

**L** LABORATOIRE

**O** ORLEANAIS

**G** DE GESTION

LABORATOIRE ORLEANAIS DE GESTION  
EA 26.35

**I.A.E**

Faculté de Droit d'Economie et de Gestion  
rue de Blois - B.P. 6739  
45067 Orléans Cedex 2

Tél. : 02 38 41 70 28

Fax : 02 38 49 48 16

E.Mail : [log@univ-orleans.fr](mailto:log@univ-orleans.fr)

<http://www.univ-orleans.fr/DEG/LOG/>



INSTITUT  
D'ADMINISTRATION  
DES ENTREPRISES

**Document de  
recherche  
N° 2003-02**

*Le contrôle des  
associations par  
les mairies  
françaises : une  
étude exploratoire*

**Pascal FABRE**

# **Le contrôle des associations par les mairies françaises : une étude exploratoire**

**Pascal FABRE**

Doctorant

LOG - Laboratoire orléanais de gestion – IAE d'Orléans

**Résumé :**

Cet article présente le résultat d'une enquête sur les modes de contrôle de des associations par les mairies françaises. Elle s'est déroulée sous forme d'entretiens semi directifs menés dans une quinzaine de villes. Dans chacune d'entre elles un questionnaire distinct a été proposé aux responsables financiers ou contrôleurs de gestion d'une part et aux responsables des services opérationnels concernés d'autre part. La recherche a porté sur l'organisation interne adoptée et le rôle respectif des services opérationnels et du contrôle de gestion, sur les méthodes et outils utilisées en fonction du type d'association contrôlée et enfin sur les facteurs entravant ou facilitant l'évaluation des performances. D'après les résultats obtenus le contrôle semble reposer essentiellement sur le conventionnement et l'action des services opérationnels en support des élus. Il semble également se heurter à de nombreux obstacles. Au delà, les méthodes et outils utilisés semblent fortement influencées par le champs d'activité des associations contrôlées.

Les mairies sont l'axe central d'un réseau inter-organisationnel autour duquel gravitent de nombreux satellites et partenaires dont les associations. Celles-ci, souvent considérées comme un maillon fondamental de la chaîne démocratique, sont un outil précieux dans la mise en œuvre des différentes politiques publiques locales, en particulier dans le domaine du sport, de la culture mais aussi dans celui de l'insertion des jeunes et de la prévention de la délinquance. En échange d'un soutien financier et logistique souvent déterminant, les collectivités sont alors amenées à évaluer le bien fondé des actions engagées ainsi que l'adéquation des moyens alloués.

Or le contrôle de ces associations s'avère particulièrement délicat :

- Il s'agit d'organisations indépendantes juridiquement, voire économiquement, de la collectivité qui n'est souvent qu'un des bailleurs de fond ;
- leur activité est du domaine du non marchand et donc le dispositif de contrôle de l'efficacité et de l'efficience s'avère très différent de celui utilisé pour les activités à caractère marchand (distribution des eaux, collecte et traitement des ordures ménagères) ;
- elles se caractérisent par des spécificités fortes liées à leur activité.

Un examen de la littérature existante semble indiquer que ce champ de recherche est encore aujourd'hui peu exploré. Si la littérature professionnelle sur le contrôle des satellites municipaux dont les associations est relativement abondante, il n'existe que peu de travaux théoriques et aucune étude empirique généralisable. En outre la majorité des travaux et articles recensés portent sur le contrôle des risques juridiques et financiers, le contrôle de la performance des associations (définition des objectifs et contrôle des résultats, allocation et vérification de l'utilisation des moyens) n'ayant lui-même fait l'objet que de peu d'articles et à notre connaissance d'aucune étude approfondie. L'objectif de cette recherche est donc de combler ce manque. Elle s'est déroulée sous forme d'entretiens semi-directifs menés dans une quinzaine de villes (de la sous-préfecture à la métropole régionale). Dans chacune d'elles un questionnaire distinct a été proposé aux responsables financiers ou contrôleurs de gestion d'une part et aux responsables des services opérationnels concernés (sport, culture, jeunesse ou politique de la ville) d'autre part. La recherche a porté sur l'organisation interne adoptée et le rôle respectif des services opérationnels et du contrôle de gestion, sur les méthodes et outils utilisés en fonction du type d'association contrôlée et enfin sur les facteurs entravant ou facilitant l'évaluation des performances. Au-delà il s'agissait de vérifier la validité des approches contingentes dans le domaine du contrôle des associations. Est-

il possible d'utiliser les mêmes méthodes de contrôle quelque soit le type d'association et sinon quels facteurs de contingence entrent en jeu ?

L'article précise dans une première partie les sources théoriques mobilisées. La deuxième partie expose le dispositif de recherche adoptée. Enfin, dans une troisième partie, on présentera les principaux résultats obtenus.

## **1 L'état des lieux**

Un des problèmes de cette recherche est qu'elle se situe à l'intersection de deux champs d'étude : les réseaux inter-organisationnels d'une part, le management public local d'autre part, souvent exploités mais rarement croisés. En effet les travaux sur le contrôle des réseaux inter-organisationnels portent essentiellement sur des organisations à but lucratif.

Dés lors se pose le problème de la transposition des résultats obtenus dans le cadre a priori très différent des organisations à but non lucratif que sont les collectivités locales et les associations.

### **1.1 Contrôle inter-organisationnel et études empiriques : apports théoriques et pratiques**

La littérature sur le contrôle inter-organisationnel étant très abondante, nous n'évoquerons ici que les études empiriques lourdes consacrées aux modes de contrôle dans les réseaux

C'est en particulier le cas de la thèse de Dumoulin (1996) consacrée aux configurations de contrôle au sein des réseaux organisationnels. Il y étudie quatre réseaux : deux réseaux dynamiques et deux réseaux stables. Seul les développements consacrés à ces derniers seront développés. Dumoulin part d'une notion très large du contrôle, justifiée d'après lui par le contexte : « Dans un contexte coopératif, le contrôle organisationnel doit dépasser le niveau du contrôle de gestion et concerner l'ensemble des dispositifs d'orientation des comportements que met en place la firme pivot pour maîtriser ses satellites ». Il utilise la typologie des stratégies de contrôle d'Ouchi (Marché, Bureaucratie, Clan) comme cadre d'analyse et remarque qu'au sein de chaque réseau étudié un mode de contrôle domine :

- le contrôle par la bureaucratie pour l'un des réseaux stables composé d'une entreprise de construction navale et de ses sous-traitants

- le contrôle par le clan pour l'autre réseau stable reliant le service après vente d'un constructeur automobile et des sociétés de conseil et de formation

Dans le premier réseau, le contrôle bureaucratique se traduit par l'immixtion de la firme pivot dans l'organisation et la gestion de ses satellites. Ceux ci dépendant stratégiquement et financièrement du pivot ne peuvent s'opposer aux nombreuses démarches de contrôle informel telles les visites surprises ou les contraintes en terme d'investissement. Ce contrôle processuel et informel est facilité par la proximité géographique et technique entre la firme pivot et les sous-traitants. « Par un accompagnement constant, la firme pivot oriente les résultats en fonction des objectifs. Chaque satellite se comporte comme le souhaite le pivot en fonction de règles tacites qui définissent les comportements ». Les outils de contrôle utilisés ne sont que des compléments :

**Tableau 1 : Outils de contrôle (réseau n°1), Dumoulin, 1997**

Outils	Fonction
Convention et contrat	Fixer les objectifs et les engagements réciproques
Agrément qualité	Assurer un niveau de qualité partenariale
Investissements, niveau de formation	Vérifier la politique d'amélioration des performances

Dans le deuxième réseau, le contrôle clanique se traduit par des pratiques de contrôle très informelles. Il faut noter le caractère imprécis de l'objet de la coopération (actions de conseil et de formation), les partenaires étant chargés à la fois de la définition et de la réalisation de celui ci. Dans ces conditions un contrôle bureaucratique s'avère impossible. En revanche une grande importance est accordée à la phase de sélection qui s'opère sur des organisations le plus souvent déjà connues et porte autant sur les individus les composant que sur le savoir faire de celles ci. « Les procédures sont souvent corrompues au profit d'évaluations davantage portées sur l'impression dégagée lors de la phase d'observation préalable ou sur d'autres projets ». Cette sélection, dans l'esprit des responsables, doit assurer une communauté de pensée et d'action, rendant ainsi le contrôle inutile. En particulier, comme on le voit ci dessous, il n'existe pas de contrat formalisé remplacé par une relation de confiance entre le pivot et ses partenaires.

