

ENQUÊTE GOUVERNANCE : LES PREMIERS RÉSULTATS

Le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) se sont associés pour réaliser, entre octobre 2010 et avril 2011, une enquête nationale visant à offrir aux associations une meilleure connaissance de leurs pratiques de gouvernance et ouvrir un débat public sur leurs enjeux.

Les associations sont aujourd'hui des acteurs économiques à part entière. Elles doivent faire face à des exigences de contrôle et de transparence dès lors que leurs missions touchent à l'intérêt général, qu'elles sont financées sur fonds publics ou qu'elles procèdent à des appels publics aux dons. Dans cette perspective, différents rapports parlementaires ou professionnels¹ proposent des améliorations de leur gouvernance. Pourtant, les pratiques de gouvernance des associations sont encore largement méconnues. Un état des lieux de la diversité de ces pratiques est donc nécessaire pour repérer les spécificités et les innovations de la gouvernance associative et pour faire avancer le débat entre chercheurs, responsables du mouvement associatif organisé et responsables politiques. Cette enquête porte sur les pratiques de gouvernance, entendues comme « l'ensemble des mécanismes permettant un alignement du fonctionnement de l'organisation sur les objectifs et les valeurs du projet associatif »². L'objectif de connaissance de cette étude est pluriel. Il s'agit tout à la fois de :

- cerner au plus près le rôle et les limites des instances « classiques » de direction et de gouvernance comme l'assemblée générale (AG) et le conseil d'administration (CA) dans les associations³ ;
- connaître et approcher les parties prenantes associatives impliquées dans la gestion et exerçant une influence sur les décisions ;
- comprendre l'organisation du processus de prise de décision ;
- faire l'inventaire des outils de gestion utilisés et s'interroger sur leur type et leur nature ;
- repérer les pratiques innovantes.

Les premiers résultats de cette enquête sont exposés dans la suite de cet article. Ils sont d'ores et déjà riches d'enseignements et permettent de révéler quelques tendances ou phénomènes intéressants.

VITALITÉ ET FAIBLESSES DES INSTANCES DE GOUVERNANCE

Traditionnellement, on considère que le CA est une instance majeure de la gouvernance.

Le plus souvent, le rôle des administrateurs est envisagé sous l'angle du contrôle interne. Selon le rapport Morange⁴, ils devraient être indépendants, avoir un rôle clair et un mandat limité dans le temps. Au sein des associations interrogées, on constate cependant que le premier critère valorisé pour devenir membre du CA est l'intégrité (voir graphique 1). Mais ce que l'enquête révèle également, c'est que l'implication dans la vie de l'association, l'engagement militant ou la connaissance du terrain sont aussi des éléments majeurs, souvent oubliés par les guides de bonnes pratiques. Ces résultats confirment le rôle davantage politique que de contrôle du CA. Nos résultats montrent ainsi que plus de 80 % des présidents et des membres du bureau sont impliqués sur le terrain dans l'activité quotidienne de l'association. La question qui se pose alors est la suivante : faut-il privilégier l'indépendance des administrateurs ou leur implication et leurs compétences ? Rappelons que l'indépendance n'est pas forcément un gage de vertu...

La parité et la diversité semblent oubliées ou sans importance. En outre, dans les associations de notre échantillon, les CA comptent en moyenne 8,95 hommes pour seulement 6,10 femmes.

La question de la composition du CA nous conduit naturellement à nous interroger sur son rôle. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, sa fonction de contrôle interne est souvent mise en valeur. Dans les associations de notre échantillon, le suivi sur le plan financier des actions de l'association, la validation des décisions de la direction et le contrôle de la bonne exécution des programmes et des actions sont effectivement présentés comme des rôles majeurs. Cependant, l'intervention du CA ne s'arrête pas là. Au-delà de son rôle « disciplinaire »,

1. Voir notamment le rapport du député Morange (2008) en conclusion de la mission parlementaire sur la gouvernance et le financement des structures associatives, les propositions de l'AFNOR, de l'Institut français des administrateurs ou le rapport de l'Académie des sciences comptables.

2. C. Hoarau et J.-L. Laville (dir.), *La Gouvernance des associations*, Éditions Érès, 2008.

3. Notons cependant que toutes les associations ne sont pas tenues de s'organiser de façon « classique » (AG-CA-bureau), la liberté d'organisation

au service du projet étant en effet l'un des fondements de la loi du 1^{er} juillet 1901 (JO du 2).

4. Ass. nat., rapport d'information n° 1134 de P. Morange en conclusion des travaux de la mission sur la gouvernance et le financement des structures associatives, 2008.

le conseil doit également susciter des idées nouvelles, maintenir de bonnes relations avec les membres et communiquer vis-à-vis du public ou rechercher des financements. Il assure une fonction politique d'anticipation et est aussi un moyen de maintenir les liens avec la communauté. D'ailleurs, les réunions du CA ne se limitent en général pas à une formalité institutionnelle inscrite dans les statuts (voir graphique 2) ; elles sont un lieu de prise de décision, où des points de vue contradictoires peuvent être entendus et où de nombreux documents sont discutés (budgets, documents comptables, projet associatif, rapport d'activité, etc.).

Pour autant, le CA ne fonctionne pas non plus toujours de façon collégiale : les décisions se prennent rarement à bulletin secret et ce sont logiquement les présidents, la direction et les membres du bureau qui semblent avoir le plus de capacité à influencer le projet associatif.

Les élus, les représentants des financeurs et les donateurs exercent une faible influence sur la définition du projet associatif, qui est relative à leur faible présence dans le CA. On constate aussi que les bénéficiaires et les usagers ont également peu d'influence dans la définition de ce projet. Cela nous amène, comme l'ont fait d'autres avant nous⁵, à nous interroger sur les processus de décision qui permettraient un engagement accru de toutes les parties prenantes⁶ et à des acteurs variés de coopérer.

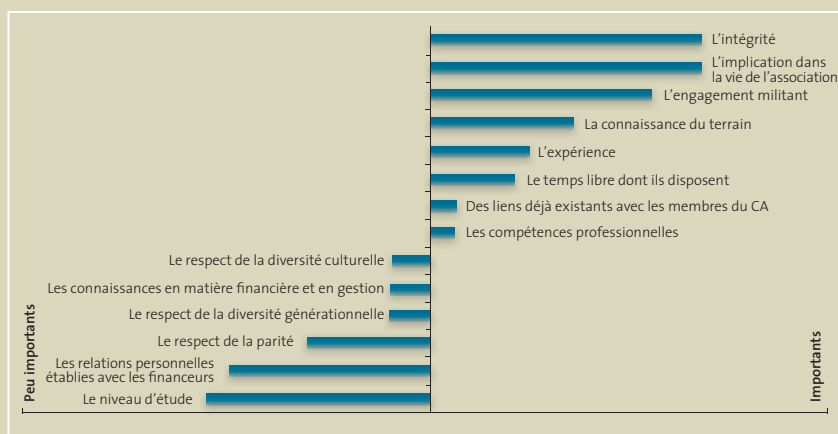
Des difficultés analogues se posent dans le cadre de l'AG (voir graphique 3). Les membres du bureau et les salariés sont largement présents. En revanche, les bénéficiaires, usagers et donateurs s'y font rares.

De plus, les réponses au questionnaire montrent que, même si le président ●●●

5. J. Haeringer (dir.), *La Démocratie : un enjeu pour les associations d'action sociale*, Desclée de Brouwer, 2008.
6. Pour un dossier d'ensemble, voir JA n° 438/2011, p. 17.

