concentré nos investigations sur les dirigeants associatifs, salariés et bénévoles et sur les directeurs d'établissements, nous ne sommes pas en mesure d'apprécier les effets des transformations des structures et des stratégies que nous avons constatées, sur le contenu et l'organisation du travail auprès des usagers des établissements. Deux ensembles de questions restent ainsi en suspens à l'issue de cette recherche : quels sont les effets de la formalisation et de la professionnalisation des fonctions de gestion ou des principes de recherche d'efficacité sur le contenu des pratiques d'accompagnement des usagers ? Ces effets conduisent-ils à une homogénéisation des pratiques d'accompagnement ou maintiennent-ils d'éventuelles différences dans les modes de prise en charge entre les associations ?

Un second axe de recherche viserait à l'analyse des phénomènes d'isomorphisme institutionnel à l'échelle du secteur du handicap dans son ensemble. Nous avons analysé, par études de cas, les transformations des conduites de deux associations et mis en évidence à la fois des phénomènes d'isomorphisme et des phénomènes de maintien des différenciations entre associations. Les phénomènes d'isomorphisme s'appréhendent le plus souvent dans la littérature à partir d'analyses quantitatives sur les organisations d'un champ organisationnel. Ainsi, sur notre sujet, W. Powell et ses collègues ont construit des indicateurs de professionnalisation des fonctions managériales, qu'ils ont mis en relation avec des indicateurs de « rationalisation organisationnelle » (existence d'une planification stratégique, recours aux audits financiers indépendants et à des consultants, existence d'un système d'information pour l'évaluation des programmes...). Cette analyse montre une corrélation entre la professionnalisation des fonctions managériales et ces indicateurs et entérine ainsi l'importance d'un phénomène d'isomorphisme normatif (effet des normes et savoirs portés par les acteurs formés au management)¹⁵⁶. Il serait nécessaire, pour conduire des études de ce type, aux enjeux théoriques et empiriques d'importance de constituer une base de données, si possible longitudinale, sur un grand nombre d'associations.

La mise en évidence dans les deux associations étudiées, de stratégies de construction des relations concurrentielles constitue un point de départ stimulant pour un troisième axe de recherche. Les préoccupations de concurrence entre associations gestionnaires (concurrence pour faire valoir sa cause par rapport à d'autres causes, concurrence pour l'obtention de financement de places dans un contexte de contrainte budgétaire de plus en plus serré) sont présentes très tôt parmi les dirigeants associatifs (bénévoles comme salariés) que nous avons rencontrés). Ces premiers constats soulèvent plusieurs questions : Quelles sont les relations de

¹⁵⁶ Hwang H., Powell W. W., (2009), The rationalization of Charity : The influences of Professionalism in the Nonprofit Sector. *Administrative Science Quarterly*, 54, p.268-298

concurrence entre opérateurs dans un secteur non lucratif ? Comment fonctionne la concurrence quand elle ne se fait ni par les prix ni par la qualité ?

Ces questions comportent des enjeux théoriques puisqu'elles conduisent à analyser les formes de la concurrence (au-delà même du secteur non lucratif), leur émergence et leur pérennité ou leur transformation dans le temps. Elles sont également porteuses d'enjeux empiriques dans un contexte de réforme des règles de financement et d'autorisation des nouveaux services dans le secteur du handicap avec l'introduction d'une procédure explicite de mise en concurrence des opérateurs, la procédure d'appels à projets (AAP). Cette nouvelle « règle » soulève à son tour plusieurs questions : sur quoi va « jouer la concurrence » (le prix, la qualité des services... mais aussi la réputation, le statut, la taille ou encore la légitimité à « bien gérer ») ? À qui va profiter cette « mise en concurrence » : les plus gros opérateurs du secteur, les plus anciens ? Autrement dit, quels seront les effets de ce dispositif de mise en concurrence sur la structure de l'offre de services pour personnes handicapées ? La « mise en concurrence » des opérateurs ne signifie pas nécessairement que l'offre sera plus également répartie entre les offreurs (la mise en concurrence n'est pas synonyme de « partage équitable du marché »). Certes, ces questions ne pourront être résolues qu'a posteriori, d'ici quelques années. Cependant on peut supposer que les configurations de relations concurrentielles entre opérateurs aujourd'hui auront un effet sur les relations de concurrence de demain.

Deux hypothèses pourraient guider les travaux de recherche sur les configurations de concurrence dans le secteur du handicap. La première porterait sur la nature de la concurrence dans le secteur, dont on peut penser qu'elle s'apparente à une concurrence monopolistique et à une économie de niches plutôt qu'à la concurrence par les prix entre des services « standards » telle qu'elle est modélisée par l'économie néoclassique. L'analyse systématique des portefeuilles d'activités gérés par les associations permettrait d'identifier des stratégies de diversification et/ou de spécialisation, chaque association développant une combinaison singulière de types d'établissements, de type de population accueillie, de zone géographique couverte... La construction de cette configuration concurrentielle pourrait s'expliquer en recourant au modèle d'analyse du « marché des producteurs » proposé par Harrison White, selon lequel les producteurs déploient des stratégies d'observation mutuelle qui leur servent à identifier les « niches » dans lesquelles ils vont pouvoir s'implanter¹⁵⁷.

La seconde hypothèse serait que les configurations de relations concurrentielles entre associations sont relativement stables dans le temps. Un opérateur « dominant » en termes de nombre de places et d'établissements gérés à une période donnée a de grandes chances de conserver sa position dominante à la période suivante. Cette stabilité s'explique par les stratégies déployées par les opérateurs associatifs dominants pour conserver la maîtrise de leurs relations concurrentielles, stratégies illustrées dans nos études de cas¹⁵⁸. Les associations peuvent ainsi placer des représentants dans des instances intermédiaires (les réunions de travail initiés par les pouvoirs publics, syndicats employeurs, CREAL...) ou observer les stratégies des autres par le biais de participations croisées. Une analyse des réseaux de relations entre associations et entre celles-ci et les instances de décision, d'observation ou d'expertise au niveau local ou national viendrait alimenter les discussions autour de ces hypothèses. L'analyse plus systématique des systèmes locaux de participations croisées que nous avons constatés dans le cas des deux associations (surtout pour l'Adapei) mériterait ainsi d'être systématisée à l'ensemble des associations gérant des équipements sur un même

¹⁵⁷ White, H.C., (1981), « Where do markets come from? », *The American Journal of Sociology*, 87, 517-547.

¹⁵⁸ Fligstein, N., (2001), *The Architecture of Markets. An Economic Sociology of 21st Century Capitalist Societies*, Princeton : Princeton University Press.

département. Ce réseau serait ensuite mis en lien avec les positions occupées par les associations dans l'offre départementale. On peut en effet supposer que les réseaux permettent à certains opérateurs de préserver leurs positions sous formes d'alliances ou d'ententes et à d'autres de prendre position sur certaines activités en ayant accès à des informations ou à des ressources nouvelles¹⁵⁹. Il serait ainsi particulièrement intéressant d'analyser les points d'intersection entre les réseaux de différentes grandes associations, occupant des positions importantes. Les réseaux sont-ils étanches les uns aux autres ? Certains acteurs jouent-ils des rôles de « ponts » entre réseaux¹⁶⁰ ? Chaque réseau est-il associé à des stratégies associatives (appréciées au regard de la diversité de services offerts en termes de d'établissements, de public accueilli, de zone géographique desservie) ? Autrement dit les réseaux sont-ils associés à des publics particuliers, des techniques de prises en charge, des types d'établissements ?

Le recours à la constitution de bases de données quantitatives (analyse des portefeuilles d'activité et des positions concurrentielles et cartographie de réseaux de relations entre organisations) est indispensable pour poursuivre cette piste de recherche, dans laquelle nous nous engageons à l'issue du présent rapport¹⁶¹.

¹⁵⁹ Sur l'intérêt des analyses de réseaux et notamment des participations croisées pour comprendre la construction des configurations de concurrences et leurs effets, on peut se reporter, par exemple, à Mizruchi M., (1996), « What do interlock do ? An Analysis, Critique and Assessment of Research on Interlocking Deirectorates », *Annual Review of Sociology*, 22, p. 271-298 ; Granovetter M., (1985), Economic action and social structure : The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91 (3), 481-510 ; Uzzi B., (1996), « The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations : the network effect », *American Sociological Review*, 61, p. 674-698.

¹⁶⁰ Burt R., (1992), *Structural holes. The Social structure of Competition*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.

¹⁶¹ C'est en effet l'objectif d'un nouveau projet de recherche sur lequel travaillent les membres de l'équipe de recherche du présent rapport. Ce projet, intitulé « Les restructurations du médico-social : une approche morphologique et longitudinale des marchés locaux du handicap en région Rhône-Alpes (1950-2009) » est financé par la CNSA-Mire dans le cadre de son programme plan 2010-2012.