**Tableau 2 : Outils de contrôle (réseau n°2), Dumoulin, 1997**

Outils	Fonction
Niveau des coûts	Détecter les écarts ou les surfacturations
Enquête de satisfaction	Valider les formations sur site

Une telle étude permet de mieux saisir certains comportements comme le caractère imprécis des objectifs ou l'absence fréquente de convention évoqué par Carles (1997) et qui caractérisaient le partenariat mairie association. Elle met également l'accent sur l'importance de la phase de sélection dans le processus de contrôle, thème peu évoqué dans la littérature consacrée au groupe communal (Dupuis, 1996). Surtout nous voyons ici l'utilisation d'un cadre théorique précis (la typologie d'Ouchi) permettant une meilleure compréhension des modes de contrôle dans les réseaux inter-organisationnels. Se pose alors le problème de la transposabilité de cette étude dans le cadre des relations villes associations. Car si Ouchi considère les trois modes de contrôle évoqués comme transposables aux relations interorganisationnelles, il reconnaît lui même que la combinaison des trois stratégies ne recouvre pas l'ensemble des situations possibles.

L'article de Baglin et Malleret (1995) ne traite pas spécifiquement du contrôle des réseaux inter-organisationnels, mais du mode de contrôle de la performance dans les chaînes hôtelières françaises. Parmi elles, nombreuses sont celles qui sont composées au moins partiellement d'un réseau de franchisés. On est alors dans le cadre d'un réseau stable.

Partant des travaux d'Ouchi, de Lebas et de Fiol, ils constatent que le contrôle de gestion n'est qu'un mode de contrôle parmi d'autres et pas forcément le mieux adapté aux activités de services. Ils constatent également l'utilisation d'autres modes de contrôle :

- Contrôle juridique (plus lâche pour la franchise), mais doublé dans ce cas d'un contrôle économique (dépendance du franchisé) ;
- Contrôle du produit/ service par le cahier des charges en amont, par les questionnaires client, les audits et les visites de contrôle en aval ;
- Contrôle des hommes (recrutement, formation et mécanismes incitatifs). Dans la franchise le revenu est fonction du résultat et le retrait de l'enseigne entraîne une pénalisation importante du franchisé (Petitjean, 1997).

Sur le plan du cadre théorique, on retrouve dans cet article une conception large du contrôle déjà affirmée par Dumoulin. Mais d'autres auteurs sont

avancés ici. Au niveau de l'étude empirique, certaines constatations recourent celles relatives au deuxième réseau stable présenté par Dumoulin et peuvent expliquer, par exemple, le recours aux audits et aux enquêtes.

Petitjean (2001) propose une démarche globale, validée par plusieurs études empiriques portant sur les réseaux de franchise et intégrant les approches contractuelles (Thorelli, 1986), relationnelles (Granovetter, 1985) et stratégiques (Miles et Snow, 1986). Il constate d'abord la forte complexité organisationnelle caractérisant l'organisation en réseau (forme contractuelle). Celle-ci est à la fois :

- cognitive (difficulté d'observation et de formalisation des membres dispersés géographiquement et disposant parfois d'une compétence peu maîtrisable par un non expert),
- structurelle (densité des relations et relations de réciprocité entre les membres),
- politique (degré d'autonomie important au moins juridique, absence de buts fédérateurs)

D'après Petitjean, cette complexité doit se traduire par un contrôle hybride :

- dans ses sources de légitimité (contractuelle, liée à la propriété des actifs ou à une position de subordination économique,
- dans ses mécanismes de coordination (supervision, standardisation, incitations, socialisation,

Il souligne également l'éclatement juridique, financier et organisationnel caractérisant d'après lui la forme contractuelle :

- l'autonomie juridique des partenaires va perturber la mise en œuvre du processus de contrôle dans ses différentes phases (finalisation, pilotage, post-évaluation) ;
- leur indépendance financière va entraîner un recentrage vers le contrôle de l'efficacité des membres au dépend de l'efficacité ou de la situation financière ;
- la division du travail entre le pivot et les satellites va amener celui-ci à axer son contrôle sur la dimension stratégique au dépend des dimensions gestion et opérationnelle.

Il reste à mesurer le caractère transposable de ces constatations dans un contexte assez différent et ce sur plusieurs points. Par exemple la proximité géographique et culturelle engendrée par l'appartenance des différents partenaires à une même entité, la ville, doit certainement influencer sur le processus de contrôle. De même le fait que contrairement aux réseaux de franchi-

sés, c'est la collectivité qui fournit à ses partenaires une grande partie des ressources financières et matériels nécessaires à leur activité.

## 1.2 Modes de contrôle et secteur public ou non marchand : la recherche d'une typologie adaptée

Les modes de contrôle évoqués par les auteurs précédents peuvent être mobilisés pour expliciter les méthodes et outils employés par les collectivités.

Ouchi en 1977 fait varier les modes de contrôle selon deux paramètres :

- La connaissance des actions ou du processus de transformation,
- La possibilité de mesurer les résultats.

**Tableau 3 : Matrice contextuelle du contrôle, Ouchi, 1979**

		Possibilité de mesurer les résultats	
		+	-
Connaissance du processus de transformation	+	Contrôle des comportements et / ou des résultats	Contrôle des comportements
	-	Contrôle des résultats	Contrôle rituel

Un tel schéma montre que des procédures telles les contrats d'objectifs impliquent la possibilité d'estimer les résultats de l'association partenaire. Logiquement cet outil devrait être plutôt mise en oeuvre dans le cadre des associations sportives pour lesquelles la mesure des résultats est moins délicate. Inversement ce schéma n'explique pas clairement le recours aux audits, ni les nombreuses visites de contrôle sur le terrain par les services de la collectivité en charge du contrôle. On notera également l'importance du contrôle rituel (par le clan) en cas d'incertitude sur le résultat et le process

Ouchi en 1980 prolonge les travaux de Williamson et propose trois modes de contrôle :

- Le contrôle par les mécanismes du marché. Celui ci semble peu adapté à notre problématique, les relations s'établissant entre deux organisations à but non lucratif, s'inscrivant dans le long terme et concernant la production de services non marchands.
- Le contrôle par la bureaucratie. Ce type de contrôle implique une imixtion des services de la collectivité dans la gestion et l'organisation

de son satellite. Se pose alors le problème du lien entre ce type de contrôle et la dépendance économique et financière de l'association envers la collectivité.

- Le contrôle par le clan dont on a vu l'intérêt dans le cadre du groupe communal ou les liens politiques et personnels entre élus et dirigeants d'associations jouent un rôle non négligeable, ce d'autant plus que la mesure de la performance des associations en particulier dans le domaine social ou culturel s'avère souvent particulièrement délicate. Or quand l'évaluation de la performance s'avère excessivement ambiguë, le seul mode de contrôle opérationnel reste le clan, fondé sur une forte convergence des buts (Ouchi, 1980)

L'analyse des caractéristiques du partenariat villes associations nous amène à nous interroger sur la pertinence du choix de ces modèles comme cadre conceptuel. Car ce qui semble le plus caractéristique de ce partenariat c'est l'hétérogénéité des situations. Des entretiens exploratoires que nous avons pu mener et de l'analyse de la littérature sur les collectivités, il semble apparaître que :

- Les objectifs assignés aux associations par la collectivité peuvent, dans un certain nombre de cas, être clairement définis : c'est le cas lorsque la ville établit des contrats d'objectifs, en matière sportive par exemple. Mais ils peuvent aussi être ambigus, l'ambiguïté pouvant résulter d'une volonté politique (Roussarie, 1994), mais également de la pluralité des objectifs poursuivis (Carles, 1997) ou simplement d'un manque d'organisation de la collectivité
- Les outputs peuvent être mesurables ou non mesurables. Il semble par exemple plus facile de mesurer les outputs dans le domaine sportif et même culturel que dans le domaine social (particulièrement pour des champs tels que la prévention de la délinquance ou l'insertion sociale)
- Les effets des actions, le processus de servuction, ne sont pas toujours connus du fait de l'indépendance des associations, de l'absence de spécialistes compétents dans la collectivité ou de l'absence de contrôle de l'activité par volonté politique ou manque d'organisation « la collectivité ignore toujours largement le fonctionnement des structures externes : organisation, principes, situation financière » (Guegan, 2000)
- L'activité n'est pas toujours répétitive car la ville finance des activités courantes mais aussi des projets (nouveau spectacle, nouvelle manifestation sportive, nouvelle activité) donc sans référence. Mais même pour les

activités normales des associations, celles-ci et la ville partenaire sont souvent confrontées à un environnement mouvant.