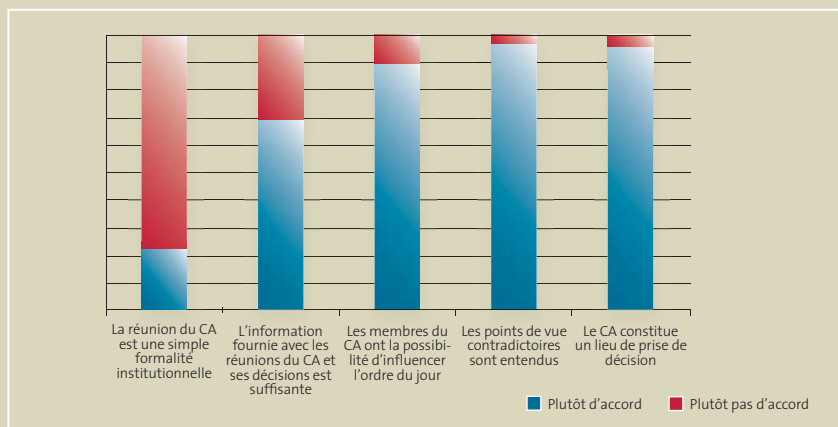
GRAPHIQUE 1

CRITÈRES DE CHOIX DES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION



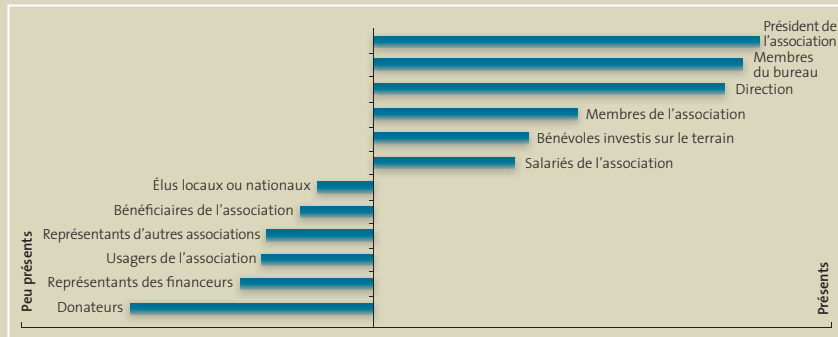
GRAPHIQUE 2

FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION



GRAPHIQUE 3

PRÉSENCE DES DIFFÉRENTES PARTIES PRENANTES AUX ASSEMBLÉES GÉNÉRALES



●●● de l'association prend l'avis des participants à l'AG pour la définition du projet associatif (dans plus de 70 % des cas), les participants à l'AG s'en remettent au choix de la direction sur les décisions stratégiques (dans plus de 60 % des cas). En outre, dans presque 30 % des associations qui composent notre échantillon, l'AG est vue comme une simple formalité institutionnelle. Alors que les principales normes et recommandations en la matière limitent le rôle du CA à une surveillance disciplinaire de l'action des dirigeants, cette première section révèle des rôles plus larges et diver-

sifiés. Derrière ce constat se cachent des pratiques et des styles de gouvernance variés.

DES STYLES DE GOUVERNANCE TRÈS DIVERS

L'analyse des réponses collectées fait apparaître une grande diversité des modes de fonctionnement associatifs en termes de gouvernance. Dans une première analyse, quatre groupes principaux d'associations caractérisés par des styles de gouvernance fort différents peuvent être distingués. Pour les définir, nous les nommerons gouver-

nance professionnalisée, militante, resserée et externalisée.

Gouvernance professionnalisée (35 % des répondants)

Dans ces associations, les membres du CA sont d'abord choisis en fonction de leurs compétences en matière de gestion : « Le modèle de fonctionnement est celui d'une entreprise mais avec des principes associatifs » ; « Nous revendiquons la notion d'entreprise associative, avec les contraintes, rigueurs de gestion et visions de l'avenir de l'entreprise et les valeurs du champ associatif. »⁷ Même si le pouvoir du président est important, le CA et l'AG ont un véritable rôle de surveillance de l'exécutif et sont à même de donner des conseils au président et au dirigeant : « Aucune décision ou orientation ne peut être prise par le président sans l'accord du CA. » Les indicateurs de performance sont largement discutés durant le CA car potentiellement porteurs de dissensions : « Une professionnalisation encouragée par l'administration se développe. Elle améliore faiblement la qualité des services rendus. En contrepartie, elle contribue à déresponsabiliser le bénévolat et à le faire diminuer. » Ce groupe utilise une large gamme d'outils de gestion tant financiers que non financiers exigés par les financeurs : « Les financements issus des collectivités territoriales et de l'Europe [sont assortis de] systèmes de contrôle [...] de plus en plus coûteux en temps. » La gouvernance y est très formalisée.