Bibliographie

- Barman E., (2002), « Asserting Difference : The Strategic Response of Nonprofit Organizations to Competition », *Social Forces*, 1191-1222.
- Barral C., Paterson F., Sticker H-J., Chauvière M., (2000), *L'institution du handicap, le rôle des associations*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Beckert, J., (1999), « Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change. The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations », *Organization Studies*, 20, 777-799.
- Ben-Ner, A., Hoomissen, T.V., (1991) « Nonprofit Organizations in The Mixed Economy. A Demand and Supply Analysis », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, 519-549.
- Bertaux R., Hirlet P. (et al.), (2006), *L'encadrement intermédiaire dans les champs sanitaire et social – Un métier en construction*, Paris : Seli Arslan.
- Bezes P., (2005) « Le modèle de l'Etat stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47 (4).
- Boltanski L., Chiapello E., (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris : Nrf essais, Gallimard.
- Boltanski L., Thévenot L., (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris : Nrf essais, Gallimard.
- Bory A., (2009), « Le monde des affaires à la tête du secteur non lucratif américain ? Un regard sociologique », *Entreprises et histoire*, n°56, p. 117-130.
- Boussard V., (2008). *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*, Paris : Belin.
- Brodiez A., (2009), « Gérer sa croissance : le cas des associations de solidarité et humanitaires depuis les années 1940 », *Entreprises et histoire*, n°56, 73-84.
- Burt R., (1992), *Structural holes. The Social structure of Competition*. Cambridge : Harvard University Press.
- Chandler A. D., (2003), *Strategy and Structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise*, Beardbooks.
- Chasse, J.D., (1995), « Nonprofit Organizations and the Institutional Approach », *Journal of Economic Issues*, XXIX, 525-533.
- Chauvière M., (2007), *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris : La découverte.
- Chauvière M., (2009), *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy –suivi de L'efficace des années 40*, Paris : L'Harmattan.
- Chazel F., (1997), « La Place de la fonction dans l'explication : la part d'innovation de l'argument durkheimien », in CUIN C-H. (dir.), *Durkheim d'un siècle à l'autre : lectures actuelles des « Règles de la méthode sociologique »*, Paris : PUF.
- Chopart J-N., (dir.), (2000), *Les mutations du travail social. Dynamique d'un champ professionnel*, Paris : Dunod.

- Cochoy F., Dubuisson-Quellier S., (2000), « Les professionnels du marché : vers une sociologie du travail marchand », *Sociologie du travail*, 42, 3, 359-368.
- Colliot-Thelene C., (2001), *Etudes Weberiennes. Rationalité, histoire, droit*, Paris : PUF, 2001.
- Czarniawska B., Sevón G. (dir.), (2005), *Global Ideas. How Ideas, Objects and Practices travel in the Global Economy*, Liber&Copenhagen Business School Press.
- DiMaggio P., Powell W., (1991), « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational field », in DiMaggio P., Powell W., *The new Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago : The university of Chicago Press.
- DiMaggio P., Powell W., (1991), *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago : The university of Chicago Press.
- Djelic ML., Zarlowski P., (2005), « Entreprises et gouvernance en France : perspectives historiques et évolutions récentes », *Sociologie du travail*, 47, 451-469.
- Dobbin F., (2005), « Comparative and Historical Approaches to Economic Sociology », in Smelser N.J., Swedberg R., (dir.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton – New York. Princeton University Press, 26-49.
- Dobbin F., Dowd T., (1997), « How Policy shapes Competition : Early Railroad Foundings in Massachusetts », *Administrative Science Quarterly*, (42) : 501-529.
- Enjolras B., (1996), « Associations et isomorphisme institutionnel », *Revue internationale de l'économie sociale*, 261, 68-76
- Epstein R., (2005), « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*.
- Fligstein N., (1985), « The Spread of the Multidivisional Form among large firms, 1919-1979 », *American Sociological Review*, 50, 377-391.
- Fligstein N., (1990), *The transformation of Corporate Control*. Cambridge : Harvard University Press.
- Fligstein, N., (2001), *The Architecture of Markets. An Economic Sociology of 21st Century Capitalist Societies*, Princeton : Princeton University Press.
- François P., (2008), *Sociologie des marchés*, Paris : Armand Colin.
- François P., (dir.), (2011), *Vie et mort des institutions marchandes*, Paris : Presses de Sciences-po.
- Friedberg E., (1988), *L'analyse sociologique des organisations*, Cahier 28. Nouvelle édition revue et augmentée, avec une préface « Les deux dérives de l'analyse stratégique des organisations ».
- Friedberg E., (1992), « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue Française de Sociologie*, 33, 4, 531-557.
- Friedberg E., (1997), *Le Pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris : Seuil.
- Galaskiewicz J., (1985), « Professional networks and the institutionnalization of a single mindset », *American Sociological Review*, 50 (5), 639-658
- Galaskiewicz J., Burt R., (1991), « Interorganization contagion in Corporate Philanthropy », *Administrative Science Quarterly*, 36, 88-105.

- Geletkanycz M. A. et Hambrick D.C., (1997), « The external Ties of top executives : Implications for strategic choice and performance », *Administrative Science Quarterly*, 42, 654-681.
- Granovetter M., (1985), « Economic action and social structure : The problem of embeddedness », *American Journal of Sociology*, 91 (3), 481-510
- Grossein J.-P., (1996) « Présentation », in Weber M., *Sociologie des religions*, Paris : Gallimard.
- Grossein J.-P., (1996), « Introduction », in Weber M., *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris : Tel Gallimard.
- Hatchuel A., Weil B., (1992), *L'expert et le système : gestion des savoirs et métamorphoses des acteurs dans l'entreprise industrielle*, Paris : Economica
- Hatchuel A., (1995), « Les marchés à prescripteurs », in Jacob A., Vérin H., *L'inscription sociale du marché*, Paris : L'Harmattan.
- Hély M., (2004), « Les différentes formes d'entreprises associatives », *Sociologies pratiques*, 9, 27-51.
- Hély M., (2009), *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris : PUF.
- Hirsch, P.M., (1997) Sociology without social structure : neoinstitutional Theory meets Brave New World. *American Journal of Sociology*, 102 (6), 1702-1723.
- Hoareau C., Laville J-L., (2008), *La gouvernance des associations, Economie, sociologie, gestion*, Paris : Eres.
- Hoggett P., (1996), « New modes of Control in the public service », *Public administration*, 74 (1).
- Kermoal F., (1995), « La convention collective nationale du travail pour l'enfance et l'adolescence inadaptées : philosophie et naissance d'une spécificité professionnelle », *Sauvegarde de l'enfance*, n°4.
- Laville J-L., (2005), *Sociologie des services, Entre marché et solidarité*, Paris : Eres.
- Laville J-L., (2009), *Services aux personnes : le rôle des associations*, in Steiner P., Vatin F., (dir.), *Traité de Sociologie économique*, Paris : Quadrige, PUF.
- Laville J-L., Sainsaulieu R., (1997), *Sociologie de l'association*, Desclée de Brouwer.
- Lawrence T., Suddaby R., Leca B. (2009). *Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organisations*, Cambridge : Ambridge University Press.
- Lefebvre P., (2003), *L'invention de la grande entreprise (France, fin XVIIIème – début XXème siècle)*, Paris : PUF.
- Maguire S., Hardy C., Lawrence T., (2004). « Institutional entrepreneurship in emerging fields : HIV/Aids treatment advocacy in Canada », *Academy of Management Journal*, 47, 657-679
- Marchal E., (1992), « L'entreprise associative, entre calcul économique et désintéressement », *Revue française de sociologie*, 365-390.
- Mizruchi M.S., (1996), « What do interlocks do ? An Analysis, critique and assessment of Research on interlocking directorates », *Annual Review of Sociology*, 22, 271-298.

Moisdon J-C., (dir.), (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Paris : Seli Arslan.

Muel F., (1975), « L'école obligatoire et l'invention de l'enfance anormale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1, p. 60-74.

Muel-Dreyfus F., (1980), « L'initiative privée. Le « terrain » de l'éducation spécialisée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 32, 15-49

Nee V., (2005), « The new institutionalisms in Economics and Sociology », in Smelser N.J., Swedberg R. (Eds). *Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press/Russel Sage Foundation.

Palmer D. A., Devereaux J.P., Zhou X., (1993), « Late adoption of the Muldidivisional Form by large US Corporations : institutional, policital and economic accounts », *Administrative Science Quarterly*, 38, 100-131.

Passeron J-C., Revel J., (dir.), (2005), *Penser par cas*, Paris : Éditions de l'EHESS.

Pinell P., Zafiroopoulos M., « La médicalisation de l'échec scolaire. De la pédopsychiatrie à la psychanalyse infantile », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1978, 24, 23-49

Pollitt C., (1990), *Managerialism and the Public Services. The anglo-american Experience*, London : Blackwell.

Powell W., Hwang H., (2009), « The Rationalization of Charity : The Influences of Professionalism in the Nonprofit Sector », *Administrative Science Quarterly*, 54, 268-298

Powell W., Steinberg R., (2006), *The Nonprofit Sector : A research Handbook*, Second Edition, New Haven : Yale University Press.

Powell, W.W., Gammal, D.L. and Simard, C. (2005), « Close encounters: The circulation and Reception of Managerial Practices in the San Francisco Bay Area Nonprofit Community », in Czarniawska, B. and Sevon, G. (eds.), (2005), *Global Ideas. How Ideas, Objecs and Practices travel in the Global Economy*, Copenhagen: Liber&Copenhagen Business School Press.

Robelet M., Piovesan D., Claveranne J-P., Jaubert G., (2009), « Secteur du handicap : les métamorphoses d'une gestion associative », *Entreprises et histoire*, 56, 85-97.

Roca J., (1992), *De la ségrégation à l'intégration*, Publications du CTNERHI.

Roca J., (2004), « La structuration du champ de l'enfance et de l'adolescence inadaptées et handicapées depuis 1943 : l'exemple de Marseille », *Le mouvement social*, 209, 25-51.

Roy W.G., (1983), « The unfolding of the interlocking directorate structure of the United states », *American Sociological Review*, 48, 248-257

Roy W.G., (1997), *Socializing Capital : the Rise of the Large Industrial Corporation in America*, Princeton : Princeton University Press.

Ruef M., Scott R. A., (1998), « Multidimensional Model of Organizational Legitimacy : Hospital Survival in changing Institutional Environments », *Administrative Science Quarterly*, 43, 877-904.

Rugo A., (1988), « Les conventions collectives dans le sanitaire et le social », *Revue d'économie sociale*, n°XV.

Scott, R.W., Meyers, J.W., (1994) *Institutional environments and Orgnizations*, Thousand Oaks : Sage.

Scott, W.R., (2008), « Lords of the Dance : Professionals as Institutional Agents », *Organization Studies*, 29, 219-238.

Segrestin D., (1987), « L'entrée de l'entreprise en société. Introduction à une problématique de la modernisation des rapports sociaux », *Revue française de science politique*, 4, 461-477.