Il semble que le modèle le plus à même de prendre en compte ces différentes variables dans un environnement non marchand est celui d'Hofstede, plus précisément l'arbre de choix des modes de contrôle (1981). Cet arbre distingue six modes de contrôle possibles à partir de quatre critères de différenciation déjà évoqués :

- Les objectifs sont-ils ambigus ou non ?
- Les résultats sont-ils quantifiables ou pas ?
- Les effets des actions entreprises sont-ils prévisibles, le processus de transformation est-il connu ?
- L'activité est-elle répétitive ou au moins peut on capitaliser une certaine expérience ?

L'application du modèle d'Hofstede au cas du partenariat ville association peut être synthétisé par le tableau 4 suivant. Les exemples sont tirés de la littérature professionnelle (gazette des communes du 15 juin 1998 pour le (2), du 26 juillet 1999 pour le (4), du 26 janvier 1997 pour le (5) ou de travaux universitaires : (Guegan, 2000) pour le (3), (Lebreton, 1996) pour le (1)

**Tableau 4 : Application du Modèle d'Hofstede au contrôle des associations par les mairies**

Caractéristiques de la situation	Choix possibles au niveau des modes de contrôle	Situations Types
<p><b>Objectifs ambigus</b> Absence d'objectifs au niveau de la mairie par volonté ou négligence Conflits d'intérêts et de valeurs entre les personnes Changements rapides dans l'environnement</p>	<p>Utiliser le contrôle politique (évaluation sur des critères politiques, influence de la proximité idéologique et des rapports de force)  Chercher à lever l'ambiguïté</p>	<p>La ville renonce à la mise en place d'un contrat d'objectif dans une association de prévention de la délinquance sous la pression des dirigeants de l'association, proches idéologiquement. Les objectifs de l'association sont flous et non traduisibles en terme d'activité (1) Un conflit portant sur les critères d'attribution des subventions oppose les élus et l'office des sports à Brest au terme duquel les élus imposent leur vision : (2)</p>
<p>Objectifs clairs <b>Résultats non mesurables</b> (c'est à dire non quantifiables)</p>	<p>Utiliser le contrôle par jugement  Rechercher des indicateurs indirects de résultats</p>	<p>La mairie décide la suppression des subventions aux associations agissant dans le domaine de la prévention de la délinquance après de graves émeutes. La collectivité utilise le nombre d'articles de presse pour approximer l'impact médiatique d'une manifestation ou d'un festival (3)</p>
<p>Objectifs clairs Résultats mesurables <b>Méconnaissance du process</b> <b>Activité non répétitive</b></p>	<p>Utiliser le contrôle intuitif  Chercher la répétition de l'activité</p>	<p>La mairie reçoit une demande d'aide pour un événement associatif particulier : spectacle, manifestation sportive, nouvelle activité (3) La ville financera plus facilement une activité ayant déjà fait ses preuves</p>
<p>Objectifs clairs Résultats mesurables <b>Méconnaissance du process</b> Activité répétitive</p>	<p>Utiliser le contrôle par essais et erreurs (utilisation pour le contrôle des activités futures)</p>	<p>La ville exige en cas de demande d'aide un bilan des manifestations précédentes (3)</p>
<p>Objectifs clairs Résultats mesurables Connaissance du process <b>Activité non répétitive</b></p>	<p>Utiliser le contrôle par expert (contrôle routinier pour l'expert grâce à l'expérience accumulée)</p>	<p>La collectivité envoie des experts vérifier sur place l'avancée des chantiers pour les associations de solidarité subventionnée (4)</p>
<p>Objectifs clairs Résultats mesurables Connaissance du process Activité répétitive</p>	<p>Utiliser le contrôle routinier (pilotage par règlements ou procédures incluant le contrôle de gestion)</p>	<p>La ville fait signer aux associations sportives des contrats d'objectifs avec mesure des performances sur la base d'indicateurs quantifiables ou attribue les subventions sur la base d'un coût moyen « normal » par licencié (5)</p>

## **2 : Le dispositif de recherche empirique**

Cet article a été précédé de plusieurs études portant sur le contrôle des associations par les mairies françaises. La recherche ici décrite s'inscrit donc dans une démarche de recherche plus globale dont il convient d'exposer les principaux aspects

### **2.1 Les travaux antérieurs**

Notre démarche a commencé par une enquête exploratoire par le biais d'une série d'entretiens non directifs, menée en 1996 dans trois villes chef-lieu de région et portant sur le contrôle des satellites et plus spécifiquement les associations intervenant dans le domaine social. Cette première étude nous a permis d'explorer la thématique et de préparer une problématique de recherche. Elle a aussi mis en évidence, dans les villes étudiées la grande diversité des modes de contrôle utilisés et le rôle essentiel des services opérationnels dans la mesure des performances des associations partenaires.

Cette enquête a été suivie d'une recherche action menée en 2001 dans une collectivité de petite taille (une ville de 8000 habitants) et concernant les associations partenaires. Outre l'analyse des risques juridiques et financiers induits par la relation, il s'agissait d'apprécier, pour ces dernières, les résultats obtenus et l'adéquation des moyens alloués et de proposer des actions correctives et des outils de contrôle adaptés. De nombreux entretiens avec les responsables d'associations et les élus et une importante recherche documentaire nous ont permis entre autres de mieux apprécier les particularités liées au domaine d'action des associations et leur impact sur le contrôle des mairies et de mieux appréhender les contraintes et les attentes des différentes parties en présence

### **2.2 L'enquête qualitative**

L'étape suivante, ici décrite, a consisté en une enquête menée sous forme d'entretiens semi-directifs auprès des responsables fonctionnels et opérationnels d'une quinzaine de collectivités (de la sous-préfecture à la métropole régionale). Elle doit, entre autre, à terme aboutir à la construction d'un modèle de recherche visant à valider dans une optique confirmatoire des hypothèses quant au lien entre les caractéristiques des associations et le mode de contrôle utilisé

### ***2.2.1 Les choix méthodologiques***

Nous avons choisi de centrer l'étude sur des villes de taille relativement importante (Annexe 2). D'une part on pouvait penser que des villes d'une certaine taille seraient plus sensibilisées à notre problématique. D'autre part il s'agissait de maintenir une certaine homogénéité dans l'étude : celle ci ayant été précédé d'une enquête exploratoire portant sur des chefs lieux de région et devant être suivie par une enquête quantitative dans les 400 villes de plus de 20 000 habitants. Enfin il fallait prendre en compte les contraintes logistiques induites par la dispersion géographique des entités étudiées. Pour cette enquête, nous avons bénéficié du concours d'étudiants de troisième cycle (DESS Administration et gestion des collectivités territoriales et DESS Audit et Conseil). Ceci a permis de démultiplier notre action moyennant certaines précautions méthodologiques.

En définitive, l'enquête s'est déroulée :

- d'une part dans 7 chefs lieux de région,
- d'autre part dans 8 préfectures, sous-préfectures et villes importantes d'une des régions du Grand Centre auquel il faut ajouter une ville de la banlieue nord de Paris.

Au niveau de la méthode d'administration, le choix de l'entretien semi-directif s'est imposé de lui même :

- d'une part il s'agissait d'encadrer et de contrôler les étudiants ayant acceptés de participer à ce projet d'ou la nécessité de structurer l'interview ;
- d'autre part nos recherches antérieures nous avaient permis de dégager une série de thèmes bien définis à aborder obligatoirement au cours de l'interview : la sélection des partenaires, le contrôle a priori, le contrôle a posteriori, le maintien des relations d'une part, l'organisation interne et le partage des tâches entre fonctionnels, opérationnels et élus d'autre part, d'ou là encore la nécessité de structurer l'entretien.

Une autre difficulté de l'étude résultait de la pluralité des acteurs intervenant dans le processus de contrôle des partenaires :

- Elus et secrétaires généraux,
- Responsables financiers, contrôleurs de gestion, responsables de la vie associative,

- Responsables de services opérationnels
- Dirigeants d'associations.

Toutefois nous avons déjà interrogé plusieurs dirigeants ou cadres d'associations subventionnées lors de la deuxième étude déjà évoquée. D'autre part plusieurs entretiens avec des élus et des cadres territoriaux, une importante recherche documentaire ainsi que l'enquête exploratoire précédemment menée avaient souligné l'importance des cadres territoriaux dans le processus de contrôle des associations. De plus ceux-ci travaillant au côté des élus, ils pourraient, en principe, nous renseigner sur le rôle de ces derniers.

C'est ainsi que dans chaque ville ont d'abord été interrogés les cadres fonctionnels en charge du contrôle des associations, puis les responsables opérationnels pour les champs sélectionnés (sport, culture, insertion des jeunes et prévention de la délinquance).

On a retenu ces trois domaines car la coopération mairies associations y est particulièrement active. De plus ils correspondent à des enjeux non négligeables en terme de politique publique locale. Enfin chacun d'entre eux est caractérisé par des spécificités fortes :

- liées à la dimension artistique de l'activité exercée pour les associations oeuvrant dans le domaine culturel.
- liées à la culture de la « performance » existant dans les associations sportives (mais pas forcément dans les autres associations).
- liées à la difficulté d'identifier l'impact des actions menées par les associations dans le domaine social voire même de mesurer leur activité.

### ***2.2.2 Le recueil des données***

Deux guides d'entretien distincts ont été utilisés :

- L'un pour les cadres fonctionnels traitant des caractéristiques du système de contrôle des associations, des orientations des politiques publiques dans les domaines étudiés, des caractéristiques des associations partenaires et des modes d'évaluation des performances de ces dernières ;
- L'autre pour les responsables opérationnels portant sur le rôle du service durant les différentes phases du processus de contrôle des associations partenaires, les caractéristiques de ces associations, les outils et

méthodes utilisées dans le cadre du contrôle de celles-ci, les facteurs entravant ou facilitant l'évaluation de leurs performances.

25 des 50 interviews ont été réalisées par les étudiants, retranscrites mais non enregistrées sauf pour 5 d'entre elles enregistrées et entièrement retranscrites. Parallèlement 25 interviews ont été administrées par nos soins, enregistrées et entièrement retranscrites.

En tout une cinquantaine d'interviews ont été réalisées jusqu'à présent, toutes en face à face, à l'exception de deux d'entre elles qui nous ont été renvoyées par écrit ( Annexe 1 ). A chaque fois des documents internes nous ont été remis : conventions, grilles de répartition, dossiers de demande de subvention....

### ***2.2.3 L'analyse des données***

Pour la série d'entretiens concernant les responsables fonctionnels, chaque entretien a fait l'objet d'un dépouillement vertical. Les réponses ont ensuite été classées en fonction des grands thèmes précédemment définis dans le guide d'entretien (organisation interne adoptée et rôle respectif des services opérationnels et du contrôle de gestion, structuration du système d'information existant, forces et faiblesses perçues du système de contrôle et axes d'amélioration envisagés).

Pour la série d'entretiens concernant les responsables opérationnels, la recherche terrain préalable et l'analyse de la littérature nous ont permis d'établir des catégories pertinentes pour notre thème de recherche :

- En premier lieu, bien sur, le domaine d'activité des associations: sport, culture, prévention de la délinquance
- En deuxième lieu les phases du processus de contrôle tel que nous avons pu les identifier pendant notre étude : la sélection préalable, le contrôle a priori (définition des missions et des objectifs, allocation des moyens), le contrôle a posteriori (examen de l'activité, suivi des réalisations, contrôle de l'utilisation des moyens), le maintien ou l'arrêt des relations. On retrouve une typologie très semblable chez Bouquin (finalisation, pilotage, post-évaluation) ou chez Dumoulin (sélection des satellites, gestion de la coopération, contrôle et évolution du réseau)
- En troisième lieu les modes de contrôle utilisés. A ce sujet nous avons été amené à utiliser simultanément la classification d'Hofstede incluant des processus cybernétiques (contrôle par essais erreurs, contrôle par expert, contrôle routinier) mais aussi des processus non cybernétiques.

ques (contrôle politique, contrôle par jugement, contrôle intuitif) et celle de Merchant (contrôle des résultats, contrôle de l'activité et des comportements, contrôle du personnel)

Chaque entretien a d'abord fait l'objet d'un dépouillement vertical de façon à faire ressortir les éléments principaux pouvant éclairer notre questionnement. Nous avons ensuite classé le contenu des entretiens en fonction des trois paramètres déjà exposés : le domaine d'appartenance de l'association, la phase du processus de contrôle, le mode de contrôle utilisé

En croisant les différents thèmes, nous avons pu mettre en évidence les types de contrôle mis en œuvre à chaque phase du processus, ce en fonction du domaine d'appartenance des associations partenaires

### **3 les principaux résultats obtenus**

L'enquête a d'abord apporté de nombreux renseignements sur l'organisation du contrôle à l'intérieur des collectivités. Elle a permis également de mettre en évidence les dispositifs de contrôle déployés dans les différents domaines d'activité et enfin les facteurs entravant ou favorisant le contrôle des associations partenaires

#### **3.1 L'organisation du contrôle**

Trois thèmes ont été abordés avec les responsables : le rôle respectif des différents intervenants, l'état du système d'information, les manques ressentis et les axes d'amélioration envisagés.

##### ***3.2.1 L'organisation interne, les intervenants et leur rôle respectif***

Une constatation s'impose : quelle que soit la ville étudiée, le contrôle de la performance des associations est dans les faits assuré par les services opérationnels en liaison avec les élus. Soit l'association est dotée d'un service opérationnel référent qui est son unique interlocuteur, soit elle négocie avec les différents services opérationnels en fonction des projets mis en œuvre. Ces services traitent les demandes de subvention et donnent un avis d'opportunité, ils assurent le suivi des réalisations, en particulier par des visites sur place mais aussi par un examen des rapports d'activité, ils attribuent les mises à disposition et contrôlent leur utilisation et ils étudient les projets spéciaux. Les élus eux supervisent et décident en dernier ressort. Ils

participent eux même aux contrôles (visites sur le terrain, présence aux spectacles et manifestations, assistance aux conseils d'administration).

Dans les villes étudiées, les services fonctionnels (finance ou contrôle de gestion) ne s'occupent que du contrôle administratif, financier et juridique. On retrouve ici une constatation faite par Dumoulin dans son étude sur les réseaux inter-organisationnels du secteur privé

### ***3.2.2 Le système d'information existant***

Autre constatation : dans les villes étudiées, l'information sur les associations n'est pas forcément centralisée. Les documents (conventions, budgets, comptes annuels, rapports d'activité) sont parfois dispersés entre services financiers et opérationnels ou conservés dans chaque service opérationnel. Or un suivi centralisé est indispensable pour visualiser l'effort total de la collectivité, vérifier le respect des seuils légaux et éviter la politique des guichets multiples (obtenir d'un autre service ce qui a été refusé par le service normalement concerné ou émarger auprès de plusieurs services sans visibilité globale). Plusieurs communes disposent d'ailleurs de logiciels centralisant les informations financières, ainsi que les avantages en nature et les mises à disposition. Ceci permet de disposer d'une fiche récapitulative par association. Ces logiciels sont dans les cas observés alimentés par les services des finances ou de la vie associative (quant ces derniers existent).

De plus l'information est souvent incomplète. En particulier le suivi des mises à disposition et des prestations gratuites semble souffrir de nombreuses carences dans plusieurs communes étudiées (absence de valorisation des mises à disposition voire absence de suivi centralisé, absence de suivi ou suivi trop global des prestations gratuites).

### ***3.2.3 Les forces et faiblesses du système de contrôle et les axes d'amélioration envisagés***

Le manque de formalisation semble encore caractériser le système de contrôle des associations dans beaucoup de communes. La fixation d'objectifs quantifiables, l'existence de critères précis pour l'allocation des moyens sont semble-t-il en voie de généralisation, en partie sous la pression des textes légaux. Mais beaucoup de communes sont confrontées à des disparités peu justifiables tant au niveau de l'attribution des subventions que de celle des mises à disposition. Or il est particulièrement délicat de revenir sur les avantages acquis.

