

# LES CADRES DU SECTEUR SOCIAL ET MEDICO-SOCIAL ENTRE CLINIQUE ET NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

Simon Heichette, doctorant en sociologie, UMR CNRS ESO 6590, Université d'Angers.  
[simon.heichette@yahoo.fr](mailto:simon.heichette@yahoo.fr)

## RESUME

Depuis une quinzaine d'années, les associations gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux (financés par des fonds publics) sont tenues de se conformer aux principes issus du *New Public Management*. Elles sont amenées à opérer une gestion maigre afin de réduire les coûts et supporter la pression financière, mais aussi à intégrer de nouvelles normes (qualité, sécurité,...) et mettre en place les modèles managériaux en vogue dans le secteur privé lucratif. Pour faire face à toutes ces exigences, les fonctions d'encadrement ont parallèlement fait l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics durant les années 2000 : développement de nouvelles fonctions, regroupement dans des sièges sociaux, renouvellement des modalités d'accès, création d'un marché de la formation,...

A la suite de l'explicitation de ces transformations structurelles, ce texte présente une typologie visant à montrer que le processus en cours produit l'éclatement de la professionnalité des cadres, notamment par la confrontation entre les nouvelles injonctions gestionnaires dont ils sont les destinataires et leur attachement à l'action sociale.

## MOTS-CLES

Cadres – Secteur social et médico-social – *New Public Management* – Gestion – Travail social – Typologie.

## INTRODUCTION

Par l'application de la loi du 2 janvier 2002<sup>1</sup> puis de la loi du 21 juillet 2009<sup>2</sup>, et plus généralement par les effets de plus d'une décennie de rationalisation des moyens budgétaires, l'encadrement du secteur social et médico-social, salarié par des associations<sup>3</sup>, se retrouve en charge de la mise en œuvre des restructurations institutionnelles, de la mise en place des nouvelles obligations réglementaires imposées aux établissements et services et de l'appropriation de nouveaux modèles managériaux plus ou moins imposés par les pouvoirs publics. Ce texte a pour objectif de soutenir l'hypothèse selon laquelle cet encadrement est en pleine reconfiguration sous l'effet des nouvelles obligations législatives ou administratives imputables au *New Public Management (NPM)*, dans la mesure où la fonction de rationalisation qui revient à ces personnels de statut cadre se combine au dépassement des régulations traditionnelles d'accès à ces fonctions hiérarchiques, ainsi qu'à l'éclatement des types de fonctions encadrantes. Dès lors, ce nouveau cadre du social à la fonction rationalisatrice se dessine sans attache professionnelle clairement établie et est l'objet de différents marchés qui

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

<sup>2</sup> Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires

<sup>3</sup> Pour des raisons de délimitation de l'étude, seul le secteur associatif gestionnaire d'établissements et services sociaux et médico-sociaux financés principalement par des fonds publics a été investigué.

lui intiment de s'approprier les méthodes managériales en vogue dans le secteur industriel et commercial (marché de la formation, marché de la littérature professionnelle). Il se retrouve en quête de sa propre professionnalité, devant définir par lui-même son positionnement face à la traduction concrète des injonctions qui lui sont faites, tout en continuant à assurer l'administration quotidienne des structures qui lui reviennent, ainsi qu'en préservant le sens de son engagement dans ce secteur d'activité à forte dimension « vocationnelle » (Chéronnet, 2006, p.29).

Le cadre épistémologique d'inspiration wébérienne et les matériaux utilisés sont présentés dans la première partie de ce texte ; puis, sont détaillées les raisons pour lesquelles le renouvellement des cadres est devenu une nécessité sous l'effet des réglementations issues du *New Public Management*. Enfin, l'éclatement de la professionnalité des cadres et sa recomposition font l'objet de la dernière partie de ce texte.

## **1. UNE HYPOTHESE D'INSPIRATION WEBERIEENNE**

### **1.1. Paradigme et pratique sociologiques d'inspiration wébérienne**

#### *1.1.1. Quel paradigme sociologique pour traiter de l'encadrement ?*

Les cadres forment un type professionnel à part dans les classements sociologiques classiques du monde du travail, parce que l'hétérogénéité de leur catégorie, leur présence à tous les niveaux de l'organisation, la diversité des fonctions qu'ils assurent, en font une « énigme sociologique » (Gadéa, 2003). Au sein du secteur social et médico-social, entre les années 1960 et le milieu des années 1990, trois types de salariés ont bénéficié du statut de cadre lors de l'institutionnalisation des structures :

- les cadres hiérarchiques : chefs de service, directeurs et par extension des associations, directeurs généraux. Ils sont généralement issus du terrain de l'action sociale et sont devenus cadres à la suite d'une longue expérience. Considérant leur poste comme une fonction administrative qu'ils exercent pour continuer à faire fonctionner la structure et encadrer les plus jeunes professionnels, les encadrants de ce type ne revendiquent que très peu leur statut de cadre et montrent au contraire un attachement à leur métier initial.
- Les cadres techniques en contact avec les publics : ils sont généralement psychologues ou psychiatres dans les structures, souvent à temps partiel mais parfois à temps plein, et font fonction d'experts auprès des autres professionnels. Héritage du secteur, ils sont rarement soumis à la hiérarchie du cadre de proximité (le chef de service) et jouissent à ce titre d'une place d'exception dans les institutions. Ces cadres ne sont pas non plus dans une revendication de leur statut de cadre et leur légitimité s'appuie essentiellement sur la technicité et l'expertise qu'on reconnaît à leur métier.
- Les cadres administratifs, enfin, sont de vieux compagnons de route des équipes éducatives. D'abord en charge de l'économat, ils assurent la gestion des structures sur les plans techniques, administratifs, et/ou financiers. A cette catégorie de cadres, ajoutons une sous division : les cadres techniques « experts ». Sans contact direct avec les publics, ils viennent ponctuellement accompagner les équipes professionnelles sur des sujets particuliers (parfois assimilés à des formateurs, ils prennent souvent le nom de conseillers techniques ; entre les années 1970 et 2000, se sont généralement d'anciens travailleurs sociaux qui occupent ce type de postes).

Si, à l'instar d'autres secteurs d'activité, il y a donc une diversité de fonctions qui se trouvent avoir le statut de cadre dans le secteur social, l'institutionnalisation de ce champ professionnel donne à voir le primat de la logique de métier par rapport à celle du statut de cadre. Or, il y a

bien, depuis une quinzaine d'années, un processus de transformation de cet encadrement, concomitant à la mise en place du *New Public Management*. Comment analyser ce processus ? Si toute une littérature professionnelle abonde pour défendre la thèse de la professionnalisation, des cadres, le programme de recherche proposé par Charles Gadéa à propos de l'ensemble des cadres apparaît autrement plus fécond pour notre thématique.

Selon ses travaux, le façonnement de l'encadrement correspond à des étapes successives de la rationalisation du monde (appliquée ici au travail) ; il resitue ainsi leur nécessité dans le processus général qui parcourt l'œuvre de Max Weber. S'il ne s'agit pas, ici, de replacer l'encadrement du social dans un tel processus, il s'agit de constater que les deux dimensions évoquées par Charles Gadéa pour soutenir son hypothèse correspondent aux évolutions de l'objet étudié : les cadres, « ne sont pas seulement agents ou porteurs de la rationalisation, ils font aussi l'objet des règles qu'ils inventent ou appliquent » (Gadéa, 2003, p.251). Autrement dit, les cadres sont à la fois les rationalisateurs et les premiers rationalisés du monde du travail ; ce qui revient à dire, pour notre objet, qu'ils sont à la fois les acteurs et les objets premiers de la rationalisation que connaît le secteur social depuis les années 2000 avec l'application du *New Public Management* à ce champ d'activité. C'est dans ce sens que va l'hypothèse soutenue dans ce texte : la naissance d'un cadre sans profession dans le social est à la fois un effet et une condition de possibilité de la rationalisation du *NPM*.

### *1.1.2. Compréhension sociologique et démarche typologique*

Une analyse des changements des fonctions cadres dans le social, des rôles des personnels dans les associations ou encore de la population des cadres, ne peut donner la pleine mesure du processus à l'œuvre : face aux évolutions structurelles, les enjeux sont bien l'intériorisation par les agents de leur statut de cadre et l'éclatement du vécu que cela provoque (puisque leur soumission aux injonctions néo-managériales peut se heurter à leur engagement dans un secteur d'activité à vocation d'aide). Il faut donc prendre en compte le sens que les individus donnent à leur conduite pour éclairer le processus général et l'interactivité qui existe entre les nouvelles conditions d'exercice et l'appropriation par les agents du rôle de rationalisateur qui leur revient dans le cadre du *NPM*.

Afin de produire cette intelligibilité, l'analyse typologique est la méthode retenue ici pour ordonner les matériaux empiriques. Découlant de l'idéaltype wébérien, cette pratique repose sur la construction d'un « tableau simplifié et schématisé » (Schnapper, 1999, p.18) des données issues de l'enquête, dont l'objectif est instrumental : faciliter la compréhension des transformations structurelles à partir des expériences vécues des agents. Elle a « pour vertu de contribuer à expliciter les effets des phénomènes structurels, d'ordre macrosociologique, sur les attitudes et les comportements des individus et, en conséquence, les espaces de liberté, même limités, dont ils disposent pour donner un sens à leur expérience sociale » (Schnapper, 1999, p.69). Aussi la typologie n'est pas le but en soi de la recherche mais constitue bien un instrument de compréhension pour rendre compte d'un fait général.