Segrestin D., (1997), « L'entreprise à l'épreuve des normes de marché. Les paradoxes des nouveaux standards de gestion dans l'industrie », *Revue française de sociologie*, 1997, 38, 553-585

Simmel G., (1999), *Sociologie, étude des formes de la socialisation*, Paris : P.U.F.

Smelser N.J., Swedberg R. (dir), (2005), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton – New York : Princeton University Press.

Steiner P., Vatin F. (dir), (2009), *Traité de Sociologie économique*, Paris : PUF.

Suchman M.C., (1995), « Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches », *Academy of Management Review*, 20, 571-610.

Tchernonog V., (2007), *Le paysage associatif français. Mesures et évolutions 2007*, Paris : Editions Dalloz.

Testanière J., (1971), « Review de *Pédagogie progressiste, Éducation traditionnelle et éducation nouvelle* », *Revue Française de Sociologie*, 13, 2.

Trompette P., (2008), *Le marché des défunts*, Paris : Presses de Sciences Po.

Tuckman H.P., (1998). « Competition, commercialization and the evolution of nonprofit organizational structures », *Journal of Policy Analysis and Management*, 17 (2), 175-194

Uzzi B., (1996), « The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations : the network effect », *American Sociological Review*, 61, 674-698.

Vérin H. (2003), « Les figures de l'entrepreneur : histoire et typologie » in Laufer R., Hatchuel A., *Le Libéralisme, l'innovation et la question des limites*, L'harmattan, 17-48.

Vérin H., (1982), *Entrepreneurs, entreprise, histoire d'une idée*, Paris : PUF.

Weber M., (1996), *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Tel, Paris : Gallimard.

Weber M., (2003), *Sociologie des religions*, nrf, Paris : Gallimard.

White H.C., (1981), « Where do Markets Come From ? », *American Journal of Sociology*, 87, 3, 517-548.

Zafiroopoulos M., (1981), *Les arriérés : de l'asile à l'usine*, Paris : Payot.

Rapports et revues sur le handicap et l'inadaptation :

ADAPEI, (1998), *La quête de la dignité pour les personnes handicapées mentales. De l'ALPERI à l'ADAPEI*, Lyon, ADAPEI du Rhône.

Bloch-Lainé F., (1967), *Étude du problème général de l'inadaptation des personnes handicapées*. Rapport au Premier Ministre. Paris : La documentation française.

Bur Y., (2008), *Rapport d'information déposé par la commission des affaires culturelles familiales et sociales en conclusion des travaux de la mission sur les agences régionales de santé*, p. 65.

Domenach J.-M., (1965), « L'enfance handicapée », *Esprit*, n°11.

FEGAPEI - Fédération nationale des associations gestionnaires au service des personnes handicapées-, (2007), *Guide des dirigeants associatifs élus du secteur social et médico-social. Rôles, obligations, responsabilités*.

Gateaux-Mennecier J., (2001), *La débilité légère, une construction idéologique*, Editions du CNRS.

Hardy J-P., (2006), « Dirigeance des associations gestionnaires dans le secteur sociale et médico-social : un enjeu majeur pour l'exercice de nos métiers », *Revue des IASS*, n°50, mai 2006

Hardy J-P., (2006), *Financement et tarification des établissements sociaux et médico-sociaux*. Paris : Dunod.

IGAS, (1983), *La politique sociale et les associations*.

Langlais J-L. (2008), *Pour un partenariat renouvelé entre l'Etat et les associations*. Rapport à Madame la Ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Lenoir R., (1974), *Les exclus : un français sur dix*, collection points actuels, Seuil.

Morange P., (2008), *Rapport d'information, déposé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. En conclusion des travaux de la mission sur la gouvernance et le financement des structures associatives*, 191 p.

Petit J. (dir.), (1966), « Les enfants et les adolescents inadaptés et l'Education Nationale », *Cahiers de pédagogie moderne*, n°32

Raymond M., Noury D., (1997), *Enquête relative aux frais de siège des associations gestionnaires d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux*. Rapport pour l'IGAS.

UNAPEI, (1990), *30 ans pour la dignité des personnes handicapées et de leurs familles*, Histoires de l'Unapei, « Tome1 : 1960/1990... ».

UNIOPSS, (2003), *L'ambition associative – Guide pour interroger nos pratiques*. Paris : Editions UNIOPSS.

Annexe 1.
Modalités d'exploitation du fichier FINESS

Annexe 2.
Matériaux et exploitation des données des études de cas

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

Le fichier de base est issu d'une requête adressée de la DREES sur les données FINESS pour les **établissements** du secteur du handicap sur la France entière. Cela correspond donc à une extraction portant sur les « catégories » suivantes de Finess :

- catégorie 4100 : établissements et services pour l'enfance et la jeunesse handicapée,
- catégorie 4300 : établissements et services pour adultes handicaps,
- catégorie 4501 : établissements de l'aide sociale à l'enfance,
- catégorie 4601 : établissements pour adultes et familles en difficulté.

L'inclusion des catégories 4501 et 4601 se justifie par le fait que de nombreuses associations historiquement centrées sur le handicap se sont progressivement diversifiées dans la dernière décennie et ont donc créé et/ou intégré des établissements de ces deux catégories.

L'extraction de données a porté sur l'ensemble des statuts : à but non lucratif, public et commercial qui ont pu ensuite être isolés chacun séparément.

Trois années ont été visées : 1997, 2001 et 2006, année où les enquêtes ES ont été menées et pour lesquelles, sur l'avis de la DREES, la fiabilité et l'exhaustivité des données est plus forte.

Trois fichiers ont été recueillis pour chaque année selon l'architecture du répertoire FINESS : un fichier activité, un fichier établissement et un fichier entité juridique gestionnaire chacun composé des variables suivantes.

Figure 1. Les variables de base extraites des fichiers FINESS.

Fichier équipement	Fichier établissement	Fichier entité juridique
N° FINESS étab	N° FINESS étab	N° FINESS entité juridique
N° Discipline d'équipement	N° SIRET étab	N° SIREN entité
Libellé discipline	Date ouverture	Code psotal
N° activité	Date autorisation	code département
Libellé activité	Raison sociale	code commune
N° clientèle	Code postal	Code statut
Libellé clientèle	Code département	libellé du statut
Capacité en nb places	Code commune	
	N° catégorie	
	Libellé catégorie	
	Discipline tarifaire	
	N° FINESS entité juridique	

Annexe 2. Matériaux et exploitation des données des études de cas

Le cœur de cette recherche consiste à rendre compte de la manière dont se transforment les associations. Notre point de vue consiste à bâtir une approche socio-historique de la genèse de comportements économiques et gestionnaires relatifs à la conduite des associations en s'intéressant notamment à l'évolution des pratiques de contrôle de ces organisations. Les études de cas, au cœur de notre recherche, ont été réalisées à partir de deux types de matériaux : des archives et des entretiens. Nous décrivons ici les caractéristiques de ces matériaux et fournissons quelques indications sur la manière dont ils ont été exploités.

Le corpus d'archives

Le matériau documentaire repose sur deux corpus d'archives récoltés aux sièges respectifs des deux associations. Nous avons passé en revue environ 5000 pages d'archives et nous avons choisi de centrer notre prise de notes principalement sur les procès verbaux des conseils d'administration, de bureaux et d'assemblées générales. Ces procès verbaux nous ont permis de questionner la nature des relations entre les dirigeants bénévoles et les dirigeants salariés, de comprendre les positionnements stratégiques des associations mais aussi d'analyser leurs structures organisationnelles.

Le volume du nombre d'archives est corrélé aux processus de professionnalisation du siège et de formalisation de la gestion. On trouve donc davantage de documents historiques à l'OVE car elle est dès sa création est une organisation professionnalisée. À l'Adapei, la conservation systématique des archives s'est développée qu'à partir des années 1970.

Les archives de l'Adapei du Rhône

Le corpus d'archives de l'Adapei du Rhône est composé de deux grands types de documents. Il y a dans un premier temps, des documents hétéroclites relatifs à la première période de l'association (1948 – 1960, voir tableau 1). Ces documents étaient rassemblés dans un même carton et ont servi à la préparation d'événements commémoratifs comme le 50^{ième} anniversaire de l'association. L'écriture de la première partie de la monographie s'appuie principalement sur l'analyse des « bulletins de liaison » de l'association. Ils avaient pour objectif de relater aux adhérents des informations sur les actions de l'association. Ces bulletins nous donnent moins des informations sur la manière dont se structurent les relations au sein du conseil d'administration que des informations sur les priorités associatives pendant cette période non-gestionnaire.

En plus de ce premier lot d'archives, nous avons mobilisé deux documents de secondes mains. Un livre produit par l'association à l'occasion du cinquantenaire de l'association qui retrace les étapes de création de l'Adapei du Rhône de 1948 à 1963¹⁶² ainsi qu'un livre de 224 pages réalisé par l'Unapei¹⁶³ en 1990 à l'occasion de trentième anniversaire¹⁶⁴. Ces documents nous ont permis de récolter un certain nombre de faits et de témoignages des acteurs-clefs de

¹⁶² Adapei, *La quête de la dignité pour les personnes handicapées mentales. De l'Alperi à l'Adapei*

¹⁶³ L'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei pour son ancien nom Union Nationale des Associations de parents d'enfants inadaptés) est la première fédération d'associations de représentation et de défense des intérêts des personnes handicapées mentales et leurs familles.

¹⁶⁴ Unapei, *30 ans pour la dignité des personnes handicapées mentales et de leurs familles* », Histoire de l'Unapei, tome 1 : 1960/1990.

cette époque et de combler la pauvreté des archives associatives avant les années 1970. Ces documents indigènes sont aussi l'occasion d'analyser le discours et les représentations que les acteurs associatifs produisent sur eux-mêmes ainsi que de comprendre comment ils se racontent leur propre histoire.