La généralisation du conventionnement, la mise en place des grilles de répartition de subvention et la construction d'un système d'information centralisée sont les chantiers les plus fréquemment évoqués. D'autres problèmes, comme le chiffrage des mises à disposition et des prestations gratuites semblent beaucoup plus difficiles à résoudre, faute d'outils analytiques adaptés.

### 3.2 Les dispositifs de contrôle

Nous présentons ici les types de contrôle mis en œuvre à chaque phase du processus, ce en fonction du domaine d'appartenance des associations partenaires et tels que nous avons pu les identifier sur la base de notre enquête.

#### 3.2.1 *Le processus de sélection*

Les principaux critères de sélection cités lors des entretiens sont présentés dans le tableau ci après. Ils permettent de s'assurer à la fois de l'intérêt des projets associatifs et de la qualité des porteurs de projet.

**Tableau 5 : Les principaux critères de sélection**

Sport	Culture	Insertion des jeunes et prévention de la délinquance
Appartenance à la commune	Appartenance à la commune	Appartenance à la commune
Adéquation du projet à la politique sportive locale (si elle existe)	Adéquation du projet à la politique culturelle locale (si elle existe)	Adéquation du projet à la politique locale en matière de sécurité (si elle existe)
Disponibilité des équipements sportifs	Disponibilité des équipements culturels	
Antériorité et crédibilité de l'association	Antériorité et crédibilité de l'association Crédibilité artistique du porteur de projet	Antériorité et crédibilité de l'association

L'appartenance de l'association à la commune est une condition fondamentale du partenariat. Pour une organisation territoriale, c'est à la fois la garantie d'une certaine convergence des objectifs et d'une plus grande proximité. Une autre condition fondamentale est bien sur l'adéquation des projets

associatifs aux politiques publiques locales. Cependant dans les faits, l'absence de lignes directrices ou d'axes forts a été souvent soulignée par les directions opérationnelles. Elle se traduit dans les villes concernées par la pratique du « saupoudrage ». Faute de critères de sélection, l'enveloppe de subventions est partagée entre de nombreuses associations, aboutissant à une dispersion des efforts de la collectivité. *Si on avait des axes forts en disant on va aider tel secteur, tel secteur... Mais c'est pas le cas du tout...Alors c'est compliqué de refuser par exemple.... et c'est aussi un éparpillement des subventions....* (Un directeur de la culture)

Une autre condition fondamentale, dans l'établissement d'un partenariat, est le fait pour la ville d'avoir ou non des équipements disponibles, particulièrement dans le domaine sportif. Il s'agit là d'un véritable goulet d'étranglement. Lorsque les créneaux manquent, les responsables sportifs tentent de renvoyer les demandeurs vers les clubs de même discipline déjà subventionnés et d'encourager les regroupements.

La proposition de partenariat semble le plus souvent être faite à l'initiative des associations qui viennent demander subventions ou mise à dispositions d'équipements. *Alors... Ce sont des associations qui nous saisissent. Alors en général elles viennent voir et les élus et moi. Ca se passe en parallèle. Quelquefois elles commencent par l'un...mais enfin en général elles essaient de voir tout le monde quant même. Donc elles arrivent avec un projet, un projet expliqué... Enfin il faut que ce soit expliqué évidemment : des budgets, des choses comme ça* (un directeur de la culture). Toutefois ce n'est pas toujours le cas, notamment pour ce qui est de l'insertion des jeunes et de la prévention de la délinquance : *Certaines sont parfois à notre instigation aussi. C'est nous parfois qui les suscitons parce qu'on a besoin d'un tissu associatif. Créer la démocratie sur le terrain. C'est à dire faire remonter du terrain ses volontés, le faire s'investir dans tous les projets, ça passe par le monde associatif..* (Un responsable de la politique de la ville)

L'étude est faite par la direction opérationnelle et l'adjoint concerné (la première donnant un avis technique et le second validant ou non cet avis). Outre l'intérêt du projet, tous les responsables interrogés examinent l'antériorité et la crédibilité de l'association : *Et puis le projet est étudié. Alors il se peut que ce soit des associations soit qui ont déjà fait des choses ou comprenant des personnes qui sont connues qui ont déjà fait des choses, déjà réalisées. Il est rare de voir une association dans laquelle on ne connaît ni l'association, ni les gens qui la composent, ni l'action qu'elle mène, ni rien du tout. C'est rarissime. En général elles commencent à fonctionner un peu avant de venir nous voir.... d'ailleurs si quelqu'un arrivait avec vraiment avec vraiment un projet qui serait... dont on ne connaîtrait*

*rien, dont on n'aurait aucun élément d'appréciation en terme de crédibilité et autre, là on dirait « écoutez : fonctionnez un petit peu et revenez nous voir ! »* (Un responsable du service culturel). La crédibilité du porteur de projet est particulièrement étudiée par les services culturels. Certaines conventions sont même liées à la personne du directeur artistique

### **3.2.2 Le contrôle a priori**

La fixation des objectifs et l'allocation des moyens adéquats sont bien sur une phase essentielle du processus de contrôle. Cette phase a longtemps été très peu formalisée dans beaucoup de communes observées (objectifs implicites ou non précisés, procédure d'attribution des subventions opaque pour les tiers). On a pu remarqué dans les communes observées un effort important de formalisation, en partie sous la pression de nouvelles obligations légales, en partie à cause de l'alternance politique ( les nouveaux élus bénéficiant d'une expérience limitée du terrain, souhaitent souvent disposer d'outils de contrôle formalisés ). *En fait cette organisation assez informelle fonctionnait relativement bien quant même, parce que il y avait cette forme de confiance et de connaissance du terrain. Aujourd'hui on arrive avec des nouveaux qui n'ont pas.... de connaissance personnelle des dirigeants d'associations. C'est l'occasion pour nous de mettre en place ces formes de contrôle qui nous sont nécessaires et c'est l'occasion pour eux de mettre en place des outils parce que eux ils connaissent pas. ....* (Un responsable de la cellule étude et conseil aux associations)

Outre les conventions d'objectifs qui se généralisent, il faut souligner, au niveau des services des sports, la fréquence d'utilisation des grilles de répartition des subventions (batterie de critères pondérés permettant le calcul automatique de la subvention) présentes dans la grande majorité des villes étudiées. Ces grilles sont en elles-mêmes de véritables outils de contrôle intégrés puisqu'elles permettent la définition des objectifs à atteindre mais également la détermination des moyens alloués et même les processus à mettre en œuvre. *Le service des sports a inauguré une grille pour déterminer les montants, une grille très fine comportant un certain nombre de paramètres en mettant en valeur les paramètres, les points, la valeur du point multiplié par ça égale la subvention.....*(un responsable de la cellule étude et conseil aux associations). Celles ci permettent aux élus de dégager leur responsabilité. En utilisant ainsi un contrôle de type cybernétique, on évite des choix politiques délicats mais au prix d'un certain manque de souplesse. Par contre le haut niveau local échappe aux critères et fait l'objet d'un contrôle de type politique. On utilise alors des contrats d'objectifs qui obéis-

sent à une autre logique, les financements étant accordés a priori, sur projet sportif. Alors que dans le cas des grilles de répartition le financement est accordé a posteriori sur résultat.

**Tableau 6 : Le contrôle a priori, outils et méthodes**

	<b>Sport</b>	<b>Culture</b>	<b>Insertion des jeunes et prévention de la délinquance</b>
<b>Fixation des objectifs</b>	Négociation (convention d'objectifs) pour le haut niveau	Négociation (convention d'objectifs)	Négociation (convention d'objectifs)
	Grilles de répartition de subvention		
<b>Allocation des moyens</b>	Examen de la dotation antérieure et du budget prévisionnel / réalisations	Examen de la dotation antérieure et du budget prévisionnel / réalisations	Examen de la dotation antérieure et du budget prévisionnel / réalisations
	Examen des créneaux disponibles / équipements	Examen des créneaux disponibles / équipements	Examen des créneaux disponibles / équipements
	Négociation par rapport à un projet sportif (haut niveau et manifestations exceptionnelles)	Négociation par rapport à un projet artistique	Négociation par rapport à des actions à mener
	Grilles de répartition de subvention		
	Etude technico-financière (manifestations exceptionnelles)		

Toutefois la mise en place de ces grilles se heurte au problème du maintien des avantages acquis. Leur mise en œuvre met souvent en lumière des disparités difficilement justifiables mais sur lesquelles il est difficile de revenir brutalement. Il en est de même lorsqu'on dresse un état exhaustif et par association des mises à disposition et prestations gratuites.

