

Le « à hue et à dia » des directeurs aujourd'hui

Michel Chauvière
Directeur de recherche émérite au CNRS
CERSA, université Paris 2

Merci de m'avoir invité à prendre la parole ici à Toulouse. Je dois d'abord vous dire que j'ai été un peu surpris par votre sujet sur la qualité de vie au travail des directeurs et directrices de l'ESS. Pour moi, spontanément, un directeur est avant tout le garant voire le responsable de la QVT de ses salariés et, vu sa place d'exception, il est plus que d'autres à l'abri de ce type de difficulté. Et puis, à qui serait opposable sa souffrance ? À l'association gestionnaire ? À l'administration ? Aux politiques ? Aux salariés ? voire aux usagers ?

De manière générale, cette souffrance des professionnels du social, y compris donc celle des directeurs, peut être abordée de deux façons : subjective et objective.

Subjectivement, mais ce ne sera pas mon choix ici, la souffrance devrait surtout être analysée sous l'angle de ses effets psychiques. Il faudrait alors s'intéresser au ressenti par les gens de terrain. Sans jamais oublier qu'il peut aussi exister des bénéfices secondaires. Se plaindre, cultiver la nostalgie, peut aussi être un masque.

Objectivement, ce sera mon choix aujourd'hui, d'aucuns s'en tiendraient à des chiffres (taux de suicides, journées de congés maladie, épisodes dépressifs, consommation de médicaments, etc.) mais on peut aussi s'interroger sur son historicité et sur les conditions externes qui l'ont entraînée.

Par hypothèse, on peut en effet suggérer que la souffrance des directeurs serait fortement surdéterminée par la place qu'ils occupent dans la division du travail et plus largement dans les rapports sociaux,

Par hypothèse encore, son apparition récente semble correspondre à un moment historique, celui de l'inflexion gestionnaire, d'esprit néolibéral, dans la vie des établissements et services mais aussi synchroniquement dans la conduite de l'action publique.

Par hypothèse toujours, cette nouvelle situation entraînerait un sentiment de perte de sens (ou de doctrine) quant au travail lui-même et quant aux formes de légitimation et d'encadrement de ce travail : qu'il s'agisse du droit social, des institutions, des savoirs, de la clinique. Avec des

effets variables selon la force des convictions individuelles, le capital social et cognitif de chacun, les formes d'organisation collective pour résister et continuer d'innover, tout à la fois.

Dans cette perspective, il faut donc se centrer sur l'évolution des conditions de possibilité et l'évolution de la signification de cet exercice singulier. Pour cela, on s'appuiera d'abord sur une esquisse de typologie des directeurs du secteur social, avant d'examiner les tendances et contre-tendances les plus pesantes aujourd'hui, de façon à tenter de comprendre pourquoi les directeurs les subissent. Vous aborderez ensuite, notamment lors de la table ronde, comment ils les travaillent dans leurs institutions et pour eux-mêmes.

L'hétérogénéité du groupe social des directeurs

La situation reste assez différente selon que l'on a affaire à une petite institution, à taille humaine, où la notion de communauté de travail garde tout son sens avec une direction disons organique (*je suis moi-même administrateur dans une association de ce type, reconnue et appréciée par l'ARS mais qui va disparaître par suite d'une fusion-absorption*) ou bien que l'on a affaire à une holding associative ou autre statut juridique, organisée verticalement comme une entreprise, où les problèmes de stratégie de développement et de gestion des ressources humaines ont pris le dessus, obligeant à de nouvelles pratiques de direction (couramment renommées management). A fortiori dans le secteur lucratif qui progresse dans certains domaines moins protégés, avec l'arrivée d'un nouveau pouvoir, au-delà des administrateurs, celui des actionnaires.

Dans le *Manuel de direction en action sociale et médico-sociale*¹, j'ai proposé un classement des types de directeurs en deux grands ensembles que je vais reprendre ici en ne donnant que les titres. Cette option est certainement discutable, mais je continue de penser qu'elle reste pertinente.