Ces deux ouvrages se caractérisent par une lecture de l'histoire associative très personnalisée autour de la figure emblématique « des premiers parents ». L'origine de la motivation militante est présentée comme une réaction au choc que constitue la naissance d'un enfant handicapé et au dénouement lié à l'absence ou à l'inadéquation des rares structures existantes. Ils constituent simultanément un moyen de récolter des faits mais aussi de recueillir l'interprétation de l'agencement qu'en font les acteurs. La seconde remarque que l'on peut faire sur ce premier lot d'archives est qu'il est restreint à la période originelle et non gestionnaire de l'association. Ce lot est relativement succinct par rapport au volume de documents relatifs aux années ultérieures. En somme, la rupture que constitue, à partir de 1963, l'entrée en gestion de l'association se retrouve dans la composition du corpus d'archives qui s'enrichit considérablement à partir de cette date. L'histoire écrite par l'association cherche à entériner sa « mémoire collective » en mobilisant les témoignages des grands acteurs de la période non-gestionnaire et occulte les périodes ultérieures. Ce mode de reconstruction historique participe à construire ce premier moment comme un mythe dans lequel les militants d'aujourd'hui peuvent se projeter.

Tableau 1 : La « boîte historique » de l'Adapei	
<i>Années</i>	<i>Nature du documents</i>
1949 à 1954	Photocopies des bulletins de liaison de n°1 à n°14 (mars 1949 à novembre 1954)
1958 à 1962	Bulletins n° 23, 24, 26, 30, 37
1963	Brochure « <i>les ateliers Denis Cordelier (1960 – 1990), du petit CAT au grand ensemble</i> » avec texte de la revue <i>Recherche</i> du Dr Maurice Beaujard, <i>Le travail handicapé et l'adulte débile mental profond</i> , numéro spécial enfance inadaptée (1963)
1970	Brochure sur l'opération brioches (1970)
1978	Lettre de Georges Bowau, administrateur (mars 1978)
1982	Bulletin n°113 (1982), Lettre de Perret-Gayet au président de l'adapei suite au bulletin 113 (1982), Lettre de Monsieur Avet à Perret-Gayet (sans date)
1990	Brochure historique réalisée pour les 30 ans de l'Unapei reprenant le témoignage des fondateurs des premières associations parentales (130 pages + manuscrit de Perret-Gayet - 1990), Lettre monsieur Galli à Perret-Gayet (1990), Lettre du Dr Jacqueson à Perret-Gayet (débat sur la fondation Adapei), Curriculum Vitae de Perret-Gayet,
1992	Lettre de monsieur Baron, président de l'Alged et administrateur de l'Ove (1992)
1998	Lettre de Perret-Gayet à JM (président) à propos « <i>des motifs de la création de l'association</i> » (1998), « <i>Chronologie des colonies de vacances</i> », monsieur Valette, administrateur (1998),
Sans date précise	Lettre du Dr Kohler à monsieur Valette sur la création d'établissement et du CAT Denis cordonnier, Deux lettres de Louis Jaffrin sur création CAT cordelier, Document d'une dizaine de pages sur histoire l'Adapei du Rhône de M. Valette (administrateur), Document « <i>les associations de parents d'enfants inadaptés</i> » rédigé par Perret-Gayet (reader digest's)

Le second lot d'archives est constitué des procès verbaux des conseils d'administration de l'association (voir tableau 2). Ces procès verbaux sont éparses durant les années 1960 et

1970, ils ne deviennent exhaustifs qu'à partir de la fin des années 1970. La mise en archive des documents associatifs coïncide avec le processus de formalisation de la gestion de l'association. Des années 1980 à aujourd'hui la longueur des procès-verbaux ne cesse de croître et ont caractère plus technique.

Tableau 2 : liste des conseils d'administration de l'Adapei du Rhône		
<i>Années</i>	<i>Comptes-rendus de CA</i>	<i>Commentaires</i>
1969	24 mars 1969, 18 juin 1969	Année incomplète
1971	23 mars 1971, 15 décembre 1971, avril 1972	Année incomplète
1972	novembre 1972	Année incomplète
1973	janvier 1973	Année incomplète
1974	18 novembre 1974	Année incomplète
1975	10 février 1975, 26 mai 1975, 26 mai 1975, 13 novembre 1975	4 réunions
1976	18 mars 1976, 15 avril 1976, 15 juin 1976, octobre 1976, 13 décembre 1976	5 réunions
1977	4 janvier 1977 extraordinaire, 28 février 1977, 27 avril 1977, 7 novembre 1977	4 réunions document sur la création d'un Comité permanent
1978	23 janvier 1978, 23 mars 1978, 26 avril 1978, 16 octobre 1978	4 réunions
1979	2 avril 1979, 7 mai 1979, Nouveau bureau après AG d'avril 1979, CA 18 juin 1979, 11 octobre 1979, octobre 1979	6 réunions Liste des présidents de conseils de maison (ancien conseil d'institut)
1980	17 janvier 1980, 21 avril 1980, juin 1980, octobre 1980	4 réunions
1981	février 1981, mai 1981, juin 1981, juillet 1981, novembre 1981	5 réunions
1982	10 février 1982, mai 1982, juin 1982, juillet 82, septembre 82, novembre 1982	6 réunions
1983	janvier 1983, avril 1983, 2 juin 1983, juillet 1983, septembre 1983, novembre 1983	6 réunions
1984	janvier 1984, avril 1984, 26 mai 1984, octobre 1984	4 réunions
1985	janvier 1985, mai 1985, 1 juin 1985, 12 juin 1985, 4 juillet 1985, octobre 1985	6 réunions
1986	janvier 1986, avril 1986, mai 1986, juin 1986, 3 juillet 1986, octobre 1986	6 réunions
1987	29 janvier 1987, 12 mars 1987, 6 mai 1987, 25 juin 1987 - discours du président à l'AG de 1987, 15 octobre 1987	5 réunions Courrier du secrétaire général (R. Gauthier) au directeur CPAM Villefranche sur Saône le 16 octobre 1987

1988	7 janvier 1988, 21 avril 1988, 23 juin 1988, 27 septembre 1988	4 réunions
1989	19 janvier 1989, Documents sur les Projets Janvier 89, mai 1989, 25 mai 1989, 7 juin 89, 19 octobre 1989	5 réunions Plusieurs courriers relatifs à la représentation des associations, mutuelles et caisses d'assurance maladie entre 1985 et 1989 (CPAM Villefranche, Mutuelle des PTT, CPAM de Lyon, Mutuelle nationale militaire)
1990	11 janvier 1990, 8 février 1990 - CA extraordinaire, avril 1990, mai 1990, juin 1990, 4 octobre 1990, 14 novembre 1990	7 réunions
1991	17 janvier 1991, 4 avril 1991, 30 mai 1991, 13 juin 1991, 24 octobre 1991	5 réunions
1992	30 janvier 1992, 14 mai 1992, 4 juin 1992, 18 juin 1992, 22 octobre 1992, 30 novembre 1992,	6 réunions
1993	28 janvier 1993, 6 mai 1993, 27 mai 1993, 10 juin 1993, 4 novembre 1993	5 réunions
1994	3 février 1994, 19 mai 1994, 2 juin 1994, 16 juin 1994, 12 juillet 1994, 13 septembre 1994 - CA extraordinaire , 17 novembre 1994	7 réunions
1995	9 février 1995, 30 mars 1995, avril 1995, 18 mai 1995, 1 juin 95, 8 juin 1995, 10 octobre 1995, 23 novembre 1995	8 réunions
1996	15 février 1996, 9 mai 1996, 23 mai 1996, 6 juin 1996, 13 mars 1996, septembre 1996, octobre 1996 - CA extraordinaire	7 réunions
1997	12 mars 1997, 25 mars 1997 - CA extraordinaire, 14 mai 1997 ("Spécial bilan"), 28 mai 1997, 11 juin 1997, 16 septembre 1997 - CA extraordinaire, 30 octobre 1997, 10 décembre 1997	8 réunions
1998	25 février 1998, 29 avril 98, 13 mai 1998, 10 juin 98, 16 septembre 1998, 3 novembre 98, CA extraordinaire 98, 16 décembre 98	8 réunions
1999	2 mars 1999, 13 avril 1999 - CA extraordinaire (étude du projet de statuts et du règlement général), 27 avril 1999, 11 mai 1999, 26 octobre 1999, 7 décembre 1999	6 réunions
2000	3 février 2000, 11 avril 2000, 11 mai 2000, 5 juin 2000, 7 juin 2000, 26 septembre 2000, 6 novembre 2000, 12 décembre 2000	8 réunions
2001	30 janvier 2001, 18 avril 2001, 9 mai 2001, 12 juin 2001, 16 octobre 2001, 11 décembre 2001	6 réunions
2002	26 février 2002, avril 2002, mai 2002, 13 Juin 2002, décembre 2002	5 réunions

2003	18 février 2003, 15 avril 2003	
-------------	--------------------------------	--

Pour compléter ce corpus nous avons aussi eu accès à des archives personnelles d'anciens salariés de l'association parmi elles se trouvaient :

- Trois captations d'événements de l'association : une assemblée générale de l'association de juin 2000 ; l'hommage préparé par les directeurs d'établissements au départ du président M. et la fête des 40 ans AGIHB (association affiliée à l'Adapei) en 2008. Nous avons visionné ces captations avec deux ex-salariés de l'association auxquels nous avons fait commenter les images et les propos tenus lors des allocutions.
- Compte-rendu d'une réunion de directeurs portant sur « l'évolution des demandes d'entrées et admissions dans les OMP et IMPro pour débilés profonds » (29 mai 1974).
- Bulletin n°28 de l'ANDESI¹⁶⁵ portant sur la « fonction de direction » et sur « le rôle et l'avenir des associations » (28 novembre 1978)
- Compte-rendu du colloque organisé par la DAP¹⁶⁶ à Grenoble les 22, 23, 24 janvier 1981
- Brochures à l'attention des délégués familiaux (2004)

Les archives de l'œuvre des villages d'enfants

Les archives de OVE sont classées en trois catégories. On trouve les comptes-rendus des conseils d'administration, de bureaux et d'assemblées générales. Les documents rassemblés lors des préparations d'anniversaires ou de commémorations étaient rangés à part. Le reste des archives n'était pas classé notamment les correspondances ou des documents personnels des membres de la direction générale ou du conseil d'administration (certains documents n'étaient pas datés mais il était possible d'en déceler l'origine par recoupement et déduction).

