

DU TRAVAILLEUR SOCIAL AU DIRECTEUR : LA LOGIQUE PROMOTIONNELLE DU SECTEUR SOCIAL

**HELENE CHERONNET
CLERSE – LILLE 1**

Résumé

Nous cherchons à décrire l'activité d'encadrement des chefs de service éducatifs et des directeurs des établissements sociaux et médico – sociaux.¹ Ces cadres de l'Education spécialisée exercent leurs fonctions dans un champ, produit des modalités du traitement politique de la question sociale, dans lequel l'Etat a régulé les conditions de mise en œuvre de l'assistance.

Différents travaux de recherche mettent en évidence l'évolution des politiques sociales vers une relation de service calquée sur le modèle marchand. Plus globalement ces orientations libérales des politiques publiques contribuent à diffuser une culture de l'évaluation permanente des dispositifs et des individus et a pour effet d'imposer une nouvelle légitimité des pratiques professionnelles.

Les cadres de l'Education spécialisée, qui héritent d'un déficit de légitimité, voient pour certains dans cette évolution, des opportunités stratégiques de professionnaliser leur fonction. Ils peuvent alors mettre essentiellement l'accent, dans leur activité d'encadrement, sur les dimensions d'organisation et de supervision du travail.

Les chefs de service éducatifs s'apparentent à des cadres promus et cet échelon de l'encadrement cristallise les enjeux d'une culture de métier. S'ils sont pris dans une contradiction qui les conduit à la fois à considérer l'intérêt des personnes accompagnées et à rationaliser la gestion des ressources humaines et les procédures administratives, ils mettent aussi en œuvre des projets qui contribuent à la cohésion sociale. Une observation plus fine de leur travail pourrait faire apparaître des pistes de changement dans une activité d'encadrement

1. Un champ en proie à des luttes d'influence et à des fluctuations dans la régulation des professions

Les travaux engagés dans le cadre du programme de la recherche MIRE ont mis en évidence l'existence d'un champ qui s'étend au delà des professions sociales certifiées comme les éducateurs spécialisés ou les assistantes de service social². Les différentes équipes de recherche constatent l'ouverture de l'intervention sociale à des professionnels moins qualifiés pour ce qui concerne le contact direct avec le public, la transformation des organisation du travail selon une logique de service qui aboutit à des modes d'intervention segmentés et spécialisés³, la prégnance des configurations locales qui ont pour effet une perte d'autonomie à déterminer sa pratique, ses orientations et ses références éthiques voire déontologiques.

Michel Autès a montré que l'orientation libérale des politiques publiques a contribué à diffuser un discours idéologique sur l'apparition de nouveaux métiers relevant de l'ingénierie sociale (Autès, 1998a et b ; Autès, Deval, 1998). On n'assisterait pas à un ébranlement des « professions installées » mais plutôt à une recomposition de leur professionnalité sous l'impulsion d'un nouveau mode de régulation du rapport salarial caractérisé par la recherche de résultats et de l'augmentation des gains de productivité. Le travail des éducateurs spécialisés s'inscrit dans la sphère de l'aide directe aux usagers, mais ce modèle

¹ Ces établissements relèvent d'un univers occupationnel qui comporte 19 000 établissements et services. Il recense plus de 320 000 emplois avec un taux de féminisation de 72%. In *Formation Santé – Social*, n°57, décembre 2003. Dossier Contrat d'Etudes Prospectives. Les caractéristiques de la branche professionnelle et les missions des directeurs et des chefs de service éducatifs ont été détaillées dans une précédente communication à laquelle le lecteur peut éventuellement se reporter pour mieux identifier les contraintes objectives qui ont pesé sur la structuration de ces fonctions d'encadrement (Cheronnet, 2004b).

² Elisabeth Maurel (2000) considère l'activité des professionnels du social « comme le produit d'un ensemble de politiques publiques concourant au traitement de la question sociale et à la mise en œuvre de différentes formes de solidarités ».

³ cf. par exemple ce que les chercheurs du programme de recherche de la MIRE ont appelé « les métiers du front » opposés aux professions de niveau III qui assurent des « missions de back office » comme la conception, l'organisation, le suivi de l'action.

d'intervention combine aussi « *des pratiques de diagnostic sans lesquelles il est impossible de proposer une réponse adaptée au besoin, des pratiques d'ingénierie sans lesquelles il est difficile d'organiser la solution et des pratiques de gestion et de management sans lesquelles il est aléatoire de mobiliser le réseau des divers intervenants qui réclame sa mise en œuvre* » (Aballéa, 2000, p. 101).

Toutefois l'espace occupationnel de l'Education spécialisée est traversé par des incertitudes relatives à la régulation par l'Etat du marché des professions. Même si l'activité des éducateurs spécialisés est relativement bien protégée par une bonne adéquation entre la formation, la qualification et la classification, la mission d'évaluation du dispositif de formation des travailleurs sociaux note, en 1995, un désengagement dans l'Etat dans l'impulsion d'une politique nationale de formation⁴. Le rôle de la Direction de l'action sociale se limite à piloter financièrement le dispositif, à ne faire parvenir aux régions que des indications d'ordre essentiellement budgétaires et à produire des normes administratives comme l'allongement de la durée d'une formation. La formation des travailleurs sociaux a été géré par une succession de ministères et ce sont les régions qui assurent désormais son financement conformément à la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales.⁵

De même les cadres de l'Education spécialisée ont bénéficié d'une revalorisation de leur statut par la signature, en 2000, d'un avenant cadre à la convention collective nationale du travail de 1996. Néanmoins si le statut de chef de service était reconnu dans les conventions collectives, les pouvoirs publics n'avaient pas pour autant accepté de financer une formation certifiée aboutissant à une meilleure classification salariale.⁶ Dans la lutte pour les classements symboliques les directeurs ont obtenu l'homologation de leur diplôme professionnel⁷ au niveau I, tandis que presque simultanément paraissait en mars 2004 un projet de décret ne prévoyait que la possession d'un titre de niveau II voire III pour diriger les établissements sociaux et médico-sociaux, avec les incidences prévisibles sur la reconnaissance salariale. Un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS, 1998) sur la formation des cadres du travail social propose de se décentrer des identités de métier et de développer un tronc commun de formation pour les cadres du service public (management, conduite de projet, gestion) pour accompagner les changements structurels nécessaires dans l'organisation et dans les modes d'action des services.

2. Une division complexe du travail d'encadrement

2.1. Le rapport au statut de cadre

Les entretiens et les observations réalisées dans le cadre de notre thèse (Cheronnet, 2004a)⁸ ont permis d'établir que les directeurs et les chefs de service éducatifs s'identifient

⁴ « La formation des travailleurs sociaux au crible de l'évaluation » in *Actualités sociales hebdomadaires*, n° 1293 – 21 avril 1995. On notera que la mission était composée de trois inspecteurs généraux des affaires sociales, trois universitaires – Michel Chauvière, Elisabeth Dugué, Gérard Martin et trois conseillères techniques et pédagogiques à la direction de l'action sociale. Le lecteur pourra aussi consulter sur ces questions le rapport d'Elisabeth Dugué (1998).

⁵ Décret n°2005 – 426 du 4mai 2005 – J.O du 7 – 05 – 2005.

⁶ Ce n'est qu'en 2004 que les négociations ont abouti à la création d'une formation qualifiante. Cf. Le décret du 25 mars 2004 portant création au CAFERUIS créant la formation CAFERUIS date de 2004. (Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale).

⁷ CAFDES – Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale. (cf. décret 2002 – 401 du 25 mars 2002).

⁸ Nous avons mené 50 entretiens dont 30 plutôt non directifs avec des directeurs d'établissements et 20, semi – directifs avec des chefs de service éducatifs. Nous avons mené 9 observations de réunions de cadres et nous avons élaboré 2 monographies

plus volontiers à une fonction de responsable qu'à un statut de cadre. Etre cadre ne s'inscrit pas toujours dans une identité professionnelle revendiquée mais les directeurs décrivent leur travail en se référant implicitement aux contraintes liées à cette position professionnelle. Il s'agit par exemple d'adapter en permanence l'organisation du travail de leurs collaborateurs à un environnement complexe et en perpétuelle évolution, tant sur le plan des contraintes budgétaires que sur celui des normes juridiques. Ceci correspond à des corpus identifiés de connaissances comme la gestion budgétaire et administrative et la gestion des ressources humaines qu'ont revendiqué les directeurs pour mieux circonscrire leur champ d'exercice professionnel. Les chefs de service éducatifs, recrutés majoritairement sur le modèle de la promotion interne ou par les réseaux, se réfèrent au caractère opératoire de l'expérience qu'ils possèdent auprès des usagers. Ils construisent cette expérience de manière solitaire puisque celle – ci ne relève pas d'une socialisation collective en l'absence de formation certifiée et qu'elle est largement dépendante des requis du poste et du type d'établissement au sein duquel la fonction s'exerce.

Nous avons montré que la revalorisation du statut de cadre s'est négocié en échange de la contribution de ces professionnels aux gains de productivité et que les évolutions du champ de la question sociale mettent en concurrence la culture du métier et l'identification à un statut de cadre au risque d'échanger ce statut contre le sens de l'action (Cheronnet, 2004b). Nous ne revenons pas ici sur les diverses modalités d'identification au statut de cadre. L'analyse empirique a montré qu'au delà d'un échange social autour du travail, caractérisé pour les directeurs par la logique de la qualification et pour les chef de service par la logique de la compétence, la gestion de la carrière pour les directeurs et l'accès à un poste qualifié pour les chefs de service éducatifs représentent une ligne de segmentation du groupe. Des directeurs agencent un enchaînement de responsabilités et un titre professionnel ou encore combinent des diplômes divers et un habitus familial tandis que des chefs de service valorisent leurs compétences, en dehors de toutes négociations collectives. Les chefs de service de notre échantillon qui s'identifient à un statut de cadre bénéficient d'une bonne autonomie professionnelle qui nous semble la conséquence d'au moins trois critères :

- la place du service dans l'établissement. Ce, notamment quand il s'agit d'une institution qui a plusieurs missions et qui fonctionne avec des équipes structurées sur des identités professionnelles différentes, comme c'est le cas pour les centres d'aide par le travail ou les instituts médico-éducatifs ;
- la reconnaissance et l'identification d'une fonction d'encadrement au sein de l'établissement ou service ;
- l'articulation du poste de chef de service avec celui du directeur et ceux des membres de l'équipe de direction, dans le cadres de délégations explicites ou implicites.

2.2. La division du travail d'encadrement

Dans le travail social, la notion d'encadrement prête à confusion et s'entend souvent comme la conduite ou la prise en charge de groupe. De surcroît, historiquement il s'agit d'un secteur où l'accent a été davantage mis sur la dimension du chef que sur celle du cadre. Les cadres de ce secteur ont été recrutés sur des perspectives qui privilégiaient l'expérience de la vie, la maturité personnelle, l'expérience professionnelle plutôt que les niveaux de formation ou les titres. Ils ont peu bénéficié de perspectives de carrière et cet échelon de la filière professionnelle rend compte d'un paradoxe : à travers les conventions collectives et

d'établissements, sur la base pour chacune d'entre elles, d'entretiens avec le directeur général, le directeur, le chef de service éducatif et l'observation d'une réunion de cadres.

l'existence d'un statut de chef de service, les pouvoirs publics reconnaissent la nécessité de la fonction sans accorder les critères de la qualification par le biais d'une formation reconnue et d'une classification salariale qui se distingue réellement de celle des éducateurs spécialisés. Comme les directeurs, ils sont en quête de légitimité pour un meilleur classement dans leur espace professionnel et dans leur espace social en général, mais ils ne négocient pas leur autonomie professionnelle selon les mêmes modalités.