Gouvernance militante (28 % des répondants)

Dans ces associations, les actions ont essentiellement un caractère militant. Elles sont perçues comme des moyens pour faire progresser une cause et agir différemment.

DONNÉES COLLECTÉES

LES ASSOCIATIONS INTERROGÉES

Lancé le 28 octobre 2010 lors du Forum national des associations, le questionnaire a été administré par courrier électronique à des membres d'associations exerçant des responsabilités liées à la gouvernance : directeur/directrice, coordinateur/coordinatrice, président/présidente et membres du CA. Plus de 2 000 personnes ont répondu, parfois de manière partielle, à l'enquête¹.

Des associations variées

Les associations ayant répondu à l'enquête relèvent de tous les secteurs d'activité. Comparativement à la réalité du paysage associatif français², notre échantillon se caractérise par une surreprésentation du secteur de l'éducation / formation / insertion (26,7 % contre 4,1 %), moins marquée pour les secteurs sportif (33,2 % contre 24,1 %), de la culture (26,5 % contre 18 %) et de l'action sociale (24,7 % contre 11,3 %). Un quart d'entre elles sont reconnues d'utilité publique (25,8 %).

En termes de taille, 28,3 % d'entre elles n'ont pas de salariés permanents et 42,3 % comptent de 1 à 9 salariés. Ainsi, 38,4 % des associations interrogées salarient leur(s) dirigeant(s). Les associations employeurs sont donc surreprésentées dans cet échantillon : plus de 40 % contre 15 % dans le paysage associatif. Enfin, sur les 438 associations qui nous ont communiqué leur budget, si 18 % disposaient en 2010 d'un budget inférieur à 50 000 euros, elles étaient 27,2 % à bénéficier d'un budget supérieur à 1 million d'euros pour la même année.

Des répondants présidents, bénévoles et masculins

Les répondants sont principalement présidents et dirigeants d'association : président / présidente (45,8 %), dirigeant / dirigeante (35,8 %)³, trésorier / trésorière (6,8 %) et membre du CA (11,7 %). Ils sont très majoritairement bénévoles (66 %), masculins (59 %) et âgés de plus de 46 ans (61,6 %).

1. Les traitements statistiques ont été réalisés en collaboration avec Heidi Wechtler, ingénieur de recherche (IAE de Paris)

2. V. Tchernonog, *Le Paysage associatif français. Mesures et évolutions*, Éditions Juris / Dalloz, 2007.

3. Dans le questionnaire, la notion de dirigeant (ou de direction) renvoie aux personnes en charge de l'exécution du projet : directeur / directrice, coordinateur / coordinatrice, membre du bureau en charge de l'exécution du projet.

7. Extrait d'un commentaire d'un répondant de l'enquête. Les passages entre guillemets qui sont dans la suite de cet article sont issus de commentaires d'autres répondants.

“ L’analyse des réponses collectées fait apparaître une grande diversité des modes de fonctionnement associatifs en termes de gouvernance ”