La masse la plus importantes de documents sont les procès-verbaux de CA, d'AG et de bureaux. Ils sont archivés par ordre chronologique dans les bureaux mêmes du siège de l'association (Tableaux 3 et 4). Les tableaux ci-dessous répertorient la liste des comptes rendus de bureau et de conseils d'administration sur lesquels nous avons pris des notes. Les autres comptes-rendus de bureau ont été consultés sans être utilisés en tant que tels car ils fournissaient des informations redondantes avec les procès verbaux des conseils d'administration déjà pris en notes.

Tableau 3 : Liste des réunions de bureau de l'OVE	
<i>Années</i>	<i>Date de la réunion de bureau</i>
1945	1 octobre 1945,
1956	10 octobre 1956, 14 novembre 1956,
1957	2 février 1957, 15 mai 1957, 5 juillet 1957, 7 décembre 1957,
1958	3 mars 1958,
1959	5 octobre 1959
1960	26 septembre 1960, 5 décembre 1960
1961	9 janvier 1961
1962	5 novembre 1962

¹⁶⁵ Association Nationale des Directeurs d'Etablissements et Services pour Inadaptés

¹⁶⁶ Association pour le Développement des Associations de Progrès dont le président était Francois Bloch-lainé

1964	15 décembre 1964
1965	13 octobre 1965, 10 novembre 1965,
1966	9 février 1966, 20 avril 1966,
1967	janvier 1967, 12 avril 1967, 8 mars 1967 10 mai 1967, 11 octobre 1967 (Rapport sur le fonctionnement de la maison de Bollene (Vaucluse))
1968	28 février 1968, 8 mai 1968, 25 septembre 1968, 13 novembre 1968, 11 décembre 1968,
1969	janvier 1969, 12 février 1969, 16 avril 1969, 21 mai 1969, 8 octobre 1969, 12 novembre 1969,
1970	Rapport d'activité du bureau, 1 janvier 30 avril 1970
1993	11 janvier 1993, 8 février 1993, 5 avril 1993, 10 mai 1993, 14 juin 1993, 6 septembre 1993, 11 octobre 1993, 8 novembre 1993,
1994	10 janvier 1994, 14 février 1994, 14 mars 1994, 11 avril 1994, 13 juin 1994, 10 octobre 1994, 14 novembre 1994, 14 décembre 1994,
1995	9 janvier 1995, 13 février 1995, 13 mars 1995, 3 avril 1995, 10 mai 1995, 6 juin 1995, 12 juin 1995, 21 juin 1995, 11 septembre 1995, 9 octobre 1995, 13 novembre 1995, 13 décembre 1995,
1996	bureau restreint 15 janvier 1996, 12 mars 1996, Bureau restreint 9 avril 1996, 7 mai 1996, Bureau restreint 19 juin 1996, Bureau restreint 16 septembre 1996, 14 octobre 1996, 6 novembre 1996, 11 décembre 1996,
1997	13 janvier 1997, 10 février 1997, 10 mars 1997, 7 avril 1997, 14 mai 1997, 9 juin 1997, 8 septembre 1997, 12 novembre 1997, 8 décembre 1997,
1998	12 janvier 1998, 5 février 1998, 9 mars 1998, 20 avril 1998, 13 mai 1998, 17 juin 1998, 14 septembre 1998, 12 octobre 1998, 9 novembre 1998, 14 décembre 1998,
1999	11 janvier 1999, 8 février 1999, 8 mars 1999, 6 avril 1999, 10 mai 1999, 14 juin 1999, 13 septembre 1999, 11 octobre 1999, 8 novembre 1999, 13 décembre 1999,
2000	10 janvier 2000, 14 février 2000, 13 mars 2000, 10 avril 2000, 15 mai 2000, 19 juin 2000, 18 septembre 2000, 9 octobre 2000, 13 novembre 2000, 13 décembre 2000,
2001	8 janvier 2001, 19 février 2001, 12 mars 2001, 17 avril 2001, 14 mai 2001, juin 2001, 10 septembre 2001, 13 novembre 2001, 11 décembre 2001,
2002	8 janvier 2002, 5 février 2002, 12 mars 2002, 9 avril 2002, 15 mai 2002, 11 décembre 2002,

Tableau 4 : Listes des CA et AG de l'OVE

Années	<i>Dates des conseils d'administration et des assemblées générales</i>
1945	CA 20 aout 1945,
1949	CA 7 avril 1949, Assemblée générale 7 mai 1949, CA 9 avril 1949, CA 22 juin 1949,
1950	CA 29 janvier 1950, CA 19 avril 1950, Assemblée générale du 21 mai 1950, Rapport médical du Dr Jeune, CA 22 juin 1950,
1951	CA 8 mars 1951, AG 30 juin 1951,
1952	CA 8 mai 1952, AG 8 juin 1952, CA 21 mai 1953,
1953	CA 14 Juin 1953, CA 14 juin 1953, CA 16 novembre 1953,
1954	CA 13 mai 1954,
1955	CA 9 juin 1955, CA 9 juin 1955, AG 26 juin 1955, CA 28 juin 1955, Rapport moral de 1955

1957	CA 20 juin 1957, Rapport moral 1957, AG 6 juillet 1957, CA 7 septembre 1957, Compte-rendu d'activité 1957, Extraits du rapport de fonctionnement des CMP présenté par Milliex,
1958	CA 26 avril 1958, AG mai 1958
1959	CA mai 1959, l'AG 13 juin 1959, Rapport moral et compte financier présentés à l'AG 1959,
1960	CA 7 mai 1960, l'AG mai 1960, Rapport Moral présenté à l'AG 28 mai 1960,
1961	Rapport d'activité du CA 13 mai 1961, CA 26 mai 1962 – résumé du rapport d'activité, AG 27 mai 1961
1962	AG 30 juin 1962.
1963	CA 25 mai 1963, l'AG 15 juin 1963 rapport moral, CA décembre 1963,
1964	CA 13 juin 1964, Résumé du rapport moral 13 juin 1964, AG 27 juin 1964,
1965	CA 12 juin 1965, Assemblée Générale 11 décembre 1965, Résumé du rapport moral présenté en AG le 11 décembre 1965, Document de monsieur Pégand (diplômé d'études supérieures de doctorat en droit, ancien inspecteur de l'enregistrement conseil juridique et fiscal), Notes relatives à la réunion des directeurs du 30 novembre 1965,
1966	CA 12 mars 1966, Compte-rendu de la commission médico-pédagogique janvier 1966, Assemblée Générale mai 1966,
1967	CA 18 mars 1967
1968	AG 13 janvier 1968, Commission médico-pédagogique janvier 68, Commission médico-pédagogique 16 janvier sur la reconversion d'Autran, Réunion de détermination du choix des sections professionnelles pour Biviers, Procès verbal de la réunion avec les délégués du personnel juillet 1968, Procès verbal de la réunion des directeurs 10 juillet 68, CA novembre 1968.
1969	Compte rendu de la commission médico-pédagogique 3 mars 1969, CA 15 mars 1969, CA 13 décembre 1969,
1970	CA 12 avril 1970, CA 14 novembre 1970
1971	CA 13 mars 1971, CA 11 décembre 1971,
1972	CA 6 mai 1972, CA 10 avril 1972, CA 11 décembre 1972,
1973	CA 9 avril 1973, CA 7 décembre 1973,
1974	CA 19 avril 1974, CA décembre 1974
1975	CA 23 avril 1975, CA 16 décembre 1975,
1976	CA 24 avril 1976, CA 2 octobre 1976, CA 16 décembre 1976,
1977	CA 4 mai 1977, CA 26 novembre 1977,
1978	CA 17 mai 1978,
1979	CA 22 janvier 1979, CA 9 mai 1979, CA 10 décembre 1979,
1980	CA 22 mai 1980, CA du 17 décembre 1980,
1981	CA 13 mai 1981, CA 14 décembre 1981,
1982	CA 24 mai 1982, CA 13 décembre 1982,
1983	CA 16 mars 1983, CA 19 mai 1983, CA 12 décembre 1983,
1984	CA 14 mai 1984, CA 12 décembre 1984,
1985	CA 22 mai 1985, CA 18 décembre 1985,
1986	CA 14 mai 1986, CA 17 décembre 1986,

1987	CA 13 mai 1987, CA 9 décembre 1987,
1988	CA 18 mai 1988, CA 14 décembre 1988,
1989	CA 17 mai 1989, CA 13 décembre 1989,
1990	CA 19 mai 1990, CA 5 décembre 1990,
1991	CA 25 mai 1991, CA 11 décembre 1991,
1992	CA 20 mai 1992, CA 16 décembre 1992,
2003	CA 16 avril 2003, CA 15 octobre 2003,
2004	CA 21 avril 2004, CA 20 octobre 2004,
2005	CA 13 avril 2005, CA 19 octobre 2005,
2006	CA 12 avril 2006, CA 30 octobre 2006,
2007	CA 18 avril 2007, CA 12 décembre 2007,
2008	CA 16 avril 2008, CA 22 octobre 2008

Le tableau 5 présente une liste chronologique de l'ensemble des archives non classés.

Tableau 5 : archives non classés de l'OVE	
Années	Nature du document
1944	Lettre Romanet à l'inspecteur d'académie (3 décembre 1944), Lettre de l'inspecteur d'académie au directeur Mégève (30 novembre 1944), Lettre de l'inspecteur d'académie à un instituteur (4 décembre 44), Deux lettres du directeur administratif des Villages d'enfants de Megève à l'inspecteur d'académie du Rhône (13 décembre 1944 et 18 décembre 1944), Lettre du ministre Education Nationale à l'inspecteur d'académie du Rhône (23 décembre 1944), Document de Boulogne : ove et écoles de plein air, sous le haut patronage Y. Farge, Godart (8 décembre 1945), Lettre de Lonjaret au ministre de l'Education Nationale (20 décembre 1944), Bons d'approvisionnement en faveur du commissariat de la république (décembre 1944), Lettre de Romanet à Lonjaret (10 décembre 44), Note manuscrite de Romanet à Lonjaret (sans date), Lettre manuscrite de Matagrín et Lonjaret (sans date), Lettre de Lonjaret sur l'organisation des villages et sur le système de détachement des instituteurs (31 octobre 1944), Organigramme des villages d'enfants pendant la période commissariat de la république (pas de date), Instructions déterminant les règles d'administration et de comptabilité des villages d'enfants créés par le commissariat de la république (1er novembre 1944),
1945	Note de service de l'inspection académique (25 janvier 1945), Lettre inspecteur académie à monsieur Romanet, Crespín et Grenot, Document de Lonjaret à Romanet (sans date), Note de Lonjaret suite à un rapport de monsieur Romanet (sans date), Note de Lonjaret à une chef de centre (sans date), Lettre de M. Crepin directeur administratif du Village d'enfants de Megève - haute Savoie à Lonjaret (2 février 1945), Note de service de Lonjaret (19 janvier 1945), Procès verbale de bureau (9 juillet 1945), Lettre de Lonjaret à M. Negre secrétaire général du comité général du tourisme (25 avril 1945), Lettre du ministre de la santé Prigent au président de l'ove. Demandant de normaliser le financement et l'organisation de l'œuvre (1 janvier 1945), Compte-Rendu du conseil d'administration. Licenciement de deux directeurs présents en séance (15 octobre 1945),
1946	Lettre de Farge, commissaire de la République Rhône-Alpes et président de l'ove, au ministre de la population (24 janvier 46), Lettre de Lonjaret à l'entraide française (7 mai 46), Exposé par Mme Rougerie – institutrice à Megève sur le rôle du chef de centre au VE, sur les instructions concernant le personnel et sur les instructions relatifs à la comptabilité (5 avril 1946), Rapport de l'IA 20 avril 1946, Lettre du Président de l'OVE et écoles de plein air à M. le ministre de la santé écrite par Lonjaret, (5 pages - 3 mai 1946), Village des enfants Megève, « nouveau plan comptable applicable à dater du 1 ^{er} janvier 1946, Instructions sur le nouveau « compte financier ». (pas de date), Copie du « plan d'instruction » rédigé par l'économe Guy Yver : défini les rôles des directeur et de l'économe en matière de comptabilité (pas de date), Lettre de madame Méty, député à l'assemblée nationale constituante Rapportant les réponses du ministre pour une subvention demandée par l'œuvre. 2 pages - 3 avril 1946), Lettre du président de l'œuvre au ministre de la population (2 pages - mars 1946), Lettre du président de l'œuvre au ministre de la population (2 pages - 24 janvier 1946), lettre du secrétaire général de l'OVE à monsieur Prigent, ministre de la santé publique (4 pages - 7 mai 1946)
1947	Lettre personnel sur le travail de réseau ministère (pas d'auteur), 6 septembre 1947, « Villages d'enfants, semaines d'études de Dieulefit du 3 au 10 aout 1947, rapport de M. Boulogne : directeur de l'ove » (5 pages/ 1947) comprenant le rapport de la commission « alimentation par M. Brossat, instituteur (8 pages), le rapport de la commission « air – mouvement » par M. Fayard, instituteur chargé de l'éducation physique dans les villages d'enfants (9 pages) et le rapport des commissions : facteur idée (5 pages), « Allocution de M. Massoubre du syndicat des métaux de Lyon, délégué de l'union départementale des

	syndicats CGT du Rhône ». (Semaine d'étude de Dieulefit 1947), Extrait des « résultats obtenus dans le traitement de quelques asthmes infantiles au village d'enfants de Dieulefit. (1947), « Le service médical au village », par le Dr Jeune : directeur du service médical de l'œuvre (6 pages - 1947)
1948	Exposé du docteur Dechaume, Professeur de clinique neuro-psychiatrique et d'hygiène mentale à la commission spéciale chargée d'étudier les conditions de fonctionnement des centres d'observation et de rééducation des enfants déficients de la région de Lyon (11 juillet 1948), brochure « <i>sauvons nos gosses</i> » éditée par l'œuvre pour présenter les villages de Mégèves, Rapport sur la visite des inspecteurs primaires dans les villages d'enfants de l'Isère et de la Haute-Savoie, par M. Lonjaret, (6 pages - pas de date), « Exposé du Dr Dechaume, Pr de clinique neuro-psychiatrique et d'hygiène mentale, à la commission spéciale chargée d'étudier les conditions de fonctionnement des centres d'observation et rééducation des enfants déficients de la région de Lyon, conformément à la circulaire 164 S.S. du 35 mai 1948, relative à la participation de la S.S. à la protection de l'enfance inadaptée », Lyon (14 pages - 12 juillet 1948)
1949	Compte-rendu de visite rapide au centre de Villard de Lans (8 janvier 1949)
1950	Lettre d'un directeur à monsieur Yver comptable du siège avec réponse de M. Yver (12 mars 1950), Exemple de visites de contrôle de la commission de contrôle au centre de Saint-Sauveur en rue (21 février 1950),
1951	Compte-rendu par le Pr Aujaleu, Directeur de l'hygiène sociale, ministère de la santé et de la population à propos du colloque sur les maisons et villages d'enfants, organisé par le centre international de l'enfance (Megève 27 juin - 7 juillet 1951), Visites de contrôle de Roybon (21 et 22 novembre 1951),
1954	« P-V de la réunion de la commission d'étude pour la création d'établissements pour enfants inadaptés », Président M. Janin, à la préfecture du Rhône (5 pages - du 5 janvier 1954), Tableaux des « réussites et échecs » de l'insertion professionnelle (Avril 1954), Présentation de l'OVE, carte des établissements par le Dr Jeune (3 pages - pas de date), « Tableau des démarches à effectuer pour le placement des enfants dans nos villages » (1 page – pas de date).
1955	Document de Lonjaret inspecteur d'académie et secrétaire général de l'œuvre : lecture critique des Arrêtés fixant les conditions d'installation & de fonctionnement des établissements recevant des mineurs bénéficiaires du décret du 29 Novembre 1953 et du 14 novembre 1955, « Arrêté fixant les conditions d'installation et de fonctionnement des établissements recevant des mineurs bénéficiaires du décret du 29 novembre 1953. », par M. Lonjaret, inspecteur d'académie du Rhône (14 pages - 14 novembre 1955),
1956	Document sur le programme d'équipement de l'OVE et plus particulièrement sur le Centre Médico-Pédagogique et Professionnel de Faverges, (11 décembre 1956), Aide-mémoire pour contrôle, législation, (1page - pas de date), Documentation sur la législation, (2 pages – pas date)
1957	Rapport des inspecteurs médecin de la sécurité sociale sur les établissements de l'ove (1957)
1959	Lecture critique de la circulaire du 5 janvier 1959 : scolarité des enfants atteints d'infirmité de la motricité
1960	Rapport de fonctionnement du CMP de Theizé (7 septembre 1960)
1962	Article du journal <i>Le Progrès</i> , « les enfants pas comme les autres » (9 mai 1962), Notes manuscrites de la présentation de l'OVE aux stagiaires CAEA (1962)
1964	6 Dossiers juridiques réquisitions sur Megève : Indemnités Megève 1952-1964, Hôtel Hermitage, Règlements Hôtels, Indemnités Hôtels Megève

1965	Chemise : « les enfants de l'ombre article de journaux », enquête en 4 articles du journal <i>Le Monde</i> (Fevrier 1965), article de sur l'établissement le CROP de Chatillon dans les journaux <i>Echo-liberté</i> , <i>Point de vue</i> et le <i>Progrès</i> ,
1966	Lettre de Guy Yver à M Pasquier alors commissaire aux comptes de l'œuvre sur la rédaction d'un précis de comptabilité (23 mars 1966), lettre de Guy Yver au directeur des villages d'enfants de la Rochette (30 décembre 1966)
1968	Rapport AG 13 janvier 1968 : 1. Le rôle du directeur et 2. L'action pédagogique, Article du journal <i>Le Monde</i> « <i>Le vrai problème de l'enfance inadaptée</i> » par le Dr Escoffier-Lambiotte. (5 décembre 1968), Notes manuscrites du discours de l'inspecteur spécialisé Blanchet présentant l'œuvre aux stagiaires CAEI (1968), Lettre du directeur de la Rochette à Guy Yver. Il rend compte de la manière dont la comptabilité se met en place dans son établissement (5 décembre 1968),
1969	Discours de Marius Boulogne présentant l'historique de l'œuvre des VE pour le 25 ^{ème} anniversaire, Rosace sur le rôle de l'Instituteur à Saint-Alban (pas d'année),
1972	Historique de Boulogne sur les villages d'enfants (13 pages). On trouve aussi une lettre manuscrite d'une quinzaine de pages qui explique à un proviseur de lycée les villages d'enfants et notamment l'innovation que représente le projet de l'œuvre (1972),
1974	Documentation sur le siège de l'association AFIPAEIM comprenant un organigramme et un règlement (1974),
1975	Lettre de Millieux à M. Hermance de l'ANCE, objet : règlement des entreprises (1975), Article du journal <i>Le Monde</i> de Bloch-lainé, <i>l'association en difficulté</i> (13 janvier 1975), Article de Lenoir, <i>associations, démocratie et vie quotidienne</i> , Etude sur l'évolution des associations - la loi sur les institutions sociales et médico-sociales - les perspectives d'avenir (9 pages - sans date),
1976	Documents préparatoires au comité national (mai 1976), Echirolles - Les œuvres gestionnaires et les communautés d'enfants (rapport introductif et schéma d'étude), Marc Schiffmann (3 pages - 1976),
1980	Présentation de l'OVE au recteur Niveau (11 juin 1980),
1985	Le 40 ^{ème} anniversaire de l'œuvre des villages d'enfants et de l'IMP le « Chardonnet » à Vaugneray (10 pages - 1985),
1986	Œuvres des villages d'enfants Rhône-Alpes – Historique 1945-1966 par Marius Boulogne. (9 pages - 1986),
1989	Lettre de Romanet à Dumoulin à propos de son mémoire sur l'œuvre (21 novembre 1989),
1997	thèse de doctorat en sciences de l'éducation par Dumoulin (Bruno) : <i>L'Œuvre des villages d'enfants (O.V.E.). De l'enfance défavorisée à l'enfance inadaptée</i> , Université Lyon 2 Lumière, 1997.

