





Qui dirige dans l'économie sociale ?

L'organisation du pouvoir dans l'ESS

est en principe assez simple :

une personne = une voix.

Mais la professionnalisation

des structures a développé le pouvoir

des techniciens parfois aux dépens des militants

de la première heure...

L'ESS à l'épreuve de la professionnalisation

Quels que soient les natures juridiques et les types d'activités, c'est la spécificité même de l'ESS par rapport à l'économie capitaliste que d'avoir des instances dirigeantes collectives, élues, le plus souvent bénévoles et fixant les orientations et prenant les décisions ensuite mises en œuvre par des salariés. La relation adhérents/dirigeants, élus/salariés est constitutive de l'ESS. Mais intervenir dans la protection sociale, la santé, l'environnement, la culture, l'éducation, etc. nécessite de plus en plus de compétences.

Les contraintes de la réglementation, la complexité des enjeux, la multiplication des partenaires, l'exigence du

public et de l'ensemble de la société ont donc poussé les structures de l'ESS à mettre en œuvre des moyens matériels et humains importants et à recruter des personnels hautement qualifiés. Présents en permanence (quand les administrateurs ne le sont pas), amenés à prendre toutes sortes de décisions, agissant au quotidien sur la nature même de l'activité, ils peuvent souvent mieux connaître les enjeux d'un secteur que les représentants des adhérents et influencer, voire diriger, la structure en fonction de critères techniques, au risque d'oublier les valeurs initiales du projet. Et cela ne concerne pas seulement les grosses mutuelles, associations ou coopératives. Dans les petites structures aussi, les salariés, qui ont la charge de la continuité de l'action, peuvent également, souvent par détachement des adhérents, devenir les véritables porteurs des valeurs du projet.

.../...

Z O O M

La Macif: une légitimité externe

La Macif a résolu le problème de la démocratie et de la représentativité de manière originale.

Pour se rapprocher des adhérents, elle a créé onze régions, dotées chacune d'un comité régional élu par l'assemblée régionale composée des délégués des sociétaires.

Comment établir des listes avec des centaines de milliers de sociétaires dans chaque région (750 000 en Île-de-France)? Ces listes sont pluralistes, composées de 60 % de délégués salariés, choisis parmi des mili-

tants syndicalistes des cinq confédérations (sur la base des résultats des élections prud'homales), 25 % de non-salariés, issus de regroupements professionnels (commerçants non sédentaires, libraires, diffuseurs de presse) et 15 % de militants de l'Économie sociale.

Ce pluralisme garantit, d'une part, le respect de la diversité du sociétariat, et, d'autre part, par ces liens avec de grandes organisations (syndicats ouvriers, syndicats professionnels, organismes d'économie sociale), une démocratie représentative.

Assister à l'assemblée générale annuelle d'une banque coopérative ou d'une mutuelle est à cet égard souvent significatif. On peut tout à la fois y souligner la faible proportion d'adhérents présents, le poids du directeur appuyé sur ses compétences techniques mais aussi la rareté de l'engagement mutualiste ou coopératif chez les usagers et le manque de prise en compte des contraintes techniques et économiques par les bénévoles.

Mais la question ne se résume pas à une lutte de pouvoir entre techniciens et politiques. « *La démocratie directe avec 4 millions d'adhérents, c'est impossible* » souligne Pascal Dorival, membre du comité régional de la MACIF IDF. « *Se pose alors le problème de la représentativité des élus. On sait tout ce que peuvent recouvrir des assemblées générales à la base. À la Macif, nous avons choisi de trouver une représentativité et une légitimité externe* » (voir encadré).

Gouvernement de la compétence contre contrôle démocratique ?

Si la participation directe des adhérents peut être relativement faible, les conseils d'administration ne sont pas inexistants. « *L'activité des mutuelles demande de plus en plus d'expertise et de compétences très pointues notamment dans les domaines financier, comptable et de l'actuariat. Il est vrai que cela a développé les pouvoirs des directeurs salariés* », reconnaît Francis Contis, président de l'association des directeurs de mutuelle, « *mais seulement par rapport à l'ensemble du conseil d'administration. Pas par rapport à certains dirigeants.* »

On trouve aussi bien des présidents et/ou directeurs omnipotents que des conseils d'administration constitués de personnes motivées et compétentes.

À l'Assic, association de travail social en direction des immigrés de la région PACA, le CA est composé de militants antiracistes,

d'universitaires et de travailleurs sociaux qui fixent les grandes orientations dans lequel s'inscrit l'action du directeur.

À L'IRTS d'Île-de-France, organisme de formation, ce sont d'anciens professionnels du secteur à la retraite ou en activité qui sont membres du CA. Arvel, association de tourisme social de Rhône-Alpes, reste contrôlée par les militants issus du syndicalisme et de l'éducation populaire qui composent son CA. Dans la plupart des cas, ce sont donc des professionnels qui dirigent les structures de l'ESS, qu'ils soient salariés ou élus.

Se dessinent alors les contours d'une nouvelle gouvernance où des administrateurs compétents techniquement codirigent avec des directeurs techniciens pour à la fois définir les orientations mais aussi trancher les questions techniques en fonction des valeurs de l'ESS.

Reste à renouveler leur lien avec une base citoyenne parfois démobilisée ou réfugiée dans une attitude de consommateur. Comment généraliser cette parti-



Dans la plupart des cas, ce sont des professionnels qui dirigent



CITIMAGES/IMORAND

«... cipation démocratique que l'on trouve dans les petites structures, notamment associatives ?

Renouveler la motivation des adhérents doit aussi être un enjeu pour les salariés s'ils veulent maintenir la spécificité démocratique de l'ESS et trouver une légitimité accrue auprès des partenaires institutionnels.

« In fine, le pouvoir reste aux représentants des adhérents et aux adhérents eux-mêmes qui doivent voter les décisions importantes et être informés. Les adhérents peuvent démettre leurs représentants, même s'ils exercent rarement ce droit. Et le conseil

d'administration peut ainsi démettre des dirigeants salariés et le fait dans beaucoup de cas. Le pouvoir reste donc aux élus. » rappelle Francis Contis.

Une mainmise des financeurs et des collectivités locales ?

Beaucoup de projets de l'ESS font appel à des financements publics. Au niveau de l'État et des organismes sociaux, le contrôle exercé est extrêmement prégnant mais ne porte que sur le cadre de la mise en œuvre de l'activité. C'est particulièrement le cas dans le travail social et l'éducation. La

I N N O V A T I O N

Des instances autonomes pour gérer les financements à l'ESS ?

Certaines collectivités reconnaissent à l'ESS un statut de partenaire à part entière, et considèrent à ce titre que les demandes de financement des projets innovants de l'ESS sont instruites par des instances qui ne relèvent pas simplement de la collectivité locale. Ainsi, la région Rhône-Alpes a confié à la chambre régionale de l'ESS la gestion d'un dispositif d'avance remboursable aux porteurs de projet de l'ESS. Les demandes d'intervention font l'objet d'un dossier d'instruction qui est validé techniquement par le comité d'engagement de la CRESS avant d'être soumis au vote par les élus de la région.

Une convention de suivi est ensuite mise en place, entre la structure et la CRESS. À Grenoble, la communauté d'agglomération grenobloise met par ailleurs en place un comité partenarial de suivi, composé de représentant du département, de la région et des communes de l'agglomération mais aussi des acteurs de l'ESS locale, et qui aura notamment pour mission d'étudier les demandes financières des porteurs de projet d'économie sociale et solidaire locaux.

DRASS, la DDASS, la CAF, la PMI, la PJJ, l'Éducation nationale, etc. s'assurent du respect des règles d'exercice des activités fixées par le législateur. Mais cela peut être tout à fait décisif notamment lorsque ces autorités de tutelle doivent donner leur aval pour la désignation d'un directeur ou décident de passer une convention de subvention sous conditions ou de fixer un prix de journée...

Le cas des collectivités locales est encore plus significatif. Entre une situation où le pouvoir peut être exercé de façon très politique ou être au contraire totalement inexistant (confiance totale étant faite aux techniciens de l'ESS), les schémas sont multiples. Toujours au bord du risque de gestion de fait de fonds publics, l'exemple des associations parapubliques est bien connu. La structure associative n'existe que parce qu'elle échapp...

.../...

É V O L U T I O N

L'association directoire-conseil de surveillance, une nouvelle tendance ?

De plus en plus, se met en place dans les structures de l'ESS un type d'organisation qui associe un directoire exécutif, composé de salariés et d'administrateurs motivés voire indemnisés, chargé des décisions opérationnelles et de la gestion quotidienne, à un conseil de surveillance, essentiellement composé d'administrateurs bénévoles, qui contrôle, à période régulière, l'activité du directoire et évoque les grands points stratégiques.

« Cette séparation claire des choses permet à chacun d'avoir ses responsabilités, de distinguer nettement les rôles et d'accueillir au sein du conseil des personnes de sensibilités différentes qui jouent un rôle de « veilleur » pour alerter en cas de dérives éventuelles sans s'impliquer dans la gestion. » souligne Patrice Bouquet des Chaux, membre du directoire de la Nef, banque coopérative de plus de 8000 sociétaires.

Concernant le pouvoir politique, les schémas sont multiples

pe à la fois aux règles publiques et aux règles privées. La collectivité met alors en œuvre sa politique en dehors de tout contrôle et peut exercer un pouvoir absolu. Le cas est encore fréquent en matière d'activités sportives et de loisirs. Mais la législation et les contrôles des cours régionales des comptes tendent tout de même à réduire ces abus, soit par la réintégration du service dans l'administration locale soit par une délégation de services publics et de réels appels d'offres.

Ce qui ne règle pas pour autant le problème de l'influence voire du contrôle des collectivi-

tés sur les structures de l'ESS, même si des solutions innovantes émergent (voir encadré). Pour Michel Briand, adjoint au maire de Brest en charge de la citoyenneté et des nouvelles technologies. « *La collectivité a un rôle fort d'orientation: les conventions passées avec les associations que nous subventionnons définissent des objectifs, des missions d'intérêt général, il est normal et sain que la collectivité veille à la bonne utilisation des fonds publics. Ces conventions portant sur plusieurs années, il est important de dire qu'elles libèrent les associations plus qu'elles ne les enserment!* »

À condition qu'elles se limitent aux orientations et ne définissent pas aussi des conditions de mise en œuvre qui contraignent l'action et l'organisation interne des acteurs de l'ESS. Quant à la présence des élus qui siègent aux conseils d'administration des structures elle est surtout présentée comme une manière d'être informé.

Les négociations sur les termes des conventions et les orientations des actions se font le plus souvent en amont ou dans d'autres lieux. Et lorsqu'influence il y a, les structures de l'ESS ont toutes intérêt à s'appuyer sur un projet fort. □

La rédaction



ICNOS/ALLARD/REA

F O R M A T I O N

La formation des administrateurs peine à s'imposer

Pour rééquilibrer le poids des administrateurs face à la compétence et à l'investissement des salariés, leur formation est indispensable.

Ainsi, l'Association pour adultes et jeunes handicapés met en œuvre des cycles de formation à destination des trésoriers (gestion comptabilité) et des administrateurs (fonction employeur, questions de responsabilité, contrôle budgétaire).

Malheureusement, ces programmes spécifiques, lorsqu'ils existent, ne sont pas suffisamment fréquentés. Le financement reste un problème car si des solutions existent pour la formation des salariés, elles sont beaucoup plus rares pour les administra-

teurs bénévoles. Reste alors la mutualisation des formations au sein des fédérations. Mais toutes les structures de l'ESS, et notamment les plus petites, ne sont pas forcément affiliées.

Autre piste, motiver les administrateurs en leur proposant une validation universitaire de leur formation. La FNMF a ainsi créé un cycle de formation sur la gestion des mutuelles en partenariat avec l'université Paris I, ouvert aux administrateurs comme aux salariés. Mais pour le moment, les effectifs ne recouvrent pas l'ensemble des besoins. Les possibilités ouvertes par la VAE (voir TESS n° 1) permettront peut-être de valoriser encore plus simplement ceux qui font l'effort de se former.

QUESTIONS À NICOLAS SADOUL, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL URFOL PACA/LIGUE DE L'ENSEIGNEMENT



La culture de la compétence qui s'est développée dans l'ESS ne finit-elle pas par l'emporter sur le militantisme bénévole et les valeurs?

Il n'y a pas, selon moi, opposition entre compétences et militantisme, même si certains dirigeants associatifs confondent ces notions avec le management des entreprises commerciales en généralisant les obligations de résultats, de performance, de rentabilité.

C'est toujours le rapport à la décision démocratique, au lien social et au projet associatif qu'il faut alors interroger. Le recul des valeurs devant une approche professionnelle peut se poser s'il y a dissociation entre le projet associatif et le pilotage notamment par les salariés. Une recherche récente¹ montre que les valeurs privilégiées par les cadres associatifs salariés sont la solidarité, le dynamisme et la confiance associés à l'intérêt général, la citoyenneté et la pédagogie. Ces cadres associatifs essaient d'articuler professionnalisme, gestion et militantisme pour des valeurs.

D'autre part, dans les associations de l'ESS, la place dévolue aux élus bénévoles pose la question du temps dont ils disposent pour administrer l'association. Le temps n'est pas le même entre un « permanent » et un administrateur bénévole.

La possibilité qu'a un dirigeant d'être salarié élu est dès lors une réponse intéressante qui doit être plus que jamais articulée avec la promotion du statut du dirigeant associatif bénévole.

Quel est le poids des autorités de tutelle et des collectivités locales dans la conduite de l'association?

Il peut exister une influence des financeurs, voire une forme d'ingérence, s'il y a absence de projets associatifs forts, connus et discutés. À titre d'exemple, les associations d'éducation populaire refusent que siègent dans leurs instances d'autres personnes que leurs adhérents. Il n'est pas anormal lorsqu'on sollicite des financements d'être soumis à des évaluations sur les résultats obtenus.

Mais évaluation ne doit pas signifier instrumentalisation, ni codirection. C'est pourquoi, je défends le fait fédératif moderne, comme générateur de véritables réseaux d'associations, outils de mutualisation et de formation citoyenne. Se fédérer autour d'une vision citoyenne, c'est aussi être en mesure d'assumer un rapport de forces, une tension entre les acteurs politiques, les fonctionnaires et les représentants associatifs.

1. SADOUL Nicolas (2003), *Être cadre associatif*, RECMA, Revue Internationale de l'Économie Sociale, n° 289, p. 57 à 80.