Ce type d’associations est techniquement innovant et n’hésite pas à mettre à contribution les outils Web : « L’association n’est pas une PME-PMI et sa conduite doit être une véritable œuvre collective, démocratique, sereine, un véritable partage des compétences. » Les membres du CA y partagent – plus fortement qu’ailleurs – des valeurs communes et le sentiment d’appartenance à l’association est fort : « Tous les membres du CA sont sur le même pied d’égalité : tous les candidats élus au CA lors de l’AG se retrouvent statutairement coresponsables de l’association. » Les relations avec les financeurs sont étroites et se caractérisent par un travail conjoint pour chercher à résoudre les difficultés et les problèmes rencontrés : « Nous avons besoin d’inventer avec nos financeurs d’autres modes de collaboration que les seuls indicateurs quantitatifs » ; « Lorsque nous parvenons à passer des conventions sur plusieurs années avec nos financeurs, nous avons un confort de travail et de résultats bien plus important » ; « Le rapport à nos financeurs publics est jusque-là très bon car ils sont bien autant [...] en demande d’être partenaires de notre projet [...] que nous le sommes de leur aide. Ce rapport plutôt égalitaire et sain avec les représentants des collectivités publiques permet un dialogue constructif. » En outre, les éléments financiers font l’objet de discussions fréquentes durant le CA. Diverses configurations de pouvoir coexistent dans ce groupe d’associations : dans certaines, le dirigeant est un acteur incontournable et dominant ; dans d’autres, le fonctionnement est plus collégial et intègre une plus grande pluralité de points de vue. Dans tous les cas, ces associations n’hésitent pas à s’engager dans le débat

public pour défendre le bien-fondé de leurs positions et faire évoluer les mentalités mais aussi les normes et l’environnement législatif dans lequel elles évoluent.

Gouvernance resserrée (25 % des répondants)

Dans ce type d’associations, la gouvernance est incarnée par une ou plusieurs personnes omniprésentes et charismatiques : le président et/ou le dirigeant. Le président⁸ y apparaît le plus souvent comme l’acteur incontournable qui anime les débats dans les instances internes, organise des votes essentiellement à main levée et alimente de ses contributions le site Web et l’espace Internet. Ce faisant, il ne laisse pas grand place aux autres parties prenantes internes qui ont tendance à se reposer sur son dynamisme. Dans ces associations, plus encore que dans les autres, la difficulté à renouveler les dirigeants se pose de façon cruciale : « À chaque fois qu’on a voulu arrêter, personne ne voulait reprendre nos fonctions. [...] C’est un vrai travail ! [...] Bientôt, il n’y aura plus d’associations loi 1901, faute de dirigeants. » Cela témoigne d’une certaine faiblesse organisationnelle : « Au-delà du président, c’est très difficile de trouver des administrateurs réellement impliqués. Le passage de relais au poste de président est d’ailleurs un vrai problème. Le fonctionnement de la structure repose sur le directeur et le président essentiellement, ce qui constitue une fragilité. » Le plus souvent, ces associations sont également peu outillées tant sur le plan financier (documents comptables, budgets, rapports d’audit externe, etc.) que sur le plan des indicateurs associatifs liés au projet et à l’activité. On peut donc dire que la gouvernance y est peu formalisée.

Gouvernance externalisée (14 % des répondants)

Dans ces associations, l’implication des parties prenantes externes telles que donateurs ou représentants des financeurs domine. Pour autant, les outils de gestion sont peu développés et peu formalisés. Les membres du CA y siègent plus souvent de droit que dans les autres associations. De ce fait, l’implication, l’engagement et les valeurs jouent un rôle moindre au sein du CA. Ce dernier n’a d’ailleurs pas véritablement de rôle moteur au sein des structures de gouvernance : « Nous rendons des comptes auprès de notre CA mais d’une manière plutôt informative que décisionnaire. » Le pouvoir du président est limité et les décisions sont peu débattues, que ce soit au sein du CA ou à l’AG. Ainsi, ce groupe d’associations est plus difficile à cerner. On peut faire l’hypothèse qu’il s’agit d’associations dirigées par des acteurs externes, en dehors des structures de gouvernance classiques, ou qu’elles sont gérées de manière purement technique par les seuls dirigeants salariés.