Le traitement des manifestations exceptionnelles, fréquentes dans le domaine du sport et de la culture, semble varier selon l'importance de l'événement et le domaine d'activité concerné, un événement majeur étant généralement directement traité au niveau du maire (contrôle politique). Pour les manifestations sportives, la nécessité d'une étude technique préala-

ble pour déterminer les besoins, a été plusieurs fois évoquée par les responsables des sports interrogés (contrôle par expert). Pour les manifestations culturelles non récurrentes, on est plus dans le domaine du contrôle intuitif. Comme le dit un directeur des affaires culturelles, « *C'est comme au poker. On suit ou pas.* »

### **3.2.3 Le contrôle a posteriori**

Nous présentons dans le tableau 7 l'ensemble des outils de suivi formalisés ou éléments d'appréciation non formalisés évoqués par les responsables opérationnels.

#### Le contrôle des procédés et des comportements.

Celui-ci semble une préoccupation importante pour un nombre significatif de services des sports interrogés : est ce que les encadrants sont compétents techniquement, sont ils brevetés, ont ils les compétences (secourisme), ont ils les bons comportements (violence) ? Cela conduit parfois les responsables à s'immiscer dans les affaires internes du club : *J'ai écrit dans leur petite revue.... en leur mettant qu'il fallait que les gars ne viennent pas forcément là pour se défouler. Mais il fallait qu'ils pensent à leur couleur, à leur club, à leurs camarades et à la ville. Et ça leur a paru bizarre d'ailleurs quant j'ai parlé de la ville. Parce que pour eux, c'était un problème interne.* (Un responsable du service sport s'exprimant sur des problèmes de violences sur le terrain). Un tel contrôle est assuré à la fois par le conventionnement et les critères de répartition mais aussi par les visites sur place et le retour du terrain. Une telle préoccupation n'a pas été retrouvée au niveau des services culturels. Ce qui semble recouper la constatation de Chiapello (1994, p 188) : « La dimension qui est commune à toutes les organisations artistiques est une certaine méconnaissance du processus de création. ». Par contre les services chargés de l'insertion des jeunes et de la prévention de la délinquance tentent également de contrôler l'activité par des visites sur place et le retour terrain : « *Et puis donc on évalue sur le terrain comment ça se passe. Il y a des agents du service qui vont aller voir concrètement sur le terrain comment ça évolue....Quant on voit que ça se passe mal un moment, on y retourne plus souvent pour voir comment ça se passe, si ça continue ou pas. Si vraiment ça perdure là on en discute* (un responsable du service jeunesse)

**Tableau 7 : Le contrôle a posteriori, outils et méthodes**

	<b>Sport</b>	<b>Culture</b>	<b>Insertion des jeunes et prévention de la délinquance</b>
<b>Contrôle des procédés de travail et du comportement</b>	Retour terrain (spectateurs, utilisateurs)	Retour terrain (spectateurs)	Retour terrain (associations de quartiers)
	Visites sur place		Visites sur place
	Vérification de la compétence des éducateurs		
	Grilles de répartition de subvention		
<b>Contrôle de l'utilisation des moyens</b>	Visites sur place	Visites sur place	Visites sur place
	Relevés de fréquentation (par les gardiens ou par l'association elle même)		
	Retour terrain (autres associations)	Retour terrain (autres associations)	Retour terrain (autres associations)
	Contrôle des comptes	Contrôle des comptes	Contrôle des comptes
<b>Contrôle des résultats</b>	Examen du rapport d'activité	Examen du rapport d'activité	Examen du rapport d'activité
	Résultats sportifs et nombre d'adhérents fournis par les fédérations		
	Suivi du nombre de spectateurs	Suivi du nombre de spectateurs	Suivi du nombre de participants
	Retour terrain (Spectateurs)	Retour terrain (spectateurs)	Retour terrain associations de quartiers
	Dossier de presse	Dossier de presse	
	Présence aux manifestations	Présence aux spectacles	
	Grilles de répartition des subventions		

### Le contrôle des résultats

Pour les associations culturelles, faute d'outputs réellement mesurables, il semble malgré tout possible de trouver des mesures d'approximation, comme le souligne un directeur de la culture interrogé : *« Et bien oui c'est vrai que c'est difficile (de mesurer les résultats). On a les résultats médiatiques souvent. On a les revues de presse. Les associations dans leur bilan, elles mettent leur revue de presse. Evidemment c'est pas suffisant ! Les résultats, ça pourrait se mesurer en terme de satisfaction des spectateurs et ça on ne le mesure pas. Et ça pourrait se mesurer en terme d'élévation du niveau culturel des populations et ça on ne le mesure pas non plus.....et puis je vous ai dit tout à l'heure, l'aspect quantitatif, puisqu'on est capable de dire combien de personnes ont participé.... en même temps, si vous voulez, il y a des manifestations qui ne ramènent pas forcément beaucoup de spectateurs et qui peuvent être intéressantes. C'est là que c'est compliqué. »*

Ainsi, pour ce que nous avons pu constaté, au niveau de la culture, la mesure de l'impact médiatique, par l'étude du dossier de presse fourni par l'association ou par la lecture des journaux, semble privilégiée en même temps que l'avis des milieux artistiques et dans une moindre mesure la fréquentation.

Pour les associations impliquées dans l'insertion des jeunes et la prévention de la délinquance, en revanche, l'absence d'objectifs clairs et d'outils de mesure adéquats rend très difficile l'évaluation des résultats obtenus, le contrôle se résumant alors à un suivi des activités réalisées. Il faut dire que la nature de l'activité rend délicate la mesure des résultats. Comme le souligne un directeur de service jeunesse de la région parisienne : *« La réussite, elle, ne se voit pas. Comment montrer qu'on a pu empêcher un gosse de déraiper ? Lui faire signer un papier comme quoi il renonce à commettre des délits ? Moi-même j'ai du mal à savoir dans quelle mesure il m'a écouté....Nous sommes mesurables quand il s'agit de trouver un hébergement aux gamins lâchés dans la nature, de dégoter un stage ou une place dans un établissement scolaire. Voilà ce qui peut se constater, mais, pour les comportements, il n'y a pas de grille d'évaluation (Henni, 2002, p 106-107).* Toutefois un certain nombre de responsables interrogés, ont déjà mis ou tentent de mettre en place des observatoires de la délinquance permettant un suivi régulier de la situation dans ce domaine. A la question de la possibilité de faire la relation entre le travail d'une association de terrain et ses résultats, un responsable de la politique de la ville répond : *« On met en place nous avec le contrat local de sécurité un observatoire de la délinquance hein et dans le cadre de cet observatoire cette relation sera. Bon ça*

*sera à nous de définir avec les associations et par rapport à leurs objectifs et à nos buts, les indicateurs qu'ils veulent qu'on mesure »*

D'après les responsables interrogés, un tel problème ne se retrouve pas dans le sport. Les résultats tant sportifs qu'en terme d'adhérents peuvent être facilement obtenus auprès des fédérations sportives. Le contrôle des résultats passe apparemment par l'utilisation des critères composant les grilles de répartition des subventions sauf pour le haut niveau qui bénéficie d'un traitement politique.

#### Le contrôle de l'utilisation des moyens

La bonne utilisation de la subvention et son caractère non excessif, eu égard aux dépenses engagées, est assuré par un contrôle comptable effectué par le service financier. En même temps les collectivités peuvent vérifier la santé financière des associations partenaires puisqu'elles ne sont pas désintéressées à la pérennité de celles-ci.

Le contrôle de l'utilisation des mises à disposition pose d'autres problèmes. Il passe normalement par un suivi de l'occupation et de la fréquentation des équipements. Or celui-ci n'est pas toujours assuré ou fait l'objet d'une saisie par les associations elles-même, faute de gardiennage des équipements sportifs. Ceci dit les visites sur place des responsables ou des éducateurs ainsi que le retour terrain d'autres associations permettent dans une certaine mesure de détecter les abus.