La campagne d'entretiens

Nous avons réalisé 43 entretiens semi-directif avec des administrateurs, des dirigeants bénévoles et des dirigeants salariés ou ex-salariés des deux associations. L'objet de ces entretiens a consisté à recueillir des données biographiques et des récits sur leurs expériences au sein de ces deux organisations associatives. La plupart des entretiens ont été réalisés à l'issue du recueil des données sur les archives, de manière à pouvoir mobiliser les informations recueillies dans les documents en cours d'entretien et de faire réagir nos

interlocuteurs sur certains épisodes qui nous sont apparus comme des moments de tensions entre groupes au sein de l'association et plus généralement entre les principes et valeurs des origines et des propositions d'action économiques et gestionnaires.

Tableau 6 : liste des entretiens réalisés					
Asso	N°	Fonction	Eléments de parcours	Durée	Retranscrit
Adapei	1	Directeur général adjoint (1981-1997)	Comptable	3:15	oui
Adapei	2	Ancienne directrice IME L'oiseau Blanc	Educatrice spécialisée	3 :01	oui
Adapei	3	administrateur, membre du bureau, vice-Président Unapei	Cadre dans l'industrie service distribution Nestlé	1:15	oui
Adapei	4	Médecin psychiatre, conseiller technique	Médecin psychiatre	2:00	oui
Adapei	5	Administrateur depuis 1973	Enseigne les arts ménagers	1:42	oui
Adapei	6	Ancienne directrice IME	Educatrice spécialisée	3:30	oui
Adapei	7	Administrateur trésorier	Expert-comptable	4:31	oui
Adapei	8	Administrateur Secrétaire générale, ami de l'association	Cadre rhodia	2:18	oui
Adapei	9	Responsable communication au siège	Master en communication	2:02	oui
Adapei	10	Vice-Président, ami de l'association	Expert comptable	2:44	oui
Adapei	11	Ancien directeur de territoire Adapei	Educateur spécialisé	2:30	oui
Adapei	12	Ancien président	Cadre Rhodhia	5:00	oui
Adapei	13	Président	Chimiste parfumerie	2:40	oui
Adapei	14	Directrice de foyer	Educatrice spécialisée	2:00	Non-enregistré
Adapei	15	Administrateur	Chef de travaux dans un centre de formation	1:17	oui
Adapei	16	Administratrice chargée de la vie associative	Femme au foyer	2:35	oui
Adapei	17	Responsable informatique	Salarié depuis 1974 (mécánographe)	2:30	oui
Adapei	18	Ancienne responsable de la vie associative	Diplômée en droit social	3:00	pas en entier
Adapei	19	DG depuis 2006	Educateur spécialisé	2:00	oui
Adapei	20	Ancien DG (1994 - 2006)	Directeur Candia/ Administrateur	5:28	
Adapei	21	Ancienne directrice	Educatrice spécialisée	2:49	oui
Adapei	22	Directeur de MAS	Educateur spécialisé	2:29	oui
Adapei	23	Directeur d'ESAT	Directeur de PME	2:50	oui
Adapei	24	Président fondateur	Avocat	2:00	oui
OVE	25	5ième DG de l'OVE	Instituteur/ psychologue scolaire/ entré à OVE en 1967	3:20	oui
OVE	26	6ième DG de l'OVE	Instituteur/master 2 Cnam	2:45	oui

OVE	27	DGA de l'OVE	Instituteur/ directeur d'établissement	2:10	oui
OVE	28	secrétaire général (salarié) Responsable RH/ 1991-2005		2:40	oui
OVE	29	2ième directeur Départemental de l'Isère de 1945 à 1959	Instituteur	1:17	oui
OVE	30	Président de 1994 à juin 1995	Inspecteur d'académie honoraire	1:30	oui
OVE	31	Président 1995 à 2002	Cadre retraité	3:00	oui
OVE	32	Président actuel (depuis 2002)	Cadre retraité (technicien chimiste Rhône-Poulenc)	4:40	oui
OVE	33	Membre du bureau - secrétaire général	Instituteur/ directeur de l'IFES	2:07	oui
OVE	34	Trésorier (1980 -1990)	Professeur de gestion		Non- enregistré
OVE	35	Membre du bureau	Ex-salarié Ove, président de la CASA	2:25	oui
OVE	36	Ingénieur	Représentant Cram	1:20	
OVE	37	Directrice	Institutrice	1:38	oui
OVE	38	Secrétaire de direction	Secrétaire	1:00	oui
OVE	39	Directeur de Biviers	Instituteur	1:40	oui
OVE	40	Directeur IME Yves Farge et Responsable SI	Instituteur	3:17	oui (1 et 2)
OVE	41	Educatrice puis Chef de service / membre du bureau depuis 2006	Educatrice spécialisée (1965)	3:07	oui (1 et 2)
OVE	43	Trésorier - Membre du bureau	Expert comptable commissaire aux comptes	3:14	oui (1 et 2)

La mise en ordre et exploitation du matériau

Le matériau recueilli sur les archives a fait l'objet d'une prise de note et les entretiens ont fait l'objet d'une transcription intégrale. Ensuite, l'ensemble de ces matériaux a fait l'objet d'une exploitation dans une même grille de mise en ordre du matériau comprenant plusieurs dimensions :

1. Le contexte économique et juridique

- Régulation publique (des règles fixées par l'Etat)
 - o Perception de la régulation dans les associations et par les acteurs (y compris financiers)
 - o Objectivation de cette régulation : financement, planification, contrôle
- Etat du marché : la position de l'association sur son marché
 - o les besoins des usagers
 - o l'état de l'offre
 - o la perception du marché actuelle et future

2. Fonction de finalisation

- La nature de l'affectio societatis qu'est-ce qui rassemble les membres fondateurs ?
- Le contenu des orientations stratégiques : Quelle est la part de l'action politique dans les objectifs de l'association ? Retrouve-t-on l'affectio societatis dans les objectifs stratégiques de développement de l'association ? quels sont les objectifs stratégiques (diversification ? développement interne/externe...)
- Le processus d'élaboration des orientations stratégiques : Qui décide ? sur quels critères ? quelle formalisation du processus de décision ?

3. Fonction de structuration-organisation

- Répartition des pouvoirs entre CA, DG, siège et directions d'établissements
- Degré de formalisation des fonctions et de la répartition des tâches
- Dialogue social

4. Le modèle économique

Comment la stratégie et le développement de l'association (*croissance, pérennité, légitimité, institutionnalisation*) s'articulent-ils avec les logiques économiques ?

- La caractérisation du modèle de développement d'un point de vue économique : Quelle est la traduction économique du projet stratégique de l'association (croissance du CA, acquisition de nouvelles structures, croissance interne, collaborations, etc.) ?
- Les modalités d'acquisition des ressources économiques : Dans un secteur où la régulation publique détermine l'affectation des ressources des établissements, la question est : quels sont les moyens déployés pour supporter le modèle économique et acquérir des ressources (fonds associatifs / dotations publiques) ? et se donner des marges de manœuvres ? Et restaurer une capacité d'autonomie ? et de développement du projet associatif ?
- L'utilisation et les modes d'allocation des ressources économiques

5. Fonction d'animation

Quelle est la capacité des dirigeants (CA-dir) à faire adhérer (connaître/comprendre/approuver) les autres acteurs aux orientations stratégiques/aux valeurs portées par l'association ?

- Diffusion et partage des orientations et des projets auprès des adhérents : *Les adhérents peuvent être : des bénévoles impliqués dans la vie de l'association (au CA, dans des commissions...), des adhérents non impliqués dans des associations bénévoles, parmi ceux-ci certains ont un enfant accueilli dans un établissement de l'Adapei, d'autres non.*
- Diffusion et partage des orientations et des projets auprès des personnels des établissements
- Diffusion et partage des orientations et des projets auprès des personnels du siège (principalement les cadres)
- Diffusion et partage des orientations et des projets auprès des pouvoirs publics

6. Fonction de contrôle : comment la poursuite des objectifs est-elle assurée ?

Par qui et comment les comportements déviants par rapport à ces objectifs sont-ils repérés et sanctionnés ? Par qui et comment les comportements allant dans le sens des objectifs sont-ils repérés et gratifiés ?

- Le contrôle sur l'atteinte des objectifs
- Le contrôle sur le personnel (cadres du siège, directeurs d'établissement et autres salariés)
- Le contrôle sur l'action des bénévoles

7. Les partenariats externes

- Nature des relations avec les pouvoirs publics
- Nature des relations avec les autres associations gestionnaires

Cette mise en ordre du matériau a permis des discussions collectives entre les membres de l'équipe de recherche, de manière à identifier des changements de période et à formuler les faits saillants et les pistes d'interprétation.

Glossaire

ADAPEI : Association Départementale des Parents et Amis de personnes Handicapées Mentales (anciennement Association Départementale des Parents et Amis des Enfants Inadaptés).