Analyse

Ces quatre groupes d’associations caractérisés par des styles de gouvernance différents mettent au jour deux axes d’interprétation qui jouent un rôle essentiel dans la définition des diverses pratiques de gestion associatives. On note tout d’abord un clivage important au sein des structures de gouvernance entre le pouvoir des acteurs internes (bénéficiaires / usagers, salariés, direction, etc.) et celui des acteurs externes (financeurs, donateurs, élus, etc.). Ce clivage conditionne la nature et le type de structure fondant la gouvernance associative et détermine l’équilibre des pouvoirs qui s’y exercent et la traversent. On note ●●●

8. Pour un dossier d’ensemble, voir JA n° 444/2011, p. 17.

●●● ensuite l'importance du niveau de formalisation des outils et des procédures sur lesquels reposent la gouvernance et les conditions de l'émergence de celle-ci. Dès lors, on peut positionner les quatre modes de gouvernance les uns par rapport aux autres. Deux gouvernances sont caractérisées par un poids politique important des acteurs internes : la gouvernance resserrée et la gouvernance militante. Deux autres gouvernances relèvent de structures où les acteurs externes sont des acteurs déterminants : la gouvernance externalisée et la gouvernance professionnalisée. Concernant la formalisation, la gouvernance militante et la gouvernance professionnalisée partagent un niveau de formalisation élevé, à la différence de la gouvernance resserrée et externalisée qui se différencient par une faible formalisation de leurs outils et procédures.

Par ailleurs, chaque mode de gouvernance se caractérise par une implication différente des diverses parties prenantes et un fonctionnement spécifique. Certains modes de gouvernance semblent ainsi dominants dans des secteurs particuliers (*voir tableau*). Pourtant, une analyse fine des réponses montre que l'on peut rencontrer l'ensemble des modes de gouvernance au sein de chacun des secteurs.

Si les premiers résultats mis en évidence ici sont riches d'enseignements, ils ne constituent cependant pas l'aboutissement de cette enquête. Tout d'abord, un compte rendu plus exhaustif de cette recherche sera présenté en fin d'année dans un numéro spécial de *La Vie associative* et dans un rapport « Les dossiers de la vie associative » de la CPCA à paraître en décembre 2011. Par ailleurs, cette enquête quantitative sera complétée par le recueil de données obtenues au cours d'en-

TABEAU

CARACTÉRISTIQUES DES STYLES DE GOUVERNANCE ASSOCIATIVE

	Gouvernance militante	Gouvernance resserrée	Gouvernance professionnalisée	Gouvernance externalisée
Partie(s) prenante(s) dominante(s)	Militants	Président	Membres du CA et financeurs	Financeurs
Fonctionnement	Valeurs fortes	Informel	Formalisé	Peu formalisé
Mode de gouvernance dominant dans les secteurs	Développement local, culture	Sport, loisirs et vie sociale	Action sociale, culture, éducation / formation / insertion	Développement local, loisirs et vie sociale

tretiens lors d'une étude qualitative. Cette deuxième étape visera à compléter le travail quantitatif déjà réalisé et permettra d'étudier de près des formes originales ou innovantes de gouvernance associative. Le dialogue entre ces enseignements et ceux issus du questionnaire permettra d'avoir une vision globale et compréhensive de cette problématique. Il permettra aussi de confirmer ou d'infirmer les grandes tendances qui se dessinent déjà au travers des premiers résultats :

■ le managérialisme et la gouvernance disciplinaires ne sont pas des modes dominants d'organisation de la gouvernance associa-

tive. On observe plutôt une diversité des pratiques, comme le soulignent les quatre styles mis au jour par l'enquête ;

■ le CA a un rôle éminemment politique à jouer et ses membres partagent des valeurs communes. Ce lien affinitaire exerce une influence sensible sur les modalités de mise en œuvre de la gestion au sein des associations ;

■ les processus de décision ne permettent pas toujours l'expression d'un engagement actif pour toutes les parties prenantes. Ce dernier constat ouvre donc un champ de réflexion pour les associations. ■



AUTEUR Philippe Eynaud
TITRE Maître de conférences,
IAE de Paris (université Paris 1
– Panthéon-Sorbonne)

AUTEUR Stéphanie Chatelain-Ponroy
TITRE Professeur des universités,
Conservatoire national des arts et métiers,
LIRSA (EA4603)



AUTEUR Samuel Sponem
TITRE Professeur visiteur,
HEC Montréal