Dans la construction solitaire de leur expérience, les chefs de service éducatifs ont peu la possibilité de se représenter leur travail d'encadrement et l'absence de rhétorique professionnelle à ce propos le rend peu visible. Dans leurs discours, ils ne font pas référence aux textes officiels et ils ne l'identifient pas toujours comme tel. Ce travail d'encadrement fait donc peu l'objet de pratiques de présentation ou de mise en scène selon les critères de la légitimité impulsée par les politiques sociales. Les chefs de service exercent une fonction d'encadrement qu'ils ont tendance à définir encore sur les bases de leur métier initial d'éducateur spécialisé. Ils exercent des missions relatives à l'organisation du travail et à la gestion du personnel, à l'encadrement de l'équipe éducative dans l'accueil et le suivi des usagers, à la communication⁹, à la représentation de l'institution auprès des interlocuteurs extérieurs, à la participation à la gestion budgétaire, à la réalisation de l'activité en partenariat ou en réseau selon les cas. Mais ils sont en mal de repères car ils perçoivent essentiellement ces missions comme une succession de tâches¹⁰. Ils articulent difficilement la mise en place d'organisations adéquates du travail, en tenant compte des choix d'une direction sous – tendus par des valeurs professionnelles données¹¹, une lecture particulière du droit, un « style de management » et une expertise pédagogique qui leur permet d'élaborer avec les personnes, des projets les concernant ainsi que leurs familles.

De plus, la valorisation idéologique du travail en réseau amène des transformations dans l'activité de commandement et fait évoluer l'activité des chefs de service éducatifs vers la gestion d'organisations flexibles du travail, la recomposition de collectifs professionnels temporaires, à l'interne comme à l'externe, autour d'une situation précise¹². Ces nouvelles formes de travail les amènent d'ailleurs à multiplier les négociations et les arbitrages divers. Ces transformations s'inscrivent dans une évolution plus globale du travail où l'on observe une fragilisation du poste de l'agent de maîtrise au profit de lignes hiérarchiques courtes et de nouvelles formes d'implication dans le travail, fondées sur une dévalorisation des activités de commandement, au profit d'un management dit « motivationnel ».

⁹ Entendue comme l'interprétation des informations montantes et descendantes.

¹⁰ Réunions, coordination avec des membres de l'équipe pluri – disciplinaire, organisation de réunions inter – services, planification des écrits professionnels, gestion prévisionnelle des congés et des remplacements, élaboration des horaires en lien avec les exigences réglementaires relatives à l'aménagement/ réduction du temps de travail...

¹¹ On peut donner pour exemple le souci d'un directeur d'un centre d'hébergement et de réinsertion sociale de structurer l'établissement en lien avec les évolutions des politiques sociales et les besoins des populations accueillies mais en même temps de faire « tourner » l'établissement avec un déficit de moyens (déficit de 4 postes et nécessité d'équilibrer deux modes de financement à savoir l'aide sociale de l'Etat et des conventions à négocier avec le conseil général. Le directeur défend l'accès au logement et au travail pour 71 personnes accueillies mais n'obtient pas les moyens permettant aux équipes de traduire ses valeurs dans une organisation du travail adéquate. Ce directeur expliquera dans les entretiens qu'il cherche toujours à équilibrer une implication des salariés basée sur la motivation et le respect du droit du travail.

¹² On peut citer l'exemple des professionnels d'un accueil mères / enfants qui, faute de moyens humains à l'interne, collaborent avec l'infirmière de la psychiatrie de secteur pour assurer un suivi de proximité de mamans qui présentent des difficultés psychiques ou des conduites de dépendance afin de tenter d'éviter le placement des enfants ou encore ce foyer d'hébergement pour des adultes handicapés qui ne possède pas suffisamment d'animateurs pour assurer les activités (3 moniteurs d'atelier pour 54 résidents) et où la directrice a pris des accords avec des écoles privées pour l'entretien des espaces verts par les adultes handicapés. Elle a également conclu des partenariats avec des haras de diverses municipalités. Les chefs de service ont également évoqué le travail « hors murs » en collaboration avec d'autres professionnels, au bénéfice d'une adolescente en fugue et que les éducateurs n'ont rencontré que d'une façon ponctuelle, malgré l'ordonnance de placement la confiant à l'établissement.

En partant des propos des 20 chefs de service que nous avons interrogés, on constate que le sens subjectif de leur travail se construit largement sur la conception qu'ils ont de l'accompagnement des usagers, en lien avec la culture de leur métier initial. Le savoir clinique¹³ reste la principale source de leur expertise et les savoirs d'expérience les aident à garder une marge d'autonomie dans l'occupation d'un poste où les requis sont parfois peu formalisés et où dominent des exigences de contractualisation en ce qui concerne l'activité d'aide aux personnes. Ces savoirs leur permettent à la fois d'être reconnus par les équipes qu'ils encadrent et de sauvegarder du pouvoir vis-à-vis du directeur. Ils maîtrisent ainsi des informations que le directeur n'a pas et qui concernent directement les populations accompagnées.

L'identification des missions des chefs de service éducatifs, sur la base d'une analyse inductive, permet de mettre en évidence que la représentation qu'ils s'en font est en relative cohérence avec ce qu'énoncent les conventions collectives. Mais ce n'est pas pour autant que leur sphère de compétence est bien identifiée. Cela nous semble tenir à un ensemble de facteurs :

- **Un statut qui recouvre une hétérogénéité des relations d'emploi.** Sur 20 chefs de service interrogés, on distingue 5 situations particulières comme être chef de service à mi – temps dans une équipe et occuper à mi – temps un poste d'assistante de service social dans une autre équipe, être employé dans une même équipe à mi – temps comme chef de service éducatif et à mi – temps comme éducateur spécialisé, être promu chef de service alors que la personne ne le souhaitait pas et négocier d'exercer cette fonction à temps partiel, occuper un poste de chef de service dans un centre d'aide par le travail mais réparti sur deux mi – temps sur deux établissements, être embauché en tant qu'éducateur spécialisé, dans un centre de soins spécialisés en toxicomanie, sur un poste de cadre où le professionnel était en congé sabbatique et devenir « *je ne sais quoi, chef de service, éducateur chef* », avec une fonction d'encadrement qui n'est définie qu'en l'absence du directeur.
- **Une identité professionnelle qui s'ancre dans le registre de l'opérationnalité.** Les chefs de service éducatifs doivent avant tout organiser le fonctionnement de leur service et réaliser un certain nombre de tâches qui varient selon les secteurs professionnels. Par exemple, dans le secteur du handicap, les établissements sont souvent importants (entre 90 et 150 places). Le service éducatif est bien identifié mais l'essentiel des tâches est ici lié à la coordination d'une équipe pluri – disciplinaire. Les établissements financés par l'Etat, tels que les centres d'hébergement et de réinsertion sociales connaissent des difficultés budgétaires qui les conduisent à diversifier leur actions et leurs sources de financement. Ceci se traduit donc par une activité importante de recherche de financements, de montage de dossiers, de demandes de subvention. On observe ici un accroissement de la participation des chefs de service à des réunions diverses, pour réaliser en partenariat le suivi des adultes accueillis et pour mettre en œuvre une activité d'insertion dans le cadre de réseaux pertinents. Ceci rend difficile le découpage politique et technique du travail et engendre, pour les trois chefs de service interrogés, des sentiments de surcharge professionnelle et parfois de « *ras le bol* ». Les deux centres de soins spécialisés en toxicomanie sont amenés à diversifier leurs structures d'accueil pour offrir des parcours d'insertion individualisés aux personnes toxicomanes. Les financements sont versés par la Direction de l'action

¹³ Les professionnels en parlent comme d'un savoir qui inclut l'expérience et la connaissance relationnelle des personnes. Cette expertise se rapporte aussi aux liens que ces professionnels sont capables de faire entre leur expérience et des dimensions théoriques pour formuler des diagnostics.

sociale dans le cadre d'une enveloppe budgétaire fermée. Ceci a bien sûr des conséquences sur l'exercice de l'activité. Les deux chefs de service interrogés mentionnent soit un très faible ratio d'encadrement avec seulement deux chefs de service pour six services différents, soit un sous équipement en personnel pour accueillir des populations gravement en difficulté et parfois violentes envers le personnel des lieux d'accueil. Le chef de service doit alors soutenir son équipe qui « *pète un peu les plombs* ».

- **Une logique de la compétence qui favorise plutôt une qualification des postes plutôt que des personnes.** L'analyse de la structure de notre échantillon montre que le recrutement des chefs de service éducatifs s'effectue davantage sur une logique de l'élection¹⁴ que sur l'évaluation de leur capacité à occuper une fonction d'encadrement. L'accès à cette fonction s'effectue sur un mode individualisé et sur la base de la démonstration d'un savoir – faire ayant trait le plus souvent au métier initial (promotion interne, recrutement par les réseaux permettant « d'être jugés sur pièce »). Ceci n'incite pas les chefs de service à clarifier, avec le directeur, les délégations prévues par les conventions collectives du travail et risque de cantonner ces deux niveaux de l'encadrement à un fonctionnement sur la base de l'ajustement mutuel. Cet échange social autour du travail qui se négocie, pour les chefs de service éducatifs, sur la logique de la compétence se combine avec les effets des contraintes socio – économiques. On assiste alors à une instrumentalisation du poste¹⁵ ou à une intensification de celui – ci qui s'apparente alors à un poste d'adjoint de direction¹⁶.

Les chefs de service de notre échantillon définissent bien souvent leur activité d'encadrement à partir de la seule qualification de leur poste, sans le resituer ni dans les rapports sociaux à l'œuvre dans l'établissement, ni dans la place qu'ils occupent dans la division sociale et technique du travail, tant à l'interne que par rapport au champ dans lequel ce poste s'inscrit. Ces professionnels perçoivent leur activité essentiellement du point de vue d'une succession de tâches plutôt que comme un agencement cohérent de missions.

En fonction des différentes configurations institutionnelles, de la nature de l'activité, des relations que le directeur et le chef de service entretiennent, l'accent est davantage mis sur l'une ou l'autre des missions. Ceci les amène d'ailleurs souvent à se sentir dépossédés d'une autonomie professionnelle ou, lorsqu'ils pensent en bénéficier, à se vivre écrasés sous l'ampleur et la diversité des tâches. Les chefs de service ne maîtrisent plus forcément le sens de leur activité d'encadrement. Ils se replient, quand leur fonction n'est pas reconnue, sur l'accompagnement des usagers. Ils ont alors tendance à conforter leur expertise pédagogique, à la fois pour être reconnus des équipes qu'ils encadrent, avec lesquelles ils partagent encore bien souvent un habitus professionnel, mais peut – être aussi pour garder une marge de manœuvre et résister à l'influence de nouvelles normes de l'encadrement qu'ils ne reconnaissent pas forcément comme légitimes. Ils les considèrent comme étrangères aux

¹⁴ Etre choisi par le directeur sur la base d'une communauté de valeurs.

¹⁵ On peut citer le cas d'un chef de service qui assure des tâches de secrétariat dans une unité pour enfants que l'on a décentralisée, sans y affecter les moyens nécessaires. Le chef de service va porter le courrier au siège de l'association pour qu'il soit frappé et retourne le chercher. Il est également amené à répondre au téléphone. Dans une autre situation le chef de service assure des temps d'encadrement des usagers et il est intégré dans l'horaire de fonctionnement des équipes...

¹⁶ Il peut s'agir de configurations diverses : le directeur peut être responsable de plusieurs établissements. Le chef de service est alors seul sur la structure. Il a des délégations explicites et un statut de remplaçant permanent du directeur (environ 20 points supplémentaires soit 60 €). Il peut gérer divers services et plusieurs équipes qui mettent en œuvre des activités différentes comme c'est le cas dans l'un des centres spécialisés en toxicomanie de notre échantillon. On retrouve aussi cette configuration dans un institut médico – éducatif où le chef de service gère deux structures différentes et a la responsabilité de 5 groupes d'enfants et il participe à la mise en œuvre de projets transversaux sur le plan associatif.

références du métier initial. Elles sont véhiculées par des directeurs avec lesquels ils entretiennent des rapports d'endettement et avec lesquels ils ont rarement négocié la division du travail d'encadrement. La valorisation importante d'un des aspects de la fonction, pour compenser la déqualification du poste et la restriction de l'autonomie professionnelle, a pour effet un « émiettement » de l'activité d'encadrement, au détriment d'une appréhension et d'un exercice plus global de celle – ci.

- **Un déficit d'anticipation stratégique et d'identification à un statut de cadre.** Les différents entretiens se réfèrent peu aux contraintes du champ de la question sociale et au rôle que les politiques publiques cherchent à assigner au statut de cadre. Les chefs de service décrivent une évolution des tâches liées à leur fonction mais ils ne la situent pas dans une transformation plus globale de l'activité d'encadrement. Certains chefs de service citent la gestion des effectifs, ou encore la production d'indicateurs de suivi des accueils, comme l'une de leurs activités principale, mais ils n'en mesurent pas la portée stratégique.¹⁷ De même ils se plient aux nouvelles normes juridiques, liées à l'aménagement / réduction du temps de travail. Ils se plaignent du surcroît de travail qu'elles engendrent mais ils n'évoquent l'impact qu'elles peuvent avoir sur leur travail qu'en référence à de nouvelles contraintes mais sans pour autant envisager une transformation de leur activité d'encadrement.

Les chefs de service interrogés n'ont qu'une perception très lointaine des orientations associatives, des enjeux qui en découlent, de leur impact sur leur activité d'encadrement. Même pour ceux censés bénéficier d'une bonne autonomie professionnelle, on note peu d'allusion aux dimensions d'anticipation et de prospection. Celles – ci caractérisent habituellement le statut de cadre et sous entend une confiance faite au professionnel pour mettre en œuvre des orientations pertinentes pour favoriser le développement de l'entreprise. Il semblerait que l'autorité conféré au chef de service soit avant tout technique et mise au service d'un encadrement des personnels, pour garantir une bonne exécution du travail d'aide aux personnes, comme si le registre politique de l'action était réservée aux seuls directeurs. C'est à notre sens ce que traduisait la notion de « cadres de proximité » première terminologie retenue dans le référentiel de formation conçu à l'initiative de la Direction générale de l'action sociale.

L'analyse des entretiens menés, à travers les tâches décrites par les directeurs, permet de recomposer une réelle activité d'encadrement. Mais les directeurs l'inscrivent davantage dans une polyvalence que dans une division explicite du travail comme en attestent d'ailleurs des délégations rarement formalisées. Les usages sociaux différenciés du statut de cadre amènent les directeurs à ne pas réaliser tout à fait le même travail (Cheronnet, 2004b). Les résultats montrent que la polyvalence peut s'inscrire dans des registres divers. Il peut s'agir d'une polyvalence verticale où le directeur assume une partie des tâches du directeur général (impulser des dynamiques inter – associatives ou inter – établissements, mobiliser des personnels de différents établissements sur des projets transversaux). Ce peut – être une polyvalence horizontale où le directeur gère l'organisation matérielle et le personnel sur d'autres établissements que celui dont il est responsable. La polyvalence peut aussi amener le directeur à remplir des tâches d'exécution. C'est le cas de petits établissements, disposant de peu de moyens, financés par l'Etat et contraints d'équilibrer subvention et activité commerciale ou financé par le conseil général, mais devant composer avec l'Aide sociale départementale et la participation des usagers à leur accueil.

¹⁷ Il s'agit d'optimiser le fonctionnement des établissements en évitant, comme à l'hôpital, les places vacantes. Parfois les directeurs souhaitent même une anticipation des départs et incitent les chefs de service à des pratiques s'apparentant à du marketing pour favoriser de nouvelles admissions.

3. Et pourtant ils « innover »

Les conditions du travail d'assistance et de soin se négocient à l'échelon politique, dans un contexte de concurrence marchande. L'analyse des observations des réunions de cadre permet de mieux décrire l'évolution du contexte dans lequel s'inscrivent les pratiques d'accompagnement. On peut mentionner :

- un processus de régulation concurrentielle de l'activité où la concurrence ne se fait pas par les prix mais par la capacité de l'association à innover, à développer une surface politique ;
- un développement de la fonction de représentation et de marketing social des associations (savoir argumenter ses choix budgétaires, expliciter les marges de manœuvre dégagées, implication dans des actions innovantes..) pour assurer une visibilité à l'échelon local ;
- une gestion plus rationnelle des populations suivies (nécessité d'élaborer des outils et des indicateurs de suivi de l'activité) ;
- une augmentation de la productivité sur les activités stables pour favoriser l'innovation.

Dans un contexte de normalisation de leur activité (gestion informatisée des horaires, des taux d'occupation des établissements, des informations relatives à l'usagers, procédures liées à la qualité, prévention des risques) les chefs de service sont mis en concurrence sur leur capacité à innover, sur leur volonté de s'impliquer dans de nouveaux projets en continuant à gérer leur activité traditionnelle ; sur leur dynamisme à les promouvoir auprès des partenaires, sur leur diligence à exercer une veille stratégique, tant pour détecter les nouveaux besoins sociaux que pour « remplir » les établissements, sur leur capacité à rendre leur action lisible pour les différents partenaires mais surtout pour les autorités de tarification.

Le travail d'encadrement des directeurs et des chefs de service éducatifs est soumis à la concurrence, largement défini par des normes issues d'un modèle technocratique. Il est pris dans l'idéologie de l'excellence et dans le paradoxe d'une innovation qui se doit de respecter les normes¹⁸. Le risque de clivage entre l'activité d'encadrement des directeurs et celle des chefs de service existe. L'observation « in situ » a pu montrer que parfois cette activité se recompose pour trouver « des adaptations créatrices » face à un processus de rationalisation budgétaire et administrative. Au delà des contraintes structurales du champ, des logiques de professionnalisations de directeurs et des chefs de service, nos observations laissent penser que la fonction d'encadrement peut se recomposer à l'échelle d'un établissement, sous l'impulsion de facteurs comme :

- la position objective de l'établissement dans le champ (type de financement) ;
- le type d'organisation du travail (la qualification des postes et leur niveau d'articulation) ;

¹⁸ L'analyse empirique met en évidence une contradiction entre l'individualisation de l'offre et la logique de standardisation imposée aux établissements. Sur la base des observations que nous avons réalisées, on peut citer la mise au point d'un vademecum sur le respect des normes de sécurité, diffusé à l'ensemble des établissements de l'Etablissement public départemental, l'appel aux marchés publics pour des prestations diverses, la gestion associative (et non plus par établissements) des transferts pendant les vacances, la formalisation d'indicateurs permettant de repérer, pour un même nom d'enfants, le nombre de demandes de placement et l'endroit où se trouve le jeune, au moment de la comptabilisation des effectifs, la gestion territorialisée des demandes de placement, durant les vacances d'été, en concertation avec les associations et les établissements du secteur public.

- le sens pratique des agents (les qualifications des professionnels, leur rapport au statut de cadre et les modalités selon lesquelles se négocie l'autonomie professionnelle de chaque niveau de l'encadrement).

Les directeurs doivent inscrire et différencier l'offre d'aide de leurs établissements ou services, dans un contexte concurrentiel, en nouant des partenariats pertinents sur un territoire de référence. Les chefs de service éducatifs articulent l'application des décisions prises par le directeur et l'évaluation des conditions de la réalisation du travail par les éducateurs qu'ils encadrent. Ils concrétisent, sous l'impulsion des orientations libérales des politiques publiques, des formes d'accompagnement qui contribuent à maintenir la cohésion sociale comme l'accueil des mineurs isolés, le soutien à la parentalité qui peut avoir pour effet de résorber des facteurs de danger dans une relation mère / enfant, l'accueil modulé de jeunes en voie d'exclusion, la gestion d'un projet artistique concernant des personnes handicapées, dans le cadre d'un centre d'aide par le travail, en tenant compte des impératifs du droit du travail...

La légitimité aléatoire des chefs de service risque de les cantonner dans une fonction d'organisation déconnectée des enjeux socio – politiques. Les contradictions qu'ils affrontent au quotidien, dans leur relation avec un directeur qui a négocié un projet avec les autorités de tarification sans forcément l'ensemble des moyens financiers et / ou humains, mais aussi avec leurs équipes, peuvent les contraindre à se replier sur une expertise clinique ou au contraire à rechercher la sécurité dans une rationalisation des procédures administratives et de la gestion des ressources humaines, sans réelle cohérence avec l'intérêt des personnes accompagnées.

Mais les chefs de service éducatifs accompagnent leurs équipes dans la réalisation d'une activité essentiellement relationnelle, souvent porteuse d'efficacité symbolique et donc susceptible de contribuer à la cohésion sociale. A la délivrance d'un service à une population, sur des bases contractuelles, ils pourraient opposer des critères d'évaluation de l'utilité sociale du travail qu'ils contribuent à produire avec leurs équipes. Encadrer, à ce niveau, pourrait certes prendre en compte l'amélioration du coût et de l'efficacité du travail relevant de l'aide à la personne, mais « la proximité » avec les professionnels qu'ils encadrent et encore souvent aussi avec les usagers, pourrait alors être un atout pour élaborer une organisation du travail d'assistance et de soins qui n'obéisse pas seulement à une maîtrise du coût de dépenses sociales, mais à la promotion d'un réel service public¹⁹, comme y incite également l'autre versant de la loi du 2 janvier 2002 régulant le fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux.

Le poids des contradictions peut aussi contraindre ces cadres à trouver de nouvelles pistes de travail pour échapper à des situations intenable. Leur attachement au travail, essentiellement défini par la culture du métier initial, leur légitimité construite sur des savoirs d'expérience, la proximité avec les équipes éducatives, la prise en charge des situations les plus difficiles pourraient faire obstacle à la recherche de la meilleure procédure pour unifier le traitement de l'information, pour standardiser l'activité d'aide aux personnes. Soumis à des injonctions paradoxales, comme celles d'innover en respectant les normes, cherchant parfois à échapper à la rationalité bureaucratique et au diktat de l'usager roi, ils pourraient contribuer à enrichir les indicateurs de productivité d'un « service » qui n'en est pas vraiment, comme l'ont montré Lise Demailly (1998) et Michel Autès (1998c). Soumettre ces pistes de réflexion à l'épreuve des faits pourrait ainsi constituer un nouveau projet de recherche.

¹⁹ Patrick Duran (2003), à travers l'analyse des politiques publiques, observe un glissement sémantique du terme « service public », qui sous – tend l'idée d'un intérêt général énoncé par le politique, au terme de service au public qui inscrit le service public dans une logique marchande.

Bibliographie

- Aballéa François (2000), « Quel avenir pour les professions sociales installées ? » in Chopart Jean – Noël, *Les mutations du travail social. Dynamique d'un champ professionnel*, Editions Dunod
- Autès Michel, Delaval Bernadette (1998), *Du travail social à l'intervention sociale. Un nouvel épisode des aventures fabuleuses du mouvement immobile*. Rapport de synthèse Programme « observer les emplois et les qualifications de l'intervention sociale, juillet.
- Autès Michel (1998a), « L'insertion, une bifurcation du travail social », *Esprit*, mars – avril.
- Autès Michel (1998b), « Les nouveaux métiers. Les nouvelles compétences », *Cahiers de recherche de la MIRE*, n°3.
- Autès Michel (1998c), « La relation de service identitaire ou la relation de service sans services », *Lien Social et Politique – RIAC*.
- Chéronnet Hélène (2004a), *La structuration des fonctions d'encadrement dans le secteur de l'Education spécialisée. L'exemple des directeurs d'établissements sociaux et médico – sociaux et des chefs de service éducatifs*, Thèse de sociologie, Lille 1, sd Lise Demailly.
- Chéronnet Hélène (2004b), « Quand le statut entre en concurrence avec une culture de métier », *Cahiers du Gdr Cadres*, n°7.
- Demailly Lise (1998), « Les métiers relationnels de service public : approche gestionnaire, approche politique », *Lien Social et Politique – Riac*.
- Dugué Elisabeth (1998), *Fonctions d'encadrement et formations supérieures dans le secteur social*, Rapport CNAM.
- Duran Patrick (2003), « Le pouvoir politique pris aux mots. Action publique, politique publique, service public », *Informations Sociales*, n°19.
- IGAS (1998), *La formation des cadres du secteur social : trois écoles en quête de stratégie*, Rapport annuel de l'IGAS, Diffusion La Documentation Française.
- Maurel Elisabeth (2000), « De l'observation à la typologie des emplois sociaux », in Chopart Jean – Noël, *Les mutations du travail social. Dynamique d'un champ professionnel*, Editions Dunod.

Discussion de la communication de Hélène Cheronnet

Paul Bouffartigue

A travers cette communication, on voit bien comment la recomposition du secteur social et associatif, secteur encore peu connu, donne des tas d'idées en retour sur les cadres promus du secteur privé qui sont en masse les plus nombreux. On retrouve dans plusieurs communications la difficulté de ces 'managers' ou de ces 'cadres' qui refusent de s'appeler des 'cadres' à exercer une fonction d'encadrement ou de management au sens premier ou au sens stéréotypé de cette notion, qui tient au fait que nous sommes dans des situations d'encadrement de professionnels hautement qualifiés. Ce problème qui a déjà pointé depuis longtemps par Mintzberg, dans les bureaucraties professionnelles, il y a un problème de légitimité de la ligne hiérarchique. S'il y a importation de modèles venus du monde privé, du monde du management, on comprendrait alors mieux la forte ré-interprétation et une ré-appropriation que l'on constate. Une des questions que j'avais envie de poser, c'est les contenus de formation qui conduisent vers ces postes, c'est une question que se pose Nicolas Sadoul : trouve-t-on des formations directement inspirées des conceptions managériales du privé ? et si oui, quelle trace cela laisse chez les individus qui y sont passés ?

Hélène Alexandre (APEC)

Ce n'est pas vraiment une question, mais plutôt un apport éventuel pour votre travail. Cette année, nous avons travaillé avec un chargé d'étude Mathieu, à la demande de l'ex-PROMOFAF, c'est-à-dire l'UNIFAF d'aujourd'hui, sur la question des directeurs d'établissements sanitaires et sociaux, autour de leur problématique du vieillissement, des départs, de la difficulté à trouver les directeur tels que sont désormais formalisés les parcours. On leur a proposé de partir des offres d'emploi qui demandent un CAFDES, c'est-à-dire le Certificat d'Aptitude aux Fonctions de Directeurs d'Etablissements Sanitaires et Sociaux, et d'analyser le CV des personnes qui avaient répondu à ces offres. On a analysé une soixantaine de CV et les résultats étaient assez intéressants, puisque le CAFDES est normalement un diplôme imposé par la tutelle pour être directeur, mais en fait il existe des aménagements, car la majorité des gens qui avait répondu à ces offres ne l'avaient pas, mais ils avaient des itinéraires professionnels très intéressants et en complet décalage avec ce que l'on a l'habitude de voir avec le modèle du cadre du secteur privé qui a d'abord un diplôme de formation initiale et la carrière se construit avec ou sans formation après. Là c'est un véritable parcours professionnel où l'évolution est scandée par des formations diplômantes, qui sont de type opérationnel au démarrage et de plus en plus tournées vers le management vers la fin, ce qui fait qu'on a des gens qui arrivent au niveau ou étant en capacité d'avoir le CAFDES autour de 45 ans. Mais c'est le modèle actuel dominant, alors que depuis l'année dernière le CAFDES est ouvert en formation initiale. En très grande majorité, les candidats viennent de ce secteur, soit ils ont été animateurs, soit ils ont été infirmiers, et petit à petit ils ont évolué dans le métier et on voit se dessiner la légitimité par rapport à un secteur. L'aptitude à manager est souvent sanctionnée par un DESS ou par DU, qui montrent bien qu'il faut nuancer l'idée qu'il n'y a pas de socialisation : localement des formations diplômantes ont été créées, le choix du public varie en fonction de la demande mais aussi en fonction de l'âge, car en vieillissant, ces directeurs abandonnent les publics jugés les plus

difficiles avec leurs critères (maisons de retraite) et cherchent des publics plus faciles à gérer et plus faciles à vivre.

Charles Gadéa

Étant membre du jury d'Hélène Cheronnet, j'ai pu apprécier toute la richesse de son travail, qui n'a pas pu être développé dans son ensemble dans ce court exposé. Elle apporte un élément fondamental pour le débat disparition versus maintien de la figure des 'cadres', car elle nous a présenté un exemple d'extension de la figure des cadres là où elle n'existait pas. Dans la foulée de ce constat, on peut se demander dans quelle direction se fait l'extension de la catégorie des cadres : ce ne sont pas des activités nouvelles, car ces chefs de service existaient auparavant sous une autre étiquette, ils s'appelaient éducateurs chefs par exemple. On voit ici comment le moule du cadre est appliqué à d'anciennes activités, dans la foulée de la logique que je ne nommerais pas « managériale », il ne s'agit pas exactement de ça, mais davantage une logique de « rationalisation ». Elle repose sur l'idée que les services sociaux peuvent être aussi gérés, si c'est une association, elle doit avoir une comptabilité, une organisation du travail formalisée et celui qui en sera le garant sera appelé 'cadre'. Cela accompagne un processus global de rationalisation de l'activité, pour reprendre une terminologie très wébérienne, dans des métiers qui auparavant ne se pensaient pas sur cette logique. C'était plutôt un monde ou une cité pour reprendre ici Boltanski et Thévenot l'inspiration, de la conviction, des sentiments, loin de la cité marchande ou industrielle. Et on voit là la rationalité marchande et industrielle s'infiltrer dans ces secteurs et porter avec elle, la nécessité pour les acteurs de se fondre dans la figure du cadre. Et du coup, bien que ce soit des cas opposés, on peut trouver des points communs avec le cas précédent des commerciaux, notamment à travers l'articulation métier / promotion, qui a traversé aussi plusieurs papiers dans la matinée. Dans une certaine mesure, passer cadre, cela sanctionne la réussite et l'approfondissement dans le métier, mais dans une autre mesure, passer cadre, c'est une rupture avec le métier, seuil contradictoire avec l'identité professionnelle. Les chefs de service sont à la fois des bons travailleurs sociaux, exemplaires dans leur promotion et qui vont encadrer les autres, mais en même temps, une espèce de tension identitaire car ils sont amenés à faire des choses qui sont en contradiction avec les convictions qui les ont amenés vers ces métiers. Et dans une certaine mesure, cela vaut aussi pour les commerciaux, motivés pour la vente, qui peuvent être promus comme cadres commerciaux, mais les qualités du commercial sont incompatibles avec les qualités du cadre : le commercial doit être un peu rentre-dedans, séducteur, alors que l'encadrant doit être plus diplomate, plus gestionnaire, donc cette tension s'approfondit au fur et à mesure que la catégorie se généralise.

Christophe Falcoz

Juste une brève question : avez-vous réfléchi sur cet aspect formation : comment forme-t-on au management des travailleurs sociaux sans heurter leur culture de métier ?

Hélène Cheronnet

Je vais coupler ma réponse à cette question à la remarque d'Hélène Alexandre sur la socialisation. Vous parliez des directeurs et de leur formation CAFDES, moi je parlais davantage des chefs de service et donc le point de rupture de la filière, c'est qu'il n'y avait pas de formation certifiée jusqu'à l'année dernière, où le décret de

mars 2004 créant la formation CAFERUIS pour les chefs de service est paru. Donc il n'existait pas d'adéquation entre formation – qualification – poste. Sur la manière dont on forme ces cadres, il faut à mon avis mentionner quelques effets pervers. Le CAFDES qui fait autorité est délivré par l'école nationale de la santé publique et est un facteur de distinction parmi les directeurs. Le CAFERUIS a été conçu pour permettre une passerelle vers le CAFDES et renforcer une filière professionnelle, mais derrière ces orientations, se dessine cette dimension de rationalisation dont parle Charles Gadéa. En effet, un rapport de l'IGAS de 1998 incite à former les cadres de l'administration publique selon une logique de tronc commun, centrée davantage sur une dimension d'organisation, de façon à ce que ces professionnels soient davantage interchangeable dans les administrations.

Les effets pervers, c'est qu'on retrouve des cours de management sur le modèle de l'entreprise privée et certains éducateurs qui étaient venus me voir en tant que formatrice (et non pas chercheuse) pour me demander des conseils pour passer la sélection CAFDES, avaient en fait complètement gommé l'individu et la notion de co-production du service. Ils se pensaient davantage comme de bons gestionnaires qui allaient délivrer un service. On retrouve aussi cela dans la loi du 2 janvier 2002 avec la création d'un Conseil national d'évaluation qui présente les « bonnes pratiques » sur le modèle l'organisation du travail à l'hôpital et qui laisse en effet penser que l'usage des « bonnes pratiques » induira nécessairement les bons résultats, presque indépendamment de l'usager, même si la rationalisation des moyens et du travail des cadres est dissimulée derrière une rhétorique fondée sur le respect des droits des usagers.

Dans ce secteur, il y a un besoin de formation sur l'encadrement des hommes, c'est indéniable, mais en même temps, les formations des cadres, telles qu'elles sont conçues, risquent de participer au processus de rationalisation au détriment même de la personne accompagnée, mais l'activité d'encadrement peut aussi contribuer à produire de la cohésion sociale. Les actuelles formations de cadres ne mettent pas forcément en évidence cette dimension là. C'est un peu comme à l'hôpital, où l'on pense parfois que cela fonctionnerait mieux s'il n'y avait pas de malades. Il ne faudrait donc pas trop mettre l'accent sur les dimensions de gestion et d'organisation des établissements dans l'activité d'encadrement en oubliant la dimension spécifique de ces métiers du social, à savoir la « co – production » du service, comme a pu l'expliciter Michel Autès. J'ai développé cette thèse dans ma communication à la Journée n°7 du Gdr à Nantes. Je l'avais d'ailleurs intitulé : « Quand le statut de cadre entre en concurrence à une culture de métier ».

Paul Bouffartigue

Pour poursuivre la réflexion très stimulante de Charles, où ceux qui connaissent ses travaux auront reconnu sa thèse sur le paradigme interprétatif de l'existence des cadres comme figure centrale de la rationalisation. Finalement la persistance de ces filières de promotion interne n'éclaire-t-elle pas les limites de ce processus de rationalisation ?