Dans un premier groupe, j'avais rangé le directeur en majesté, le directeur charismatique, le directeur technicien, le directeur clinicien et le directeur par défaut.

Dans le second groupe, j'avais distingué le directeur simplement gestionnaire, le directeur incubateur, le directeur politique, le directeur ingénieur réseau et le directeur général, chef d'entreprise, développeur.

¹ Francis BATIFOULIER (dir.), *Manuel de direction en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod, 2011, seconde édition, 2019

Puis, après avoir abordé les facteurs externes et internes, en revisitant les nouvelles conditions sociales, politiques et économiques d'aujourd'hui, j'ai voulu examiner quatre questions vives, qui ne sont toujours pas résolues : le vertical *versus* l'horizontal, l'évaluation comme « troisième directeur », les conséquences de la mort annoncée des petites structures et l'hypothèse de l'économie sociale et solidaire.

Des mutations politico-économiques qui affectent tout particulièrement les directeurs

En France, après les espoirs déçus de la courte période Questiaux (marquée par la création d'une structure inédite : rien de moins qu'un ministère **d'État** de la Solidarité nationale, en 1981-82), commence une toute autre période. Avec la décentralisation, dont la réalisation n'en finit pas, la loi organique sur les lois de finance (LOLF), la loi 2002-2 qui l'intègre, la directive européenne sur les services de 2006, la RGPP de Sarkozy (qui sera suivie par la MAP sous Hollande), la loi HPST et son nouvel instrument les ARS, et toutes sortes de modification des allocations de moyens publics (CPOM, Serafin-ph, etc.). Ce sont là des dispositions d'une grande cohérence d'ensemble, qui font système et qui bousculent tout le paysage social. Il s'agit de réduire en valeur relative la voilure de notre modèle social national mais aussi d'imposer une nouvelle doctrine, sans du reste jamais la présenter comme telle mais plutôt comme une simple rationalisation et modernisation, sous prétexte de manque de moyens financiers. En réalité, toutes ces mutations cachent mal l'adoption par les élites politiques et administratives françaises d'une vision beaucoup moins solidaire et même moins sociale du social, et au contraire plus individualiste, plus concurrentielle et plus entrepreneuriale². Détaillons un peu plus tout cela.

Un recul doctrinal

Désormais, il n'y a plus guère de pilotage central, ni de doctrine ni de travail théorique pour rappeler de quoi il s'agit. Dans les années 75-78, nous avons vu apparaître un secrétaire d'État à l'action sociale et toutes sortes d'initiatives porteuses d'espoirs d'unité et de cohérence (création des IRTS, lois cadres de 1975 : visant le handicap et les institutions, publications diverses, avec controverses sur le fond (sur la question du contrôle social, par exemple) et débat public, initié par un numéro de la revue *Esprit* en 1972) mais cette orientation politique prometteuse a rapidement perdu de terrain dès l'époque de Giscard-Barre, tout particulièrement lorsque Raymond Barre a imposé les flux tendus et commandé une série de grands rapports

² Michel CHAUVIERE, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte, 2007, seconde édition 2010

(Dubedout, Bianco-Lamy, qui n'était en réalité qu'une étude de RCB, déjà !). Aujourd'hui, la DGAS et à travers elle l'unité de l'action sociale et du travail social, a politiquement disparu au profit de différentes agences : ANAP, Agences Régionales de Santé et autres, ne laissant en place qu'une administration résiduelle dite de la Cohésion sociale, sans réel poids économique opposable à Bercy. Elle survit toutefois dans l'intitulé du code de l'action sociale et des familles, mais sans être définie.

Que dire de la décentralisation du social ?

La première puis la seconde décentralisation se sont caractérisées par différents transferts de « bloc de compétences ». Une curieuse formule. Ce qui a accéléré le recul doctrinal du « social en actes » au profit d'une politisation territoriale des questions sociales associant proximité et partenariat pour soi-disant plus de démocratie, d'efficacité et d'efficience. Conséquence : l'action sociale n'est plus aujourd'hui qu'une mission exécutive des collectivités locales, habillée de formules trompeuses mais vides comme « chef de file ». Elle concerne plus que jamais un archipel d'établissements, de dispositifs, de services, de plateformes, de programmes etc., sans grande cohérence d'ensemble. Il faudrait certainement tirer le bilan de la décentralisation des compétences sociales, mais personne ne s'y risque. D'autant qu'il n'est pas certains que les populations y aient réellement gagné. La pauvreté, la précarité, les stigmatisations, les inégalités sociales (dans l'accès à l'emploi, par exemple) augmentent dans notre pays, sans qu'on ne sache toujours pas comment efficacement y faire face ? La question sociale sous ses multiples formes est toujours là, plus préoccupante que jamais. Peut-être cette formule territoriale et segmentée n'était-elle pas le plus adaptée aux enjeux ? On vient de savoir que l'État reprenait financièrement la main sur le RSA en Seine-St-Denis. C'est un signe.

Le changement de statut économique des services

Les services sociaux, autrefois considérés comme devant être rendus parce qu'ils étaient dus, sont désormais considérés comme une activité économique à part entière. C'est en grande partie ce que préconise la directive européenne de 2006 quand elle stipule que « toute activité de service est une activité économique par définition, sur un marché donné » et affirme, de surcroît, que les aides d'État sont interdites, sauf objectifs majeurs de solidarité, s'agissant par exemple du « très social » (autrement les très exclus), de la justice et autres régimes d'obligation, comme l'école ou la Sécurité sociale³. Cette forte orientation met en grande

³ Michel CHAUVIERE & Joël HENRY, « Quel statut pour les services sociaux dans l'union européenne ? Arguments pour des services sociaux non économiques d'intérêt général », *RDSS, Revue de Droit Sanitaire et Social*, n°6, novembre-décembre 2011, pp. 1043-1058.

difficulté le sens collectif et organique du service public d'action sociale et les conditions exigibles juridiques, financières et institutionnelles pour sa réalisation, notamment par des associations délégataires. Dans le même temps, elle légitime toutes sortes d'outils sociotechniques de plus en plus intrusifs, lesquels cadennassent les pratiques collectives et les métiers dédiés. C'est là un changement de statut inodore mais réel de tout le « social en actes » répondant à une théorie simpliste et peu efficace : « un problème, une solution ». Ce qu'on retrouve dans les programmes de type « zéro chômeurs » ou « zéro sans solution », « une réponse accompagnée pour tous », etc. qui peuvent apparaître comme des objectifs vertueux mais sont aussi des stratégies de communication politique. C'est le crépuscule du social comme bien public, malgré l'art. 1 des constitutions de 1946 et 1958. Ainsi, change-t-on à la fois la signification politique et l'éthique de l'altérité propre à l'action sociale.

La réduction du social aux impacts

Le critère binaire d'impact social, utilisé en aval et en externalité par rapport à l'action, vaut d'abord pour les investisseurs privés, dans le cadre des *Social Impact Bonds*, importés des pays anglo-saxons. On privilégie ainsi les effets escomptés et objectivables d'un service social et sa relation au financement. Dans ce cadre, le service est effectivement considéré comme une activité économique, sur un marché donné, conformément à la directive déjà citée, et, qui plus, devient susceptible d'intéresser des investisseurs privés auquel l'État promet des remboursements avec « profit raisonnable » en cas de réussite du programme engagé.

Parallèlement et de façon homologue, du côté des pouvoirs publics une nouvelle économie politique apparaît. Ce qui était conçu comme redistributif devient également un investissement public, qui appelle mécaniquement, là encore, une évaluation chiffrée des effets obtenus, en d'autres termes une mesure régulière des performances de l'argent injecté. Cette approche, tout à fait dans l'esprit de la LOLF, permet de reformater les modes d'allocations de moyens publics qui demeurent engagés, ainsi Serafin-Ph dans le champ médico-social du handicap, sans oublier les CPOM un peu plus anciens et en cours d'exécution, qui, au passage, consolident les sièges des holdings associatives et fondations au détriment des directeurs d'établissement. Les CAFDES y ont préparé les esprits de longue date. L'obsession actuarielle est devenue la règle générale.

En servant ainsi de jauge pour modifier les modalités de financement de tout le « social en actes », aussi bien privé que public, l'impact révèle le passage d'une philosophie solidariste à

une représentation balistique de l'action⁴ (on parle d'ailleurs de plus en plus d'intervention sociale !). C'est évidemment un recul de l'esprit de service public, y compris dans la philosophie des associatifs relais, économie sociale et solidaire ou non, qui s'y référerait encore. Il faut croire que, dans tout le social d'hier, la solidarité socialisée obligatoire faisait depuis trop longtemps obstacle à l'extension du marché et à la concurrence libre et non faussée !

On s'écarte ainsi sciemment de la double spécificité d'origine et de finalité de l'argent public, qu'il s'agisse de fiscalité ou de cotisations sociales, longtemps considérés comme les meilleurs gages d'égalité et de solidarité républicaines. Si d'autres sources de financement sont nécessaires, et pourquoi pas ?, elles auraient dû rester additionnelles, sans profits possibles ni contreparties exigibles.

Conséquence encore, on observe une réduction de la part légitime des métiers, voire même une lente déprofessionnalisation. Le travail social pourrait ne plus être que l'activité banale d'un bataillon d'intervenants peu qualifiés sous pression évaluative permanente, une main d'œuvre en quelque sorte⁵. Ce serait là une perte d'efficacité mais aussi d'authenticité⁶.

Tout cela, vu la place d'exception qu'ils occupent, les directeurs sont les premiers à le ressentir et à en souffrir.

La crise de la délégation

La sociologie politique utilise le couple *Principal, Agent*. Le *Principal* est la personne investie d'une autorité et l'*Agent* la personne à qui est déléguée cette autorité, du moins une partie et sous conditions. Cette forme de relation hiérarchique est développée dans toute l'action publique que conduisent les pays démocratiques : dans les relations entre les autorités et les associations, entre les associations et les établissements, via le directeur (vous évoquez d'ailleurs le document unique de délégation).

Pareille relation ne manque pas d'avantages : la spécialisation des tâches, une économie de moyens, le renforcement de l'efficacité, etc. Inversement, parce qu'ils sont censés avoir l'un et d'autre des comportements rationnels, l'*Agent* peut ne pas défendre fidèlement les intérêts du

⁴ Michel CHAUVIERE, *Balistique vers Clinique*. La contradiction qui tarade le secteur social, à paraître dans les *Cahiers de l'ACTIF*, 2021.

⁵ Michel CHAUVIERE, « Les travailleurs sociaux sont devenus de la main d'œuvre », *ASH*, n°3189, 18 décembre, 2020.

⁶ Voir Michel CHAUVIERE, Dominique DEPENNE, Martine TRAPON, *Dialogue sur le génie du travail social*, Paris, ESF, 2018.

Principal, notamment en cas de conflit d'intérêt. De son côté le *Principal* peut aussi être en situation d'incertitude sur le type de politique à mener et sur l'évolution des rapports de force.

Dans le secteur social français, une mixité du public et du privé associatif prévaut depuis longtemps. Depuis les débuts de l'État social, les gouvernements ont consciemment délégué la mise en œuvre de certaines politiques publiques à des associations de gestion et financé tant le service rendu que parfois l'œuvre, elle-même. On parlait même de mission de service public, tant du côté des administrations que des associations. Malgré de nombreux conflits, cette solution permettait le partage d'une culture de l'intérêt général et des abondements financiers garantis d'origine publique : budget de l'État, des collectivités ou des organismes sociaux. Pourtant, à la fin des années 90, cette orientation a fait protester vigoureusement le patronat français, lucratif par définition, qui y voyait une concurrence déloyale organisée par l'État. Et il a gagné. Spécialement du côté des personnes âgées de la dépendance où existe une certaine solvabilité.

Conséquence, depuis deux décennies, une nouvelle économie des transferts d'autorité et de moyens, s'est imposée à l'action publique d'orientation sociale. Dans les échanges toujours nombreux avec les autorités publiques, le style a changé. Il faut savoir se vendre, toujours négocier, toujours argumenter. Tout se passe comme si l'État devenait le client des opérateurs, en achetant leurs prestations après appel d'offres et mise en concurrence (mieux disant, moins offrant). La délégation entre désormais dans le droit commun des conventions, structurées par les flux financiers plus que par les projets émanant de la société civile.

Tant et si bien que la vie associative connaît des difficultés de survie importantes. Concurrent des associations, le privé lucratif progresse dans certains domaines. Moults startups inventent et vendent des dispositifs de soi-disant bien-être. Depuis le Plan Borloo de 2004, sous le label « services à la personne », on a créé et ouvert au marché, un segment d'activités, historiquement associatives, combinant utilité sociale, rentabilité et pépinière d'emplois locaux, de faible qualification. Tous embauchent plutôt des précaires. Les ASH titrait même la semaine passée « risque d'ubérisation », sans même de point d'interrogation, à propos des plateformes qui semblent en effet préférer les autoentrepreneurs aux salariés avec conventions collectives !

Les ambiguïtés de la politique des usagers

L'existence d'usagers est beaucoup plus ancienne qu'on ne le dit (parents d'élève, groupements de malades, groupement de locataires des logements sociaux, mouvements familiaux, APF, UNAPEI dans le secteur social, etc.), avant que cette catégorie ne soit promue au-devant de la

scène au tournant des années 2000. La cause des usagers faisait l'objet de mobilisations relativement indépendantes, elle est devenue un outil du nouveau management public, imposé par l'autorité publique. On peut la situer entre ayants-droit et clientélisme, entre progrès démocratique et idéologie marchande⁷. À mon sens, l'utilisateur masque et fait surtout disparaître l'ayant-droit. La nouvelle légitimation et régulation de l'action publique déléguée se fait désormais par l'aval, quand notre socle social institutionnel procède lui en grande partie de la solidarité nationale en amont, comme ardente obligation, ainsi que le rappelait l'article 1 de la loi de 1975 en faveur des personnes handicapées.

Ce renversement se nourrit de l'individualisation généralisée (ce qu'on retrouve dans la valorisation des parcours de soins, de vie et autres) et alimente le consumérisme ambiant (avec des plateformes pour simplement répondre à des besoins étalonnés en lieu et place des institutions de style lieux de vie), ce qui sera sans doute rapidement suivi par des enquêtes de satisfaction après fourniture de ce type de service social, marchand ou non. On voit déjà cela dans la formation continue, devenue un marché ouvert, les OPCO ayant remplacé les OPCA et leur paritarisme.

Le « à hue et à dia » des directeurs

Aujourd'hui, les 70 à 80 % d'associations gestionnaires supports du travail social d'hier, sont fortement réduits en nombre (par disparitions, fusions-absorptions ou différents types de groupements) et, rien que par leur taille, les plus « grosses boîtes » s'orientent inévitablement vers une activité d'entreprise productive, obligeant tous leurs délégués à la gestion des ressources financières autant qu'à la gestion des ressources humaines. Leurs sièges, avec leurs nouveaux directeurs et chargés de mission, sont en effet mieux armés pour répondre aux appels d'offres, s'adapter aux créneaux porteurs, servir d'interlocuteurs à la nouvelle administration par agence, pendant que les CPOM et Serafin-PH régulent les financements publics.

Dans ces conditions externes, on peut craindre que les directeurs ne soient de plus en plus souvent que les points de passage obligés, par délégation, pour l'effectivité des nouvelles normes (tarification, bonne gestion, performance, évaluation, respect des usagers, satisfaction des clients, etc.), voire les VRP des institutions, déléguant à leur tour à un chef de service la partie animation. Pourtant, beaucoup d'entre eux restent ou veulent rester des animateurs et le paratonnerre pour toute leur équipe de travail, si toutefois ils se considèrent encore comme membre à part entière de celle-ci. D'où une contradiction qui peut faire très mal.

⁷ Michel CHAUVIERE & Jacques T. GODBOUT (codir.) *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, 1992.

Dit autrement, quand la réflexion citoyenne sur le sens des questions sociales et sur les pratiques collectives les plus adaptées n'est plus le moteur de l'action collective, quand la solidarité a perdu sa force organisationnelle (Sécurité sociale et politiques de redistribution) pour devenir une vertu individuelle et un ressort du bénévolat face à la misère, quand le social en actes professionnalisé cesse d'être un engagement authentique, pour devenir un quasi marché, avec sa part de risque, et être géré comme un investissement exigeant la performance pour tout euro dépensé, il n'est pas surprenant que diverses manifestations de souffrances se découvrent chez les intervenants de terrain comme chez ceux qui les dirigent et que la qualité exigible de vie au travail s'en ressent, plus ou moins fortement selon les situations. Heureusement, certaines associations restent des espaces culturels ouverts, des protections et des ressources.

Alors que faire ?

Ce n'est pas à moi de répondre à cette question, je ne peux simplement que suggérer quelques pistes.

Il me semble tout d'abord qu'il faudrait réaffirmer la nécessité du collectif, s'agissant notamment de la solidarité au fondement de ce secteur et de vos métiers, contre le courant individualiste et marchand.

Il faudrait également consolider en droit les institutions, les collectifs de travail, les métiers, contre l'esprit actuariel, privé mais aussi désormais public, et contre les risques systémiques de la plateformes hors-sol du social. Dans le même esprit, il faudrait défendre les institutions comme lieux de vie où des ayant-droits retrouvent un chemin de vie acceptable.

Il faudrait encore dé-psychologiser l'approche des souffrances et le traitement des symptômes, pour y retrouver la question politique des conditions de possibilité et des responsabilités. Les groupes de parole sont peut-être utiles dans l'immédiat mais insuffisants.

Dans ce sens, il faudrait enfin faciliter une meilleure compréhension des mutations en cours, par la mise en mots, la controverse (un secteur sans controverse est un secteur mort) et le débat démocratique dans des espaces de culture partagés, mutualisés et protégés. Votre association me semble incarner cette perspective.

Pour résumer, s'il reste indispensable de continuer d'inventer et d'imposer des alternatives concrètes, d'autres modes de penser et d'accueillir les vulnérabilités, il faudrait aussi reconstruire l'autonomie relative de l'action sociale et du travail social professionnel, y compris

celle du métier de directeur parmi les siens, une autonomie relative qui semble malheureusement avoir été perdue⁸.

Ajoutons, mais sans commentaire, qu'à l'évidence la pandémie n'est pas neutre dans cette évolution. Comme « temps mort », elle a certainement accentué certains processus, notamment les inégalités sociales. Le Ségur de la Santé a malheureusement oublié les héros du médico-social. Mais elle a aussi montré qu'une certaine centralité pouvait être de retour et que des ressources financières étaient disponibles, même au prix de l'endettement.

⁸ Michel CHAUVIERE, *L'Intelligence sociale en danger. Chemins de résistance et propositions*, Paris, La Découverte, 2011 (coll. Cahiers libres)