ADAPT : Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées, auparavant Ligue pour l'Adaptation du Diminué Physique au Travail

ADIPSH : Association Départementale pour l'Insertion Professionnelle et Sociale des Handicapés

ADSEA : Association Départementale pour la Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte

AG : Assemblée Générale

ALGED : Association Lyonnaise de Gestion d'Établissements pour personnes Déficiences

ANCE : Association Nationale des Communautés Éducatives

ANDESI : Association Nationale des Directeurs d'Établissements et Services pour Inadaptés

AP : Atelier Protégé

APAJH : Association pour Adultes et Jeunes Handicapés

APEI : Association de Parents d'Enfants Inadaptés

ARHM : Association du Rhône pour l'Hygiène Mentale

ARIMC : Association Régionale Rhône-Alpes des Infirmes Moteurs Cérébraux

ARS : Agence Régionale de Santé

ARSEA : Association Régionale de Sauvegarde de l'Enfance Inadaptée

ASIPT : Association au Service des Inadaptés Présentant des Troubles de la personnalité

CA : Conseil d'Administration

CAEA : Centre d'action éducative d'adaptation

CAEI : Certificat d'Aptitude à l'Enseignement des Enfants Inadaptés

CAMSP : Centre d'Action Médico-Social Précoce

CAT : Centre d'Aide par le Travail (voir nouvelle dénomination ESAT)

CCN : Convention Collective Nationale

CDES : Commission Départementale d'Éducation Spéciale

CFDT : Confédération Française Démocratique du Travail

CG : Conseil général

CGT : Confédération Générale du Travail

CIL : Comités Interprofessionnels du Logement (1% logement)

CLIS : Classes d'Intégration Scolaire

CMP : Centre Médico-Psychologique

CMPP : Centre Médico-Psycho-Pédagogique

CMpro : Centre Médico-Professionnel

CNED : Centre National d'Enseignement à Distance

CPCA : Conférence Permanente des Coordinations Associatives

CPOM : Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens

CRAM : Caisse Régionale d'Assurance Maladie

CREAI : Centre Régional pour l'Enfance et l'Adolescence Inadaptée (rebaptisé Carrefour Régional de l'action sociale et médico-sociale)

CRISMS : Commission Régionale des Institutions Sociales et Médico-Sociales

CROP : Centre de Ressource de l'Ouïe et de la Parole

DAP : Association pour le Développement des Associations de Progrès

DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

DESTO : Diplôme d'Études Supérieures Technique d'Organisation

DG : Direction Générale

DGAS : Direction Générale des Affaires Sociales

DPAS : Direction de la Prévention et de l'Action Sociale

DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales

EPMO : Emploi Protégé en Milieu Ordinaire

ESAT : Etablissement et Service d'Aide par le Travail (ex-CAT)

FAIT 21 : Fédération des Associations pour l'Insertion sociale des personnes porteuses d'une Trisomie 21

FEGAPEI : Fédération nationale des associations gestionnaires au service des personnes handicapées (ex-SNAPEI)

FEHAP : Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne

FO : Force Ouvrière

FTP : Francs Tireurs et Partisans

GEIST 21 : Groupe d'Etude pour l'Insertion Sociale des personnes porteuses d'une Trisomie 21

GPEC : Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences

IA : Inspecteur d'Académie

IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales

IME : Institut Médico-Educatif

IMP : Institut Médico-Pédagogique

IMPro : Institut Médico-Professionnel

JEC : Jeunesses étudiantes Chrétiennes

JR : Journées Rationnaires

MAS : Maison d'Accueil Spécialisée

MECS : Maison d'Enfant à Caractère Social

NPM : New Public Management

NPO : Non-Profit Organization

OHE Prométhée : Opération Handicapés + Emploi Prométhée

OLPPR : Œuvre Laïque de Perfectionnement Professionnel du Rhône

OPAC : Office Public d'Aménagement et de Construction

OPCA : Organisme Paritaire Collecteur Agréé

OVE : Œuvre des Villages d'Enfants

OVERA : Œuvre des Villages d'Enfants Rhône-Alpes

PEP : Pupilles de l'Enseignement Public

PFAT : Personnel Féminin de l'Armée de Terre

RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques

SAVSP : Service d'Accompagnement à la Vie Sociale et Professionnelle

SCI : Société Civile Immobilière

SESSAD : Service d'Education Spécialisée et de Soins À Domicile

SNAGECE : Syndicat National des Associations Gestionnaires de Communautés Éducatives

SNAPEI : Syndicat national des associations de parents d'enfants inadaptés (voir la nouvelle dénomination FEGAPEI)

SNI : Syndicat National des Instituteurs

SSESD : Service de Soins et d'Education Spéciale à Domicile

UNAPEI : Union Nationale des Associations de Parents et Amis de personnes handicapées mentales

UNAR : Union Nationale des Associations Régionales pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence inadaptées

URAPEI : Union Régionale des Associations de Parents et Amis de personnes handicapées mentales

VE : Village d'Enfant

Table des matières

Avant propos	1
Résumé du rapport	3
Sommaire	4
1. Introduction	5
2. L'invention de la « grande association gestionnaire » : objet, méthodes et matériaux de la recherche.....	10
2.1. L'objet de recherche : l'association gestionnaire comme une institution	10
2.1.1 <i>La première institution du handicap : la création d'un secteur</i>	<i>11</i>
2.1.2 <i>Contribution à l'analyse de la genèse d'un modèle institutionnel de l'association gestionnaire.....</i>	<i>14</i>
2.1.3 <i>La « grande » association gestionnaire, lieu de mise en pratique des processus d'institutionnalisation.....</i>	<i>16</i>
2.2. Les implications méthodologiques de l'objet de recherche	18
2.2.1 <i>L'exploitation de données statistiques sur les opérateurs associatifs du secteur du handicap.....</i>	<i>18</i>
2.2.2 <i>Les études de cas : deux opérateurs historiques de la région Rhône-Alpes aux projets associatifs contrastés.....</i>	<i>24</i>
2.3. Le enjeux théoriques autour des changements organisationnels dans les associations gestionnaires du secteur du handicap.....	30
2.3.1 <i>Une littérature française sur les associations dominée par une sociologie du tiers secteur</i>	<i>30</i>
2.3.2 <i>Débats théoriques sur la formalisation et la professionnalisation des fonctions managériales : un détour par la grande entreprise.....</i>	<i>35</i>
2.3.3 <i>La gestion des associations, un objet privilégié des travaux néo-institutionnalistes sur les « nonprofit organizations ».....</i>	<i>43</i>
2.4. Hypothèses et opérationnalisation de la recherche.....	48
2.4.1 <i>Objectiver les modes de conduite des associations gestionnaires.....</i>	<i>48</i>
2.4.2 <i>Les hypothèses : conduites de vie, rapports de pouvoir et interprétation de l'environnement.....</i>	<i>50</i>
3. Genèse des associations : croyances, structure sociale et principes éthiques	53
3.1. L'ADAPEI : une éthique consubstantielle	57

3.1.1	<i>L'influence du catholicisme social</i>	57
3.1.2	<i>La communauté de souffrance.....</i>	59
3.2.	L'OVE : représenter le sacré.....	61
3.2.1	<i>Le représentant de l'Éducation Nationale</i>	61
3.2.2	<i>Un engagement militant exclusif.....</i>	64
3.2.3	<i>Un engagement militant organique.....</i>	67
3.3.	L'activité intramondaine gestionnaire : deux types d'ethos économique	72
3.3.1	<i>L'ADAPEI : Gérer la communauté de souffrance.....</i>	72
3.3.2	<i>L'OVE : construire le sacré</i>	80
4.	Genèse de l'institutionnalisation des conduites gestionnaires	86
4.1.	Parents patrons et esprit d'entreprise au pouvoir à l'Adapei.....	88
4.1.1	<i>Les difficultés posées par une fédération d'associations de parents.....</i>	89
4.1.2	<i>Formulation des problèmes et des solutions par des parents issus de l'entreprise.....</i>	95
4.1.3	<i>De nouvelles règles de conduite de l'association gestionnaire.....</i>	103
4.2.	Les paradoxes du militantisme pédagogique au pouvoir à OVE	109
4.2.1	<i>Les fragiles conditions de pérennité d'une association « filiale » de l'Éducation Nationale.....</i>	110
4.2.2	<i>Acteurs et facteurs du processus de désenclavement de l'association.....</i>	114
4.2.3	<i>Énonciation et mise en œuvre de règles de conduite pour un opérateur privé sur le secteur médico-social.....</i>	121
4.3.	Conclusion sur le processus de genèse d'un modèle institutionnel.....	131
5.	Dynamiques structurelles de pérennisation et mécanismes de découplage des conduites gestionnaires	134
5.1.	Les associations face à leurs difficultés : convergence des facteurs externes et hétérogénéité des enjeux internes.....	135
5.1.1	<i>L'Adapei du Rhône : tensions autour des missions associatives et de l'identité parentale</i>	135
5.1.2	<i>OVE : héritages idéologiques et enjeux d'équilibre des pouvoirs</i>	139
5.2.	La formulation des problématiques associatives par les dirigeants.....	142
5.2.1	<i>L'Adapei du Rhône : déplacement du pouvoir et auto-renforcement des conceptions de contrôle.....</i>	142
5.2.2	<i>OVE : légitimité technique et pérennisation des conduites gestionnaires</i>	149
5.3.	Continuités et ruptures des règles de conduite gestionnaire	156
5.3.1	<i>L'Adapei du Rhône : la conquête du pouvoir par un hypercentre professionnel.....</i>	156

5.3.2 OVE : découplage effectif de l'Education Nationale et politique de développement extensif	165
6. Conclusion.....	172
Bibliographie	186
Annexe 1. Modalités d'exploitation du fichier FINESS	192
Annexe 2. Matériaux et exploitation des données des études de cas	192
Le corpus d'archives.....	194
<i>Les archives de l'Adapei du Rhône</i>	<i>194</i>
<i>Les archives de l'œuvre des villages d'enfants</i>	<i>198</i>
La campagne d'entretiens	204
La mise en ordre et exploitation du matériau.....	208
Glossaire	209
Table des matières.....	211

— Imprimé à Lyon, le lundi 18 avril 2011 —
www.ifross.com
Tel : 04 78 78 77 62