

La transformation du rôle de directeur d'établissement social et médico-social : étude du dispositif ITEP "Félix Éboué", géré par le Groupe SOS

Antoine Malik Madoui

▶ **To cite this version:**

Antoine Malik Madoui. La transformation du rôle de directeur d'établissement social et médico-social : étude du dispositif ITEP "Félix Éboué", géré par le Groupe SOS. Science politique. 2015. dumas-01298662

HAL Id: dumas-01298662

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01298662

Submitted on 6 Apr 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

SCIENCES PO GRENOBLE
1030 avenue Centrale – 38040 GRENOBLE
http://www.sciencespo-grenoble.fr

UNIVERSITE DE GRENOBLE



Antoine Malik MADOUI

LA TRANSFORMATION DU ROLE DE DIRECTEUR D'ETABLISSEMENT SOCIAL ET MEDICO-SOCIAL

Etude du Dispositif ITEP « Félix Eboué », géré par le Groupe SOS

Année 2015

Diplôme national de master 2
« Politiques publiques et changement social »
Spécialité « Politiques publiques de santé »

Sous la direction de Madame Annick VALETTE,
Docteur en Sciences de gestion, Maître de conférences
IAE de Grenoble

Remerciements

Je remercie ma mère pour sa relecture et ses encouragements ainsi que ma grand-mère qui m'a généreusement permis de me loger durant cette année d'étude. Merci infiniment à mes "bases logistiques avancées et arrières" : Georges, Pascale, Hervé, Véronique. Par votre présence et vos encouragements vous m'avez permis de tenir le rythme tout au long de l'année.

Un grand merci à ma directrice de mémoire, Annick VALETTE, qui m'a guidé et recentré lorsque cela était nécessaire. Et, enfin, je remercie chaleureusement toutes les personnes rencontrées au cours de cette recherche. Sans leur accueil et leur sincérité, ce travail n'aurait pas pu exister.

A Claire et Zoé

Sommaire

Remerciements 3

Sommaire 5

Glossaire des sigles 6

Introduction 8

Partie 1 : Le directeur du DITEP, un acteur stratégique intéressé à la mise en œuvre de la politique associative 14

1. Une relation tutélaire entre le directeur du DITEP et la direction générale Insertion et Alternative 17
2. L'affirmation du pouvoir des DG et DGA : les formes du contrôle 21
3. Le jeu organisationnel interne au DITEP 28

Partie 2 : De la justification de la politique associative : le directeur d'établissement à la croisée des mondes 36

1. Méthode de recherche et élaboration d'un modèle: vers la construction de mondes communs 39
2. Cartographie des mondes communs existants dans la ligne stratégique du DITEP 45
3. Le directeur du DITEP comme producteur de compromis : quand le métissage assure une position centrale dans l'organisation 47

Partie 3 : Le métier de directeur local : la mise en œuvre territoriale de la politique associative du DITEP 55

1. Le territoire: nouvelle focale de l'action sociale et médico-sociale 57
2. La politique au guichet du directeur du DITEP 65
3. Le directeur local du DITEP 71

Conclusion 76

Bibliographie 78

Annexes 85

Table des matières 113

Glossaires des sigles utilisés

ADAPEI	Association départementale des amis et parents des enfants inadaptés
ARS	Agence régionale de santé
CA	Conseil d'administration
CAF	Caisses d'allocations familiales
CAFDES	Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale
CAFERUIS	Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale
CDAPH	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CER	Centre éducatif renforcé
CFTMEA	Classification française des troubles mentaux de l'enfant et de l'adolescent
CIM 11	Classification statistique internationale des maladies et des problèmes de santé connexes, version 11
CNR	Conseil national de la résistance
CNSA	Caisse nationale pour la solidarité et l'autonomie
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
DDASS	Directions départementales des affaires sanitaires et sociales
DG	Direction générale
DG	Directeur général

DGA	Directeur général adjoint
DITEP	Dispositif Institutionnel Thérapeutique Educatif et Pédagogique
DSM V	Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders version 5
DUD	Document unique de délégation
ESMS	Etablissements sociaux et médico-sociaux
ESSMS	Etablissements et services sociaux et médico-sociaux
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
HPST	Hôpital patient santé territoire
I&A	Insertion et Alternative
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISO	International standard organisation
ITEP	Institut Thérapeutique Educatif et Pédagogique
LOLF	Loi organique relative aux lois de finance
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MECS	Maison d'enfant à caractère social
N--	Niveau hiérarchique inférieur
N+	Niveau hiérarchique supérieur
OMS	Organisation mondiale de la santé
PME	Petites et moyennes entreprises
SESSAD	Service d'Education Spéciale et de Soins à Domicile
TCC	Troubles du comportement et de la conduite
UNAPEI	Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés

Introduction

« Monsieur, vous êtes un dinosaure, vous appartenez au passé, l'avenir se fera avec des gens comme moi ». Nous sommes alors en 2009 ; le « dinosaure » est un directeur d'établissement social et médico-social partant bientôt à la retraite. Le locuteur est un jeune cadre de la délégation territoriale de la Loire de l'Agence régionale de santé (ARS) Rhône-Alpes. Cet échange indique qu'un changement, une évolution radicale est à l'œuvre dans le secteur médico-social privé. En effet, le terme de « dinosaure » renvoie aux images de fossiles, en opposition au présent et à l'avenir. Quelle espèce de directeur est en voie d'extinction ? Le processus est-il immuable ? De quand date-t-il ? Quelles en sont les conséquences ?

Durant les années 1950-1960, la société civile française investit le champ de la santé et invente de nouvelles approches du soin spécialisé aux personnes handicapées psychiques. Bien qu'hétérogènes dans leurs applications pratiques, ces approches reposent toutes sur deux piliers fondamentaux : la médecine et la famille. « La « bonne prise en charge » est celle qui reproduit les gestes des parents. Les commentaires des administrateurs de retour de leurs visites dans les établissements témoignent de cet attachement lorsqu'ils évoquent une « *ambiance familiale* » et rappellent « *qu'il faut que les pensionnaires participent aux tâches ménagères le week-end pour garder l'ambiance familiale* » (ADAPEI, compte-rendu de CA, 1971). »[1]

Les années 1970 sont celles de l'essor du secteur médico-social, toujours sous l'impulsion de la société civile. Les syndicats employeurs et employés sont au cœur de toutes les étapes de la construction de l'autonomie du secteur. Tout d'abord au travers de la Convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées créée le 15 mars 1966. Ensuite, les syndicats

[1] CRET Benoît *et al.* «La (dé)construction politique des associations gestionnaires d'établissements », *Terrains & travaux*, 2013/2 N° 23, p. 43

sont ceux qui négocient la professionnalisation du secteur avec l'Etat[2]. En 1970-1971 le parcours de formation initiale et en cours d'emploi est institutionnalisé. Les écoles d'éducateurs se multiplient rapidement en même temps que les besoins de professionnels qualifiés augmentent. Hormis les Associations départementales des amis et parents d'enfants inadaptés (ADAPEI, échelon départemental de l'UNAPEI), la grande majorité des organismes gestionnaires sont de petite, voire très petite taille. Ils gèrent en moyenne moins de cinq établissements[3], et n'ont souvent qu'une seule structure.

Ces lieux de vie sont administrés par un conseil d'administration (C.A), composé d'un bureau. Celui-ci délègue une partie de ses pouvoirs au directeur au travers du Document unique de délégation (DUD). Le pilotage de l'établissement est donc assuré par le tandem président - directeur. Le chef du bureau est un bénévole élu, tandis que le cadre dirigeant est un professionnel présent au quotidien sur la structure. Le président incarne la dimension politique du tandem, mais c'est le directeur qui tient la barre du navire. En effet c'est lui qui est responsable de la gestion financière et administrative.
Les directeurs de cette période ont débuté comme éducateurs dans les années 70. Ils sont ensuite devenus chefs de services, puis directeurs. Jusqu'aux années 2000, les cadres médico-sociaux sont donc avant tout des professionnels issus du cœur de métier. Ils ont gravi les échelons de la hiérarchie au fur et à mesure que la gestion associative s'est complexifiée.
Tout au long des années 2000, les politiques publiques de santé se concentrent davantage sur les pratiques des Etablissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS).
Dans le contexte de l'adoption de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) de 2001[4], la production législative concernant le secteur social et médico-social s'accélère. La loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale impose

---

[2] CAPUL Maurice *et al*, La structuration du champ de l'« enfance inadaptée », *in* Maurice Capul *et al.*, *L'invention de l'enfance inadaptée*, ERES « L'éducation spécialisée au quotidien », 2010 (), p. 185

[3] CRET Benoît *et al.* «La (dé)construction politique des associations gestionnaires d'établissements », *Terrains & travaux*, 2013/2 N° 23, p. 40

[4] Loi organique relative aux lois de finances, 1er août 2001, introduit notamment les notions de performance et d'efficacité des politiques publiques amenant un changement de paradigme de l'action publique en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats.

aux directeurs d'établissement de s'assurer du respect des droits de la personne accueillie. La loi n° 2005-102 du 11 février *2005* pour l'égalité des droits et des chances restructure le champ de l'action publique dans le domaine du handicap. La loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance oblige les départements à réorganiser l'action sociale en faveur des mineurs. La loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires bouleverse complètement l'environnement institutionnel immédiat des établissements de santé au sens large. Les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) disparaissent au profit des ARS réunissant tous les services de l'Etat s'occupant de la santé. Désormais l'offre de soin dans le secteur médico-social est régulée par cette agence par le biais d'appels à projet.

Parallèlement, le législateur modifie par voie réglementaire les diplômes des cadres du secteur (CAFDES[5] ; CAFERUIS[6]). Les domaines de compétences composant ces certificats sont très majoritairement orientés vers la gestion financière. Les ressources humaines et la politique institutionnelle ne représentent plus l'essentiel des unités d'enseignement. Ce recalibrage des savoirs transmis aux cadres correspond à un besoin des services de l'Etat. En effet, les exigences des tutelles requièrent dorénavant des compétences techniques de plus en plus pointues en gestion financière.

Conséquemment à ces évolutions législatives et réglementaires, le secteur connait une accélération des transformations organisationnelles. Des années 1970 jusqu'au milieu des années 2000, la majorité des associations gestionnaires ne géraient qu'un, voire deux ESMS. Dans ce paysage, il existait quelques organisations structurées en fédérations ou en groupes, telles la FEGAPEI, l'UNAPEI ou encore le Groupe SOS. Organisées autour de directeurs généraux, ces structures, auparavant exceptionnelles, sont aujourd'hui un modèle de développement. Alors qu'en 2006, 5% des associations gestionnaires géraient 40% des ESMS[7], ce chiffre ne cesse d'augmenter[8] depuis 2009.

---

[5] Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale, décret 2007-577 du 19 avril 2007.

[6] Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale, décret 2004-289 du 25 mars 2004.

[7] CRET Benoît *et al.*, « La (dé)construction politique des associations gestionnaires d'établissements », *Terrains & travaux*, 2013/2 N° 23, p.40.

[8] GRENIER Corinne et GUITTON-PHILIPPE Sandra, « La question des regroupements / mutualisations dans le champ sanitaire et social : l'institutionnalisation d'un mouvement stratégique ? », *Management & Avenir*, 2011/7 n° 47, p.100.

Le directeur d'établissement est aujourd'hui souvent un technicien au périmètre de responsabilité encadré par sa direction générale. Ainsi que l'énonce un directeur général du Groupe SOS : « le temps des mandarins est révolu ».

Les directeurs d'établissement ayant fait leurs armes durant les années 70-80 sont aujourd'hui proches de la retraite. Nombre d'entre eux ont vécu ces évolutions comme une mise sous tutelle. D'autres les ont vécues comme un véritable coup d'Etat, comme une contre-révolution menée par les chantres du néo-libéralisme. Les arrêts maladie pour dépression ne sont pas chose rare sur ces postes. De nombreux directeurs militants et issus du cœur de métier sont catastrophés par l'évolution de leur mandat. Ils déplorent le manque de réaction citoyenne devant l'annexion par l'Etat d'un secteur de la santé appartenant à la société civile. Et, plus prosaïquement, ils ne supportent que très mal la perte de pouvoir générée par l'allongement des lignes hiérarchiques.

Mais qu'en est-il vraiment ? Au-delà des discours passionnés, nous chercherons à identifier la nature de la transformation du métier de directeur d'établissement médico-social et ses conséquences stratégiques.

Autrement dit, nous nous posons la question de savoir comment le directeur d'établissement participe à la mise en œuvre de la politique associative alors qu'il n'en a plus la maîtrise.

Dans l'objectif d'apporter des réponses à ce questionnement, nous avons choisi de faire une étude monographique sur une institution regroupant toutes les caractéristiques de la "modernité" : le DITEP[9] « Félix Eboué », géré par le Groupe SOS.

Le choix de ce terrain s'explique pour deux raisons. Tout d'abord j'y ai travaillé en tant que moniteur-éducateur durant 18 mois. Ensuite l'actualité de l'institution, son histoire et sa gestion partagée entre le local et le siège en font un exemple intéressant pour notre recherche. De plus, l'éloignement géographique séparant la direction générale parisienne de la structure étudiée (7200 kms), surligne les tensions de rôle du poste de directeur.

Actuellement implanté sur la commune de Matoury[10], l'établissement se prépare à déménager dans des nouveaux locaux en cours de construction sur un site de la municipalité de Roura, à 30 kms. Le pilotage de la construction de ces bâtiments et le

[9]Le DITEP regroupe deux établissements et services médico-sociaux (ESMS) : le Service d'Education Spéciale et de Soins à Domicile (SESSAD) *le Colibri,* et l'Institut Thérapeutique Educatif et Pédagogique (ITEP) *Félix Eboué*. Le regroupement de ces services en dispositif est une expérimentation institutionnelle nationale visant à favoriser un parcours de soin réactif adapté évolutions des besoins de l'enfant pris en charge.

[10] cf. annexe 12

changement institutionnel à l'œuvre révèlent clairement les rôles et attributs de chacun des cadres de la ligne hiérarchique. En effet, la nécessaire légitimité dont a besoin le directeur d'établissement pour conduire ses équipes vers un nouveau fonctionnement institutionnel entre en tension avec les prescriptions de la direction générale (DG) qui le considèrent comme un agent de mise en œuvre. Etudier le pilotage de la construction du DITEP ainsi que le fonctionnement quotidien de sa direction permet de saisir les enjeux existant autour du partage des pouvoirs entre l'établissement et le siège. Notre terrain d'étude est à ce titre représentatif des grandes lignes de tensions qui traversent aujourd'hui le secteur social et médico-social en pleine mutation organisationnelle.

Le matériau de notre recherche est collecté à l'aide des outils méthodologiques de la sociologie. Tout d'abord ce travail repose sur notre observation du fonctionnement quotidien de la ligne hiérarchique du DITEP. Cette observation n'est cependant pas pure car, de ma position d'employé, à 7000 km du siège, je n'ai pas pu avoir accès à toutes les informations que je souhaitais. Ensuite, en tant que membre de l'équipe, chargé du soin des enfants présentant des troubles du comportement, j'ai été actif durant mon contrat. J'ai donc participé aux réunions, exprimant ma position, mes préférences. J'ai tenté d'influer sur certaines décisions de la direction.

A la suite de SOULE[11], c'est donc logiquement que nous qualifions cette méthode de recherche de « participation observante » et non d'observation participante. Toutefois, bien qu'étant un outil permettant de recueillir un matériau très riche et original, cette méthode est exigeante et coûteuse sur le plan personnel.

La seconde méthode utilisée pour la compilation du matériau de recherche est l'entretien semi-directif. Nous avons été attentifs à éviter le piège du récit biographique ainsi que le conseille BOURDIEU[12]. Cette méthode nous a paru la plus à même de recueillir la vision des directeurs généraux et des tutelles sur l'évolution du métier de directeur d'établissement.

[11] SOULE Bastien, Observation participante ou participation observante? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales, in Recherches Qualitatives - Vol. 27(1), 2007, pp. 127-140.

[12] BOURDIEU Pierre. L'illusion biographique. In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 62-63, juin 1986. L'illusion biographique. pp. 69-72.

Dans le but de comprendre comment le directeur met en œuvre une politique associative dont il n'a plus la maîtrise, nous organisons la monographie du DITEP en trois temps.

Dans une première partie, nous étudions les jeux de pouvoir internes au DITEP. Cette lecture, inspirée de CROZIER et FRIEDBERG, nous permet de comprendre que l'adhésion du directeur est à géométrie variable. Elle dépend de ses intérêts et de sa stratégie.

Dans une seconde partie, nous nous focalisons sur le rôle de médiation du directeur en tant qu'intermédiaire entre des mondes différents. Pris entre la DG et le terrain, cet acteur produit du consensus entre les diverses parties, nommées « cités » par BOLTANSKI et THEVENOT.

Enfin, dans une troisième et dernière partie, nous comprenons que certains pouvoirs spécifiques du directeur d'établissement échappent à tout contrôle des DG. L'analyse de LIPSKY, croisée avec celle de FRIEDBERG nous apporte les outils nécessaires pour analyser cette particularité du médico-social. Le métier de directeur d'établissement semble donc avoir été transformé, mais à la marge. En tant qu'acteur local incontournable, il reste acteur de son territoire.

Partie 1 : Le directeur du DITEP[13], un acteur stratégique intéressé à la mise en œuvre de la politique associative

Les transformations du métier de directeur d'établissement médico-social peuvent être appréhendées de multiples façons. Nous avons tout d'abord pensé mobiliser les travaux d'Henry MINTZBERG[14]. Les outils théoriques qu'il développe permettent en effet de comprendre les changements organisationnels ainsi que le rôle des cadres dans une ligne hiérarchique. La pensée de l'auteur nous permet de comprendre que le DITEP est une organisation en cours de transformation. C'est en effet une configuration hybride entre une base historique missionnaire et une transformation actuelle bureaucratique[15]. Cette évolution provoque des tensions. Nous observons, par exemple, que deux organigrammes circulent au sein du DITEP. Celui qui est admis et connu de l'ensemble des salariés (cf. annexe 1), et celui qui n'est connu que du directeur, malgré le fait qu'il soit le seul officiel et diffusé par voie d'affichage (cf. annexe 2). L'organigramme est l'expression formelle de la représentation de l'organisation pure et formelle du DITEP. Cet instrument renvoie directement à la représentation des rapports d'autorité et de pouvoir tels qu'ils doivent être distribués au sein de l'organisation. Le fait qu'il en existe deux signifie que la seule règle formelle ne permet pas de comprendre la dynamique organisationnelle.

[13] Dispositif institutionnel institut thérapeutique éducatif et pédagogique regroupant au moins trois services : un internat, un externat et un service ambulatoire (Service d'éducation spéciale et de soins à domicile = SESSAD)

[14] MINTZBERG Henry, Structures et dynamiques des organisations, Paris : Edition d'Organisation, 1982

[15] Dans la configuration missionnaire, les buts de mission sont plus importants que les buts de système ; la coordination se fait par la standardisation des normes et des valeurs ; la division verticale et horizontale du travail est faible ; le pouvoir est centralisé. Les éléments de la configuration bureaucratique présents dans l'organisation DITEP sont l'importance de la coordination par la formalisation des tâches ; des buts opérationnels qui prennent de l'ampleur ; l'omniprésence de la technostructure ; une ligne hiérarchique longue.

C'est la raison pour laquelle nous laissons ici MINTZBERG pour proposer, dans cette première partie, une lecture de la dynamique organisationnelle en terme de pouvoir.
Nous sommes conscient que cette notion peut soulever des inquiétudes et des protestations. Le mot « pouvoir » est en effet chargé de connotations négatives qu'il s'agit d'évacuer rapidement. Notre utilisation de ce terme renvoie aux travaux de CROZIER et FRIEDBERG. Pour ces auteurs, « le pouvoir constitue un mécanisme quotidien de notre existence sociale que nous utilisons sans cesse dans nos rapports avec nos amis, nos collègues, notre famille, etc. […] (Les) relations aux autres sont toujours des relations de pouvoir dans la mesure même où (l'homme) existe, c'est-à-dire demeure un acteur relativement autonome, au lieu d'être un simple moyen. Et il ne peut le rester qu'en utilisant son autonomie, c'est-à-dire sa capacité à marchander « sa bonne volonté », son comportement face aux autres. »[16]

Dans cette première partie, nous testons l'hypothèse selon laquelle le directeur du DITEP choisit avec intérêt de mettre en œuvre la politique associative du Groupe SOS, secteur Jeunesse. Nous considérons donc le directeur comme un acteur stratégique. C'est pourquoi nous mobilisons les outils de la sociologie des organisations pour comprendre son positionnement au sein de sa ligne hiérarchique.
La place occupée par le directeur d'établissement a en effet évolué ces dernières années. Au point que ce poste est aujourd'hui assimilé à celui d'un cadre intermédiaire dans le discours de certains acteurs du secteur médico-social.

> « Celui qui veut signer un Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), il faut qu'il ait bien compris la charge qui lui revient. C'est la structure fonction support et direction générale qui fera la différence. Ce n'est pas les directeurs ou chefs de services de chaque structure. Mais encore faut-il que ces cadres intermédiaires soient impliqués. […] Après il y a aussi les groupes où là, on a autre chose, puisque là on a des DG avec des directeurs qui ont parfois l'impression d'être des exécutants. Parce que les budgets sont arrêtés par les directions générales. Il y a plusieurs niveaux de responsabilité et de délégation dans les organisations. » *Extrait d'un entretien avec un directeur ARS.*

[16] CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, L'acteur et le système, Paris : Editions du Seuil, coll. Points Politique, 1981 (1ère éd. 1977), p.32

Le Groupe SOS et le DITEP Félix Eboué en Guyane française, correspondent parfaitement à cette brève description de la répartition des rôles entre direction d'établissement et direction générale. En effet, le mardi 30 juin 2015, le directeur général adjoint (DGA) accompagné d'un comptable du Groupement d'intérêt économique (GIE), Alliance Gestion, se déplacent de Paris pour assister au dialogue de gestion avec l'ARS. L'objet de la discussion porte sur le budget de fonctionnement alloué au DITEP dans le cadre de l'ouverture de l'internat. Le fait qu'un membre de la DG et un technicien du GIE prennent l'avion (15000 km aller-retour) pour assister à cet entretien exemplifie les propos tenus par ce cadre de l'ARS. D'autant plus que le délégué départemental assiste également à la réunion, ce qui accrédite, *a priori*, le fait que le directeur d'établissement est devenu un cadre intermédiaire.

Alors que cette rétrogradation du statut social de la fonction pourrait être source de conflit, nous avons observé des rapports pacifiés entre le directeur et ses supérieurs hiérarchiques. Est-ce parce que le chef d'établissement n'est finalement pas au même niveau que le chef de service ? Ou bien est-ce parce que le conflit se situe à un autre échelon ?

Pour répondre à ces questions il convient d'analyser le fonctionnement du DITEP. A cette fin nous mobilisons les outils théoriques développés par CROZIER et FRIEDBERG.
Pour ces auteurs, analyser la participation du directeur à la mise en œuvre de la politique associative revient à comprendre le marchandage à l'œuvre au sein de la ligne hiérarchique du DITEP. L'objet de cette partie est donc d'analyser dans un premier temps le jeu de pouvoir existant entre le directeur du DITEP et sa direction générale. Dans un second temps nous surlignons les mécanismes de contrôle créés par la direction générale pour maîtriser ce qui peut lui échapper. Enfin, dans un dernier temps, nous observons les relations entre le directeur et son chef de service.

1. Une relation tutélaire entre le directeur du DITEP et la direction générale Insertion et Alternative

A la suite de CROZIER et FRIEDBERG, nous considérons que les relations de pouvoir inhérentes à la nature humaine ne s'expriment pas *ex nihilo*. « L'acteur n'existe pas en dehors du système qui définit la liberté qui est la sienne et la rationalité qu'il peut utiliser dans son action. »[17]. L'acteur stratégique possède une rationalité limitée et détermine ses choix en fonction de ses contraintes et de ses ressources spécifiques. Dans le cas du DITEP, la rationalité du directeur d'établissement est donc contingente de l'histoire de l'organisation d'une part, et de son parcours biographique d'autre part.

1.1 Le DITEP : une structure en difficulté

Présentons tout d'abord la mission du DITEP. Celle-ci est d'accueillir des mineurs âgés de six à dix-huit ans bénéficiant d'une notification de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) au motif qu'ils présentent des troubles du comportement et de la conduite (TCC). Cette pathologie psychique handicape fortement la socialisation et l'apprentissage scolaire des jeunes accueillis. La mission du DITEP est alors de construire la prise en charge pluriprofessionnelle la plus adaptée aux besoins individuels des jeunes afin de réduire l'intensité des TCC qu'ils présentent.
L'organisation DITEP produit ainsi un service d'intégration sociale composé d'interventions éducatives et thérapeutiques. La production de ce service mobilise les ressources de l'ITEP, du SESSAD mais également, pour partie, celle de l'association Insertion et Alternative (I&A), et du Groupe SOS. Ainsi, le périmètre de l'organisation DITEP comprend des éléments de chacune de ces quatre structures.

Lorsque je suis embauché en tant que moniteur-éducateur sur le SESSAD au mois de janvier 2014, le projet d'établissement est obsolète, il n'y a pas de projet de service, pas de fiches de poste, les outils de la loi 2002-2 ne sont que très partiellement utilisés, les procédures sont en friche, l'évaluation interne patine.
Une collègue me dresse l'historique de la structure. Créé en 2007, le SESSAD TCC est géré par un chef de service jusqu'à la création du service Accueil de jour en 2009. A

[17] CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, *ibid.*, p.11

cette date un poste de directeur d'établissement est ouvert. La personne qui l'occupe reste en place durant deux ans. En 2011, un second directeur prend le relai, durant deux ans également, dont une année durant laquelle l'équipe implose. En 2013 le directeur actuel prend ses fonctions. Ce turn-over important à la direction de l'établissement se retrouve sur tous les postes à forte qualification du DITEP : chef de service, psychologue, psychiatre.

Par ailleurs, dans les mois qui suivent mon arrivée, je remarque que l'équipe est scindée en deux et que des professionnels s'ignorent et/ou s'insultent en réunion. J'apprends de la part de mes collègues qu'il y a eu des épisodes très violents opposants jeunes accueillis et professionnels. De plus, j'entends, dans les couloirs, parler d'histoires de trahisons et de relations intimes entre professionnels. Voilà le contexte dans lequel arrive l'actuel directeur du DITEP, en poste depuis le mois d'août 2013. Un éclairage sur son parcours est nécessaire pour comprendre ses relations avec son équipe et la DG.

1.2 Le parcours atypique d'un directeur d'ESMS

Après des études agroalimentaires, le directeur débute sa carrière professionnelle en Guyane. Il est ensuite commercial pour de grosses firmes multinationales, pendant six ans, toujours dans ce département d'Amérique. Doutant fortement du sens de son métier, il éprouve le besoin « d'être utile à [ses] compatriotes ». Grâce à des rencontres et « parce qu'en Guyane, il y a encore des opportunités à saisir », il arrive dans le secteur social. Employé comme animateur au Centre éducatif renforcé (CER), il travaille deux ans dans l'équipe éducative. Il devient chef de service de cette structure et le reste durant sept ans. Le poste de directeur du DITEP lui est proposé à l'été 2012. La DG lui demande alors de valider un diplôme de niveau II. C'est ainsi qu'il obtient une licence Sciences de l'Education et arrive par la suite sur son premier poste de direction.

Le profil de ce chef d'établissement est donc hybride au regard des identités historiques du secteur. En effet, bien qu'issu du secteur marchand, il a tout de même une expérience du terrain social. Cet apprentissage sur le tard du cœur de métier, associée à sa connaissance du territoire et à son savoir-être le rendent éligible au poste de directeur du DITEP. Ces critères de sélection sont en effet ceux que valorise le délégué départemental. Supérieur hiérarchique des directeurs d'établissement du Groupe SOS,

Secteur Jeunesse, ce dernier déclare : « moi, je vais toujours insister plus sur les qualités humaines, la manière de se positionner plus que sur le diplôme ».
En résumé, lorsque le directeur du DITEP arrive sur son poste, il n'a pas d'expérience préalable de cette fonction et ne possède pas les qualifications recommandées (CAFDES, autre diplôme de niveau I en gestion). Sans lettre de mission ni feuille de route, sa mission est d'ouvrir l'internat et de redresser une structure en difficulté. Alors que nous nous attendions à ce que cette transition soit accompagnée, le directeur nous confie : « lorsque je suis arrivé, j'étais vraiment lâché, j'étais seul. »

1.3 La formation permanente du directeur

Lorsque nous débutons cette étude monographique, au mois de décembre 2014, les rapports entre DG et directeurs d'établissement que nous observons ne correspondent pas à cet isolement dont nous fait part le chef d'établissement. Nous avons en effet observé que les directeurs guyanais du secteur Jeunesse ont régulièrement des formations collectives. Celles-ci sont animées par la direction générale elle-même, ou bien par le cabinet conseil-formation du Groupe SOS : Arabesque.
Il semble donc qu'il y ait eu une évolution majeure en terme de gestion des ressources humaines au sein de la DG.

> « Je suis de plus en plus en lien avec la DG du fait de la réorganisation, du nouvel organigramme. Il y a deux ans mon interlocuteur était le délégué départemental et j'étais très peu en lien avec la DG et la DGA. Aujourd'hui je suis plus proche des DG et DGA. Il y a plus de proximité, ça va dans le bon sens. Il y a une réunion mensuelle Skype entre la DG et les directeurs du secteur Jeunesse Guyane.» *Le directeur du DITEP au sujet de l'évolution de la DG en ce qui concerne la GRH*

Il y a donc bien une évolution majeure dans le management de la direction générale du secteur Jeunesse. Autrement dit, jusqu'en 2014, les relations DG – directeurs étaient à géométrie variable en fonction des individus et, depuis un an, la DG manage et *drive* ses chefs d'établissement.
Si nous poursuivons notre lecture de CROZIER et FRIEDBERG, cette intervention massive de la DG peut s'analyser comme une affirmation presque violente de son pouvoir

normatif. Ce repositionnement stratégique de Paris aurait donc pu révolter de nombreux directeurs.

Comment se fait-il alors que, au contraire, le directeur du DITEP estime que ça va dans le « bon sens »?

Nous formulons ici l'hypothèse que ce chef d'établissement, en tant qu'acteur stratégique, fait le choix de se saisir pleinement de son opportunité de formation permanente. Au regard de l'histoire complexe du DITEP d'une part, et de l'absence d'expérience et de qualification de direction d'autre part, il est dans l'intérêt du directeur de se positionner comme apprenti.

Cette hypothèse est confirmée lors de l'entretien semi-directif : « je suis là pour apprendre. C'est à moi de m'adapter, à moi d'apprendre. ».

La pensée développée par CROZIER et FRIEDBERG permet ici de comprendre l'absence de conflit entre le directeur et sa hiérarchie. « L'acteur individuel est un agent libre qui garde […] sa capacité de calcul et de choix, c'est-à-dire sa capacité à élaborer des stratégies qui, de son point de vue, sont rationnelles. »[18]

Le chef d'établissement se positionne comme dépendant de la DG, et plus particulièrement du DGA. Dit autrement, le DGA, au travers de sa maîtrise des règles de gestion financière et administrative, de sa possibilité de saisine directe de la technostructure, de son savoir-être, détient un pouvoir suffisamment important pour que le directeur d'établissement ait pour stratégie de se placer comme son apprenti.

Cette relation maître-élève n'est possible que grâce à la réorganisation du sommet stratégique.

Cet accroissement du pouvoir central sur ses établissements a-t-il été recherché ? Est-ce pour cette raison que la DG s'est réorganisée autour du management de ses cadres?

[18] CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, *ibid.*, p.96

2. L'affirmation du pouvoir des DG et DGA : les formes du contrôle

> « La protection de l'enfance, c'est quand même spécial […]. Dans une MECS, dans un CER, dans un ITEP […] on peut avoir mis en place, en respectant la démarche qualité, les plus belles procédures, les plus belles règles du jeu, et cætera, on ne sait pas du tout si c'est effectivement ce qui va se passer, et souvent c'est même bousculé par l'activité. C'est-à-dire que l'impact des usagers sur l'établissement a un rôle là-dessus. » *Extrait d'un entretien avec un directeur général du Groupe SOS au sujet de la mise en œuvre de la politique associative dans les établissements du Groupe.*

Afin de saisir la portée de ce verbatim dans notre étude, il convient d'abord de faire un point théorique. L'analyse stratégique consiste à comprendre comment des acteurs libres, ayant chacun leur propre intérêt, peuvent collaborer pour résoudre collectivement un problème identifié. Ce problème est, dans le cas du DITEP, l'exclusion sociale et la souffrance psychique des enfants présentant des troubles du comportement et de la conduite. Des acteurs libres s'organisent pour mener une action sociale visant à résoudre ce problème. Ils mettent donc en commun leurs compétences pour soigner ces enfants. L'hétérogénéité des personnalités et des compétences nécessaires à la solution du problème est toutefois un obstacle à la coopération. La participation des agents libres à l'action collective est en effet le résultat d'un marchandage. Les acteurs négocient l'utilisation de leurs compétences pertinentes. Plus celles-ci sont rares dans l'organisation, plus celui qui les détient est en position de force dans la négociation. Ces compétences spécifiques détenues par l'un deviennent alors des « sources d'incertitude » pour les autres. Selon CROZIER et FRIEDBERG, les acteurs régulent ces marchandages par le biais de règles formelles. Les acteurs en position de dirigeants structurent donc l'organisation dans le but de réguler les jeux de pouvoir. C'est pourquoi les directeurs généraux ont un intérêt stratégique à réduire au maximum les sources d'incertitude que les directeurs d'établissement maîtrisent. Puisque la direction générale ne sait pas « ce qui va se passer » sur le terrain, les acteurs stratégiques travaillant à Paris développent des modes de contrôle.

Le jeu organisationnel du Groupe SOS, et donc du DITEP, est structuré autour de la recherche d'équilibre entre liberté et contrainte. Lors de sa dernière réorganisation, les

acteurs de la direction générale ont travaillé à l'évolution des modes de contrôle. Nous les décortiquons dans ce chapitre. Il s'agit tout d'abord du contrôle par les outils, puis du contrôle par les résultats et enfin du contrôle par les valeurs.

2.1 Le contrôle par les outils

La production d'outils de suivi budgétaire et administratif est assurée par la technostructure du Groupe SOS (le GIE) en collaboration avec la direction générale. Ensuite ces outils sont diffusés à l'attention des directeurs d'établissement par voie hiérarchique *top-down* jusqu'au chef de service. Ces outils sont nombreux et multiformes, ils ont pour but d'homogénéiser la gestion des établissements afin de mieux les comparer et donc les administrer à distance.
C'est la raison pour laquelle le sommet stratégique du Groupe SOS porte un intérêt tout particulier à la plateforme collaborative intranet, nommée « Intrasos ». Celle-ci regroupe tout un ensemble d'outils destinés aux directeurs : Cvthèque, tableau de bord qualité annuel, trame "Groupe" de l'entretien annuel d'évaluation, format du compte de résultat, baromètre social dédié à mesurer la qualité de vie au travail, nommé « Sextant ». Lorsque les outils ne sont pas diffusés par « Intrasos », c'est qu'ils concernent également le centre opérationnel. Ils sont alors envoyés par mail aux directeurs qui ont la responsabilité, devant la DG, de faire en sorte que les équipes de terrain s'en saisissent. Le dernier exemple en date est l'outil de cartographie des risques de maltraitance, nommé « Equalis ». Celui-ci a été envoyé par Paris à tous ses établissements et les directeurs ont pour mission de faire en sorte que leurs salariés remplissent le document.
Le contrôle par les outils est une réalité bien présente dans le quotidien des directeurs. Au point que l'un d'eux nous confie : « ceux qu'on peut créer nous (les directeurs d'établissement) de notre côté, sont ceux qui concernent la prise en charge de l'usager. ».

La mise en œuvre de la politique associative requiert, d'une part la centralisation de la stratégie Groupe au niveau du sommet stratégique. D'autre part, elle nécessite une standardisation du pilotage budgétaire, financier et administratif des établissements. Les directeurs généraux accordent donc une importance particulière aux outils puisque, à travers eux, ils standardisent la production de leurs cadres. La DG diminue ainsi les zones d'incertitude maîtrisées par ses directeurs d'établissement. Mais pour que ce

contrôle soit effectif, les directeurs généraux doivent s'assurer que les chefs d'établissement savent se servir des outils. La formation est donc le pilier de ce mode de contrôle. C'est la raison pour laquelle un directeur général du Groupe SOS est venu en Guyane au cours du premier trimestre 2015 dispenser une formation obligatoire à l'attention de tous les directeurs du secteur Jeunesse. Cette formation avait pour thème : « la structuration des rapports budgétaires ». Ce même directeur général, interrogé au sujet de l'évolution du métier de directeur d'établissement, explique :

> « Quand on a commencé à former les directeurs à la démarche qualité, quand on a commencé à les former à l'entretien annuel d'évaluation, quand on a commencé à les former sur ces différents aspects là, à l'évaluation interne, ça été le canal par lequel on a fait rentrer toutes les évolutions. »

2.2 Le contrôle par les résultats

La production d'outils et la formation à leur utilisation visent donc à uniformiser les pratiques de direction. Ce faisant, les directeurs généraux cherchent à réduire les zones d'incertitude maîtrisées par leurs directeurs d'établissement. Mais ces derniers pourraient utiliser leurs marges de manœuvre (= liberté relative de l'acteur stratégique), en n'utilisant pas les outils produits par Paris. Ce faisant ils entreraient en conflit avec la direction générale et pourraient alors négocier l'utilisation des outils dans l'objectif de gagner de l'autonomie par ailleurs. Afin d'éviter ce cas de figure, les acteurs parisiens associent au contrôle par les outils un contrôle par les résultats.

Dans un premier temps, les DG, nous l'avons vu, se déplacent sur le terrain pour un dialogue de gestion avec les financeurs. Ils ont donc la maîtrise initiale du budget de l'établissement. L'appui technique d'agents du GIE lors de cette phase de négociation avec les tutelles place le couple DG – expert comptable dans une position d'expert. Un directeur d'établissement du Groupe SOS nous a ainsi fait part de son admiration devant la maîtrise technique de l'agent du GIE. Selon ce chef d'établissement, la présence du couple DG – GIE est indispensable dans le dialogue de gestion. Autrement dit, lui-même ne maîtrise pas aussi bien les compétences spécifiques pertinentes nécessaires pour obtenir un budget de fonctionnement plus étoffé.

Dans un second temps, la DG devient l'interlocuteur privilégié dans le dialogue de gestion avec les financeurs territoriaux.

> « Les mails importants concernant la gestion financière sont adressés à la DG et on est en copie. » *Extrait d'un entretien avec un directeur d'établissement du Groupe SOS.*

L'Agence régionale de santé nourrit donc un dialogue de gestion avec le siège parisien plutôt qu'avec l'acteur régional. Ce paradoxe s'explique également par la recherche des compétences maximales de la part des financeurs. Un directeur de l'ARS explique ce choix d'interlocuteur : « écoutez, soit on est technicien, soit on ne l'est pas. ».

C'est donc logiquement que le directeur d'établissement, maîtrisant moins la compétence comptable, est en copie des mails concernant le budget de son établissement.

Cette situation paradoxale démontre que la DG détient une autre source d'incertitude pertinente : la relation de l'organisation à son environnement pour ses besoins en ressources.

Dans le cas du DITEP, la maîtrise de cette zone d'incertitude par la DG est évidente. En effet, le 02 juillet 2015, le chef d'établissement nous a raconté une anecdote illustrative. Le directeur de l'ARS en charge du dossier de la construction de l'ITEP était gêné face à la baisse de 30% des budgets de fonctionnement alloués à l'établissement pour son ouverture. Ce cadre de l'ARS explique alors que cette coupe budgétaire s'explique par la diminution de l'enveloppe médico-sociale de l'ONDAM. Il dit en substance que l'ARS Guyane ne peut rien y faire. Il conseille alors à la direction générale du Groupe SOS d'user de ses entrées au ministère de la santé et la CNSA pour obtenir une rallonge de financement.

Ainsi, non seulement la DG maîtrise la relation à l'environnement régional dont dépend le DITEP pour ses ressources, mais elle maîtrise également l'environnement national.

Il est utile ici de faire un petit point théorique. CROZIER et FRIEDBERG établissent une typologie des pouvoirs en fonction des différentes sources d'incertitude maîtrisées par les acteurs stratégiques. Cette typologie comprend quatre grandes sources d'incertitude[19] :

- « celles découlant de la maîtrise d'une compétence particulière et de la spécialisation fonctionnelle. »
- « celles qui sont liées aux relations entre une organisation et son, ou mieux, ses environnements »
- « celles qui naissent de la maîtrise de la communication et des informations »
- « celles enfin qui découlent de l'existence de règles organisationnelles générales ».

Selon cette typologie des pouvoirs, la DG maîtrise à ce stade deux sources d'incertitude nécessaires au pilotage de l'établissement DITEP.

Enfin le contrôle par les résultats s'exprime également sous sa forme la plus classique : le suivi budgétaire régulier. Par exemple, tous les trimestres, le directeur d'établissement doit remplir un outil nommé « compte de résultat trimestriel » et le communiquer à sa hiérarchie. Les directeurs généraux transmettent ensuite au GIE pour analyse comparative avec le budget prévisionnel. Ils renvoient enfin ce tableau au directeur d'établissement avec un code couleur. Le vert signifiant que les lignes budgétaires sont conformes aux prévisions, le orange est synonyme de point de vigilance, et le rouge définit les lignes budgétaires en dépassement.

Il est ici important de noter que ce contrôle par les résultats ne s'applique qu'au domaine financier et non pas au cœur de métier. Sans doute parce que, légalement, le directeur d'établissement a dans ce domaine une obligation de moyens et non de résultat. La DG ne contrôle donc que l'utilisation des moyens. Cette implication du siège parisien dans le suivi des résultats financiers des établissements secteur Jeunesse est massive. Au point que, pour le directeur d'établissement, nous assistons à un renversement des rôles entre tutelle et DG.

[19] CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, *ibid.*, p.83

« A moi de convaincre aussi la DG des besoins et de l'organisation optimale de l'établissement. Il faut avoir les bons arguments, bien connaître les besoins et avoir des prospectives. » *Extrait d'un entretien avec un directeur d'établissement du Groupe SOS.*

Ce verbatim nous apporte la preuve de l'importance du contrôle au Groupe SOS. Ce qui pourrait apparaître comme un dirigisme de Paris est vraisemblablement très bien accepté par les acteurs locaux. Sans doute parce que le contrôle par les outils et par les résultats est accompagné d'un contrôle par les valeurs.

2.3 Le contrôle par les valeurs

La communication au Groupe SOS est un des piliers du développement de l'organisation. La communication interne s'appuie sur des supports visuels, tels les posters sur lesquels on peut par exemple lire: « Vous êtes dans un établissement de professionnels militants ». La stratégie de communication interne intègre aussi un support papier. « Actua, le journal du Groupe SOS » est un trimestriel de 15 pages relatant l'actualité de chacune des cinq "marques" du Groupe. Il est envoyé par voie postale à tous les salariés et assure ainsi la diffusion des valeurs corporatives. Voici un extrait de l'édito du numéro 52 d'Actua, signé par Jean-Marc BORELLO, président du directoire.

« Les valeurs du « vivre ensemble » sont au fondement des missions du Groupe SOS : la liberté, l'égalité, la fraternité… et la laïcité, qui fait partie de notre ADN. Mais face à la diversité des publics que nous accompagnons, sa mise en œuvre peut s'avérer complexe. Pour y faire face, nos actions doivent être guidées par une autre valeur essentielle : la liberté. »

En ce qui concerne la communication externe, le Groupe SOS produit un ensemble de services et événements regroupés sous le label « Up ! ». Citons à titre d'exemple les « Up conférences », le festival « Up Fest » ou bien encore le magazine trimestriel : « Up, le Mag ».
De plus, le président du directoire, Jean-Marc BORRELO, éducateur spécialisé de formation initiale, co-fondateur du Groupe SOS, publie des livres synthétisant sa pensée.

Dans le dernier de ses ouvrages[20], il exprime son intérêt pour le modèle de l'économie sociale. Il appelle les directeurs d'établissements sociaux et médico-sociaux à porter les valeurs du Groupe. La première partie du *Manifeste* les énumère une à une en commençant par la devise républicaine. La « fraternité » est immédiatement suivie d'une valeur propre au Groupe : la « fécondité sociale »[21]. Ce dernier terme qualifie la production des ESMS du Groupe SOS. En effet, selon BORELLO, « personne n'est au bout de son histoire » ; ainsi, lorsque les équipes de terrain accueillent un usager, un processus de réintégration sociale débute. Pour le président du directoire, ce processus est également économique car, à l'issue de sa prise en charge, l'usager sera à nouveau apte au marché du travail. Et en prenant appui sur le modèle des pairs aidants, BORELLO estime que l'intégration produite dans les établissements essaimera dans le milieu social de l'usager. Lors de nos entretiens, nous avons remarqué que l'ensemble de la ligne hiérarchique du DITEP, sans exception, se réfère à cette idée de « fécondité sociale ». Autrement dit, le contrôle par les valeurs prend également la forme d'une production et d'une diffusion idéologique, voire doctrinale.

Cette dernière forme de contrôle échappe à l'analyse stratégique telle que celle pensée par CROZIER et FRIEDBERG. « Son incomplétude vient de l'oubli de tout comportement qui ne relève pas de l'intérêt. Quand les paramètres concernant la légitimité sont niés alors qu'ils sont pourtant inscrits dans une société, dans un système politique et dans des règles de droit, les organisations ne sont plus que des constructions d'ordre local, et une telle vision a montré ses limites dans les mutations contemporaines. »[22] SAINSAULIEU exprime ici les limites de l'analyse stratégique originale.

[20] BORELLO Jean-Marc et HENCKEL Jean-Guy, Manifeste pour un monde solidaire, Paris : les éditions du Cherche midi, collection « Pour un Monde Meilleur », 2015

[21] BORELLO Jean-Marc et HENCKEL Jean-Guy, *ibid.*, p.17

[22] LAVILLE Jean-Louis et SAINSAULIEU Renaud, L'association, sociologie et économie, Paris : Fayard, coll. Pluriel, 2013, p.121

3. Le jeu organisationnel interne au DITEP

En tant que sociologue des organisations, SAINSAULIEU propose de compléter le modèle développé par CROZIER[23]. Au cours de ses recherches et publications, il définit une cinquième source d'incertitude : celle qui découle de la maîtrise de l'identité au travail. Plus tard dans sa carrière, s'intéressant à la dimension organisationnelle de l'association, il collabore avec l'économiste Jean-Louis LAVILLE. Ensemble, ils publient *Sociologie de l'association*[24] qui s'inscrit dans un mouvement scientifique plus large. En effet, dans les années 1990 se constitue ce que CALLON, LASCOUMES et BARTHE nomment un forum hybride[25]. Des professionnels du secteur social et médico-social font appel au Laboratoire de sociologie du changement institutionnel (CNRS, Paris) pour améliorer l'état des connaissances sur le monde associatif. Cette coopération débouche sur la publication par LAVILLE et SAINSAULIEU de ce qui devient rapidement un ouvrage référence. La même année est créé un *executive master* à Sciences Po Paris intitulé « Sociologie de l'association et action dirigeante », rebaptisé en 2012 « Dirigeant associatif ». Dans le même temps, Jean-Louis LAVILLE remanie l'ouvrage qu'il a produit avec SAINSAULIEU, alors décédé. L'économiste conserve intacts les chapitres rédigés par son collaborateur mais transforme la structure du livre et actualise les données. C'est sur cette seconde version[26] que nous appuyons notre analyse du jeu organisationnel interne au DITEP.

Nous partageons en effet le point de vue de SAINSAULIEU : l'association est une forme organisationnelle particulière. Elle repose en effet sur « un lien social suffisant pour créer de l'identité et du positionnement personnel dans un milieu collectif »[27]. SAINSAULIEU donne une place fondamentale aux conditions de création d'une culture professionnelle, « d'un imaginaire collectif » faisant sens pour les acteurs. Car c'est dans cet imaginaire que les acteurs associatifs puisent leur identité et donc leur légitimité. La lecture qu'il propose consiste donc à imbriquer analyse stratégique et analyse culturelle. Dès lors il

---

[23] CROZIER Michel, Le phénomène bureaucratique, Paris : Le Seuil, 1965

[24] LAVILLE Jean-Louis et SAINSAULIEU Renaud, Sociologie de l'association, Paris : éditions Desclée de Brouwer, 1997

[25] CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHES Yannick, Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique, Paris, Le Seuil, coll. La couleur des idées, 2001

[26] LAVILLE Jean-Louis et SAINSAULIEU Renaud, L'association, sociologie et économie, Paris : Fayard, coll. Pluriel, 2013

[27] LAVILLE Jean-Louis et SAINSAULIEU Renaud, L'association, sociologie et économie, Paris : Fayard, coll. Pluriel, 2013 p.132

devient possible de comprendre la légitimité comme une source d'incertitude et donc comme source de pouvoir.
C'est la grille que nous retenons pour comprendre les marchandages à l'œuvre entre le chef de service et le directeur du DITEP. Dans un premier temps nous nous concentrons donc sur la maîtrise de la légitimité au sein de la direction du DITEP. Dans un second temps nous croisons cette lecture avec les résultats de notre analyse du pouvoir détenu par la direction générale. Enfin nous comprenons le conflit entre chef de service et directeur comme le résultat d'une compétition pour la maîtrise des mêmes ressources.

3.1 La légitimité : aux sources de l'imaginaire collectif du DITEP

Il existe des spécificités pour diriger des professionnels travaillant "avec de l'humain". Les salariés rentrent chez eux avec leur travail et, parfois, ne parviennent plus "à couper". C'est le cas de l'infirmière en soins intensifs, ou bien du médecin en service néonatal, ou bien encore de l'auxiliaire de vie pour personnes âgées. Outre la souffrance physique et la mort, la douleur psychique et les parcours de vie cabossés marquent aussi les professionnels. C'est le cas de l'assistante de service social du collège, ou bien de l'éducateur spécialisé travaillant avec des personnes toxicomanes.

> « A partir du moment où on travaille avec de l'humain, il va falloir travailler avec les humeurs, les crises, enfin tout ce que les jeunes font vivre aux éducateurs. […] Quand ils ont besoin de renfort, quand ils ont besoin d'être écoutés, quand ils ont besoin qu'on fasse un peu, entre guillemets, l'assistant social ou bien le psychologue, moi je pense qu'on doit être là. »*Extrait d'un entretien avec un directeur d'établissement du Groupe SOS.*

En miroir, il existe donc une spécificité pour manager des professionnels de l'aide et du soin. Selon ce directeur, issu du cœur de métier, le "prendre soin" est constitutif de cette spécificité. Mais au-delà, n'y a-t-il pas une identité commune, un « imaginaire collectif » auquel il convient de souscrire pour pouvoir manager ?

A la suite de SAINSAULIEU, mobilisant lui même les travaux de MINTZBERG, nous considérons que l'organisation associative est, à son origine, davantage tournée vers les

buts de mission que les buts de système. L'activité du DITEP est donc davantage tournée vers le soin des usagers que vers la production de rapports financiers et budgétaires. Cette mission du soin, de l'intégration « met en jeu un imaginaire collectif car, « sans imaginaire, il n'existe pas de projet, de rêve à réaliser, d'utopie, de monde à construire ensemble ».[28]

La génération de travailleurs sociaux à laquelle appartient le chef de service est porteuse des valeurs de l'éducation populaire et de l'action sociale. La première peut se définir comme l'accompagnement du développement de l'autre à l'échelle d'un quartier. La seconde se définit comme la promotion sociale de l'individu. Ces missions sont essentiellement politiques. Ainsi Jacques LADSOUS, éducateur puis directeur, confie : « le mandat que nous, les jeunes d'après-guerre, avons reçu du Conseil national de la résistance (CNR), était bien de ne laisser personne sur le bord de la route et de contribuer à faire de chacun un citoyen. »[29]
Ce legs universaliste du CNR entre en résonnance avec les luttes marxistes des années 70. Certains jeunes éducateurs mobilisent le Petit livre rouge, ou bien encore le Capital pour expliquer leur engagement militant au profit des personnes « inadaptées ». L'action sociale devient un outil pour combattre l'exclusion produite par un système capitaliste inhumain. « L'action sociale n'est pas neutre, elle n'est pas seulement aidante, elle s'inscrit dans un combat idéologique, elle est politique. »[30]
Jusqu'aux lois cadre de 1975, les C.A et les directeurs d'établissement n'ont quasiment pas de restrictions quant aux conditions de séjour de la personne accueillie. L'imagination et l'expérimentation sociale sont au pouvoir. Cette liberté totale est constitutive de l'identité du secteur social et médico-social privé. En tant que moniteur-éducateur au DITEP, membre de l'équipe, j'ai pu observer que certains salariés du DITEP partagent ces valeurs avec le chef de service.

D'autres membres de l'équipe sont plus proches des valeurs portées par le catholicisme social. En effet, mes collègues œuvrent à la construction d'un univers moins souffrant autour de l'enfant pris en charge. La réalisation de cette mission s'appuie sur des valeurs

[28] LAVILLE Jean-Louis et SAINSAULIEU Renaud, *ibid.*, p.134

[29] LADSOUS Jacques, « Une histoire politique du travail social », *Vie sociale*, 2013/4 N° 4, p. 64

[30] *ibid*, p.67

humanistes de nature religieuse, voire philosophique. Le « monde à construire ensemble » est, en caricaturant un peu, une utopie dans laquelle les enfants sont protégés de la violence et de la perversité des adultes. Le mythe de l'enfant sauvage, bon par nature, imprègne l'équipe pluridisciplinaire du DITEP.
Adhérer à ces représentations du monde, qu'elles soient d'inspiration catholique ou marxiste, revient à prioriser les buts de mission. En revanche, considérer l'enfant comme un usager entrant dans une file active, sans considération utopique, placer le rapport budgétaire comme une urgence, revient à prioriser les buts systèmes.

La légitimité d'un cadre social et médico-social puise sa source dans l'imaginaire collectif, donc dans les buts de mission. Le chef de service du DITEP revendique cette identité professionnelle. Educateur spécialisé de formation initiale, il a exercé durant plusieurs décennies sur ce poste avant d'être promu chef de service d'une MECS. Il est arrivé sur le DITEP en 2012, avant le directeur, et suit depuis septembre 2014 une formation CAFERUIS.
Ce chef de service est donc le seul cadre dépositaire de l'histoire de la structure car il a assisté aux périodes les plus difficiles de l'organisation, contrairement au directeur. De plus, il est en voie d'obtenir une qualification issue du secteur, contrairement au directeur. Enfin, il revendique systématiquement son identité d'éducateur, autrement dit, sa compréhension du terrain, contrairement au directeur. Ces trois sources de légitimité placent le chef de service en position de force dans le marchandage de sa participation à l'organisation. En effet, l'équipe pluriprofessionnelle le reconnaît pleinement dans ses fonctions, ce qui n'est pas le cas du directeur. Autrement dit, le chef de service parvient davantage à mobiliser les salariés du DITEP que le directeur. Ainsi, la maîtrise de la légitimité est bien une source de pouvoir dans la négociation entre le chef de service et son cadre hiérarchique direct.

3.2 La légitimité : aux sources de l'imaginaire collectif du Groupe SOS

Le directeur du DITEP est donc face à une difficulté majeure. En tant qu'acteur stratégique, il a choisi de se positionner comme apprenti de la direction générale. Ce choix lui permet d'être conforté à son poste et d'obtenir toute l'aide nécessaire pour la réalisation de sa mission : la construction de l'ITEP. L'acquisition de bâtiments dédiés à l'activité, l'augmentation de la file active, l'accroissement du nombre de salariés sont autant d'indicateurs de développement du DITEP auxquels tient le directeur.

> « Je fais un parallèle par rapport à mon parcours professionnel, où je travaillais dans le domaine économique, dans le commerce, chez Procter and Gamble notamment, ou chez Johnson ; une société qui ne dégage plus de profits, qui ne se développe plus, est vouée à mourir. Et on retrouve ça dans l'entreprenariat social aussi, avec ce besoin de développement, non pas à but lucratif, mais c'est que la société est en pleine évolution, les besoins des usagers évoluent, les usagers évoluent, leurs profils évoluent, et nous, si on n'est pas capable de s'adapter, de proposer, d'innover on est voué à l'échec aussi. » *Extrait d'un entretien avec le directeur du DITEP.*

Ce verbatim pose clairement la prévalence des buts systèmes sur les buts de missions malgré la place accordée à l'usager dans l'argumentation. Cette adhésion pleine et entière aux principes de l'économie sociale positionne le directeur du DITEP du côté des « technocrates », pour reprendre les mots du chef de service.

Il y a donc une dichotomie très nette entre légitimité de terrain et légitimité de gestion. Il s'agit de l'opposition entre « eux » et « nous » pour reprendre les mots du chef de service, suivi de ses éducateurs.

Nous comprenons donc que le directeur du DITEP peine à asseoir son autorité sur la structure. Bien que légitime pour la direction générale, il l'est moins que le chef de service aux yeux des salariés de terrain.

3.3 Le paradoxe de la légitimité : deux acteurs, une source de pouvoir

Nous avons vu plus haut que la direction générale, au travers du contrôle par les outils, par les résultats et par les valeurs, s'impose comme le détenteur incontesté de la légitimité gestionnaire. Nous rappelons que c'est ainsi que les directeurs généraux sont devenus les interlocuteurs privilégiés des tutelles territoriales. C'est également par ce canal que s'est opéré, du point de vue du directeur d'établissement, le renversement de rôle entre tutelle et DG en ce qui concerne le dialogue de gestion. Alors que les directeurs généraux maîtrisent les compétences pertinentes relatives aux missions réglementaires d'un chef d'établissement, qui sont la gestion budgétaire et administrative, quelles sources de pouvoir le directeur du DITEP détient-il ?

> « C'est le directeur d'établissement qui a l'expertise, la connaissance de son public et des besoins. C'est lui qui connaît au mieux les besoins de l'établissement et du département. » *Extrait d'un entretien avec le directeur du DITEP.*

Ce verbatim nous permet de saisir l'ampleur du conflit opposant chef de service et directeur. Ce dernier considère que les sources d'incertitude qu'il maîtrise et qui le rendent relativement libre dans sa relation d'apprentissage avec la DG sont, d'une part la connaissance des usagers, et d'autre part la connaissance du territoire.

Nous savons désormais que la maîtrise de l'environnement est détenue, au niveau national par la DG, et au niveau territorial par le délégué départemental.
Nous avons également compris que la connaissance du public accueilli renvoie directement à l'imaginaire collectif, fondement de la légitimité du chef de service. Autrement dit, la seule source d'incertitude que le directeur peut maîtriser, sans entrer en conflit avec la direction générale, est en réalité détenue par le chef de service. Cette situation explique les fortes tensions que nous avons pu observer au sein de la direction du DITEP. Il existe ainsi une forte compétition entre le chef de service et le directeur pour la maîtrise d'une seule et même zone d'incertitude, source de pouvoir et de légitimité.

Dans ce conflit de légitimité, le chef de service endosse régulièrement l'habit de "l'éduc", refusant le rôle de gestionnaire qu'il renvoie au directeur. Cependant, à travers ses missions de gestion des ressources humaines, le chef de service a, de fait, un rôle de

gestionnaire. En tant que moniteur-éducateur, j'ai pu vérifier, à de multiples reprises, que le chef de service a des difficultés à s'identifier à son rôle. Cela se traduit dans ses prises de positions au profit des usagers et contre la gestion. A la suite de VALETTE et BURELLIER[31], nous expliquons ces difficultés par une absence d'accompagnement de la part de l'employeur (absence de formation lourde) jusqu'au mois de septembre 2014. Cette variable explicative est confirmée par le fait que depuis que le chef de service a commencé une formation CAFERUIS, en septembre 2014, son discours a progressivement évolué. Lors de mes échanges avec lui, au mois de mai 2015, je l'ai entendu mettre en avant des impératifs budgétaires pour expliquer la diminution du taux d'encadrement prévu sur l'internat de l'ITEP. Cet endossement de l'habit du gestionnaire reste confidentiel et limité aux échanges privés. Car comme nous l'avons vu, le chef de service doit s'imposer comme celui qui maîtrise l'identité du terrain.

Ce conflit se traduit concrètement dans l'existence de deux organigrammes, ainsi que nous l'avons évoqué plus haut. En effet, il n'est pas possible de revêtir l'habit de "l'éduc" tout en assumant l'encadrement hiérarchique d'un médecin psychiatre, d'un psychologue et de deux enseignants. Dans ce conflit de légitimité, la supériorité du chef de service sur le directeur se traduit par la diffusion large d'un organigramme alternatif (annexe 1).

[31] VALETTE Annick et BURELLIER Franck, « Quand l'habit fait le moine les chefs des pôles hospitaliers : devenir des hydrides « malgré tout » ? », *Annales des Mines - Gérer et comprendre* 2014/2 (N° 116), p. 4-13.

❖

L'analyse stratégique, couplée à l'analyse culturelle, nous a permis de comprendre que le directeur choisit avec intérêt de respecter à la lettre la mise en œuvre de la politique associative. Mais ce choix participe à le mettre en conflit avec le chef de service pour la maîtrise de la légitimité face aux salariés. Alors que la direction du DITEP pourrait être paralysée et le directeur d'établissement marginalisé, voire neutralisé car n'ayant plus de pouvoir, l'organisation continue de fonctionner.

Bien que le turn-over n'ait pas disparu, la situation est aujourd'hui moins inquiétante qu'à l'arrivée du directeur. La violence des passages à l'acte des jeunes accueillis a baissée en intensité, les procédures ont été réactualisées, les outils de loi 2002-2 sont opérationnels, le taux d'encadrement est maximal, l'équipe parvient à soigner certains usagers qui s'intègrent socialement.

Comment expliquer que l'institution fonctionne ? Comment expliquer que, loin d'être marginalisé, le directeur est au centre du fonctionnement de son institution ?

Partie 2 : De la justification de la politique associative : le directeur d'établissement à la croisée des mondes

Les changements organisationnels du secteur médico-social, impulsés par les pouvoirs publics, ont amené de profondes transformations du métier de directeur d'ESMS. Pris entre des directeurs généraux et des chefs de service, le pouvoir du directeur d'établissement varie en fonction des zones d'incertitudes qu'il maîtrise. L'analyse stratégique n'est toutefois pas suffisante pour comprendre le rôle du directeur dans sa globalité. Dans la première partie de notre étude, nous avons en effet vérifié, que la recherche de l'intérêt n'est pas le seul moteur de l'action collective.
Nous proposons donc dans cette seconde partie, de dépasser l'horizon stratégique. En effet, bien que le directeur du DITEP « Félix Eboué » soit marginalisé dans le conflit organisationnel, il demeure, dans les faits, un acteur incontournable de la prise de décision au sein de son établissement. C'est ainsi qu'il parvient à fédérer l'équipe lorsqu'il organise un travail de réflexion sur le projet d'établissement, les 23 et 24 avril 2015. Son idée de fermer la structure durant deux jours est validée par Paris parce que le directeur veut à tout prix mobiliser les professionnels pour qu'ils puissent formaliser leurs pratiques. Avec l'aide d'un consultant qu'il a lui-même choisi, le directeur compte ainsi produire un document réglementaire correspondant à la réalité de terrain.

Comprendre cette place centrale qu'occupe le chef d'établissement du DITEP dans la vie institutionnelle, nous amène à visiter la pensée de Haroun JAMOUS. Ce politiste s'est intéressé à comprendre le processus de décision qui a conduit à l'adoption des lois hospitalières de 1958, dite réforme Debré, portant création des Centre universitaires hospitaliers. JAMOUS identifie un rôle d'acteur qui, à ce stade de notre étude, nous intéresse. Dans ses premiers travaux[32] il parle d'un « élément intermédiaire », qu'il définit

[32] JAMOUS Haroun. Eléments pour une théorie sociologique des décisions politiques. In: Revue française de sociologie. 1968, 9-1. pp. 71-88.

comme « une sorte de relais ou d'élément catalyseur »[33], pouvant être une personne, un groupe ou une institution. Cet élément intermédiaire joue, pour JAMOUS, un rôle primordial dans le processus de décision. A cheval entre deux « systèmes sociaux », il a un rôle de médiateur permettant la collaboration des groupements d'acteurs intéressés à la prise de décision. Cet élément intermédiaire est dénommé « marginal-sécant » dans l'ouvrage que JAMOUS publie en 1969[34].

Cet outil théorique nous intéresse car il nous permet d'envisager le rôle du directeur comme celui d'un médiateur entre deux systèmes sociaux : Paris et Cayenne. La pensée de JAMOUS reste cependant difficilement mobilisable dans la perspective de recherche qui est la nôtre. Cette sociologie de la décision s'intéresse en effet davantage aux intérêts de groupes sociaux constitués qu'aux valeurs portées par les acteurs. Or nous avons vu à quel point ces dernières sont constitutives de l'identité des professionnels du DITEP. Ainsi, ce que nous retenons des travaux de JAMOUS est l'idée que la centralité d'un acteur dans un processus de décision peut s'expliquer par son hybridité sociale. Car au travers du projet d'établissement, c'est bien un acte d'hybridation que fait le directeur lorsqu'il amène ses collaborateurs à insuffler une réalité de terrain dans un document réglementaire. Pour comprendre la position centrale occupée par le directeur du DITEP au sein de son organisation, nous devons donc nous concentrer sur cette idée d'hybridité.

Au cours de nos recherches et de nos entretiens, nous avons été amené à nous rendre à Paris et à Cayenne afin de rencontrer l'intégralité de la ligne hiérarchique du groupe SOS. Au fur et à mesure de nos entretiens, nous avons constaté d'importantes variations dans le discours. Plus notre interlocuteur est haut placé dans l'organigramme du Groupe SOS, plus son discours est généraliste. Plus son échelon est proche de celui du directeur d'établissement, plus il mobilise sa connaissance du dossier « construction d'un ITEP » au cours de l'entretien semi-directif. De là à dire qu'il existe deux mondes, « ceux d'en haut » et « ceux d'en bas », pour reprendre les mots d'un ancien Premier ministre, il n'y a qu'un pas que nous refusons de franchir. En effet, les données que nous avons récoltées démontrent l'existence de profondes différences au sein même de la direction générale.

[33] JAMOUS Haroun, *ibid*., p.77

[34] JAMOUS Haroun, Sociologie de la décision. La réforme des études médicales et des structures hospitalières, Paris : Editions du centre national de la recherche scientifique, 1969, 259p.

Et paradoxalement, nous observons des similitudes dans le discours d'un directeur général et d'un chef de service.
L'hybridité sociale n'est donc pas le simple mélange d'identités professionnelles qui seraient déterminées par un ensemble de facteurs géographiques, culturels, économiques… Comment définir cette notion d'hybridité sociale ?

Dans la première partie de notre étude, nous avons pu surligner l'importance du rôle des valeurs dans la vie organisationnelle du DITEP. Celles-ci sont de nature philosophique et politique, au sens où elles constituent un référentiel cohérent de la représentation que l'acteur se fait du monde dans lequel il vit. En conséquence, si nous partons du postulat que, malgré un déficit de pouvoir, le directeur du DITEP occupe une place centrale au sein de son organisation en raison de son caractère hybride, alors, pour comprendre cette hybridité, nous devons nous intéresser aux représentations du monde dont les acteurs sont porteurs. A la suite de BOLTANSKI et THEVENOT[35], nous devons donc nous attacher à faire une grammaire du lien politique.
Sur cette base théorique, nous pouvons alors, dans un premier temps, déterminer la méthode nous permettant de recueillir le matériau de recherche. Cet exercice nous permet, dans un second temps, de définir précisément les différentes identités existantes au sein de la direction du DITEP. Dans un dernier temps, nous sommes alors en mesure de comprendre les caractéristiques de l'hybridité du directeur d'établissement ainsi que sa participation à la vie de l'organisation.

[35] BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, De la justification, les économies de la grandeur, Paris, éditions Gallimard, coll. nrf essais, 1991, (2014),

1. Méthode de recherche et élaboration d'un modèle : vers la construction de mondes communs

Identifier les identités des acteurs au travers des valeurs dont ils sont porteurs n'est pas chose aisée. Le premier obstacle est d'ordre méthodologique. En effet, comment attraper des éléments abstraits ? Si tant est que cela puisse être fait, une fois que nous avons saisi les valeurs, comment être sûr qu'elles sont bien portées par tel ou tel acteur ? Comment préserver la neutralité axiologique de la recherche et ne pas projeter nos propres valeurs sur les enquêtés ? Et d'un point de vue plus pragmatique, comment faire parler les acteurs de leurs croyances ? Faut-il les amener à dévoiler leur intimité ? De quel droit ?

Nous voyons immédiatement les limites pratiques et déontologiques à une étude des valeurs politiques et philosophiques des acteurs. Après avoir essayé une méthode artisanale pour recueillir notre matériau de recherche, nous nous sommes orienté vers la méthodologie développée par BOLTANSKI et THEVENOT. Mais avant d'utiliser leurs outils dans le deuxième et troisième chapitre de cette seconde partie, il est utile de faire une brève présentation de leur démarche théorique.

1.1 Entretien semi-directif et illusion biographique

Dans l'objectif de lever la barrière pratique, tout en respectant l'intimité de l'enquêté, nous avons élaboré un guide d'entretien semi-directif incluant une question relative aux valeurs. L'intérêt principal de cette forme d'entretien est qu'elle permet de créer une atmosphère détendue et agréable, proche de la conversation. Tout en obtenant des réponses précises à nos questions, il est ainsi possible de récolter un matériau riche et pertinent pour notre recherche. Mon expérience en tant qu'éducateur m'a appris que, afin de recueillir le discours le plus authentique, il convient de rassurer la personne interrogée en l'amenant à comprendre qu'elle peut tirer un profit du dialogue. Dans le cadre de notre recherche, ce savoir-faire s'appuie sur la réflexion de Pierre BOURDIEU sur l'illusion biographique[36].

« On est sans doute en droit de supposer que le récit autobiographique s'inspire toujours, au moins pour une part, du souci de donner sens, de rendre raison, de dégager une

[36] BOURDIEU Pierre. L'illusion biographique. In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 62-63, juin 1986, pp. 69-72.

logique à la fois rétrospective et prospective, une consistance et une constance, en établissant des relations intelligibles, comme celle de l'effet à la cause efficiente ou finale, entre les états successifs, ainsi constitués en étapes d'un développement nécessaire. (Et il est probable que ce profit de cohérence et de nécessité est au principe de l'intérêt, variable selon la position et la trajectoire, que les enquêtés portent à l'entreprise biographique)[37] ».

C'est pourquoi nous avons systématiquement débuté les entretiens en offrant à l'enquêté la possibilité de se mettre en valeur au travers du récit de son parcours biographique. Une fois que la relation enquêté-enquêteur s'est stabilisée et qu'un climat de confiance s'est développé, nous avons entrepris d'interroger notre interlocuteur au sujet de ses valeurs. Conscients que ce thème de recherche pouvait apparaître comme intrusif et violent vis-à-vis de l'intimité de la personne interrogée, nous avons opté pour un moyen détourné de questionner les valeurs de l'enquêté. La question que nous avons posée était : « Avez-vous un grand Homme comme référence dans l'exercice de votre management ? ». Nous avons recueilli, à trois reprises, des réponses hors cadre. Nous avons donc abandonné cette question et nous sommes à nouveau interrogé sur la méthode appropriée pour obtenir le matériau nous permettant d'identifier les valeurs et croyances des acteurs.

A ce stade de notre recherche, la lecture de BOLTANSKI et THEVENOT nous a beaucoup apporté.

1.2 Les travaux de BOLTANSKI et THEVENOT : la méthodologie

La quatrième de couverture de l'ouvrage de BOLTANSKI et THEVENOT, intitulé *De la justification. Les économies de la grandeur*, présente l'ambition globalisante des travaux des deux auteurs. « Ici, c'est de vous, de nous tous qu'il est question, dès lors que, vivant en société, nous vivons en situation, c'est-à-dire dans des rapports aux autres et aux choses. A chaque instant, nous cherchons à rendre compréhensibles nos conduites, afin d'assurer – à quelque niveau que ce soit : le groupe, l'entreprise, la collectivité – la coexistence avec autrui par l'accord. ».

[37] F. MUEL-DREYFUS, Le métier d'éducateur, Paris, Éditions de Minuit, 1983, cité par BOURDIEU Pierre, L'illusion biographique. In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 62-63, juin 1986, p.69

Les auteurs cherchent à comprendre les mécanismes de la collaboration. Ils entreprennent dans un premier temps de trouver les plus petits ressorts de ces mécanismes. « Cet ouvrage porte sur la relation entre accord et discorde »[38]. L'objet des travaux de BOLTANSKI et THEVENOT est donc de comprendre comment se construit la légitimité d'une situation. C'est parce que « les gens sont confrontés à l'exigence d'avoir à répondre de leurs conduites, preuve à l'appui, auprès d'autres personnes »[39], que la justification est le fondement de la coopération. L'accord légitime, tout comme la discorde, repose sur la mobilisation de ce que les auteurs nomment « un principe supérieur commun ». Celui-ci, pour pouvoir encadrer une discorde, doit reposer sur un ensemble homogène de valeurs et de représentations du monde. Afin d'identifier ces ensembles, les auteurs se lancent dans une entreprise d'explication grammaticale du lien politique. Leur méthode consiste, dans un premier temps, à prendre appui sur la philosophie politique pour dégager six principes supérieurs communs, chacun d'eux reposant sur la pensée d'un auteur et un ouvrage canonique. Les auteurs démontrent ensuite que ces principes sont la superstructure architecturale soutenant la cohérence des conceptions du monde. Ils nomment ces ensembles homogènes « cités ». Pour comprendre la démarche des auteurs, prenons l'exemple de Sparte et Athènes. Dans la première cité, ce qui est légitime est la survie, ainsi que nous l'apprend l'histoire de l'enfant et du renard qu'il cache sous sa toge. Dans la seconde cité, ce qui est légitime est le principe de liberté. Dans chacune de ces cités, la vie politique s'organise autour de ces principes supérieurs communs. En cas de discorde, les citoyens font appel à ces références pour se départager et celui qui en est le plus proche a raison. Les êtres sociaux se mesurent donc les uns aux autres en construisant une échelle de la grandeur sur laquelle repose leur justification.

Après avoir créé les modèles théoriques de cité, BOLTANSKI et THEVENOT se posent la question de savoir comment les relier à la réalité sociale. Ils développent alors une méthode empirique étrangement simple au regard de leur élaboration théorique. Pour identifier le principe supérieur commun mobilisé par un acteur, il suffit, disent-ils, de s'intéresser aux « *objets* » mobilisés par les acteurs dans la dispute. Ces objets sont de nature variable : discours, livre, film, monument, vêtement, texte de loi, mais également

[38] BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, De la justification, les économies de la grandeur, Paris, éditions Gallimard, coll. nrf essais, 1991, (2014), p.39

[39] BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *ibid.*, p.54

un auteur, un chef d'entreprise, un leader spirituel… La double nature de ces objets amène les auteurs à lui préférer le terme « d'être-objet ».
Du point de vue méthodologique, pour déterminer la cité à laquelle appartient un acteur, il suffit d'identifier les « être-objets » sur lesquels il s'appuie dans sa démarche de justification.

1.3 Les travaux de BOLTANSKI et THEVENOT : les mondes communs

Résumons-nous. La vie sociale repose sur un lien politique entre les acteurs. La coordination des acteurs dans le cadre d'une action collective repose sur la construction d'un accord légitime. Sans accord, il y a dispute, et pour sortir de la dispute, l'individu doit se justifier. Ce qui veut dire qu'il doit, lors de « l'épreuve », situer son état de grandeur sur une échelle de valeur. Pour ce faire, il mobilise des être-objets faisant référence à des principes supérieurs communs. Pour le chercheur, identifier ces être-objets revient à identifier les cités auxquelles appartiennent les acteurs du monde social étudié. Lorsque dans un monde social « se réalise le modèle d'une cité »[40], alors les auteurs parlent de monde commun. En utilisant leur grille de lecture du lien politique, composée de 13 items, les auteurs identifient six mondes communs. Nous les avons synthétisés sous la forme des deux tableaux ci-dessous :

[40] BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *ibid.*, p.171

	Principe supérieur commun	Etat de grand	Dignité des personnes	Répertoire des sujets	Le répertoire des objets	La formule d'investissement	Le rapport de grandeur	Les relations naturelles entre les êtres	La figure harmonieuse de l'ordre naturel	L'épreuve	Le jugement	L'évidence	La déchéance
Le monde de l' inspiration	Jaillissement de l'inspiration	Ce qui se soustrait à la maîtrise et s'écarte du commun	Désir de créer et inquiétude de création	Les incompris, les illuminés	L'imbrication du corps et de l'esprit à travers le rêve et le voyage mental	L'évasion hors des habitudes, savoir s'évader et prendre des risques	La valeur universelle de la singularité	L'alchimie des rencontres imprévues	La promotion de l'imaginaire et de l'inconscient en tant que réalité	Le vagabondage de l'esprit, la quête de soi-même	L'illumination, la révélation	La certitude de l'intuition	La tentation du retour sur terre, de la sécurité matérielle
Le monde domestique	Tradition et hiérarchie générationnelle	La supériorité hiérarchique et la reconnaissance des Anciens	L'aisance de l'habitude, prendre le bon pli	Les supérieurs, les inférieurs et les autres	Les règles du savoir-vivre, les us-et-coutumes	Le sacrifice de l'égoïsme au profit du Devoir	Respect et responsabilité	L'éducation comme transmission des bonnes mœurs	L'âme du foyer, le modèle de la Maison	La cérémonie familiale	Savoir accorder sa confiance	L'exemplarité mise en valeur dans les contes, et autres histoires	Le laisser-aller du sans-gêne
Le monde de l'opinion	L'opinion des Autres comme réalité	La célébrité	Le désir d'être reconnu	Les vedettes et leurs supporters	Les techniques et supports de communication externe	Le renoncement au secret, à l'intime, au privé	Etre reconnu et s'identifier aux Autres en retour	L'influence, la persuasion, le prestige comme source de comparaison	La distribution des images dans le public	La présentation de l'événement	La rumeur, le jugement de l'opinion publique	Le succès	L'indifférence et la banalité

Tableau de présentation des mondes communs, depuis BOLTANSKI & THEVENOT, *De la justification, les économies de la grandeur*

	Principe supérieur commun	Etat de grand	Dignité des personnes	Répertoire des sujets	Le répertoire des objets	La formule d'investissement	Le rapport de grandeur	Les relations naturelles entre les êtres	La figure harmonieuse de l'ordre naturel	L'épreuve	Le jugement	L'évidence	La déchéance
Le monde civique	La prééminence des collectifs	Le réglementaire et le représentatif	L'aspiration aux droits civiques	Les personnes collectives et leurs représentants	Les formes légales	Le renoncement au particulier, au singulier, à l'intérêt immédiat	Les rapports de délégation pour porter les aspirations collectives	L'action collective fondée sur le rassemblement et l'unité	La république démocratique	La manifestation pour une juste cause	Le verdict des urnes	Le texte de loi	La division, l'individualisme
Le monde marchand	La concurrence	Ce qui est désirable est cher ou riche	L'intérêt individuel	Les concurrents	Le luxe	Sacrifier sa sympathie pour gagner en liberté	Posséder	Etre en affaires	Le marché, le business	Conclure un marché	Le prix, la valeur	L'argent	La servitude de l'argent
Le monde industriel	L'efficacité productive	Ce qui est performant	Le travail	Le professionnel	Les moyens au service de la production	Calcul prix/ rentabilité	La maîtrise de l'expert sur son environnement	Mécaniques et fonctionnelles	L'organisation, les rouages d'une montre	Le test, le concept car	L'effectivité, ce qui fonctionne	Mesure	Traiter les gens comme des choses

Tableau de présentation des mondes communs, depuis BOLTANSKI & THEVENOT, *De la justification, les économies de la grandeur*

2. Cartographie des mondes communs existants dans la ligne stratégique du DITEP

Revenons maintenant à notre terrain de recherche : le DITEP « Félix Eboué » en Guyane française. Dans l'objectif de comprendre la transformation du métier de directeur d'établissement, nous faisons l'hypothèse que c'est parce que le directeur du DITEP appartient à plusieurs mondes communs qu'il est en position de centralité dans l'organisation, malgré un déficit de pouvoir.

Pour valider ou dénoncer cette hypothèse, il est tout d'abord nécessaire de d'identifier les mondes communs en présence au sein de la ligne hiérarchique du DITEP. Pour ce faire, nous nous attachons à identifier dans nos entretiens, les « êtres-objets » mobilisés par les enquêtés. Dans un souci de synthèse et de clarté, nous présentons nos résultats sous forme de tableau. A ce stade de la démonstration, nous souhaitons apporter quelques précisions méthodologiques.

Les annexes 3 à 9 précisent, pour chaque niveau hiérarchique, les êtres-objets retenus pour l'identification à tel ou tel monde commun. La nature de ces items peut être un extrait d'entretien semi-directif, un extrait de document écrit, ou bien un événement auquel nous avons assisté lors de notre participation observante.

Dans certains cas, la démarche de justification de l'enquêté est suffisamment riche pour nous retrouvions l'ensemble du répertoire des être-objets. Dans d'autres cas, nous n'avons pas repéré dans le discours ou les actes, l'ensemble des éléments de classification. Dans ce cas, nous estimons que l'identification du monde est tout de même valable dès lors que la majorité des items est atteinte (7 items). En effet, l'exhaustivité n'est pas le but de cette classification. Comme tout idéaltype, l'outil développé par BOLTANSKI et THEVENOT a pour objectif de schématiser le réel afin de pouvoir en saisir la complexité. C'est dans cet esprit que nous avons choisi de faire figurer les différents mondes auxquels appartiennent les acteurs de la ligne hiérarchique du DITEP. Lorsque plusieurs mondes sont identifiés, nous les avons ordonnés en deux catégories. Le monde dominant est celui pour lequel le plus grand nombre d'éléments de classification ont été identifié. Par souci de ne rien caché de l'hétérogénéité des valeurs sur lesquelles les enquêtés appuient leurs justifications, le monde secondaire, lui, peut n'être présent qu'au travers d'un seul des 13 items.

	Président du directoire du Groupe SOS	Directeur général Groupe SOS – secteur jeunesse	Directeur général adjoint Groupe SOS – secteur jeunesse	Directeur général adjoint Insertion et Alternatives	Délégué départemental Guyane	Directeur d'établissement DITEP	Chef de service
Le monde de l' inspiration							
Le monde domestique							
Le monde de l'opinion							
Le monde civique							
Le monde marchand							
Le monde industriel							

Légende : = monde commun dominant

= monde commun secondaire

pour la classification des mondes communs

se reporter aux annexes 3 à 9

3. Le directeur du DITEP comme producteur de compromis : quand le métissage assure une position centrale dans l'organisation

L'exercice de cartographie auquel nous venons de nous livrer nous a permis d'identifier les êtres sociaux hybrides présents dans la ligne hiérarchique du DITEP. La grille de lecture de BOLTANSKI et THEVENOT valide donc bien notre hypothèse qu'un seul acteur social peut être porteur d'ensembles de valeurs hétérogènes. Cette coexistence, au sein d'un même individu, de plusieurs « cités » sur lesquelles il fonde ses justifications, est désormais démontrée. Mais que se passe-t-il lorsque plusieurs mondes s'opposent dans le processus de légitimation qu'entreprend un acteur à propos de tel ou tel acte qu'il a posé ?

Les auteurs qualifient de *différend* la confrontation des mondes sur lesquels les acteurs fondent leurs justifications. Ce dernier peut être dénoué de deux manières. Soit l'épreuve du monde commun de l'acteur *a* s'impose à l'acteur *b*, ou inversement, soit les acteurs parviennent à un compromis, c'est-à-dire qu'ils s'accordent à chercher un bien commun acceptable pour les deux mondes. BOLTANSKI et THEVENOT, dans la cinquième, et dernière partie de leur ouvrage, nous proposent donc de comprendre la coopération entre acteurs non plus à travers le prisme de l'accord ou de la discorde, mais au travers du *compromis*. « Dans un compromis on se met d'accord pour composer, c'est-à-dire pour suspendre le différend, sans qu'il ait été réglé par le recours à une épreuve dans un seul monde. […] Des êtres qui importent dans différents mondes sont maintenus en présence sans que leur identification ne soit cause de dispute »[41].

Dans le dernier temps de cette seconde partie, nous allons donc confronter notre hypothèse, basée sur les travaux de BOLTANSKI et THEVENOT, selon laquelle la position centrale qu'occupe le directeur du DITEP s'explique par son métissage social et politique. Autrement dit, nous allons maintenant observer si l'appartenance du directeur d'établissement au monde de l'industrie et au monde civique, le met en position de créer du compromis au sein de son organisation. Pour ce faire nous cherchons tout d'abord à identifier la forme d'un éventuel compromis. Ensuite nous le confrontons à la réalité de terrain afin de tester sa validité.

---

[41] BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *ibid.*, p.337

3.1 De l'entreprenariat social à la qualité de la prise en charge de l'usager : à la recherche du compromis renforcé

« Une façon de durcir le compromis est de mettre au service du bien commun des objets composés d'éléments relevant de différents mondes et de les doter d'une identité propre en sorte que leur forme ne soit plus reconnaissable si on leur soustrait l'un ou l'autre des éléments d'origine disparate dont ils sont constitués. Cette transformation rend le compromis plus résistant à la critique parce qu'il peut s'appuyer désormais sur des objets insécables. »[42]. Ainsi, selon les auteurs, la situation du « service public compétitif » est l'expression d'un compromis entre le monde civique et le monde marchand.
Nous retrouvons la même logique de compromis renforcé dans l'idée d'un entreprenariat social.

> « Dire que chaque usager n'est pas au bout de son histoire et peut être utile à la société, j'en suis convaincu. Que les usagers aussi nous apportent à tous, j'en suis convaincu. Qu'on doit être performant d'un point de vue économique et qu'on doit utiliser au mieux l'argent public, j'en suis convaincu. Voilà toutes les valeurs de l'entreprenariat social en fait. » *Extrait d'un entretien avec le directeur du DITEP.*

Ce verbatim expose clairement les principes supérieurs communs auxquels se réfère l'idée d'entreprenariat social. Le monde civique est présent via la prééminence du collectif qui s'exprime au travers de la notion d'utilité sociale. Le principe du monde de l'industrie est également présent derrière l'idée d'une efficacité productive dans l'utilisation de l'argent public. Ce n'est pas un hasard si le directeur du DITEP est « convaincu » par ce compromis renforcé entre le monde civique et le monde de l'industrie. D'une part ce sont les deux mondes communs sur lesquels il appuie ses justifications. D'autre part, ce compromis renforcé lui permet d'éviter le différend dans sa relation avec le délégué départemental (son N+1), appartenant au monde civique, ainsi que dans sa relation avec le directeur général adjoint Insertion et Alternatives (son N+2), appartenant au monde industriel.
Nous avons toutefois observé que ce compromis renforcé entre deux mondes ne permet pas d'éviter le conflit avec le chef de service du DITEP. En effet, celui-ci rejette en bloc la

[42] BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *ibid.*, p.339

pénétration du monde industriel dans le champ du secteur social et médico-social. Ce rejet s'exprime, nous l'avons vu, dans son discours, par l'utilisation des pronoms « eux » et « nous ». Cette opposition traduit en effet l'idée du chef de service selon laquelle « eux » se consacrent à étudier l'efficacité productive des établissements dans « leur machin tout en verre ». Ce machin désignant le bâtiment dans lequel le Groupe SOS a son siège social à Paris. Ainsi, contrairement à « eux », « nous » est sur le terrain, connaît les difficultés de la prise en charge des personnes en situation de souffrance, et est le plus à même de les accompagner vers la restauration de leur dignité, comprise comme l'accès à leur droits civiques. Le droit au bonheur étant le premier d'entre eux.
Ainsi, si, pour le directeur du DITEP, le concept d'entreprenariat social est opérationnel pour éviter le différend avec ses supérieurs hiérarchiques, il ne l'est pas dans sa relation avec son N--1. Quel compromis renforcé faciliterait alors le dialogue avec le chef de service ?

> « Pour moi, la priorité, c'est le bien-être et l'accompagnement de l'usager. C'est la qualité de la prise en charge de l'usager.» *Extrait d'un entretien avec le directeur du DITEP*

L'expression « qualité de la prise en charge de l'usager » que nous trouvons dans ce verbatim, nous la retrouvons dans nos entretiens avec tous les acteurs de la ligne hiérarchique du DITEP. Cette idée semble donc être une source de justification pour tous les enquêtés, quel que soit le monde commun auquel ils appartiennent. Comment expliquer que tous se retrouvent autour de cette idée ? Serait-ce un compromis renforcé ?

La notion de prise en charge de l'usager renvoie donc directement au soin apporté au malade. Elle plonge ses racines dans l'histoire du secteur médico-social. Révoltés contre les conditions de traitement réservées aux « inadaptés » dans le secteur sanitaire, les parents et amis de personnes handicapées se regroupent en associations et ouvrent des lieux de vie, d'aide et de soin. Le premier établissement médico-social est un Institut médico-pédagogique créé à Villeurbanne (69) en 1950. En 1960, le premier Centre d'aide par le travail voit le jour. La même année, les associations familiales se regroupent en fédération et créent l'Union nationale des associations de parents d'enfants

inadaptés (UNAPEI). Dès lors on ne parlera plus de traitement de la personne handicapée mais de sa « prise en charge ».

Confrontons maintenant l'identification de ce terme à la méthode de recherche de BOLTANSLKI et THEVENOT. Nous identifions un « guide » destiné à des cadres qui privilégie un de ces mondes et prescrit comment agencer les situations[43]. Pour analyser l'expression « prise en charge de l'usager », nous avons donc choisi de nous référer à un texte réglementaire. Il appartient au monde civique et prescrit les comportements tout en étant adressé à des cadres.
On retrouve cette notion de prise en charge dans le titre de la circulaire n°2007-194 du 14 mai 2007 : « relative aux ITEP (instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques) et à la prise en charge des enfants accueillis. ». Cette circulaire est directement issue des annexes XXIV du Décret du 27 octobre 1989 (article 1-Alinéa 3), qui définissent les établissements "prenant en charge des enfants et des adolescents dont les manifestations et les troubles du comportement rendent nécessaires, malgré une intelligence normale ou approchant la normale, la mise en œuvre de moyens médico-éducatifs pour le déroulement de leur scolarité".
Le terme « prise en charge de l'usager » est donc bien lié au monde civique. En effet, il renvoie directement au principe supérieur commun de la prééminence du collectif, ainsi qu'à la dignité des personnes consistant en l'accès aux droits civiques.

Dans l'expression que nous étudions se trouve également le terme « qualité ». *A priori,* il renvoie à l'univers industriel et à la qualité de la production, comme par exemple les Mercedes « *made in Germany* ». Il existe notamment des diplômes universitaires de niveau I intitulés « qualité des process industriels ». La qualité est également enseignée en management et renvoie au toyotisme[44]. Cependant, le « management par la qualité » a également pénétré le système de santé français. Observons, à ce titre, l'avant-propos du manuel de certification des établissements de santé V2010, produit par la Haute

[43] BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *ibid.*, p.190

[44] Ensemble de techniques managériales, développées chez le constructeur automobile japonais Toyota, visant à augmenter l'efficacité productive ainsi que la qualité des produits. Parmi ces techniques, une des plus connues est le *lean management* qui consiste, dans un premier temps, à cartographier les processus de fabrication pour identifier, dans un second temps, les interfaces et les blocages sur la chaîne de production. Le but final est de fluidifier le fonctionnement de la chaîne de production tout en contrôlant davantage les opérations effectuées.

Autorité de Santé. En une page, le terme « qualité » apparaît cinq fois, et est lié à l'amélioration de la sécurité des soins et de la « prise en charge » des patients. Il semblerait donc que le terme qualité désigne, *a priori*, autre chose que la production d'une industrie. Sauf si on considère que l'établissement de santé produit du soin. A ce moment, la « démarche d'amélioration de la qualité et de la sécurité »[45] vise à améliorer l'efficacité productive de l'unité de production. En 2001, l'Organisation mondiale de la santé a publié un guide s'adressant à des cadres et prescrivant comment agencer les situations. Il concerne particulièrement le DITEP puisqu'il est intitulé *Projet Politique de Santé mentale, guide des politiques et des services, résumé d'orientation*. En bas de la page 18, les auteurs préconisent une action de sensibilisation visant à « améliorer la qualité des services de santé mentale, le traitement et les soins dispensés ». Pour ce faire, le rapport recommande la diffusion « des normes de contrôle de la qualité, afin d'encourager les bonnes pratiques et des interventions d'un bon rapport coût/efficacité »[46]. Les normes citées ici renvoient directement à l'*International standard organisation*, définissant les normes ISO. Dans le domaine médico-social, La qualité est un terme qui est donc bien lié au monde industriel. En effet, il renvoie directement au principe supérieur commun de l'efficacité productive et à la formule d'investissement du monde industriel : le calcul prix/rentabilité.

Lorsque les acteurs de la ligne hiérarchique du DITEP justifient leurs actes en mobilisant « la qualité de la prise en charge de l'usager », alors ils prennent appui sur un compromis renforcé entre le monde industriel et le monde civique. L'omniprésence de cette formule lors de nos entretiens ou lors des réunions auxquelles nous avons assisté, démontre que ce compromis renforcé est largement diffusé au sein du DITEP. Autrement dit, la coordination des acteurs du DITEP, appartenant au monde civique pour les uns, et au monde industriel pour les autres, repose sur « la qualité de la prise en charge de l'usager ». Or, il se trouve qu'au sein de l'organisation, celui qui est unanimement et légalement reconnu comme le responsable de cette qualité, est le directeur du DITEP. De plus, en tant qu'acteur métis industriel-civique, il incarne lui-même ce compromis renforcé. C'est la raison pour laquelle, théoriquement, il occupe une place centrale dans

[45] HAS, Manuel de certification des établissements de santé V2010, Direction de l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins, Janvier 2014, p.3

[46] OMS, Projet Politique de Santé Mentale, guide des politiques et des services, résumé d'orientation, 2001, p.18

la vie de l'organisation. Alors, comment cela se traduit-il en pratique, dans la vie quotidienne ?

3.2 Le compromis renforcé à l'épreuve du terrain

Au cours de notre participation observante, nous avons l'occasion de vivre une situation dans laquelle les mondes civique et industriel sont entrés en tension. Le pilotage de la construction de l'internat du DITEP été le théâtre de nombreux différends. Parmi ceux-là, nous évoquons ici ceux qui sont survenus au sujet du nombre de places prévues pour l'internat et du calendrier annuel d'ouverture. Observons si « la qualité de la prise en charge de l'usager » a été mobilisée dans la résolution de ce différend.

Le pilotage de la construction de l'internat a été l'occasion de nombreux échanges entre la direction d'établissement, la direction générale et l'ARS. Au cours de ces discussions, le sujet de la capacité d'accueil de l'internat a bien sûr été évoqué. Le projet initial prévoyait 30 places pour les jeunes accueillis et 28,7 postes équivalent temps plein pour les encadrer. Dans un souci de performance productive, l'autorité de tutelle finançant le projet, a souhaité augmenter le nombre de jeunes accueillis tout en diminuant le taux d'encadrement.

Lors d'une réunion institutionnelle, le directeur a annoncé cette modification du taux d'encadrement aux équipes et au chef de service, qui n'était pas encore informé. La réaction de ce dernier a été immédiate. Il a questionné la pertinence de cette décision en pointant du doigt la seule mobilisation du principe d'efficacité productive, au détriment de la prestation de soin. Le monde industriel et le monde civique venaient d'entrer fortement en tension. D'autant plus que, pour pouvoir augmenter le nombre d'accueillis, la direction générale du Groupe demandait à augmenter la fourchette d'âge dans laquelle se situent les jeunes hébergés. Au vu de la mixité de l'internat et des problématiques comportementales, notamment sexuelles, présentées par les usagers, cette décision ne faisait pas sens pour les membres du monde civique.

Le directeur du DITEP a alors entamé une négociation avec la direction générale afin d'arriver à un ratio d'encadrement acceptable par les deux mondes en présence. C'est alors qu'il a mobilisé l'argument de la « qualité de la prise en charge de l'usager », en s'appuyant sur les particularités du public accueilli.

« Ca (la négociation avec la DG) va se jouer sur le nombre d'usager, le taux d'activité, le nombre de jours d'ouverture et le nombre de salariés aussi puisque ça va impacter directement sur le budget de l'établissement. Mais essentiellement c'est le nombre de nuitées d'internat, le nombre de jours d'activité, et au final, le coût à la place à l'année, qui est donc le critère, un des critères les plus importants j'allais dire, donc en fait c'est un indicateur important pour l'ARS. […] Il faut les utiliser habilement mais ça peut intervenir : la connaissance du contexte local, la connaissance du département, la répartition des usagers, la répartition des notifications, la répartition du public garçons-filles, les tranches d'âges, tout ça ce sont des données. Effectivement, on transmet les rapports d'activités à l'ARS, à la DG, etc., mais ils les ont peut-être pas forcément en mémoire. Nous on est en plein dedans au quotidien, donc ça c'est des arguments qu'on peut opposer et qu'on peut faire intervenir dans le cadre de ce dialogue (dialogue de gestion avec la DG et l'ARS). ». *extrait d'un entretien avec le directeur du DITEP*

Ces propos ont été enregistrés quelques mois après la négociation réussie du directeur d'établissement avec ses supérieurs. Ils démontrent que cet acteur de la direction est parfaitement à l'aise avec les outils permettant d'analyser la performance productive. D'un autre côté, il sait aussi composer avec le monde civique incarné, dans le DITEP, par le chef de service. Et c'est bien sur la base de la « qualité de la prise en charge de l'usager » que le directeur a obtenu de la DG et de l'ARS, un ratio d'encadrement acceptable pour le chef de service et pour les équipes. Cette épreuve positionne donc le directeur du DITEP comme un acteur central et indispensable dans la vie de son organisation.

❖

Nous avons débuté notre étude des transformations du métier de directeur d'ESMS par une analyse stratégique des rapports de pouvoir au sein du DITEP. Nous en avons conclu que le chef d'établissement est en conflit avec le chef de service dans le jeu organisationnel. De plus nous avons analysé comment les directeurs généraux ont "siphonné" le réservoir de compétences pertinentes dont seul le directeur

d'établissement bénéficiait. Pourtant, malgré sa position marginale d'un point de vue stratégique, le directeur reste central dans la vie du DITEP.

Cette seconde partie a donc été consacrée à comprendre comment cette centralité était possible. Le cadre conceptuel créé par BOLTANSKI et THEVENOT s'est avéré pertinent à ce moment de notre recherche. En effet, nous comprenons maintenant que la coordination des acteurs pour atteindre un but n'est pas uniquement dépendante des enjeux de pouvoir. Elle est suspendue à l'existence d'accords, ou, à défaut, de compromis. Et l'acteur le mieux placé pour mobiliser un compromis renforcé est celui qui est métis, hybride ou encore intermédiaire. Pris entre un DGA appartenant au monde industriel et un chef de service appartenant au monde civique, le directeur parvient à coordonner les actions de la structure parce qu'il appartient lui-même aux deux mondes. Cette particularité lui confère une aisance légitime lorsque, au nom de la « qualité de la prise en charge de l'usager », il parvient à amoindrir la primauté du monde industriel sur le monde civique.

Le directeur d'établissement peut ainsi être marginalisé dans le jeu organisationnel, tout en revenant au centre de la vie institutionnelle, via la production de compromis. L'allongement des lignes hiérarchiques ne conduit donc pas inévitablement à l'oblitération des fonctions de directeur d'établissement. Les transformations en cours amènent en effet une situation plus nuancée. D'autant plus nuancée que le directeur d'établissement est présenté comme un acteur socio-économique de premier plan, véritable « patron de PME » sur son territoire. Cette expression d'un directeur général du Groupe SOS pourrait *a priori* être un slogan, un argument commercial. Nous sommes toutefois intrigué par le fait que cette idée, à des degrés divers, est présente dans le discours de tous nos enquêtés. En effet, si le directeur est un acteur territorial majeur, alors quel est l'impact de cette transformation sur la mise en œuvre de la politique associative ?

Partie 3 : Le métier de directeur local : la mise en œuvre territoriale de la politique associative du DITEP

A en croire la « tendance canal historique »[47], la réorganisation du secteur social et médico-social impulsée par les pouvoirs publics au début du XXIème siècle va causer la mort du travail social. Ce « complot néo-libéral »[48] ferait passer le directeur du statut de professionnel militant au rôle de cadre intermédiaire. Le modèle d'organisation hybride du Groupe SOS (cf. annexe 10), en dépossédant le directeur de son habit de patron au profit de celui de manager, contribuerait donc à mettre à bas l'esprit du travail social.
A ce stade de notre étude, nous pouvons affirmer que le métier de directeur d'établissement social ou médico-social subit bien de profondes transformations lorsqu'il intègre une ligne hiérarchique développée. La présence d'une direction générale amène en effet le directeur à jouer les seconds rôles dans le jeu organisationnel. Cependant, il effectue son retour sur le devant de la scène par la porte du compromis. Ce va-et-vient entre les coulisses et la rampe des projecteurs n'est donc pas la fin annoncée du directeur comme acteur majeur de son organisation. Et ce *come back* est encore plus spectaculaire lorsque nous changeons de décor.

Après avoir consacré les deux premières parties de notre étude au strict périmètre organisationnel, nous ouvrons maintenant le champ de notre recherche. L'observation de ce qui se passe entre les murs est certes primordial pour saisir les changements d'une profession, mais l'extérieur compte également. Plus haut dans notre étude, nous avons déjà pris en compte cette importance de l'environnement. Pour CROZIER et FRIEDBERG ou BOLTANSKI et THEVENOT l'extérieur de la structure n'a cependant d'intérêt qu'en ce qu'il éclaire la coordination des acteurs au sein d'une organisation. La maîtrise de l'expert sur son environnement est pour les premiers une compétence pertinente dans le

[47] Nous empruntons cette expression à Jean-Pierre HARDY : « La coopération dans le secteur social et médico-social : révolution copernicienne ou révolution astronomique », *in Vie sociale* 2010/1 (N° 1), p. 43-57

[48] Ibid.

jeu organisationnel ; pour les seconds elle constitue le rapport de grandeur du monde industriel. Ces auteurs ne nous permettent donc pas de comprendre la place qu'occupe le directeur en dehors de sa structure. Tous les enquêtés que nous avons rencontrés ont toutefois insisté sur l'importance du rôle du directeur d'ESMS dans le tissu socio-économique local.

C'est la raison pour laquelle, dans cette troisième partie, nous changeons d'échelle et prenons l'environnement du DITEP comme objet d'étude. Cependant « on ne peut pas poser la question du changement d'échelle sans poser en même temps la question de la focale utilisée pour la recherche. Changer d'échelle ce n'est donc pas seulement changer de niveau ("monter" ou "descendre" le niveau auquel est pris en compte un problème). C'est aussi changer le regard que l'on va porter sur le problème en question. »[49]. Ainsi, pour comprendre dans quelle mesure le directeur d'établissement participe à la mise en œuvre de la politique associative, nous portons maintenant le regard au-delà des murs du DITEP et nous formulons une dernière hypothèse.

La transformation de l'environnement institutionnel, réglementaire et politique a entraîné une profonde mutation du métier de directeur d'établissement, au point qu'il est désormais préférable de parler de directeur local. Ce directeur local participe d'autant plus à la mise en œuvre de la politique associative qu'il est reconnu comme un acteur socio-économique important sur son territoire.

Nous testerons la validité de cette hypothèse en trois temps. Tout d'abord nous présenterons notre nouvelle focale de recherche : la notion de territoire. Ensuite nous observerons la manière dont le directeur use de ses prérogatives spécifiques en tant que *street level bureaucrat*. Enfin, dans un dernier temps, nous zoomerons sur les particularités locales de notre terrain d'étude guyanais.

[49] FAURE Alain & MULLER Pierre, « Introduction générale, objet classique, équations nouvelles » *in* FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre & NAHRATH Stéphane (sous la dir.), Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 2007, p.12

1. Le territoire : nouvelle focale de l'action sociale et médico-sociale

A la fin des années 2000, l'environnement du secteur médico-social a été profondément restructuré par les politiques publiques. La loi Hôpital patient santé territoire (HPST), en 2009, crée les Agences régionales de santé (ARS). Les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) sont absorbées par cette nouvelle agence dont les missions sont la coordination, la régulation, l'évaluation et le contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques de santé. Les associations gestionnaires d'établissement dans le champ médico-social assistent donc à une migration de leurs autorités de tutelle du département vers la région. Nous allons voir, dans un premier temps, que cette restructuration de l'environnement institutionnel n'est pas politiquement neutre. Puis, dans un second temps, nous présenterons la dynamique territoriale de l'action sociale en Guyane française. Enfin, nous délimiterons le territoire sur lequel le directeur du DITEP est perçu comme un acteur socio-économique.

1.1 La notion de territoire : nouvel échelon de l'action publique

« Le processus de changement d'échelle conduit à une remise en question des échelles spatiales de référence à partir desquelles des politiques publiques sont conçues et mises en œuvre au profit de nouvelles échelles »[50]. Avec les ARS, le nouveau cadre de référence géographique est désormais la Région. Cette division administrative est toutefois trop vaste pour servir d'échelle spatiale pertinente dans la mise en œuvre des politiques publiques de santé dans le champ médico-social. D'autant plus que nous sommes aujourd'hui à la veille des super-Régions. Les ARS ont donc divisé leurs périmètres d'intervention en secteurs de plus petites tailles nommés « territoires de santé ». Maintenant banalisée et employée couramment par tous les acteurs du champ de la santé, cette notion de territoire est pourtant liée à une refonte politique et idéologique du secteur médico-social. A ce sujet, Catherine HOEFFLER nous apprend que les politiques publiques sont fondamentalement stables, mais qu'elles peuvent pourtant « connaître rapidement des changements importants déstabilisant les systèmes de croyance.[…] La structure cognitive et normative qui encadre les acteurs est la plupart du

[50] FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre & NAHRATH Stéphane (sous la dir.), Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 2007, p.47

temps stable mais appelée à évoluer sous l'effet de l'introduction de nouvelles croyances qui finissent par invalider l'ancienne matrice. »[51]. La création des ARS peut être considérée comme un changement important. Cet outil technique est également la traduction concrète de "nouvelles" croyances.

En effet, la nécessité de réformer le secteur de la santé, au sens large, est une idée partagée par de nombreux décideurs depuis de nombreuses années. Le constat sur lequel ils fondent leur conviction est que l'organisation du système de soin sanitaire et médico-social est inefficiente. Ces producteurs de décision publique retiennent la définition économique de l'efficience. La formule appliquée recherche donc la meilleure qualité au prix le plus bas possible. Pour atteindre cet équilibre, l'appareil administratif a recours à la contractualisation avec les établissements de santé et les établissements sociaux et médico-sociaux. Ces contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens s'appuient sur les outils de contrôle, d'évaluation et d'accréditation. Ce sont les ARS qui mettent en œuvre cette volonté politique de refonte du système de soin. Dans cette optique, leur identité régionale n'est pas un hasard. Elle leur permet en effet une mise en concurrence accrue des opérateurs de santé sur la base des exigences réglementaires de la nouvelle gouvernance. Concrètement, les ARS définissent le schéma régional de l'offre de soin médico-social et instruisent l'attribution des budgets par Région, sur la base d'une enveloppe fermée.

> « Je me rappelle un discours d'un directeur général ARS qui n'avait pas mâché ses mots auprès des établissements sociaux et médico-sociaux en disant : « les petites associations, ou vous avez compris le message ou vous êtes morts ». C'est la vérité, une petite association, une structure qui gère un établissement, il a pas les fonctions supports qui aujourd'hui requiert une technicité. On s'invente pas qualiticien, on s'invente pas gestionnaire et un directeur ne peut pas tout faire. » *extrait d'un entretien avec un directeur ARS*

[51] HOEFFLER Catherine *et al.*, « Changement », *in* Laurie BOUSSAGUET *et al.*, Dictionnaire des politiques publiques Presses de Sciences Po « Références », 2010, p.134-135

Ces propos tenus par un cadre de l'ARS ont le mérite d'être clairs. L'actuel mouvement de concentration des associations gestionnaires d'établissements sociaux et médico-sociaux est la traduction concrète de la volonté politique d'organiser le secteur pour une meilleure efficience. Le fait que cette mise en œuvre soit assurée par une « agence » est également à mettre en lien avec les nouvelles croyances.
« Les idées de marché contenues dans le Nouveau Management Public ont [...] influencé à la fois la structure de l'administration, le management du personnel et des organisations, et la sélection des instruments de politique publique (vouchers). De façon structurelle, les réformes ont eu pour objectif de casser les monopoles gouvernementaux dans certains domaines en créant des agences autonomes ou semi-autonomes au sein du secteur public [Pollit et Talbot, 2003] »[52].

Ces créations d'agences se sont appuyées sur le principe de subsidiarité « selon lequel une autorité centrale ne peut effectuer que les tâches qui ne peuvent pas être réalisées à l'échelon inférieur »[53]. La notion de territoire est la traduction opérationnelle de ce principe. Citons par exemple un extrait de la page 61 du *Guide pratique de la LOLF* édité par le Ministère de l'économie : « Pour accroître la performance et l'efficacité des politiques publiques, les modes de gestion induits par la LOLF sont déployés dans les budgets opérationnels de programme (BOP), au plus près des réalités des usagers, des citoyens et des territoires. ».Pour atteindre cet objectif de proximité, les théories du nouveau management public développent une vision libérale du management. En effet, « le NMP considère [...] que la meilleure façon de bien gouverner est de donner une autonomie substantielle à ces managers. »[54].

Le territoire est donc une notion politiquement située qui renvoie aux théories du nouveau management public. Le territoire régional est l'échelon géographique qui a été retenu comme étant le plus adapté à la mise en œuvre des politiques publiques de santé visant l'efficience économique du secteur médico-social. Paradoxalement, cette notion de territoire est également le lieu dans lequel se traduit concrètement le principe

[52] PETERS B. Guy, « Nouveau management public (New public management) », *in* BOUSSAGUET Laurie *et al.*, Dictionnaire des politiques publiques Presses de Sciences Po « Références », 2010, p. 399

[53] Définition du Grand Robert

[54] PETERS B. Guy, « Nouveau management public (New public management) », *in* BOUSSAGUET Laurie *et al.*, Dictionnaire des politiques publiques Presses de Sciences Po « Références », 2010, p. 398

d'autonomie managériale. Mais si le contrôle renvoie au territoire régional, comment qualifier le territoire dans lequel s'exprime l'autonomie du manager ? Autrement dit, quel est le territoire de référence de l'action médico-sociale dans lequel se meut le directeur du DITEP ?

1.2 La dynamique territoriale de l'action sociale en Guyane

Après avoir situé la notion de territoire, examinons maintenant celle de l'action sociale et médico-sociale. A la suite d'Alexis BARON, nous retenons la définition suivante : l'action sociale et médico-sociale commande « un certain nombre de mesures en faveur de bénéficiaires qui sont considérés comme des personnes connaissant des difficultés dans leur place au sein de la société : personnes âgées ou handicapées, enfance en danger, personnes sans emploi, personnes sans logement ni hébergement… »[55].Ces mesures concernent tous les citoyens français et sont administrées par les collectivités territoriales ou/et les administrations déconcentrées de l'Etat sur l'ensemble du territoire français.

L'établissement médico-social que nous étudions se situe en Guyane française. L'ARS Guyane exerce ses missions sur l'ensemble de cette Région d'Outre-Mer qui, par ailleurs, est également un Département d'Outre-Mer. Situé en Amérique du Sud, entre le Brésil et le Surinam, ce territoire a donc la particularité d'être doté d'un Conseil régional et d'un Conseil départemental. Dans le but de réduire ce « mille-feuille » administratif, l'Etat a impulsé une fusion de ces Conseils. En décembre 2015, ces deux entités, nées des lois de décentralisation, seront regroupées au sein de la Collectivité unique de Guyane.
Cet agenda politico-administratif joue sur la dynamique de l'action sociale en Guyane. En effet, personne ne sait encore comment seront redistribuées les compétences départementales et régionales au sein de la nouvelle collectivité territoriale. La conséquence principale de cette absence de repères est la mise en suspens des projets sociaux et médico-sociaux relevant de la compétence d'une de ces deux collectivités. A titre d'exemple, le secteur de la protection de l'enfance devait faire l'objet d'une

[55] BARON Alexis, Dynamiques territoriales de l'action sociale et médico-sociale, Grenoble, Presse universitaire de Grenoble, coll. Libre Cours, 2010, p.16

réorganisation qui, pour le moment, est suspendue aux résultats des élections de décembre prochain.

Le secteur médico-social est donc plus dynamique que le secteur social. Cela s'explique par le fait que la prise en charge en institution des personnes âgées et des personnes handicapées relève partiellement ou totalement de la compétence de l'ARS. Alors que les structures prenant en charge le grand âge font l'objet d'une triple tarification, les institutions du champ du handicap sont financées à 100% par l'assurance maladie via les ARS. Le taux d'équipement pour les personnes handicapées étant quatre fois inférieur à celui de la métropole[56], la création de structures médico-sociales est une des priorités de l'ARS.

Les budgets ne sont pourtant pas toujours au rendez-vous et, bien qu'ouverts il y a peu de temps, des établissement sont contraints de fonctionner en sous-régime, le temps que les financeurs puissent trouver les fonds pour respecter leurs engagements tarifaires.

> « On est dans un contexte extrêmement compliqué. Pour faire un état de la situation actuelle, il manque 900 000 € sur le budget de fonctionnement. On est aujourd'hui à la tête d'une structure qui a investi 4 millions d'euros sur la construction, sur la création d'un outil, qui avait prévu 2,5 millions en budget de fonctionnement et pour lequel 1,6 million sera potentiellement accordé. Donc voilà, le calcul fait qu'il manque 900 000 € pour fonctionner comme cela était prévu. Pour pouvoir rayonner sur le département, embaucher le nombre de salariés suffisants […] et aujourd'hui l'ARS nous répond : « Allez au ministère de la santé, réclamez auprès de la CNSA les fonds nécessaires puisqu'on a une enveloppe fixe […] et il nous manque déjà des budgets pour assurer le fonctionnement des institutions présentes à l'heure actuelle . Donc voilà, le discours est clair.» *extrait d'un entretien avec un directeur d'établissement en Guyane française*

Les propos de ce directeur d'établissement illustrent le dynamisme territorial en demi-teinte du secteur médico-social guyanais. Bien qu'il y ait de nombreuses ouvertures d'ESMS en 2014, 2015 et 2016, les directeurs sont sur tous les fronts pour s'assurer

[56] Schéma d'organisation médico-sociale de la Guyane, 2011-2015, p.41

d'obtenir leur budget. L'enveloppe étant fermée, les ESMS se trouvent dans une situation de concurrence au niveau régional. Nous constatons donc bien que le processus de changement d'échelle de la mise en œuvre des politiques publiques de santé a des conséquences. Celles-ci portent « non seulement sur les configurations d'acteurs, les réseau de pouvoir mais aussi sur les pratiques politiques mêmes »[57]. Il devient dès lors nécessaire d'étudier le jeu d'acteur du directeur sur son territoire, ce que nous ferons dans la deuxième section. Mais auparavant, il est indispensable de le situer et de le caractériser.

1.3 Le directeur du DITEP : un acteur socio-économique guyanais

Dès lors qu'on s'attache à définir ce qu'est le territoire de l'action du directeur du DITEP, nous nous confrontons immédiatement à une première difficulté. En effet cette définition est fortement dépendante de la place de l'acteur dans son réseau, de ses pratiques politiques, de ses compétences, etc. Chaque directeur d'ESMS façonne son propre territoire d'action médico-sociale. C'est la raison pour laquelle, dans cet exercice de cartographie, nous adoptons une démarche inductive. En effet, en identifiant les interlocuteurs institutionnels de l'établissement pour lequel nous cherchons à définir le territoire, nous parvenons à délimiter le rayonnement géographique de la structure.

> « Pour moi, la priorité, c'est le bien-être et l'accompagnement de l'usager. C'est la qualité de la prise en charge de l'usager.» *Extrait d'un entretien avec le directeur du DITEP*

Nos observations sur le terrain nous ont permis de constater que le directeur du DITEP construit son réseau dans le but d'améliorer la « prise en charge de l'usager ». Ainsi, en listant les interlocuteurs institutionnels auxquels le directeur du DITEP s'adresse dans l'intérêt de « l'usager », nous parvenons à délimiter le territoire de son action médico-sociale.

---

[57] FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre & NAHRATH Stéphane (sous la dir.), Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 2007, p.47

Le DITEP accueille des enfants présentant un handicap psychique. Ces mineurs relèvent donc de la solidarité nationale, raison pour laquelle le directeur est en lien avec l'ARS qui est l'autorité de tutelle. Le DITEP a alors pour mission d'aider ces jeunes dans leur scolarisation. Le directeur est donc en lien avec l'éducation nationale : établissements et rectorat. Pour pouvoir leur apporter une aide scolaire, il est parfois nécessaire de les placer sous médication. Le directeur est alors en lien avec le service de psychiatrie de l'hôpital de Cayenne. Certains de ces jeunes sont placés auprès de l'Aide sociale à l'enfance, sur décision du juge des enfants. Ou auprès de la Protection judiciaire de la jeunesse sur décision du même magistrat. Ils sont alors confiés par ces services de la protection de l'enfance à des structures d'hébergement individuel ou collectif avec lesquelles le directeur est en lien.

Dans le cadre de la construction de l'internat pour les jeunes handicapés, le directeur d'établissement est en relation hebdomadaire avec les entreprises du bâtiment et des travaux publics. Il est également en lien avec l'architecte et le maire de la commune qui accueille les bâtiments. Dans la perspective de cette ouverture, le directeur communique avec des journalistes et des sociétés de prestations événementielles.

Pour assurer le financement de la structure accueillant les jeunes, le directeur a pour mission d'ancrer son institution dans le paysage guyanais. Pour ce faire il fréquente les cercles décisionnaires : Conseil départemental, Conseil régional, mairies. Mais également la Direction de la cohésion sociale et de la jeunesse, qui est un service de la préfecture.

Enfin, depuis la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des chances, ces enfants sont orientés vers le DITEP par la Maison départementale des personnes handicapées. Le directeur est donc aussi en lien avec cette institution.

Nous clôturons ici ce bref exercice de cartographie qui ne se veut pas exhaustif. Son ambition est de révéler les frontières du territoire de l'action du directeur du DITEP. Comme nous venons de le voir, son champ de rayonnement est très vaste d'un point de vue institutionnel. Il comprend les administrations déconcentrées de l'Etat, les collectivités territoriales, les institutions spécialisées dans le champ de l'enfance, celles du champ du handicap, les entreprises privées, les journalistes, etc.

Enfin, d'un point de vue géographique, l'essentiel de l'action du directeur du DITEP se concentre sur l'île de Cayenne, en raison de la concentration des administrations sur ce secteur.

« Ce sont (les directeurs d'établissement) peut-être plus aujourd'hui des acteurs économiques et sociaux d'un territoire, c'est-à-dire que l'établissement doit s'inscrire dans un projet territorial […], en fait s'ouvrir à toutes les problématiques qui sont exogènes mais qui sont complémentaires au champ et au fonctionnement interne de l'établissement. » *extrait d'un entretien avec un cadre du département de l'Isère.*

Ces propos du cadre du Conseil départemental de l'Isère sont confirmés sur notre terrain d'étude se situant à quelques 8000 kms, en Guyane française. Bien que le territoire de l'action médico-sociale du directeur du DITEP soit circonscrit d'un point de vue physique, la palette des interlocuteurs institutionnels est cependant très large. En ce sens, le directeur peut être considéré comme un acteur socio-économique local, titre que les médias lui donnent à l'occasion d'une réunion de recrutement sur la commune de Roura[58].

Dès lors une question se pose : comment le directeur concilie-t-il son statut d'acteur local et la mise en œuvre d'une politique associative élaborée à Paris ?

[58] cf. annexe 11

2. La politique au guichet du directeur du DITEP

Les associations gestionnaires d'établissement médico-sociaux ont pour autorité de tutelle, depuis 2009, l'ARS. La dimension régionale de cette administration est un atout dans la mise en concurrence des opérateurs privés. De plus, la réduction des budgets de fonctionnement alloués aux structures amène les directeurs d'établissement à adopter les règles du jeu concurrentiel.

> « C'est un rôle pour le directeur de recherche de soutien politique, notamment pour le financement. A charge pour le directeur de convaincre les différents partenaires politiques du bien-fondé et de la nécessité de l'existence de son établissement. » *extrait d'un entretien avec un directeur d'établissement en Guyane française.*

Les propos tenus par ce chef d'établissement nous amènent à penser que le principal champ concurrentiel n'est pas budgétaire. En effet, l'enveloppe étant fermée et les créations d'établissements étant réglementées et instruites par le financeur, il n'est pas pertinent d'entrer en concurrence sur ces sujets. En revanche, les soutiens politiques sont chers car ils peuvent permettre de décrocher une « rallonge » pour son propre établissement. Le jeu concurrentiel dans lequel se trouvent les directeurs d'ESMS a donc pour enjeu de s'assurer du soutien de tel ou tel élu. Le chef d'établissement, acteur économique et social de son territoire, doit ainsi être en capacité de convaincre. Comment cette concurrence impacte-t-elle la mise en œuvre de la politique associative ?
Nous verrons dans un premier temps que le statut local du directeur l'amène à modifier la politique associative lorsqu'il la met œuvre. Dans un second temps nous étudierons l'impact de la concurrence sur l'action du directeur ; pour cela nous observerons le processus d'admission du public du DITEP.

2.1 Le directeur du DITEP comme producteur de politiques publiques

Nous avons vu, dans la première partie, que la politique associative du DITEP est produite par le Directoire du Groupe SOS et consiste principalement à respecter à la lettre l'esprit des lois. La direction générale impose donc à ses directeurs de suivre en tout point les recommandations de bonne pratique pertinentes pour leurs publics. Autrement dit, le sommet hiérarchique du Groupe SOS veille à ce que ses établissements mettent en œuvre fidèlement les politiques publiques sectorielles de santé.

Dans un contexte de concurrence, le directeur d'établissement doit donc mettre en œuvre la solidarité nationale sans en avoir totalement les moyens financiers. Cette mise en tension des missions du directeur impacte la mise en œuvre de la politique associative. En tant qu'acteur socio-économique local, le directeur du DITEP privilégie l'inscription de son établissement dans son environnement, ce qui le conduit à transformer les politiques publiques sectorielles de santé s'appliquant à sa structure.

Le mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches de Vincent DUBOIS[59] nous est utile pour comprendre comment et pourquoi les acteurs locaux modifient l'esprit du texte réglementant leurs activités. Les résultats de l'auteur sur le traitement bureaucratique de la misère sont applicables à notre sujet de recherche. A la place des Caisses d'allocations familiales (CAF), nous étudions le Dispositif institutionnel thérapeutique, éducatif et pédagogique. Au même titre que la CAF, cet ESMS reçoit des usagers afin qu'ils puissent bénéficier de leurs droits. A la place des guichetiers, nous observons le directeur d'établissement, qui, comme eux, est chargé d'une mission de service public. La différence réside dans la place occupée par cet acteur dans sa ligne hiérarchique. Ce n'est pourtant pas un obstacle dans la transposition des résultats de Vincent DUBOIS. En effet, le directeur du DITEP intervient régulièrement dans le fonctionnement quotidien de son institution et procède lui-même à l'examen des dossiers d'admission, au même titre que le guichetier.

[59] DUBOIS Vincent, Action publique et processus d'institutionnalisation, Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère, mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie coordonné par M. le Professeur Remi Lenoir, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2001

Les résultats qui nous intéressent, dans les travaux de Vincent DUBOIS, sont ceux qui s'appuient sur les recherches de Michael LIPSKY [60]. Le Français et l'Américain démontrent que les *street-level bureaucrats* ont un rôle de production de politiques publiques. En exerçant leur métier, qui consiste à mettre en œuvre les lois en appliquant les textes réglementaires, ils contribuent à créer une réglementation alternative.

« Le fait macrosocial qu'on appelle une politique procède ainsi des pratiques des petits fonctionnaires — dont les guichetiers sont un bon exemple — qui adaptent, ajustent et rendent (ou non) effectives les orientations et les normes officiellement édictées. »[61]. Cette production de politiques par les acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques sectorielle de santé n'est possible qu'en raison de la marge de manœuvre dont ils bénéficient dans l'interprétation des textes réglementaires. « Pour appliquer les normes encore faut-il que celles-ci soient rigoureusement définies. Or la qualification juridico-administrative des situations qui permettent l'ouverture de droits et qui font l'objet de contrôles est bien loin d'être toujours univoque et identique à chacune des phases du traitement administratif »[62]. Pour comprendre la validité de ces propos dans le champ du handicap, une brève description du fonctionnement des MDPH s'impose.

2.2 Le traitement bureaucratique du handicap

Les MDPH reçoivent les dossiers de demande de compensation du handicap qui ont été envoyés par les familles ou les personnes handicapées lorsqu'elles sont majeures. A la réception du dossier, un premier agent vérifie qu'il est complet. Ensuite ce dossier passe en Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Cette commission est paritaire et doit refléter la composition mixte du Groupement d'intérêt public (GIP) qu'est la MDPH. Cette commission mixte paritaire se prononce sur la demande effectuée par la personne en situation de handicap et produit une notification de reconnaissance de handicap. Si cette demande est une orientation en institution spécialisée, alors le dossier est ensuite examiné par une équipe pluridisciplinaire qui

[60]LIPSKY Michael, Street-Level Bureaucracy : Dilemnas of the Individual in Public Services, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

[61] DUBOIS Vincent, Action publique et processus d'institutionnalisation, Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère, mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie coordonné par M. le Professeur Remi Lenoir, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2001, p.158

[62] DUBOIS Vincent, *op.cit.*, p.178

oriente vers l'établissement le plus adapté à la prise en charge de la personne, en fonction de sa pathologie. Cette orientation est inscrite sur la notification de reconnaissance du handicap et la personne est invitée à se présenter à l'établissement qui, en théorie, est dans l'obligation de l'accepter. Donc, pour résumer, la MDPH oriente les usagers vers le DITEP. Sans orientation, pas de jeunes donc pas d'activité.

> « Je pense que le directeur d'établissement, il doit avoir, et j'espère qu'il l'a, une relation de proximité avec la MDPH parce que, que ce soit dans les commissions d'orientation, que ce soit dans les moments de saisine sur une réorientation, sur un projet pour un enfant, je pense que là, le directeur d'établissement il a toute sa place. Il est, entre guillemets, excusez-moi du terme, il est avec sa clientèle. Il est avec sa clientèle et ça c'est pas de Paris ou du siège que l'on voit ça. » *extrait d'un entretien avec un cadre du département de l'Isère.*

Lorsque j'étais moniteur-éducateur au DITEP, j'ai régulièrement vu le directeur partir à la MDPH pour des rendez-vous de partenariat. Un de ses objectifs est en effet d'être systématiquement invité, en tant qu'expert, lors des équipes pluridisciplinaires et des CDAPH. Le but est de maîtriser la qualité des dossiers des jeunes orientés vers le DITEP, afin de procéder à une pré-sélection. Le traitement bureaucratique du handicap par les MDPH offre donc au directeur du DITEP l'occasion d'élaborer d'autres politiques publiques médico-sociales.

En effet, la catégorisation du handicap psychique des mineurs par la CDAPH obéit à des normes laissant une grande place à l'interprétation. Ceci s'explique par le fait que la classification des handicaps est une activité médicale. Seuls les médecins psychiatres sont habilités à diagnostiquer une pathologie psychique. Cette évaluation se fait sur la base de référentiels répertoriant l'ensemble des maladies mentales et des symptômes associés : le DSM V[63], CIM 11[64] ou bien encore la CFTMEA[65]. La notification de

[63]Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders version 5, publié par l'American Psychiatrists Association en 2013

[64] Classification statistique internationale des maladies et des problèmes de santé connexes, version 11, publiée par l'OMS

reconnaissance du handicap produite par la CDAPH qualifie le trouble dont est atteinte la personne. Or cet exercice médical est par nature ouvert à la discussion. Un autre médecin psychiatre peut invalider le premier diagnostic et, dans le cadre d'une controverse médicale, en amener un second.
Il se trouve que le DITEP embauche un médecin qui, par ailleurs, dispose d'un réseau politique assez étoffé en raison de son ancienneté sur le territoire. Le directeur du DITEP, lorsqu'il est présent aux CDAPH et aux équipes pluridisciplinaires, représente son institution, donc il représente aussi le médecin psychiatre du DITEP.

Au mois de septembre 2014, le directeur du DITEP a adressé un courriel au chef du service hospitalier de psychiatrie, lui annonçant que sur les bases du diagnostic médical du médecin du DITEP, il refusait l'admission d'un jeune. Celui-ci avait été orienté par l'hôpital vers la structure médico-sociale via la CDAPH. En demandant à la MDPH de procéder à une réorientation de ce mineur vers d'autres institutions, le directeur du DITEP, appuyé par son équipe, a donc produit une politique dans le champ du handicap.

Le chef d'établissement bénéficie donc d'un pouvoir discrétionnaire sur l'admission ou la non-admission d'un usager. Il peut également utiliser cette compétence spécifique dans le cadre de la recherche d'appuis politiques.

Au mois de mars, un enfant pris en charge sur le SESSAD a été transféré sur l'accueil de jour malgré les protestations du chef de service. Cette réorientation interne a été demandée par les parents du jeune car il avait été exclu du collège. Proche de l'évêque de Cayenne, le père a mis en jeu son influence politique pour que le directeur accepte cette réorientation afin que son fils soit occupé jusqu'aux grandes vacances.

> « Pour nous, un bon directeur d'établissement [...] c'est celui qui est en capacité de parler à la fois aux voisins, aux élus locaux et aux autorités de contrôle pour bien sûr avoir une bonne inscription territoriale. » *extrait d'un entretien avec un directeur général du Groupe SOS.*

[65] MISES Roger (sous la dir.), Classification française des troubles mentaux de l'enfant et de l'adolescent, 5°éd., Rennes, Presse de l'école des hautes études en santé publique, 2012

En Guyane française, le poids politique et social de la religion n'est pas à négligeable. Il s'agit d'une ressource importante dans le jeu concurrentiel des directeurs d'ESMS pour l'obtention de l'appui d'un élu. Donc, pour pouvoir correspondre aux exigences de sa direction générale, le directeur du DITEP est amené à s'éloigner de la mise en œuvre formelle de la politique associative qui, elle, met la laïcité au cœur de ses valeurs.

Le directeur d'établissement est donc un acteur social et économique sur son territoire qui est en capacité de modifier la politique associative. Il produit, en tant que *street-level bureaucrat*, des politiques publiques sectorielles alternatives en adaptant les textes réglementaires au terrain. La concurrence des directeurs guyanais dans la recherche d'appuis politiques accentue le rôle de *policymaking* du chef du DITEP. Cet ancrage territorial fait donc de lui un directeur local davantage qu'un directeur d'établissement. Le terme « local » a toutefois une forte connotation sociale et politique en Guyane française. Ainsi, si le directeur du DITEP peut être qualifié de « directeur local » à Cayenne, alors cette qualification semble pouvoir s'exporter hors de notre terrain d'étude.

3. Le directeur local du DITEP

Le Grand Robert de la langue française propose comme synonyme au terme « local », celui de « indigène », signifiant « originaire du pays », et comme contraire de « indigène », Alain REY suggère le terme « Européen ». Cette définition correspond à la réalité sociale et politique du terme « local » en Guyane française. Nous verrons donc dans cette dernière section comment le directeur du DITEP parvient à être un directeur "local" malgré ses origines européennes. Pour ce faire, nous débuterons par un cadrage géographique et politique du terme "local", puis nous observerons sur le terrain les stratégies mobilisées par cet acteur pour obtenir ce qualificatif. Enfin nous comprendrons que l'accession au statut de directeur local est d'autant plus importante pour le chef du DITEP qu'elle lui permet de bénéficier d'une reconnaissance développée auprès de sa ligne hiérarchique.

3.1 Etre "local" en Guyane française

Le « local » est celui qui est considéré comme guyanais, or toutes les personnes vivant en Guyane ne sont pas considérées par la doxa comme étant guyanaises. Cet adjectif catalyse en effet les tensions liées à la démographie galopante du territoire. De 205 954 hab. en 2006, la population estimée a augmenté de 22% en l'espace de moins de 10 ans pour atteindre 250 109 hab. en 2013. Les projections INSEE évaluent le nombre d'habitants en 2030 à plus de 400 000 hab. soit une augmentation supplémentaire de 60%.

Deux facteurs expliquent cette forte pression démographique. Le premier est que la Guyane a le taux de fécondité le plus élevé du continent sud-américain. Le second est l'importance des flux migratoires, notamment en provenance des pays limitrophes, Brésil et Surinam. Historiquement terre de bagnards et d'esclaves, la Guyane, porte d'entrée de l'Union Européenne en Amérique du Sud, s'est progressivement transformée en eldorado et en une mosaïque culturelle : les 300 000 habitants estimés en 2014 parlent 26 langues et dialectes différents.

Dans ce contexte, les « Créoles » qui détiennent la majorité du foncier disponible et qui est à la tête de la totalité des collectivités territoriales, nourrissent le sentiment d'être "envahis". L'espace médiatique se fait régulièrement l'écho de prises de positions

identitaires de la part de dirigeants tel le président du Conseil départemental. L'adjectif « guyanais » devient donc un marqueur identitaire différenciant les ayant-droits légitimes de l'Etat français en Guyane et les autres. C'est ainsi qu'en tant que moniteur-éducateur, j'ai plusieurs fois entendu des cadres du Conseil départemental, assumer ouvertement le très faible taux d'équipement de l'Aide sociale à l'enfance à la frontière surinamaise. Ces responsables de la solidarité départementale disent clairement que, pour eux, la Guyane est créole et qu'elle s'étend de la commune d'Iracoubo à celle de Régina, excluant ainsi une importante partie du territoire géographique. Etre reconnu comme un « local » en Guyane signifie donc être adoubé par l'intelligentsia créole cayennaise.

Dans la recherche d'appuis politiques, cette reconnaissance est donc un enjeu primordial pour tout directeur d'ESMS sur le territoire guyanais. Afin d'ancrer son établissement dans l'environnement institutionnel, nous verrons dans cette dernière section que le directeur du DITEP cherche à accéder au statut de directeur local de deux manières. Premièrement en apportant la preuve de sa connaissance des particularismes culturels. Deuxièmement en étant reconnu comme un acteur socio-économique valorisant la jeunesse guyanaise.

3.2 Devenir "local" : les stratégies du directeur du DITEP

Durant nos 18 mois d'observation du terrain, nous avons recensé de nombreuses situations dans lesquelles le directeur du DITEP a fait valoir sa maîtrise des particularismes culturels guyanais. Nous avons observé, au cours de ces situations, deux éléments de maîtrise qui revenaient régulièrement.

Le premier particularisme local dans le champ du handicap infantile est lié à la manière traditionnelle d'éduquer les enfants. De nombreux professionnels "guyanais" de la protection de l'enfance nourrissent une grande méfiance à l'égard des métropolitains qui sont souvent perçus comme alarmistes. Légalement et réglementairement, un professionnel du secteur médico-social qui a connaissance de coups et blessures sur un enfant est tenu de le signaler immédiatement. L'éducation traditionnelle des ethnies créoles et bushinenguées (représentant plus de la moitié de la population de la Guyane), a recours aux châtiments corporels. J'ai ainsi entendu des cadres du Conseil départemental prendre position en faveur des coups de bâton et autres gifles, du moment que le geste est « raisonnable ». Sur ce sujet, maîtriser les particularismes

culturels signifie d'une part, être conscient de l'acceptation et de la légitimation de la violence dans l'éducation des enfants, et d'autre part, être en mesure de jauger le « raisonnable ».

Le directeur du DITEP est d'origine métropolitaine et vit depuis vingt ans en Guyane. Il a été chef de service d'un Centre éducatif renforcé (CER) accueillant des jeunes placés par la protection judiciaire de la jeunesse. A l'occasion d'une réception au DITEP de l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance en danger, j'ai pu observer le directeur faire valoir sa connaissance du territoire ainsi que sa maîtrise du système éducatif "guyanais". Un cadre "local" du Conseil départemental étant présent dans la salle, le chef du DITEP s'est positionné pour que son établissement soit associé à la refonte des procédures de signalement des actes préoccupants. Cette demande aurait pu provoquer des réticences de la part de l'agent départemental, pourtant celui-ci a accepter immédiatement, reconnaissant l'expertise du directeur sur le sujet ainsi que sa connaissance du système éducatif "guyanais". Si le directeur parvient à être reconnu comme un acteur "local" sur les questions d'éducation, il l'est encore plus sur le plan de l'insertion économique.

Depuis son arrivée à la tête du DITEP, le directeur porte un projet de création d'un pôle interservices dédié à l'insertion professionnelle des jeunes accueillis. Lorsque nous l'avons interrogé à ce sujet, lui demandant d'où venait cette idée, il a fait le lien avec son expérience au CER. Sa connaissance du public mineur délinquant lui a apporté une certitude : l'insertion économique des jeunes est la meilleure parade à l'incarcération. Au cours de son parcours professionnel, le directeur du DITEP s'est créé son réseau d'entreprises pourvoyeuses d'emplois. En tant que moniteur-éducateur, j'ai pu assister à plusieurs communications téléphoniques entre le chef d'établissement et des entrepreneurs privés "locaux". Le ton est chaleureux et familier , le jeune est placé en stage rapidement ou bien réorienté vers une autre société ; tout indique que le directeur du DITEP est connu dans le monde du bâtiment, des espaces verts, de la nature. Cette reconnaissance des acteurs "indigènes" du monde du travail contribue à faire du chef d'établissement un directeur "local".

3.3 Le directeur local : un pilier de la stratégie de développement du Groupe SOS

> « Si aujourd'hui on ouvre un nouvel établissement en Guyane, on peut s'appuyer sur une gouvernance opérationnelle qu'on trouve sur place, avec notamment (monsieur x, délégué départemental) qui a cette mission de pilotage départemental pour la partie jeunesse. {…} Sur un territoire déjà structuré, on s'appuie sur ce qui existe, sur un territoire vierge, il faut tout installer, y compris le futur pilote du dispositif. Mais avant qu'il soit là, avant que le poste soit financé, c'est une mission siège. » extrait d'un entretien avec un directeur général du Groupe SOS.

Les propos de ce directeur général nous permettent de comprendre l'importance stratégique d'un relai hiérarchique sur un territoire, d'autant plus lorsque celui-ci est géographiquement éloigné. Mais comment accéder à cette « mission de pilotage départemental » ?

> « Même si après j'ai fait formation CAFERUIS, Master 2, machin, et que j'ai appris sur le terrain à faire un rapport de compte administratif, un rapport budgétaire, etc., et que j'ai été bien accompagné, mais il y a des spécialistes de la question et tout l'intérêt du Groupe c'est d'avoir justement ces spécialistes au sein du GIE et de la direction générale. Pour accompagner les dialogues de gestion, je suis pas du tout au niveau des mecs qui participent avec nous. {…} Ca fait depuis 1999 que je suis que dans le social en Guyane. Donc en fait je pense être un peu reconnu dans ma compréhension des établissements, du contexte global, de ce qui peut se faire, pas se faire, de ce qui peut être frein, pas frein, et en vérité je pense que c'est pas négligeable parce qu'on voit beaucoup de gens qui en venant des fois de l'extérieur, qui peuvent se planter, qui ont pas forcément la bonne vision, etc. Donc bon voilà, moi je sers surtout à ça dans le dialogue. » *extrait d'un entretien avec le délégué départemental Secteur Jeunesse du Groupe SOS.*

Le Groupe SOS, qui a multiplié par 4 ses effectifs en 10 ans, fonde donc bien sa stratégie de développement territorial sur les chefs d'établissement qui sont ainsi parvenus à accéder au statut de directeurs locaux. Le titre de « délégué départemental » apporte une charge de travail supplémentaire sans qu'il y ait d'augmentation salariale. Ce titre

honorifique confère toutefois à son détenteur une autorité hiérarchique sur les directeurs d'établissement du secteur jeunesse présents sur le territoire.

❖

L'accès au statut de directeur local pourrait être synonyme d'autonomisation, voire de fronde, en raison de la transformation du chef d'établissement en acteur social, économique et politique sur son territoire. Cependant ce risque de constitution de baronnies semble être maitrisé par la direction générale. En fondant sa stratégie de développement sur la figure du directeur local, le sommet hiérarchique du Groupe SOS ramène ce « patron de PME » au centre du jeu organisationnel. Autrement dit, en reconnaissant la figure du directeur local, la direction générale sécurise la mise en œuvre de la politique associative.

Conclusion

Les politiques publiques de santé ont, au moins depuis les Ordonnances Juppé de 1996, été pensées au travers du prisme théorique du nouveau management public. Après le champ sanitaire, le médico-social a également été le théâtre d'importantes réformes visant à atteindre une meilleure qualité de service à coût constant, voire plus bas. Aujourd'hui il semble que ce soit au tour du secteur social.

La volonté de faire mieux avec moins a toutefois eu des conséquences importantes dans les secteurs impactés par ce mouvement réformiste. C'est précisément ces modifications du quotidien qui nous ont intéressé. Notre curiosité nous a amené à vouloir comprendre comment le « virage gestionnaire » des politiques publiques de santé modifie la vie des professionnels.

Nous aurions pu nous intéresser à l'absentéisme, à la souffrance au travail ou encore à la reconfiguration du mouvement syndical. Mais, en tant qu'éducateur de métier, j'ai toujours été intrigué par la figure du directeur d'établissement social et médico-social. Comment ce professionnel au parcours militant vit-il les injonctions à l'efficience économique ? J'ai le souvenir du directeur qui m'a « mis le pied à l'étrier », en 2008. Aujourd'hui à la retraite, il est indigné, presque découragé par le chemin que prend la nouvelle génération de cadre. Après l'année d'études que vient clôturer ce mémoire, ma vision du secteur s'est modifiée et avec elle est née une question : et si ce n'était pas la fin du travail social ?

Il est certain que le métier de directeur d'établissement social et médico-social se transforme sous l'effet des politiques publiques gestionnaires. La création des ARS a permis de mettre en œuvre une volonté, presque aussi vieille que le premier centre d'aide par le travail, de contrôle du secteur médico-social. Le mouvement de fusion des structures et la généralisation des longues lignes hiérarchiques amènent une redistribution des cartes entre le directeur d'établissement et la direction générale. L'analyse stratégique à laquelle nous nous sommes livré dans la première partie, confirme que, dans le jeu organisationnel, le directeur a perdu des zones d'incertitudes

au profit de ses supérieurs. Mais notre terrain d'étude, et c'est là une surprise, nous a également permis d'entrevoir que la perte de pouvoir du directeur s'est aussi faite au profit du chef de service.

Paradoxalement, le chef d'établissement reste central dans la vie de son organisation justement grâce au fait qu'il est tenu en tenaille. En effet, la position intermédiaire qu'il occupe, entre l'équipe et la DG, lui permet de créer du compromis. Lorsque le directeur est un acteur métis, moitié civique, moitié industriel, comme celui du DITEP Félix Eboué (à Cayenne), alors il est en mesure de produire des compromis renforcés. De réaliser, en somme, la quadrature du cercle entre impératif budgétaire et soin à l'usager. C'est à ce moment de notre étude que nous avons compris que, lorsqu'il devient un cadre intermédiaire, le rôle du directeur d'établissement se transforme ; le métier devient autre.

Il devient alors essentiel de comprendre les évolutions à venir. Les personnes que nous avons rencontrées dans le cadre de notre recherche, nous ont toutes évoqué le rôle territorial du directeur comme étant l'avenir de la profession. Nous avons alors pris de la distance avec l'institution DITEP pour nous concentrer sur la transformation du directeur d'établissement en un acteur social et économique. Ainsi, la transformation majeure du métier de directeur d'ESMS est l'apparition de la figure du directeur local.

Cette observation ne couvre cependant qu'une infime partie de la réalité sociale. Nous nous confrontons donc ici à la limite de la monographie comme travail de recherche. En effet, pour pouvoir monter en généralité les conclusions de notre étude, une analyse comparative serait pertinente. Celle-ci pourrait avoir comme terrain le Groupe SOS et elle confirmerait ou infirmerait l'existence d'un « directeur local » dans les autres territoires du Groupe. Si, dans d'autres établissements, le directeur local rayonne sur son territoire et se trouve en conflit avec le chef de service en interne, alors, peut-être, que le prochain poste qui entrera en mutation sera justement ce poste de chef de service social et médico-social.

Bibliographie

Articles dans une revue

- ANDRIEN Loïc, « Penser la gestion médico-sociale » Peut-on gérer un établissement social ou médico-social comme une entreprise ?, Revue française de gestion, 2014/6 N° 243, p. 127-140.

- BIED Marjorie et METZGER Jean-Luc, « Comment les logiques de rationalisation du secteur médico-social peuvent-elles soutenir les pratiques collectives des professionnels? », Management & Avenir, 2011/7 n° 47, p. 165-183.

- BOUQUET Brigitte et JAEGER Marcel, « Les mémoires de recherche, révélateurs du questionnement professionnel sur les effets des lois, les problèmes sociaux et les pratiques », Vie sociale, 2013/1 N° 1, p. 175-194.

- BOUQUET Brigitte, « Lier management et clinique ? Des paradoxes aux « Perspectives», Empan, 2010/2 n° 78, p. 94-99.

- BOUQUET Brigitte, « Management et travail social », Revue française de gestion, 2006/9-10 n° 168-169, p. 125-141.

- BOURDIEU Pierre. L'illusion biographique. In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 62-63, juin 1986. L'illusion biographique. pp. 69-72.

- CHIAPELLO Ève, « Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature », Comptabilité - Contrôle - Audit 1996/2 (Tome 2), p. 51-74.

- CRET Benoît et al. « La (dé)construction politique des associations gestionnaires d'établissements », Terrains & travaux, 2013/2 N° 23, p. 39-58.

- DUBOIS Vincent. Le rôle des *street-level bureaucrats* dans la conduite de l'action publique en France, HAL, 2012

- GRENIER Corinne et GUITTON-PHILIPPE Sandra, « La question des regroupements / mutualisations dans le champ sanitaire et social : l'institutionnalisation d'un mouvement stratégique ? », Management & Avenir, 2011/7 n° 47, p. 98-98.

- GRENIER Corinne et GUITTON-PHILIPPE Sandra, « Politiques publiques et innovation : proposition d'un modèle d'agir de l'innovation dans le champ sanitaire et social», Management & Avenir, 2010/5 n° 35, p. 194-209

- GRENIER Corinne et MARTIN Virginie, « Performance des organisations et bien-être des usagers : quels modes de pilotage et d'intervention ? », Management & Avenir, 2013/3 N° 61, p. 129-145.

- GRENIER Corinne, « Proposition d'un modèle d'espaces favorables aux habiletés stratégiques. Introduction au numéro thématique : « Les organisations de santé et leurs environnements institutionnels : réceptacles d'injonctions ou acteurs stratégiques ? » », Journal de gestion et d'économie médicales 2014/1 (Vol. 32), p. 3-10.

- HARDY Jean-Pierre, « La coopération dans le secteur social et médico-social : révolution copernicienne ou révolution astronomique », Vie sociale 2010/1 (N° 1), p. 43-57

- JAEGER Marcel, « L'actualité et les enjeux de la coordination des actions et des dispositifs», Vie sociale, 2010/1 N° 1, p. 13-23.

- JAEGER Marcel, « Les formations en travail social : de la complexité à la perplexité», Psychologie Clinique, 2013/1 n° 35, p. 7-7.

- JAMOUS Haroun. Eléments pour une théorie sociologique des décisions politiques. In: Revue française de sociologie. 1968, 9-1. pp. 71-88.

- JOFFRE Clémence, « Une organisation d'action sociale et médico-sociale face aux injonctions des pouvoirs publics : le cas de l'ACSEA de 1982 à 2010. Une approche par l'étude des règles », Journal de gestion et d'économie médicales 2014/1 (Vol. 32), p. 46-62.

- LADSOUS Jacques, « Une histoire politique du travail social », Vie sociale, 2013/4 N° 4, p. 61-67.

- MIRAMON Jean-Marie, « La coordination ressources humaines organisation management: Un défi majeur pour la cohérence d'un fonctionnement institutionnel », Vie sociale, 2010/1 N° 1, p. 59-74.

- NOBRE Thierry et ZAWADZKI Cindy, « Stratégie d'acteurs et processus d'introduction d'outils de contrôle de gestion en PME », Comptabilité - Contrôle - Audit 2013/1 (Tome 19), p. 91-116.

- PALPACUER Florence et al. « Sous l'épée de Damoclès : l'évaluation des cadres, entre performance individuelle et esprit d'équipe », Management & Avenir 2010/5 (n° 35), p. 15-32.

- SOULE Bastien, Observation participante ou participation observante? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales, in Recherches Qualitatives - Vol. 27(1), 2007, pp. 127-140.

- VALETTE Annick et BURELLIER Franck, « Quand l'habit fait le moine les chefs des pôles hospitaliers : devenir des hydrides « malgré tout » ? », Annales des Mines - Gérer et comprendre 2014/2 (N° 116), p. 4-13.

- WEBER Florence, « Publier des cas ethnographiques : analyse sociologique, réputation et image de soi des enquêtés », Genèses 2008/1 (n° 70), p. 140-150.

Chapitre dans un ouvrage

- CAPUL Maurice et al, La structuration du champ de l'« enfance inadaptée », in CAPUL Maurice et al. L'invention de l'enfance inadaptée, ERES « L'éducation spécialisée au quotidien », 2010, p. 185

- CHEVALLIER (Jacques), « Identité, organisation, institution », in L'identité politique, Paris, PUF, 1994, p. 241- 243.

- HOEFFLER Catherine *et al.*, « Changement », *in* Laurie BOUSSAGUET *et al.*, Dictionnaire des politiques publiques Presses de Sciences Po « Références », 2010, p.134-135

- PETERS B. Guy, « Nouveau management public (New public management) », *in* BOUSSAGUET Laurie *et al.* