



**ACTES DES
ÉTATS GÉNÉRAUX
DE LA FNADES**

**DIRIGEANCE ? GOUVERNANCE ?
QUEL DESSEIN, QUEL AVENIR
POUR L'INTERVENTION SOCIALE ?**

Jeudi 6 et vendredi 7 décembre 2007

Paris, Cirque d'hiver Bouglione

**ÉVOLUTION DES MODÈLES D'ENTREPRISES.
SPÉCIFICITÉ DES ENTREPRISES SOCIALES.**

Par Monsieur Philippe HIRLET, Sociologue



F.N.A.D.E.S.

Fédération Nationale des Associations
de Directeurs d'Établissements
et Services Sanitaires Sociaux et
Médico-sociaux sans but lucratif



EVOLUTION DES MODELES D'ENTREPRISES. SPÉCIFICITÉ DES ENTREPRISES SOCIALES.

Par Monsieur Philippe HIRLET, Sociologue

Dominique ROLIN

Poursuivons notre réflexion sur la gouvernance. Après avoir abordé cette question sous un angle philosophique, nous continuons avec une approche de sociologie des organisations. À cet effet, nous avons fait appel à Monsieur Philippe HIRLET, cadre de formation à l'Institut Régional du Travail Social de Lorraine (IRTS). Il est responsable des formations CAFERUIS et du département de recherche de l'IRTS. Il est aussi membre du Groupe Recherche Emploi (GRE) à l'Université de Nancy. Il y a quelques années, il a réalisé avec une association de directeurs d'Alsace-Lorraine une étude sur l'évolution du métier de directeur. Celle-ci a donné lieu à un ouvrage intitulé « L'évolution du métier de directeur », édité chez SELI ANSLAN. Il a participé à une écriture collective d'un autre ouvrage sur l'évolution de l'encadrement intermédiaire. Monsieur HIRLET connaît donc bien nos problématiques. Aujourd'hui, il nous propose un éclairage conceptuel sur trois grands axes : questionner la gouvernance sous l'angle du néo-management, sous l'angle de l'effet des confrontations des logiques professionnelles et institutionnelles, et sous l'angle de l'impact de ces modèles sur les cadres et les directeurs d'établissements ou services sociaux et médico-sociaux.

Philippe HIRLET, Sociologue

Je remercie les organisateurs de m'avoir invité. Ma réflexion s'ouvre d'abord sur les perspectives de transformation de l'action sociale en lien avec les nouvelles approches économiques et les évolutions sociétales. D'un côté, nous observons le développement de la socio économie des services, dont la figure emblématique est le service à la personne, et de l'autre, la société salariale française présente une sorte d'affaiblissement massif du salariat ouvrier et de l'emploi industriel. Ce sont des points qui ont été également abordés dans l'intervention précédente. Ces éléments de contexte me paraissent indispensables pour comprendre l'émergence du terme de gouvernance, et pour cerner les enjeux de l'apparition de certains néologismes. Le philosophe parle de post-modernité. Le sociologue que je suis parle de nouveaux mots dans le secteur social et dans la langue générale. À ce titre, la question de la gouvernance n'est pas si nouvelle.



La première partie de mon intervention présentera l'apparition du concept de gouvernance et tentera d'en donner une définition. Selon moi, il est préférable de parler de « gouvernances » au pluriel, voire de « régimes de gouvernance ». Ce sont des espaces de régulation croisée et transversale qui se jouent à l'échelle européenne, nationale, territoriale ou locale. Ces questions sont longuement traitées par les travaux de Bernard EME et Bernard ENJOLRAS, économistes ayant notamment travaillé sur l'économie sociale et solidaire.

Dans une deuxième partie, je présenterai l'impact du concept de gouvernance sur le management des organisations d'action sociale, sur les structurations de celles-ci, ainsi que les répercussions sur les logiques de métiers. Nous aborderons plus particulièrement les logiques de métiers des directeurs d'établissements sociaux ou médico-sociaux, des cadres de proximité ou intermédiaires, et des travailleurs sociaux.

En conclusion, j'exposerai un certain nombre de réserves quant à l'utilisation du terme de gouvernance et à son émergence dans le champ de l'intervention sociale. À mon sens, il ne faut pas transférer le concept sans analyse préalable, ni le prendre directement en provenance du secteur industriel. Cela renvoie plutôt à la notion de *corporate governance* qu'à la notion de gouvernance. Enfin, je tenterai de montrer l'impact de ces tendances sur les cadres et les directeurs de secteurs sociaux et médico-sociaux (nous pourrions inclure le secteur sanitaire), ainsi que l'impact sur les tensions managériales que vous subissez. Ces questions renvoient à la difficile appropriation du travail.

Introduction générale.

Au préalable, interrogeons-nous sur le concept de gouvernance. Celui-ci s'installe dans un cadre en profonde mutation. Il s'agit d'un contexte social, sociologique (micro et macro), constitué de lois se succédant en une multitude de décrets, de désengagements de l'État de la protection sociale et de lois de décentralisations successives (1982-1983 et 2004-2005). Ce cadre secoue les fondements du travail social et de l'intervention sociale. Interrogeons-nous sur les évolutions en cours. C'est dans un contexte difficile, enclin à des doutes persistants, que nous voyons apparaître certaines notions issues ou importées en droite ligne du secteur privé industriel ou marchand. Par exemple, nous utilisons les termes de « gouvernance », de « management par la qualité », de « gestion par le projet », de « marchandisation », d'« entrée en économie » et des questions de l'évaluation de la qualité.

Tout cela doit être restitué dans un contexte global de changement majeur de la physionomie de l'emploi en France. En quelques décennies, entre 1945 et 2005, nous



passons d'un volume d'emploi centré sur le secteur industriel à un volume d'emploi centré sur le tertiaire, de type marchand ou non. À titre d'exemple, en 2005, 75 % du total des emplois en France relèvent du secteur tertiaire, soit 19 millions d'emplois sur un peu plus de 25 millions d'actifs occupés. Dans cette structuration de l'emploi, nous avons affaire à une tertiarisation de l'économie, avec l'introduction d'éléments nouveaux comme la question de la relation de service et des relations immatérielles. Le dernier ouvrage de Jacques ATTALI traite largement de ce dernier point. Cette donne conduit inévitablement les directions des organisations sociales à ouvrir de nouveaux chantiers.

Il faut repenser l'organisation du travail et s'ouvrir à de nouvelles techniques managériales proches du secteur industriel ou marchand. Ces chantiers nécessitent la mise en œuvre de nouvelles pratiques de travail : polyvalence, polycompétence, qualité, projet et évaluation. J'y ajouterai les flux tendus car, aujourd'hui, on demande une forte réactivité aux organisations et aux salariés. Toutes ces questions renvoient à la capacité des directeurs et des cadres à orchestrer l'activité en fonction de ces paramètres, tout en prenant en compte les collectifs de travail et l'autonomie réelle des équipes. Nous en avons parlé dans nos discussions sur la souffrance au travail et le *burn-out*.

À partir d'éléments de construction de la notion de gouvernance, nous allons voir comment la modernisation ou la dirigeance des associations d'action sociale retravaille le rapport salarial et l'identité professionnelle de l'encadrement, et comment cela transforme les organisations. Le concept de gouvernance peut effectivement favoriser l'amélioration et la défense de la qualité du service rendu aux usagers et participer à l'amélioration de la relation de service. Cependant, il peut aussi potentiellement déboucher sur des rapports de force entre les directions et les travailleurs sociaux, voire entre les présidents et les directeurs, si le cadre de l'application de cette gouvernance n'est pas scrupuleusement défini et si les réflexions sur les délégations et les pouvoirs ne sont pas mises en œuvre et co-construites entre les protagonistes de l'organisation. Dans tous les cas, la gouvernance tente d'accompagner les modalités de redéfinition du pouvoir, d'actionner le levier de la démocratie associative et d'améliorer l'efficacité de l'organisation. Elle oblige également à repenser la décision d'une façon collégiale. Encore faut-il qu'elle ne serve pas les intérêts particuliers exclusivement.

1. Définition sociologique des gouvernances.

La première partie de l'intervention doit définir le concept de gouvernance à l'aide d'une étude sociologique. En étudiant ce concept, nous nous rendons compte



rapidement du caractère polysémique du terme. À noter que nous ne pouvons pas dater avec précision son apparition. Il existe toutefois quelques définitions et modélisations du concept. Je m'appuie sur le « Que sais-je ? » sur la gouvernance de Philippe MOREAU DEFARGES, édité en 2003. « Le terme de gouvernance serait né en France au XII^{ème} siècle, avec un sens très technique : il s'agit de la direction des belles loges, qui sont des circonscriptions administratives et judiciaires d'un bailli. » Le bailli était l'agent du roi chargé de fonctions administratives et judiciaires. Ensuite, nous retrouvons le mot chez les historiens anglais du Moyen-Âge, qui se réfèrent à la *governance* pour caractériser le mode de fonctionnement du pouvoir féodal. Ce terme a ressurgi dans la langue anglaise durant le dernier quart de siècle comme l'une des notions clés de l'univers des entreprises et des organisations. La gouvernance s'inscrit dans la logique permanente de « meilleur système de gestion des hommes et des ressources ». La décision, au lieu d'être la propriété et le pouvoir de quelqu'un (individu ou groupe), doit résulter d'une négociation permanente entre les acteurs constitués en partenaires d'un vaste jeu, le terrain de jeu pouvant être une entreprise, une association, un État ou une organisation.

Je m'appuie maintenant sur l'ouvrage de François NOBLE et de Francis BATIFOULIER, « Fonction de direction et gouvernance dans les associations d'action sociale », paru aux éditions DUNOD en 2005. Les deux auteurs citent l'article sur la bonne gouvernance d'Yves CANNAC et Michel GODET dans la revue « Futuribles » : « La gouvernance est l'ensemble des dispositions visant à s'assurer que l'action des dirigeants de l'entreprise marchande est conforme à la volonté des actionnaires et à leurs intérêts ». Ils la distinguent du management, lequel désigne « les relations entre les dirigeants et les subordonnés, la gouvernance pouvant être caractérisée comme gouvernement du gouvernement ». En d'autres termes, la gouvernance apparaît comme un ensemble plus large que le gouvernement. La gouvernance est un système de règles reposant aussi bien sur le jeu des relations interpersonnelles que sur des lois et des sanctions explicites. Selon Jean-Pierre GAUDIN dans « Pourquoi la Gouvernance », paru aux éditions de PRESSES DE SCIENCES PO en 2002, la gouvernance est une « action publique en réseau, une pratique relationnelle de coopération non prédéfinie et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinières ».

2. Impact du concept de gouvernance sur le management des entreprises d'action sociale, répercussions sur les logiques de métiers.

La deuxième partie de mon exposé se déroule en trois temps. L'introduction porte sur le lien entre la gouvernance et la marchandisation (un néologisme de plus). Michel CHAUVIERE a récemment évoqué dans un ouvrage la « douce chalandisation du



travail social ». Ensuite, je présenterai les logiques organisationnelles qui s'affrontent ou s'entrecroisent et brouillent les repères traditionnels de l'action sociale. Nous étudierons enfin les logiques d'actions, d'institutions, professionnelles ou d'ambition, dont les philosophies s'entrechoquent également.

a. Gouvernance et marchandisation.

Après l'éclaircissement du concept de gouvernance, nous pressentons l'impact qu'elle peut avoir sur la gestion des organisations et sur la mobilisation de la main d'œuvre. Nous réalisons que les associations d'action sociale sont de fait beaucoup plus managées ou contraintes par des contingences externes, et que la gouvernance s'installe comme maître d'œuvre pour coiffer les dynamiques directoriales. L'application du concept de gouvernance et son importation du modèle industriel aux associations d'action sociale impulse un mode de management qui détermine en surplomb les orientations et impose aux directions générales ou aux directions d'établissement de s'adapter et de coopérer à l'échafaudage des plans d'actions. Nous avons affaire à une gestion collective et à une détermination collégiale des stratégies politiques de l'association.

Il faut donc étudier de façon précise la question de la gouvernance au regard des implications contextuelles et sectorielles. En synthèse, il y a une sorte de gouvernance globale, instance régulatrice externe politique et stratégique, et réel exercice du pouvoir du conseil d'administration (ou actionnaires pour les multinationales). Il y a le gouvernement des organisations, l'aspect technique et opérationnel des modalités du management interne, et enfin la gouvernabilité, c'est-à-dire la mise en œuvre concrète du contrôle de l'efficacité des organisations. Nous pourrions dire que la gouvernabilité est proche de la pratique et assume le rôle permanent d'évaluation des systèmes d'action. Je me réfère de nouveau à l'ouvrage de François NOBLE et Francis BATIFOULIER : « La gouvernance est une relation de pouvoir. Le gouvernement est l'exercice opérationnel de ce pouvoir. La gouvernabilité est la mesure de l'efficacité de ce pouvoir sur les systèmes concernés ».

L'analyse de Philippe MOREAU DEFARGES nous indique que le conseil de gouvernance peut inciter à développer des mécanismes de régulation entre l'offre et la demande pouvant correspondre à des mécanismes qui ne sont assurés ni par l'État social, ni par l'État providence, mais par le marché. Dans de nombreux secteurs d'activité, nous constatons un désengagement progressif de l'État qui cède son champ d'intervention et de financement aux collectivités locales et territoriales (décentralisation) et la prise en charge de populations fragilisées ou dépendantes aux solidarités familiales.



Je m'appuie à présent sur l'article de Jean-Noël CHOPART, « Le travail social face aux mutations ». L'organisation de l'association nécessite une réactivité pour répondre à la demande sociale de la population. La gouvernance, avec sa logique de gestion rationnelle, appelle la marchandisation. Celle-ci part d'un raisonnement simple : dès qu'un bien devient ou est rare, il n'est plus accessible à tous. Il lui faut donc un mécanisme de distribution. Deux systèmes s'offrent à la société : l'un autoritaire (répartition du bien par un pouvoir comme l'État), et l'autre par le marché. Tout bien ou service, dès lors que son offre n'est pas infinie, reçoit un prix variant en fonction de la demande solvable de ce bien. Cela soulève des enjeux liés à la marchandisation et à l'entrée dans l'économie de certaines associations d'action sociale.

Comment ces enjeux influent-ils sur la logique organisationnelle ? Je porte ma réflexion sur la logique gestionnaire, entrepreneuriale et la logique d'action sociale. Quelles sont les confrontations paradigmatiques autour de ces logiques ? L'intervention sociale subit quelques mutations significatives en termes de reconnaissance, de qualification, d'emploi, de compétence, de parcours de VAE (Validation des Acquis de l'Expérience), de marchandisation, d'autofinancement des structures, de référentiels et d'indicateurs. Désormais, il s'agit de penser l'action sociale à l'aune du concept de gouvernance comme meilleure façon de diriger les hommes ou les ressources. Gérons-nous des ressources humaines, ou gérons-nous de façon humaine les ressources ? Cette interrogation subsiste. Espérons que la gouvernance ne s'apparente pas seulement à une sorte de *one best way*, comme TAYLOR et FORD avaient pu l'imaginer pour les secteurs de l'industrie automobile. Toutefois, il faut rester prudent et fournir un effort à toutes les strates de l'organisation.

Nous observons vraisemblablement un transfert de certaines logiques. Pour le démontrer, je me suis appuyé sur article de Jean LARCHIN de 1995, « Des managements des ressources Humaines », dans lequel il critique l'utilisation de la gestion RH dans les associations. L'auteur pense que l'importation d'une notion venant de l'entreprise privée est à prendre avec prudence. Que pourrions-nous dire de l'importation de la notion de gouvernance ? L'auteur définit trois formes dominantes d'associations : l'association gestionnaire, l'association entrepreneuriale, et l'association d'action sociale.

L'association gestionnaire.

La première situe son projet au niveau organisationnel. Son modèle dominant est l'administration bureaucratique, et sa légitimité est située en dehors d'elle-même. Elle est essentiellement un outil ou une courroie de transmission des pouvoirs publics. Sa



finalité est la prestation de service qui lui est commandée. Le passé et la tradition sont considérés comme des repères. On y évoque la notion de projet et la programmation d'objectifs sur laquelle l'association n'a pas de prise. Pour l'association gestionnaire, le professionnel est considéré comme un agent, dont le mode de gestion est tayloriste, bureaucratique ou paternaliste. Sa place est fixée par des organigrammes hiérarchiques assez impersonnels, dans la mesure où l'agent est interchangeable. Le contrôle de son travail porte essentiellement sur la conformité des procédures et le respect des règles. Selon moi, ce type d'association gestionnaire concerne des établissements de grande taille se regroupant afin de résister et de développer leurs parts de marché dans un contexte concurrentiel, avec une organisation en divisions pour avoir des critères de gestion plus centraux.

L'association entrepreneuriale.

L'association entrepreneuriale, pour sa part, est l'organisation moderniste par excellence. L'entreprise est son modèle. Elle situe son projet institutionnel dans l'économie. Elle développe des stratégies adaptatives et sait repérer et agir sur le couple offre et demande. Elle développe une communication interne et externe. Elle sait se vendre et s'inscrit dans un marketing social actif. Le changement est considéré comme une valeur. Elle n'est pas sous tutelle et parle de partenariats et de contractualisations (contrats d'objectifs et de moyens). Pour cette association, le professionnel n'est pas seulement un agent, mais une ressource qui sera gérée selon des méthodes modernistes de management. Les organigrammes sont fonctionnels, et la personnalité des professionnels est prise en compte dans les fiches de tâches. Le diplôme est souhaité, mais c'est surtout la compétence qui est reconnue et l'initiative qui est valorisée. Le professionnel est jugé sur ses résultats et l'évaluation porte sur son efficacité. Nous ne pouvons pas pour autant réduire l'association à caractère entrepreneuriale à la seule recherche d'une marge bénéficiaire sur le mode de l'entreprise de production industrielle. Il y a également une recherche de bénéfice beaucoup plus symbolique qui consiste à se confronter à la commande des prescripteurs, ce qui a pour conséquence de se voir confier des missions et les subsides financiers correspondants.

L'association d'action sociale.

Enfin, la dernière forme est celle de l'association d'action sociale. Elle inscrit sa dimension organisationnelle et institutionnelle dans un projet de transformation sociale. Elle gère et entreprend, mais son sens réside dans la force de changement social. Le professionnel est considéré comme un acteur qui agit sur lui et sur l'organisation. L'association reconnaît des positions d'acteurs différentes et la



spécificité potentielle du professionnel dans les enjeux qui la traversent. Les diplômes sont considérés pour ce qu'ils sont : une autorisation et une reconnaissance. La formation est considérée comme un outil impératif au développement personnel et professionnel. La compétence et l'engagement dans l'action sont attendus. L'évaluation porte sur le projet, les moyens mis en œuvre, les effets et le sens de l'action. Ce type d'association s'articule autour de valeurs liées à la solidarité et la qualité du service rendu aux usagers.

Au travers de cette typologie exposée par Jean LARCHIN, nous voyons apparaître des tensions fondées sur des compromis et des régulations différents : d'une part, la logique de l'association entrepreneuriale et, d'autre part, celle de l'association d'action sociale. La première conduit à développer une marge bénéficiaire, en créant des biens ou des services utiles et en trouvant des débouchés sur un marché. Cette association fonctionne comme une entreprise privée marchande soumise à la concurrence. Son but est de faire des profits, d'accroître ses parts de marché et d'assurer ses capacités d'autofinancement par l'augmentation de sa productivité. Pour la seconde, il s'agit d'abord de considérer les hommes et les femmes non pas comme des ressources mais comme des acteurs. Il s'agit également de revisiter les formes de management pour proposer un débat sur les rapports entre moyens et fins et en tirer les conséquences en termes de rapports sociaux. Il s'agit de placer au cœur de son action et de ses missions une logique de projet, de qualité, de partenariat et de réseau, fondée sur l'élaboration d'un champ d'actions dont la philosophie première est la solidarité.

b. Les logiques organisationnelles se croisent et brouillent l'action sociale.

Nous observons un transfert des modèles, une variabilité du travail social ou plutôt une interrogation des fondements du travail social. Trois autres formes de logique entrent en ligne de compte : professionnelles, institutionnelles et de mission. Je me réfère au travail de Jean-Noël CHOPART, dans « Les mutations du travail social », aux éditions DUNOD, et à celui de Michel AUTESSE, « Les paradoxes du travail social », paru en 1999. Je me réfère aussi à l'ouvrage que j'ai écrit avec Roger BERTAUX, « L'évolution du métier de directeur : entre distance et proximité ».

Les années 1970 et 1980 ont vu le champ social s'institutionnaliser, c'est-à-dire fonctionner de plus en plus à partir de logiques de développement des institutions. Les responsables institutionnels, administrateurs et directions, ont investi les domaines jusqu'ici réservés aux professionnels et défini avec plus de précision les objectifs opérationnels, les dispositifs, voire les pratiques d'intervention des travailleurs sociaux. Au-delà des logiques professionnelles centrées sur l'utilisateur et ses besoins, les logiques institutionnelles ont une composante de gestion et de rationalisation, dans une



visée de compétence et d'efficience collective de l'institution, voire dans une perspective de compétition avec les institutions concurrentes. Incontestablement, ces stratégies ont permis de pérenniser les structures quand les financements structurels étaient plus difficiles à obtenir.

Les décisions de décentralisation (1983-1985 et 2004-2005) apportent un appui important à ces évolutions, faisant des élus locaux des décideurs sociaux. La décentralisation a significativement renforcé leur pouvoir et leur budget. Elle place au levier de commande le politique local et sa volonté de voir réalisées les missions qu'il a confiées aux institutions. À ce titre, l'élu du peuple souverain s'appuie sur une légitimité démocratique dont la reconnaissance est bien supérieure à la légitimité technique des institutions gestionnaires et des professionnels de l'aide. De ce point de vue, les orientations décidées par les contrats ville (politique de la ville) deviennent contraignantes pour les institutions du social et les professionnels, qui doivent orienter leurs activités vers les publics ou les actions prioritaires décidées par les politiques de la ville (conseil général ou régional). Désormais, l'ensemble du champ d'intervention sociale doit se situer dans ces mutations, face aux évolutions majeures qui placent les travailleurs sociaux, les directeurs et les cadres au cœur de logiques contradictoires. Nous avons la logique professionnelle, fondée sur l'autonomie des salariés, ainsi que les logiques institutionnelles et les logiques de missions, qui sont largement développées par les élus politiques et les collectivités locales et territoriales.

Après l'exposé articulé autour de trois logiques dominantes, je vous propose une quatrième logique, d'ordre sociologique. Il est possible que nous assistions aujourd'hui à une sorte de légitimation de la demande sociale émanant d'un public de plus en plus informé et averti sur ce qu'il attend de la prise en charge et sur les pratiques professionnelles. Il faut nuancer ce propos en observant les catégories de population. Dans le secteur de l'aide à domicile ou dans le champ de la santé, nous observons une attente clairement énoncée en matière de prise en charge, d'accompagnement social et de prescription des soins. En d'autres termes, nous avons l'impression que la demande détermine en partie les réponses apportées par les professionnels sur ces domaines. La demande devient très précise de la part des publics qui ont aujourd'hui largement accès aux processus de formation et aux réseaux d'information (internet, nouvelles technologies de l'information et de la communication). Tout cela est corrélé avec l'augmentation du niveau scolaire global.

Le professionnel en poste doit s'adapter à cette nouvelle donne. La demande agit donc sur la centralité de l'activité et du travail. L'acte de soin se technicise. J'ai pu constater cette technicisation croissante lors d'un colloque auquel j'ai participé avec des cadres de santé et des directeurs de soin. Aujourd'hui, le malade consulte le médecin en lui



exposant des points précis. Dans le champ social et sanitaire, nous voyons s'installer une consommation par l'aval qui oblige les organisations à une très haute réactivité : le client est roi. Cela a été démontré par François DUPUIS dans « Le client est bureaucrate » en 1998. L'utilisateur est au cœur des dispositifs, le consommateur organise et commande indirectement la logique productive et interpelle ainsi les systèmes productifs de biens ou de services. Cela peut conduire les acteurs à travailler davantage en flux tendu.

Cette nouvelle demande conduit inévitablement les organisations à mettre en place un management approprié. À l'instar de celui des entreprises industrielles, ce management est basé sur l'absence de stock, sur les notions de qualité, de projet, de certification, de labellisation et d'accréditation, ainsi que sur une organisation réticulaire et innovante. Selon moi, ces éléments mettent en jeu des logiques de subordination du rapport salarial par le biais du nouveau management. En effet, cela met au jour une application contrainte, une sorte de coopération forcée ou une sorte de servitude volontaire (comme le dit Jean-Pierre DURAND, dans « Chaîne invisible : servitude volontaire »).

Ces oxymores sont aujourd'hui aux fondements de l'action. Cela provient du fait que la demande impulse largement l'offre de biens ou de services. Les usagers ou clients doivent être servis, pris en charge ou accompagnés rapidement, avec la qualité de prestation. Ce renversement des rapports met en tension les professionnels et les organisations. De plus, il cristallise tous les enjeux autour de l'action sociale et de la santé dans la prise en charge des usagers et des familles des malades. Nous estimons que cette tension existe dans tout le champ de l'intervention sociale. Elle se matérialise et se concrétise entre des logiques d'autonomie dans le travail des professionnels (réalisation de l'admission, sens de l'action, création des projets, maintien des valeurs associatives et respect de la dignité humaine) et des logiques d'hétéronomie du travail très contraignantes. Ces contraintes s'observent dans l'intégration permanente de tâches dans des nomenclatures ou des protocoles pensés par des experts externes à l'institution. Ces protocoles peuvent également être rédigés au sein de technostructures de plus en plus bureaucratiques, en mettant en œuvre une certaine conformité à la loi et en intégrant des composantes gestionnaires de rationalisation et d'hyperspécialisation du travail.

Conclusion. Des réserves quant à l'utilisation du terme de « gouvernance » dans le champ de l'action sociale.

Les organisations sociales se transforment. Aujourd'hui, nous nous éloignons des organisations d'action sociale basées sur des constructions de type bureaucraties



professionnelles. Leur particularité était que les professionnels avaient une marge d'autonomie importante. Nous nous dirigeons vers des organisations en divisions, qui transforment peu à peu l'appropriation des directeurs d'établissements, des cadres intermédiaires et des travailleurs sociaux, du fait de leur grande taille et des idéologies gestionnaires ou des éléments de technocratisation en circulation.

L'appropriation de la fonction de directeur ou du cadre se situe entre différents paramètres. Le premier facteur, objectif, repose sur la position institutionnelle, ce qui renvoie à la structuration de l'organisation et à un processus d'emploi et de classifications professionnelles. Cette structuration intègre la qualification, l'expertise, le pouvoir de décision, la distance et l'objectivité. Il s'agit donc du code pratique du professionnel. Le deuxième paramètre réside dans la posture du professionnel. Celle-ci englobe les questions de proximité, de compréhension, d'attitude d'autorité, de compétence et d'expérience. C'est en quelque sorte le code éthique.

Dans tous les registres de l'encadrement, l'appropriation est rendue plus complexe car elle se joue entre les deux positions. Dans tous les cas, il faut traduire les injonctions paradoxales provenant de l'environnement, des enjeux de la gouvernance, des éléments des rapports sociaux, des logiques professionnelles et des mondes sociaux différents. Cette appropriation se joue également entre l'animation des équipes au bénéfice des projets d'action sociale et la gestion des hommes et des matériels. Il faut donc composer avec une conversion d'habitus pour faire en sorte que le cadre puisse toujours s'approprier son travail malgré les multiples contraintes, et qu'il continue à faire société auprès de ses salariés et de ses subordonnés ou collaborateurs. Selon Pierre BOURDIEU, l'appropriation est le processus d'intériorisation dans la construction de l'habitus. Pour sa part, Jean-pierre THERAL, professeur d'université ayant écrit un ouvrage sur le destin ouvrier, explique que l'individu peut prendre de la distance à l'égard du processus d'intériorisation énoncé par BOURDIEU. Cela lui confère alors des marges de manœuvre.

En ce qui concerne l'appropriation du métier, le directeur ou le cadre se situe à la croisée de tensions. Celles-ci peuvent être schématisées sur un axe de gestion des ressources humaines. Cet axe comprend d'un côté la distance, la prescription et le contrôle, et de l'autre côté les questions de proximité, d'animation et d'autonomie. Il s'agit bien de tensions et non pas de typologies. Le directeur se positionne donc selon toutes les nuances possibles au cours de son parcours professionnel. L'autre axe est celui de l'organisation et de l'administration. Le directeur ou le cadre doit se situer entre des moyens attribués et des missions. Par exemple, sur l'axe des méthodes, vous pouvez vous situer entre l'expérience, l'empirisme, l'intuition et le charisme d'un côté, et les savoir-faire, les savoirs, les procédures et les techniques de l'autre côté. Sur l'axe



des rapports à l'environnement (incontournable pour la question de la gouvernance), vous pouvez vous situer entre la défense institutionnelle d'un côté, et l'extension de votre propre réseau, la coopération et le partenariat de l'autre côté.

En conclusion, les organisations sociales et médico-sociales sont donc en proie à de fortes variations, que cela soit du point de vue organisationnel ou du point de vue de la structuration et de la professionnalité des acteurs.

De la salle

Je travaille dans l'aide à domicile. Selon la typologie que vous avez présentée, je me situe dans une association de type entrepreneuriale. Je regrette cette modélisation à l'extrême. En effet, j'ai davantage la sensation que mon association tend à s'adapter pour une finalité qui reste sociale. Il ne s'agit pas d'une organisation pour l'organisation. D'autre part, le rôle du directeur est de prendre du recul sur l'organisation sous-tendue, de penser, de faire continuellement des propositions et de garder l'objectif social de l'association. Dans mon organisation, l'objectif est de faire de la prise en charge à domicile. Pour ce qui concerne l'usager, l'intervention auprès d'une personne suppose de se situer précisément à la rencontre de la demande et du besoin. Dans l'aide à domicile, nous effectuons systématiquement une évaluation individualisée qui permet de prendre en compte de la demande et de la confronter aux besoins, et ainsi de mettre en place un projet personnalisé. La demande de l'usager doit donc être prise en compte, car celui-ci a aussi son mot à dire.

Philippe HIRLET, Sociologue

Les modèles que j'ai présentés ne sont pas homogènes. Le modèle d'association entrepreneuriale intègre les possibilités d'action sociale. Dans votre cas, votre critère central peut être l'action sociale (avec les enjeux de la demande), tout en étant confrontés à la concurrence de marché. D'autre part, je ne fais pas partie des sociologues qui tentent de radicaliser le propos. Autrement dit, je pense qu'il faut regarder de près les secteurs et sous-secteurs d'activité du champ de l'intervention sociale, de manière à affiner l'analyse sociologique. Selon moi, les approches sont différentes entre les services à la personne, les personnes âgées et les champs du handicap.

J'ai parlé de gouvernance territoriale. Le territoire a un impact fort, même s'il est intégré aujourd'hui dans des logiques macrosociologiques européennes, voire mondialisées. Effectivement, le territoire peut répondre à des modalités de prise en charge, notamment par des financements structurels. Une régulation territoriale



s'organise donc autour des directeurs d'association, des professionnels et des élus politiques. Tout cela constitue des régimes transversaux de gouvernance trouvant leur harmonisation sur le territoire. À un moment de la vie d'une organisation, nous pouvons être d'un côté ou de l'autre de la typologie présentée.

Prenons l'exemple des ESAT (Établissements de Service par l'Aide au Travail). Les marges d'autonomies sont maintenant rognées par des bureaucraties mécanistes, où nous avons tendance à standardiser les processus de travail, à prendre en compte la concurrence du marché et le profit, et donc à conduire le professionnel vers des injonctions parfois difficiles à supporter. C'est l'exemple de la contrariété entre la logique d'insertion et celle de productivité.

De la salle

J'ai retenu deux points principaux de votre présentation. Le premier est la demande croissante à l'aval provenant des usagers et des familles. Tous les directeurs présents aujourd'hui ont œuvré dans ce sens et ont défendu certains textes de loi sur le sujet. Le deuxième point concerne les différents axes de votre schématisation, notamment celui qui décline les missions et les moyens. En effet, bien que nous soyons des associations privées, il nous faut gérer de l'argent public. Nous rendons des services à la population. Or, ces moyens s'amenuisent de plus en plus. C'est le paradoxe de la demande croissante sur la qualité des services et de la diminution constante des moyens. Par conséquent, cet axe influence grandement l'axe qui lui précède, c'est-à-dire celui qui définit la distance et la proximité. De fait, nous demandons à nos salariés toujours plus de travail pour améliorer la qualité.

D'autre part, le gouvernement est parfois utilisé pour amoindrir l'État. Je me demande donc si, lorsqu'on nous demande de plus en plus de qualité avec des moyens décroissants, on nous renvoie simplement à notre propre incompetence, pour aboutir finalement à l'émergence du privé dans la prise en charge sociale du pays.

Philippe HIRLET, Sociologue

Je partage votre analyse. Grâce aux enquêtes que je mène dans les institutions sociales et médico-sociales, ou encore dans les organismes de formation, je constate ce désengagement global de l'État et l'affaiblissement des moyens alloués aux missions centrales du travail social. Dans un ouvrage à paraître sur les figures du salariat pris dans les mutations du capitalisme contemporain, j'ai écrit que le travail s'intensifie fortement en termes de charge autour des contradictions que j'ai évoquées. Il s'agit d'abord de l'hétéronomie du travail renvoyant à la consignation de tâches définies en



externe, dans des nomenclatures produites par des technostructures. Cela n'empêche-t-il pas le salarié de s'approprier son travail et de pouvoir continuer à se localiser dans l'organisation du travail ? Ensuite, l'autonomie s'affaiblit. Vous avez raison de dire que cela se produit conjointement à des pertes de moyens, voire à moyens constants parfois. C'est une dialectique complexe, et je partage vos interrogations.

En tant que sociologue du travail, je suis préoccupé par l'habileté du néo-management à créer une servitude volontaire qui fait que tout le monde suit, que les rapports de force se structurent difficilement, et que les collectifs de travail sont en baisse de régime. Je m'interroge sur le fait que les salariés intériorisent toutes les composantes et tous les néologismes évoqués ce matin. Quelle est la capacité de résistance de notre secteur face aux injonctions de ce néo-management ?

D'autre part, je ne fais pas partie des sociologues qui pensent que la gestion est inutile. En effet, il faut que les établissements soient en mesure d'offrir une qualité de prestation et puissent rendre des comptes. Cependant, l'idéologie gestionnaire est, quant à elle, inutile. Je ne confonds pas les catégories de pensée issues des écoles de gestion avec cette idéologie. Sur ce dernier point, je vous renvoie à un ouvrage de Vincent DE GAULEJAC, sociologue clinicien, intitulé « La société malade de la gestion ». L'auteur décrit précisément la « quantophrénie », pathologie consistant à vouloir tout chiffrer par des indicateurs et expliquer tous les phénomènes de l'organisation par l'analyse statistique ou mathématique. Enfin, le néo-management est redoutable, car il s'implante à toutes les échelles de la société. Il s'agit donc de nuancer le terme de « gouvernance » selon son domaine d'implantation.

Dominique ROLIN

L'arrivée progressive des logiques concurrentielles dans le secteur social et médico-social ne date pas d'hier. Dany-Robert DUFOUR nous a indiqué que l'État est en cours d'autodisparition, c'est-à-dire que son intervention ne porte plus que sur des franges marginales de l'action sociale. Quand le chômage de masse est apparu, Monsieur BARRE, dernier Premier ministre de Valéry GISCARD D'ESTAING, n'a pas pu confier la question du chômage des jeunes aux institutions d'État, mais a lancé en 1978 des appels d'offres (les fameux stages EST, Éducation Santé Travail). En 1982, l'explosion sociale des quartiers fut un signe des tensions sociales émergentes (Lyon, Vénissieux). Juste avant l'été de la même année, nous avons vu apparaître des opérations de prévention spécialisée. Il fallait apporter une réponse rapide. Ont été retenus les associations ou les partenaires les plus concurrentiels. La même logique a été déployée pour les opérations Précarité Pauvreté, lorsqu'en 2003 et 2004, l'État a été confronté à l'émergence soudaine d'une certaine misère, alors que les deux hivers



précédents avaient vu des records de température à moins vingt degrés. L'État ne s'est alors pas appuyé sur son réseau habituel, mais a lancé des appels d'offres.

Toutes les logiques concurrentielles de ces exemples d'opérations par voie de circulaire ont été ensuite inscrites dans la loi. Le ver est véritablement dans le fruit. En effet, il ne s'agit plus de s'appuyer sur le réseau institutionnel qui appartenait à l'État et qui avait une conception de l'action sociale inscrite dans le préambule de la Constitution de 1946 (toujours en vigueur aujourd'hui). Aujourd'hui, il s'agit davantage d'un élément compassionnel que d'un élément de projet de société. Cela passe dans le secteur privé lucratif (par opposition au privé non lucratif des associations). L'utilisateur devenant client est un phénomène enclenché depuis de nombreuses années. Nous avons évoqué le fait que l'utilisateur accède plus facilement à la pensée sur son propre sort. Cependant, tous les usagers n'ont pas accès à la connaissance.

En dernier ressort, deux questions cruciales se posent. Vivons-nous dans un monde où nous admettons que le marché peut tout réguler, le marché n'étant plus lié à la production mais aux produits financiers ? La première intervention a parfaitement décrit cette tendance illustrée par le gouvernement actuel, qui est fortement lié au monde de la finance. Il faut toujours rappeler que le marché a pour seule pensée le profit.

Par ailleurs, au regard de la problématique qui nous réunit aujourd'hui, la place que nous occupons en tant que directeurs ne doit pas nous conduire à une forme de nostalgie, mais à une nouvelle interrogation : au travers des nouveaux modèles de gouvernance, réduisons-nous notre place de cadre et de dirigeant à celle de simple exécutant de prestation ? À cet égard, le droit de l'utilisateur est placé au centre des préoccupations, comme s'il ne l'avait jamais été pour nous auparavant. Devenons-nous des exécutants au service de collectivités devenant progressivement nos régulateurs de marché ? Finalement, sommes-nous encore autorisés à penser l'action sociale ?

Didier CHAPUY

Je vous remercie de la qualité de cette intervention, de votre positionnement et de votre analyse. Je vous invite vivement à visiter les stands mis à votre disposition, qui font également partie de ces États Généraux. Au cours de l'après-midi, nous écouterons trois interventions de Christian ROLLET, Yann ROLLIER et Jacques LAFORCADE. Nous terminerons cette journée par la première des interpellations qui vont fonder notre cahier de doléances, celle de Nicole MAESTRACCI.