## **1.2 Pratiques de l'enquête sociologique**

### *1.2.1. L'analyse documentaire*

Afin de repérer les dynamiques qui traversent l'encadrement du social, l'enquête a commencé par la réalisation de plusieurs types d'analyses documentaires : la première a consisté à relever pendant une période donnée toutes les offres d'emploi s'adressant aux cadres du social à partir d'un site spécialisé. Pour la deuxième, il s'agissait d'étudier l'offre de formation proposée aux cadres du social en répertoriant tous les cursus de formation et en les triant à partir des données

disponibles sur les sites Internet (contenus, disciplines, rattachement institutionnels, etc.). La troisième enquête documentaire a visé le traitement de l'ensemble de la littérature professionnelle à l'adresse des cadres, particulièrement prolifique en matière de manuels et de conseils pour la pratique. Enfin, le quatrième type d'enquête est juridique : il s'agissait de relever l'ensemble des textes législatifs et assimilés qui définissent les statuts de cadre dans le social (de 1970 à aujourd'hui) – les conventions collectives en faisant partie – ainsi que les textes qui précisent les contours de la formation des cadres.

### 1.2.2. *L'observation des associations*

Les évolutions structurelles d'une quinzaine d'associations ont également été établies, à partir du recoupement des éléments récoltés en entretien (pour chaque association, plusieurs cadres sont interrogés) avec des informations récupérées dans la presse écrite et d'autres sources en interne de ces associations. Couplées à l'ensemble des matériaux documentaires recueillis, les processus globaux détaillés dans la partie 2, au sein desquels la typologie s'inscrit, ont pu être reconstruits.

### 1.2.3. *L'entretien non directif de recherche*

De façon ethnographique, une quarantaine de cadres du social salariés d'associations gestionnaires ont été rencontrés pour ces entretiens. L'Entretien Non Directif de Recherche se définit par les conduites de l'intervieweur qui ont pour objectif de favoriser la production « d'un discours continu et structuré sur un problème donné » (Blanchet, 1985, p.8). Par la répétition de cette pratique, l'entretien non directif s'est avéré efficace parce qu'il constituait un moment de reconstruction de sens par la personne vis-à-vis de sa trajectoire, l'amenant à mettre en perspective les injonctions imputables au *NPM*. L'objectif de l'entretien était donc la production d'un discours long (généralement entre 1h30 et 2h) et structuré par les quelques questions posées et le dialogue qui s'instaurait. Après transcription des entretiens, chacun d'eux est analysé singulièrement, puis une analyse inter-entretiens est réalisée à partir des grands thèmes évoqués. Les entretiens non directifs constituent ainsi le pôle empirique principal qui permet de soutenir l'hypothèse ; ils sont rapportés à la situation sociale mise en exergue par l'analyse documentaire et l'observation des associations.

## **2. DE LA NECESSITE DU CADRE POUR L'APPLICATION DU *NEW PUBLIC MANAGEMENT* AU SOCIAL**

En quoi le *New Public Management* est-il lié aux transformations de l'encadrement du secteur social et médico-social associatif français ? Rappelons d'abord que le *NPM* est un « puzzle doctrinal » (Bezes, 2005, p.30) qui regroupe sous une même appellation des politiques hétérogènes à l'échelle mondiale, dont l'objectif est la réorganisation des Etats et de leurs administrations. Les points communs entre les politiques regroupées sous ce nom générique trouvent leurs sources dans des théories économiques néo-classiques des années 1960, en l'occurrence le courant de la *New Political Economy*, qui s'est fondé sur le principe de l'application de théories micro-économiques<sup>4</sup> au champ de l'économie politique. Les problèmes de fonctionnements des administrations, relevés par les théoriciens néoclassiques, vont trouver une réponse par l'extension au secteur public des principes managériaux à l'œuvre dans les entreprises multinationales de l'époque. Né de cette double inspiration (théories économiques néoclassiques et méthodes managériales en place dans les multinationales), les archétypes des

---

<sup>4</sup> Il s'agit en particulier des théories du *Public Choice* (James M. Buchanan, 1965) et de l'*Agency* (Stephen Ross, 1973).

réformes dites du *New Public Management* sont les politiques menées par Margaret Thatcher (GB), Ronald Reagan (USA) et Brian Mulroney (Canada) à l'égard de leurs administrations. Par le jeu des instances internationales et par la configuration géopolitique et économique des années 1980, les principes du *New Public Management* connaissent un succès un peu partout dans le monde avec des adaptations diverses selon les pays qui en adoptent les principes.