On le voit, dans les villes étudiées, les méthodes et outils utilisés semblent fortement influencés par le champ d'activité des associations contrôlées. On peut aussi noter l'importance des visites sur place et du retour terrain, ceci étant facilité par la proximité géographique et culturelle qui est une de la caractéristique du réseau inter-organisationnel que forme la ville et ses partenaires.

#### **3.2.4 Le maintien ou l'arrêt des relations**

Les relations partenariales entre villes et associations s'inscrivent généralement dans la durée. Même si la ville ne finance que des projets (comme c'est le cas dans la politique de la ville), il n'est pas rare de constater que les mêmes projets sont reconduits d'année en année. Mais même si l'on est dans le cadre d'un réseau stable, il arrive que la mairie soit amenée à réduire, voire à supprimer son aide. Ou au moins à envisager de le faire car une telle action n'est pas forcément sans risques ni conséquences (voir tableau ci-dessous).

**Tableau 8 : La réduction ou la suppression de l'aide de la collectivité (causes et conséquences)**

	<b>Sport</b>	<b>Culture</b>	<b>Insertion des jeunes et prévention de la délinquance</b>
<b>Principaux motifs évoqués pour la réduction ou la suppression de l'aide de la collectivité</b>	Réorientation de la politique sportive	Réorientation de la politique culturelle	Réorientation en matière de politique de prévention
	Résultats sportifs insuffisants	Avis négatif des milieux artistiques Faiblesse du dossier de presse	Violences urbaines graves
			Comportements déviants : violence, drogue, prosélytisme religieux
	Projets non réalisés et/ou activité en sommeil	Projets non réalisés et/ou activité en sommeil	Projets non réalisés et/ou activité en sommeil
	Problèmes financiers	Problèmes financiers	Problèmes financiers
	Concurrence entre associations	Concurrence entre associations	Concurrence entre associations
<b>Principaux motifs évoqués de non application de ces mesures</b>	Relations interpersonnelles	Relations interpersonnelles	Relations interpersonnelles
	Pouvoir de nuisance polémique médiatique (sports populaires)	Pouvoir de nuisance polémique médiatique	Pouvoir de nuisance polémique médiatique, chantage à la paix sociale, menace sur les personnes
	Utilité de l'association comme relais de l'action municipale	Utilité de l'association comme relais de l'action municipale	Utilité de l'association comme relais de l'action municipale

L'importance des relations interpersonnelles a été soulignée par plusieurs responsables. Des liens se nouent forcément entre eux et les associations partenaires. Comme le souligne un directeur des affaires culturelles : « Si

*ça allait mal, qu'il fallait prendre des décisions difficiles, ( concernant une compagnie théâtrale subventionnée par la mairie ) peut être que j'aurais plus de mal à prendre ces décisions difficiles, parce qu'il y a de l'affectif quand même ! ».* On rejoint là les constatations de Granovetter sur l'encastrement.

Mais d'autres facteurs entrent en jeu comme on le voit dans le tableau ci-dessus. Ceux ci peuvent d'ailleurs se combiner. A la question de savoir si les maires n'avaient pas eu la tentation d'acheter la paix sociale en dotant généreusement les associations contrôlées par les jeunes des quartiers, un responsable du service politique de la ville de la région parisienne répond : *Mais tous on le faisait. Tout le monde ! Moi je le dis sincèrement. Tous ! C'était ça, c'était les bourses vacances, ce genre de chose, ce genre de.... Une association sous la pression venait demander quelque chose. On lui en donnait. C'est difficile de ne pas faire attention ! Alors là par exemple, j'ai un club de foot ici qui est constamment, constamment sur le fil du rasoir. Mais il est quant même le club de foot de proximité dans le quartier le plus difficile....* Dans la mesure où l'association répond à un besoin de la collectivité, celle ci va se préoccuper de maintenir la relation. D'autre part des résultats décevants ou un comportement discutable peuvent être tolérés dans une certaine mesure si le pouvoir de nuisance réel ou supposé de l'association est suffisant. On est là dans une situation où les objectifs sont multiples et contradictoires et où la notion de contrôle politique prend tout son sens

### **3.3 Les facteurs facilitant ou entravant la mesure des performances**

#### ***3.3.1 Les sources de légitimité du contrôle***

Dans les facteurs facilitant le processus de contrôle et cités par les responsables figurent plusieurs des sources de légitimité du contrôle citées par Petitjean mais il s'en rajoute une : les obligations légales (établissement d'une convention, fourniture des comptes et du rapport d'activité). Celles ci permettent de renforcer le contrôle sans possibilité d'opposition de l'association. Le conventionnement quant à lui, est, pour reprendre l'expression d'un responsable fonctionnel, « une porte d'entrée ». Outre qu'il permet de formaliser et d'officialiser le processus de contrôle, il permet également d'introduire d'autres types de contrôle (audits, visites sur place, fournitures d'informations non obligatoires).

La propriété des actifs et le contrôle économique exercé via la subvention sont aussi souvent cités.

### 3.3.2 Les facteurs entravant les performances

Un certain nombre de facteurs cités comme entravant la mesure des performances et plus généralement le processus de contrôle recourent les quatre critères de différenciation des situations de contrôle d'Hofstede (voir tableau ci dessous). L'impossibilité de mettre en œuvre un contrôle de type cybernétique est souvent perçue comme un handicap mais pas toujours. Par exemple plusieurs systèmes de grilles de répartition prennent en compte l'appréciation de l' élu (un contrôle cybernétique coexistant ainsi avec un contrôle par jugement)

Comme on peut le remarquer dans ce tableau, le personnel territorial est un élément clé du processus de contrôle. Celui ci nécessite à la fois des élus ou des cadres ayant une bonne connaissance des secteurs contrôlés, mais également des gardiens pour les relevés de fréquentation ou du personnel administratif pour l'alimentation du système d'information centralisé

**Tableau 9 : Les principaux obstacles à la mesure des performances**

Facteurs entravant la mesure des performances	Principales causes citées
<b>Absence d'objectifs clairs</b>	Désintérêt des élus pour le contrôle formalisé Absence d'axe précis dans la politique publique locale Connaissance insuffisante des dossiers (nouveaux élus) Objectifs réels non exprimables (acheter la paix sociale, éviter un conflit politique ou une polémique médiatique)
<b>Résultats non quantifiables</b>	Nature de l'activité (culture, prévention de la délinquance) Non mise en place de mesures alternatives (enquêtes, observatoires)
<b>Processus de transformation mal ou non connu</b>	Nature de l'activité (culture, prévention de la délinquance) Absence d'experts internes (élus ou cadre territoriaux) Obligation légale de non immixtion dans la gestion (gestion de fait) Insuffisance du système d'information
<b>Activité non répétitive</b>	Existence de nombreux projets non récurrents dans les trois domaines d'activité

## **Conclusion**

Cette recherche nous a permis de mettre en évidence le rôle certainement significatif que peut avoir le domaine d'activité des associations sur le choix des outils et des modes de contrôle à employer. Elle a d'autre part mis en lumière le rôle important que pouvait jouer la proximité géographique et culturelle dans le processus de contrôle liant villes et associations. Ces premières hypothèses devront être affinés et validés dans le cadre d'une enquête plus large.

Cette recherche a d'autre part confirmé le rôle essentiel que jouent les services opérationnels dans le contrôle de la performance des associations partenaires. Dans le cadre d'une étude quantitative visant à confirmer les hypothèses évoquées précédemment, ils seront la population cible à interroger.