## **2.1. L'application des principes du *New Public Management* au secteur social et médico-social associatif en France**

### *2.1.1. Le New Public Management, version française*

L'application du *New Public Management* en France est le résultat d'un consensus politique autour du diagnostic d'une « crise des « façons de faire » historiques du système administratif français » (Bezes, 2009, p.341). A partir des années 1980, mûrit un « répertoire néo-managérial réorganisateur » (Bezes, 2009, p.342) reprenant les principes du *NPM* : volonté de mieux maîtriser les dépenses, de mieux contrôler l'usage des fonds publics et de développer de nouvelles méthodes managériales. Outre la première tentative de réforme par Alain Juppé, la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), votée en 2001 consacre l'application de ce répertoire à l'Etat Français. La nouvelle organisation budgétaire revoit notamment les modalités de gestion de l'ensemble des administrations par la mise en place d'instruments managériaux afin de contrôler « les dépenses en externe et le cours des politiques publiques » (Bezes, 2009, p.449). Visant « la possibilité d'un gouvernement à distance » (Bezes, 2009, p.449), toute politique publique, même déléguée ou mobilisant des acteurs économiques et sociaux externe à l'Etat, doit entrer dans le nouveau système administratif de gestion et de contrôle, à partir du moment où de l'argent public est engagé. Six ans après la LOLF, la Révision Générale des Politiques Publiques poursuit la mise en œuvre de ce répertoire néo-managérial réformateur. La plupart des principes engagés sont par la suite repris au sein programme de Modernisation de l'Action Publique de François Hollande. Ainsi, depuis 2001, le répertoire néo-managérial redéfinit l'action publique pour réduire et maîtriser les dépenses, mettre en place des moyens de contrôle à distance des administrations et enfin, introduire le management dit « par objectifs ».

### *2.1.2. L'application du New Management Public au secteur social et médico-social.*

Comment ces trois principes deviennent-ils opérants dans le secteur social et médico-social ? Pour comprendre cela, il faut porter un regard rétrospectif sur les changements engendrés par les textes législatifs du secteur et sur la politique générale à l'égard des associations du social, depuis une quinzaine d'années. D'emblée, il faut rappeler que c'est par l'application de la LOLF et de son fonctionnement par objectifs à atteindre que le secteur social associatif entre dans le giron de la réforme de l'Etat. Le modèle d'action publique engendré doit s'appliquer à toutes les administrations publiques mais aussi aux services assimilés, à partir du moment où ceux-là fonctionnent avec un financement majoritairement public<sup>5</sup>. En outre, deux réformes qui concernent le secteur social et médico-social engendrent la transformation du champ d'activité au regard des trois principes énoncés : la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 et la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009.

L'application du premier principe, celui de réduction ou de maîtrise des dépenses publiques, se traduit par deux éléments : une marchandisation accrue du champ d'activité et une nouvelle

---

<sup>5</sup> C'est notamment le sens du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qui rappelle le principe d'application de la LOLF à l'ensemble des « administrations publiques et « assimilées », majoritairement financées par des fonds publics ».

politique de régulation des associations d'action sociale. Laissons le premier de côté<sup>6</sup> pour nous intéresser au second : il se concrétise par la mise en place d'un mode de gestion technocratique du développement des équipements sociaux et médico-sociaux, par la systématisation des schémas d'organisation, induite par la loi de 2002, complétée en 2005 et réordonnée en 2009. Complétant ce mode de régulation, les procédures d'appels à projet imposées par la loi de 2009 permettent aux administrations de s'approprier la capacité à formuler les besoins et réduisent ainsi les associations à jouer les opérateurs répondant à la commande publique. Cette régulation se concrétise également par les restructurations que les associations sont amenées à réaliser en leur sein ou entre elles, par l'usage du Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM). Ce cadre juridique, désormais systématique, fixe la relation entre l'administration et l'association et permet à l'autorité de faire pression à la signature pour obtenir de l'association des efforts de restructuration, tandis que les acteurs associatifs obtiennent en échange la sécurisation du budget pour les cinq ans à venir et une autonomie de gestion de leur enveloppe budgétaire.

L'application du deuxième principe, la mise en place du contrôle à distance, trouve son opérationnalisation dans le système d'évaluation mis en place par la loi du 2 janvier 2002. D'une part, il s'agit de contrôler le travail ; l'ANESM<sup>7</sup>, une agence créée à cet effet, doit réguler la mise en conformité et fournit des indicateurs qui doivent être repris par les équipes s'autocontrôlant puis par les évaluateurs externes. D'autre part, il s'agit de contrôler la performance économique des structures. Pour cela, l'ANAP<sup>8</sup>, a été mise en place, avec pour mission de développer des indicateurs de performance économique à l'usage des gestionnaires associatifs d'établissements médico-sociaux. Ceux-ci sont ainsi appelés à remplir les tableaux de bord que les ARS<sup>9</sup> utilisent pour réaliser des comparaisons entre associations.

Enfin, le troisième principe est celui de l'introduction du management dit par « objectifs ». Il s'agit d'introduire dans le social une « culture managériale » en vogue dans les entreprises privées. L'instauration du cycle constitué du projet d'établissement, censé se décliner en indicateurs de réussite, de l'évaluation, procédant à l'observation de ces indicateurs et enfin de la démarche qualité, visant à mettre en place les moyens pour corriger les indicateurs non atteints, va dans ce sens.

## **2.2. La nécessité nouvelle du cadre**

### *2.2.1. Les nouveaux besoins de la performance économique*

Pur faire face à la concurrence accrue induite par les appels à projet, aux restructurations et autres économies d'échelle à réaliser, pour affronter enfin les négociations ardues dans le cadre des CPOM, les traditionnels personnels d'administration doivent s'aguerrir au monde concurrentiel et intégrer les outils de gestion du marché (le *benchmarking*, la comptabilité analytique, les indicateurs de gestion notamment), au risque d'être remplacés par des cadres issus du secteur privé marchand, rompus à la gestion dans un univers concurrentiel. Le Directeur Administratif et Financier (DAF) devient ainsi la nouvelle pierre angulaire de la survie associative. A la gestion économique, les associations doivent associer la gestion des personnels qui, pour des raisons budgétaires, doit devenir prévisionnelle et stratégique tant les restructurations sont pensées pour diminuer la masse salariale. Pour opérer cette gestion, le recours à un responsable voire un directeur des ressources humaines (DRH) commence à s'imposer dans les associations. A ces deux nouveaux cadres dirigeants, il faut ajouter, au gré

---

<sup>6</sup> Sur ce point, consulter CHAUVIERE M., 2007.

<sup>7</sup> Agence Nationale de l'Évaluation des Établissements Sociaux et Médico-sociaux.

<sup>8</sup> Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médico-sociaux

<sup>9</sup> Agences Régionales de Santé

de l'inventivité et des besoins, le recours à des cadres administratifs et techniques qui ont pour objectif de réaliser à moyen terme des économies pour les associations : responsables des grands contrats (électricité, contrats de location automobile,...), chargés de la gestion patrimoniale, etc. La recherche de performance économique a créé ainsi paradoxalement le développement de véritables sièges sociaux, complètement détachés des établissements et constitués par la multiplication de ces cadres nouveaux. D'après l'enquête Emploi (Unifaf et OPMQ, 2012, p.55), entre 2007-2012, les cadres de direction augmentent de 64% et les cadres fonctionnels de 147%, quand l'augmentation des effectifs globaux de la branche n'est que de 25% sur la même période.

### *2.2.2. Les nouveaux besoins managériaux*

Les nouveaux besoins pour la gestion économique couplés aux nouvelles normes managériales appellent les associations à remodeler leur chaîne hiérarchique. D'abord, la direction générale prend de l'ampleur avec la signature des CPOM, qui attribue une marge d'autonomie plus grande aux gestionnaires. Le directeur général, assisté par son siège social, prend une nouvelle dimension qui lui échappait jusqu'alors. Entre sa capacité de gestion renforcée, son rôle nouveau pour placer son association dans le cadre de la quasi-concurrence et la conduite du changement qu'il doit mener (pour les restructurations notamment), le directeur général se rapproche d'un chef d'entreprise de PME. En outre, les restructurations amènent progressivement à la disparition du directeur d'établissement au profit du directeur de pôle. Personnage intermédiaire qui est à la fois directeur de plusieurs sites et membre de l'équipe de direction (ce qui facilite assurément son contrôle), il doit mettre en place les procédures relatives au management dit « par objectifs » en plus d'assurer la gestion plus ou moins distanciée du quotidien des structures. Dans certains cas, il peut s'appuyer sur l'intervention des cadres techniques préposées à la mise en place des procédures, de plus en plus nombreux en interne des associations : conseillers techniques, responsables ou directeurs qualité.

## **3. LA NAISSANCE D'UN CADRE SANS ATTACHE**

### **3.1 L'éclatement des régulations traditionnelles**

#### *3.1.1. La fin du rattachement au terrain*

Dans l'ancienne division des tâches, la centralisation du travail d'administration au niveau des directeurs d'établissements et de leur cadre administratif contribuait à reproduire le double attachement des cadres, au terrain et à la gestion (quand bien même les responsables des services administratifs n'avaient pas pratiqué le travail social, ils partageaient la vie institutionnelle et pouvaient ainsi en avoir une bonne connaissance). Au contraire, dans la nouvelle division du travail bureaucratisée, la dimension expérientielle devient plus ou moins inutile. Le recours plus régulier à des personnes ayant exercé des fonctions clés dans des entreprises pour les postes de responsables financiers, des ressources humaines et pour les postes de direction générale (pour les raisons évoquées plus haut), contribue ainsi à séparer l'univers de la gestion de celui des métiers sociaux.

Du côté de l'encadrement hiérarchique, les fonctions de directeur de pôle, de directeur d'établissement et de chef de service connaissent elles aussi une ouverture nette à des personnes qui n'ont pas exercé de métier social. Si la législation permettait déjà d'être encadrant sans expérience de métier, la norme officieuse imposait à celui-là d'avoir une expérience de terrain. Mais, là aussi, la gestion et le travail sont en cours de séparation. Si la législation produite en 2007 à propos des fonctions de directeurs, rendant obligatoire la possession d'un diplôme de

niveau 2 ou de niveau 1 pour exercer des fonctions de direction<sup>10</sup>, a été considérée par certains acteurs du secteur comme un pas franchi vers la reconnaissance d'un métier de cadre, elle a en tous les cas accompagné et accéléré ce processus de dépassement de la norme du passage par le terrain.

### 3.1.2 Le développement du marché de la formation des cadres

La reconnaissance d'un niveau de diplôme minimal pour la fonction de direction a engendré un développement des formations à l'attention de ce nouveau public potentiel. Sur ce marché, les formations supérieures du travail social, l'historique CAFDES<sup>11</sup>, le plus récent CAFERUIS<sup>12</sup> et le DEIS<sup>13</sup> (la nouvelle version du DSTS<sup>14</sup>) connaissent une concurrence accrue. En effet, les Universités ont développé une offre particulièrement dense, même si nombre de cursus sont construits en partenariat avec les formations précitées. L'offre des masters 2 repose sur des spécialités diverses mais collent rarement à des fonctions précises. En 2014, les masters spécialisés dans l'encadrement du champ social comptait 47 diplômes spécialisés en « Sciences humaines et sociales », 41 spécialisés en « Droit, économie, gestion » et 11 répertoriés dans le domaine « Science, technologie, gestion ». Au sein de cette offre hétérogène, le modèle dominant est celui de la formation au management et à la gestion des structures. Légèrement plus rares sont les formations à l'expertise, l'analyse ou encore l'ingénierie de l'intervention sociale. Pas de métiers, donc, ni de postes très bien définis, mais plutôt des formations plus ou moins généralistes adressées à des étudiants en formation initiale et des personnels en formation continue, qui devront faire valoir leur diplôme sur le marché des cadres. Le marché de la formation est enfin complété par l'offre des écoles de commerce (les Mastères et MBA<sup>15</sup>) et celle des « grandes écoles » (les *Executive Master*). Ces formations ont pour point commun de viser un public déjà en fonction et de se placer en haut du marché, en produisant une communication qui s'adresse à des directeurs généraux ou aspirants à ces fonctions.

Ainsi, la fin de la régulation historique du passage par le terrain laisse place à une régulation par le marché. Chaque cadre doit vendre la spécificité de sa formation et son éventuelle expérience auprès des employeurs. Ainsi, paradoxalement, la sélection par le niveau de qualification engendre une tendance à la surhumanisation (Linhart, 2015) du choix du cadre, parce qu'il ne s'agit pas d'une qualification qui repose sur un métier mais plutôt sur la logique de compétences. Elle se traduit aussi par la naissance et le développement de cabinets de recrutement de cadres pour le secteur social, qui soumettent les postulants à des tests psychologiques pour détecter leurs supposées capacités de résistance et de leadership chez les candidats, à l'instar de ce qui se fait de longue date désormais dans les secteurs d'activité soumis à la concurrence.

## 3.2 Une professionnalité entre héritage du secteur et modernité managériale

Désormais déconnectés des métiers sociaux, sans filière de formation précises, segmentés entre la proximité des établissements et l'éloignement du siège, et enfin diffractés en une multitude de fonctions, l'encadrement du social a donc connu une phase d'évolution sans précédent sous l'effet de l'application du *New Public Management*. Dès lors, la professionnalité des cadres se

---

<sup>10</sup> Décret n° 2007-221 du 19 février 2007 relatif aux modalités de délégation et au niveau de qualification des professionnels chargés de la direction d'un ou plusieurs établissements ou services sociaux ou médico-sociaux.

<sup>11</sup> Certificat d'aptitude aux fonctions de directeurs d'établissement social et médico-social

<sup>12</sup> Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale

<sup>13</sup> Diplôme d'Etat d'Ingénierie Sociale

<sup>14</sup> Diplôme Supérieur en Travail Social

<sup>15</sup> Master of Business Administration



retrouve dans une situation d'entre-deux : entre l'héritage du secteur, qui privilégie la légitimité du terrain et un encadrement à vocation purement gestionnaire, soit du côté managérial soit du côté procédural. Face à ce double référencement, il n'existe pas de cloisonnement strict entre d'anciens cadres attachés aux principes du travail social, formés principalement sur le terrain et des jeunes cadres managers ou experts qui auraient accepté les règles imposées par les pouvoirs publics. Les cadres sont amenés à définir leur propre chemin pour sauvegarder ce qui leur importe – il en va par exemple du modèle associatif, de la culture clinique, du modèle institutionnel – tout en mettant en place les injonctions qui leur sont faites.

La construction d'une typologie, faite de quatre registres de significations de l'encadrement du social face à ses évolutions, rend compte d'une forme d'éclatement de la professionnalité : l'encadrement résigné, l'encadrement en résistance, l'encadrement en recherche d'une troisième voie, et l'encadrement converti. Rappelons d'emblée que, comme toute typologie d'inspiration wébérienne, il ne s'agit pas d'un classement des personnes mais d'un tableau de pensée pour rendre compte de façon ordonnée des grands traits de la diffraction des cadres face aux *NPM*.

### *3.2.1. L'encadrement résigné : une intégration de l'obsolescence du travail social*

Le premier type construit est celui d'un encadrement résigné à l'abandon des formes d'organisation et de travail émanant des métiers sociaux et de l'institutionnalisation du secteur. La résignation traduit une acceptation dans la douleur et non dans l'approbation, passant par le sentiment d'inéluctabilité des nouvelles normes. Dans le récit personnel, l'application du *NPM* provoque un déchirement et le sentiment de ne pas exercer selon ses convictions. Le modèle idéal d'attachement est celui porté par les métiers sociaux : valorisation du travail de proximité, d'accompagnement à la réflexion et de transmission que joue historiquement le cadre du social. Les professionnels proches de ce modèle encaissent les nouvelles normes qu'ils appliquent sans y croire.

De nombreux anciens éducateurs devenus chefs de service, voire directeurs, se retrouvent proches de ce type, dans la mesure où les transformations les amènent à rompre avec les principes issus du métier et à s'appropriier les instruments et le vocabulaire de la gestion des entreprises. Mais, des cadres plus jeunes ou encore des cadres non expérimentés en travail social se retrouvent également proches de ce premier type : en effet, certains ont choisi le secteur social par conviction de faire « autre chose que du commerce » et d'autres encore se sont réorientés à la suite d'expériences dans le champ des entreprises au sein desquelles les modèles managériaux leur étaient insupportables. Pour eux aussi, l'application de ces modèles dans le secteur social s'apparente à un crève-cœur.

### *3.2.2. L'encadrement en résistance : à la recherche de marges de manœuvre pour ne pas abandonner son modèle de référence*

Le deuxième type a été nommé en résistance, parce que les cadres qui en sont proches se construisent dans un double jeu. Le récit personnel situe la personne dans un univers où un rouleau compresseur, « le néolibéralisme », est en train de transformer le travail social voire d'en détruire la substance. Impossible d'y faire face et il faut donc trouver des stratégies pour survivre ; la survie étant le prolongement des modèles clinique et institutionnel. Attaché à conserver ses références mais conscient de ne pas jouer d'égal à égal, l'encadrant en résistance est à la recherche de marge de manœuvre. D'un côté, il faut jouer le jeu des injonctions, adopter le vocabulaire et ne pas chercher à s'opposer, pour contenter les administrations, les évaluateurs, etc. De l'autre, il faut continuer à faire exister les spécificités du travail social en utilisant toutes les marges de manœuvre qui existent entre une injonction et son application. La

traduction des normes se fait donc, autant que possible, formelle, car il s'agit de mener ce double jeu pour faire exister ce que le *NPM* tenterait de faire disparaître

Ce type d'encadrement en résistance n'est pas non plus l'apanage d'un type socio-démographique. L'ancien travailleur social peut y trouver son compte, pourvu qu'il trouve les ressources pour mener ce double jeu. Les jeunes cadres ont pour eux la bonne connaissance de l'environnement juridique nouveau et les cadres gestionnaires issus du secteur privé marchand peuvent être rompus à jouer le jeu de la bonne gestion pour trouver ensuite des marges de manœuvre, afin de permettre aux travailleurs sociaux d'exercer sans trop subir les contraintes.

### *3.2.3. L'encadrement en recherche d'une troisième voie ou le modèle de compromission*

Le troisième type est celui de la recherche d'une troisième voie, encore appelé modèle de la compromission. Ici, le registre change. L'encadrant a intégré le changement comme une nécessité et certains aspects du discours légitimateur des nouvelles normes lui font écho. Il faut accepter que le passé soit révolu et il faut changer au regard des nouvelles normes. Cependant, lorsqu'il s'approche de ce type, l'encadrant n'adhère pas non plus complètement au *NPM*, qu'il trouve excessif par certains aspects. Son application est donc une occasion de corriger les problématiques liées à l'ancien fonctionnement. La capacité d'action consiste alors à fonder une sorte de troisième voie, pour tenter de garder ce qui fonctionnait de l'ancien modèle et profiter des avantages du nouveau pour s'améliorer. Idéale sur le papier, la traduction concrète de cette troisième voie s'avère beaucoup plus complexe : en effet, l'encadrant se retrouve contraint à investir du sens dans les instruments néo-managériaux et à tenter de l'expliquer aux équipes. Il se retrouve légitimateur des changements et se heurte là au scepticisme des équipes et des collègues. Identifié comme l'incarnation du nouveau gestionnaire, il se retrouve alors à jouer un rôle qui lui est difficile d'habiter en raison de son attachement aux métiers sociaux. Les cadres qui tentent d'élaborer des compromis se retrouvent ainsi au cœur de tensions qui peuvent les tirailler de manière particulièrement virulente.

Le modèle de la troisième peut correspondre à d'anciens travailleurs sociaux finalement convaincus par les apprentissages néo-managériaux acquis en formation. Cela peut aussi convenir à d'anciens étudiants de master de gestion, de droit ou autre, qui, par leur socialisation dans le secteur social, ont fini par en acquérir certains codes et valeurs.

### *3.2.4. L'encadrement converti ou l'intériorisation de rhétorique du NPM*

Pour ce quatrième type, nommé type de la conversion, le changement est considéré comme une nécessité absolue. Ce type se construit en rupture avec les métiers du travail social, jugés immobilistes, non innovateurs (pour reprendre les termes du discours) et garants des avantages acquis (sur le dos des pouvoirs publics, donc des citoyens et des usagers). Le travail social est une institution qu'il faut mettre au pas parce qu'elle empêche le développement de nouveaux modes de prises en charge inclusifs, par l'enfermement des usagers qu'elle produit dans ses routines institutionnelles. Il y a dès lors un nouvel horizon de la pratique qui se dessine, pour ces personnels convaincus de la nécessité du changement : un accompagnement social décloisonné, désinstitutionnalisée, qui ferait des usagers des citoyens comme les autres, c'est-à-dire inclus totalement dans le droit commun. Face à cette utopie, les personnels se rapprochant de ce type estiment qu'il faille construire un rapport de force avec les salariés pour pouvoir les faire plier, au forceps ou à l'usure.

Ce type n'est là non plus pas réservé à une catégorie de personnels. En fait, cette conversion au néo-management s'appuie sur l'engagement de la personne. En effet, le *NPM* apporte un vent de renouveau, une nouvelle espérance pour des personnes qui jugent trop inefficace le travail social en tant que tel. Les nouvelles normes sont donc un prétexte pour une remise en ordre, et

le secteur privé lucratif – le modèle de la PME – fait office de pôle d’attraction. Si l’adhésion au discours du *NPM* peut avoir comme égale la puissance de l’engagement de ces personnels, la désillusion peut aussi être extrêmement violente dans la mesure où ils sont le type qui s’investi le plus fortement dans les restructurations et dans les bras de fer avec les salariés. La mission dont ils se sentent investis peut entraîner leur sacrifice pour l’organisation qui les emploie.

## CONCLUSION

L’encadrement du secteur social et médico-social est ainsi en pleine reconfiguration. D’un côté, les nouvelles obligations liées au *New Public Management* attribuent de nouvelles fonctions aux personnels chargés de la gestion. De l’autre, le triptyque historique – encadrants-cliniciens, cadres thérapeutes, cadres administratifs – connaît une phase de rationalisation qui concrétise son dépassement dans la nouvelle division du travail de gestion qui s’instaure et dans l’accroissement du marché des cadres. Face à cette double reconfiguration, la typologie réalisée à partir des entretiens non directifs éclaire une professionnalité qui oscille entre l’injonction de moderniser les structures et celle d’assurer la continuité des accompagnements et la qualité du service. Le champ des possibles qui se dessine pour le nouveau cadre, qui doit à l’organisation la reconnaissance de ses compétences, est constitué de quatre pôles de sens, autour desquels il cherche à se réinventer professionnellement.

## BIBLIOGRAPHIE

- BEZES P., *Réinventer l’État. Les réformes de l’administration française (1962-2008)*, Paris, Puf, 2009, p.341
- BEZES P., « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L’impact du New Public Management », *Informations sociales* 2005/6 (n° 126), p. 26-37
- BLANCHET A. (Dir.), *L’entretien dans les sciences sociales*, Dunod, Paris, 1985,
- BOLTANSKI L., *Les cadres, la formation d’un groupe social*, Les éditions de Minuit, 1982, 523p.
- CHAUVIÈRE M., *Trop de gestion tue le social. Essai su une discrète chalandisation*, Paris, 2010, 232p.
- CHERONNET H., *Statut de cadre et culture de métier. La structuration des fonctions d’encadrement dans le secteur de l’éducation spécialisée*, L’Harmattan, Le travail du social, Paris, 2006,
- GADEA C., *Les cadres en France. Une énigme sociologique*, Belin, Paris, 2003, 258p.
- LINHART D., *La comédie humaine du travail. De la déshumanisation taylorienne à la surhumanisation managériale*, Erès « Sociologie clinique », Toulouse, 2015, p.158
- SCHNAPPER D., *La compréhension sociologique. Démarche de l’analyse typologique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1999
- UNIFAF et OBSERVATOIRE PROSPECTIF DES METIERS ET DES QUALIFICATIONS, *Enquête Emploi 2007 – 2012*, Rapport national, 97p.