## Bibliographie

- Baglin G, Malleret V : « Les modes de gestion de la performance dans les chaînes hôtelières françaises », *Revue française de comptabilité*, n° 268, Juin 1995, p 47-56.
- Beaujouan F, Caron C, Jurdic N, Pral L, Vignerie O : *Le contrôle de gestion du groupe territorial*, Mémoire collectif DESS A.G.C.T (Direction Fabre P), 1997.
- Bouquin H : *Le contrôle de gestion*, PUF, 1998.
- Carles J : « Externalisation de la gestion de services », *Editions techniques, Juris-classeurs, Collectivités territoriales*, 1994, Fascicule 2130.
- Carles J : « Pour une approche plurielle du contrôle de gestion dans les collectivités locales », *Actes du colloque : Premières rencontres Ville-Management*, PUP 1997, p 205-211.
- Chiapello E, *Les modes de contrôle des organisations artistiques*, Thèse de doctorat, Université de Paris-Dauphine, 1994
- Dumoulin R. : *Les Configurations de contrôle au sein des réseaux inter-organisationnels- Une recherche exploratoire*, Thèse de doctorat, IAE de Lille, 1996
- Dumoulin R, Gbaka A : « Contrôle d'entreprise et réseaux stratégiques, une étude exploratoire », *Comptabilité Contrôle Audit*, Tome 1, Mars 1997, p 23-38.
- Dumoulin R : « Marché, bureaucratie et clan dans les réseaux stratégiques », *Comptabilité Contrôle Audit*, Tome 3, Septembre 1997, p 45-58.
- Dupuis J, Carlier B, Letartre J-P, Vanvliet N : *La gestion des satellites : pilotage et contrôle*, Dossiers d'experts, la lettre du cadre territorial, 1996.
- Guegan E : *Réflexion sur la mise en place d'un contrôle des associations*, Mémoire d'apprentissage DESS A.G.C.T (Direction Alain Henriet, Fabre Pascal)
- Granovetter M : « Economic Action and Social Structure : the Concept of Embeddedness », *American journal of sociology*, Vol 91, n° 3, 1985
- Henni A, Marinet G: *Cités hors-la-loi*, Ramsay, 2002
- Hofstede G : « Management control of public and not-for-profit activities », *Accounting, Organizations and Society*, Vol 6, n° 3, p 193-211, 1981
- Lebreton, *La mise en place du contrôle de gestion dans une association d'insertion*, Rapport de stage DESS A.G.C.T (Direction Fabre Pascal), 1996

- Miles R.E et Snow C.C : « Organization : new concepts for new forms », *California Management Review*, 1986, n° 3
- Miles R.E, Snow C.C et Coleman H.J : « Managing 21<sup>st</sup> Century Network Organizations », *Organizationnal Dynamics*, hiver 1992
- Ouchi W.G : « The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control », *Administrative Science Quaterly*, Vol 22, n° 1, mars 1977, p 95-113
- Ouchi W.G : « Markets, Bureaucracies and Clans », *Administrative Science Quaterly*, Vol 25, mars 1980, p 129-141
- Petitjean J-L, « Démembrement et hybridation du contrôle dans les réseaux contractuels de distribution : une étude empirique », *Actes du colloque : Réseaux (PESOR)*, Septembre 2002.
- Thorelli H.B : « *Networks : Between markets and hiérarchies* », *Strategic Management Journal*, 1986, Vol 7, p 37-51

### Annexe 1 : Synthèse des interviews

Villes	Fonction de l'intervisé	Remarques
A	Directeur des finances	Retranscrit
	Directeur des ressources humaines	(non compétent sur le sujet)
	Directeur Sports et jeunesse	Retranscrit
	Directeur adjoint de la culture du tourisme et du patrimoine	Retranscrit
B	Directeur des services financiers et de l'informatique	(non compétent sur le sujet)
	Secrétaire général adjoint des services	Réponse par courrier
	Directeur de l'éducation de la culture et de la vie associative	(service administratif)
	Chef du Service politique de la ville	Retranscrit
	Chef du Service des sports	Retranscrit
C	Directeur des finances	Retranscrit
	Directeur de l'action culturelle et de l'animation	Retranscrit
	Chef du service des sports	Retranscrit
	Chef du service action sociale	Retranscrit
D	Controleur de gestion adjoint	Retranscrit
	Directrice de la vie associative	Retranscrit
	Directeur de l'office social et culturel	Retranscrit
	Directeur de l'office des sports	Retranscrit
E	Responsable du contrôle de gestion	Retranscrit
	Adjoint au directeur de la culture	Retranscrit
	Adjoint au directeur des sports (vie associative)	Retranscrit
F	Controleur de gestion et agents chargés du contrôle administratif	Retranscrit
	Directeur de la maison des associations culturelles	Retranscrit
	Chargé de mission Contrat de Ville	Retranscrit
G	Directeur financier	Enregistré et retranscrit
	Responsable du secteur jeunesse	Enregistré et retranscrit
	Responsable du service culturel	Retranscrit
	Responsable du service sportif	Retranscrit
H	Directeur des services financiers	Enregistré et retranscrit
	Responsable du service de la politique de la ville et de la prévention de la délinquance	Enregistré et retranscrit
I	Responsable des finances	Enregistré et retranscrit
	Responsable de la politique de la ville	Enregistré et retranscrit
	Responsables du service du sport	Enregistré et retranscrit
	Directeur du service culturel	Enregistré et retranscrit (partiel)

<b>Villes (suite)</b>	<b>Fonction de l'interviewé</b>	<b>Remarques</b>
<b>J</b>	Directeur de la communication	Enregistré et retranscrit
	Responsable de la vie associative	Enregistré et retranscrit
	Responsable du service des sports	Enregistré et retranscrit
	Responsable du service enfance jeunesse	Enregistré et retranscrit
<b>K</b>	Directeur de la citoyenneté et de la vie locale	Enregistré et retranscrit
	Responsable des sports	Enregistré et retranscrit
	directeur du développement culturel	Enregistré et retranscrit
<b>L</b>	Controleur de gestion	Enregistré et retranscrit
	Directeur de l'action culturelle, Adjoint, Responsable de la vie associative et des locations de salle	Enregistré et retranscrit
	Responsable du service des sports et du service jeunesse	Enregistré et retranscrit
	Responsable du service politique de la ville	Enregistré et retranscrit
<b>M</b>	Responsable du service étude	Enregistré et retranscrit
	Directeur général de l'animation et de la promotion de la ville	Réponse par courrier
	Responsable du service des sports	Enregistré et retranscrit
<b>N</b>	Directeur des finances	Enregistré et retranscrit
	Responsable de la politique de la ville	Enregistré et retranscrit
	Responsables du service du sport	Enregistré et retranscrit
	Directeur du service culturel	Enregistré et retranscrit
<b>O</b>	Directeur général adjoint	Enregistré et retranscrit
	Adjoint aux sports	Enregistré et retranscrit
<b>P</b>	Responsable du service subventions	Réponse par courrier puis entretien téléphonique

## Annexe 2 : Synthèse des entretiens menés et des caractéristiques de l'échantillon

Ville	Classement Administratif	Nombre d'habitants	Localisation	Orientation politique
A	Préfecture	76 000 (Ville)	Centre Val de Loire	Communiste puis RPR depuis 1995
B	Chef-lieu de région	140 000 (Ville) 250 000 (Agglo)	Grand Centre	Socialiste depuis 30 ans
C	Sous-préfecture	35 000 (Ville)	Centre Val de Loire	Droite
D	Chef lieu de région	200 000 (Ville)	Grand Ouest	Socialiste depuis 25 ans (même maire)
E	Chef-lieu de région	250 000 (Ville) 400 000 (Agglo)	Grand Est	Socialiste puis RPR UDF depuis 2001
F	Préfecture	137 000 (Ville) 298 000 (Agglo)	Centre Val de Loire	Majorité de droite puis PS depuis 1995
G	Préfecture	52 000 (Ville)	Centre Val de Loire	Socialiste puis RPR depuis 2001
H	Sous-Préfecture	15 000 (Ville)	Centre Val de Loire	(quatrième mandat du maire)
I	Chef lieu de région	116 000 (Ville) 270 000 (Agglo)	Centre Val de Loire	Socialiste puis RPR depuis 2001
J	Sous-Préfecture	30 000 (Ville)	Centre Val de Loire	Socialiste
K	Autre ville	37 000 (Ville)	Centre Val de Loire	Socialiste
L	Autre ville	80 000 (Ville)	Région parisienne	RPR depuis 1982
M	Préfecture	47 000 (Ville) 90 000 (Agglo)	Centre Val de Loire	Socialiste puis Droite
N	Chef lieu de région	398 000 (Ville)	Sud-Est	Droite avec changement de maire en 2001
O	Chef lieu de région	117 000 (Ville)	Grand Ouest	Majorité de droite depuis 30 ans
P	Chef lieu de région	107 000 (Ville)	Grand Ouest	Socialiste puis Droite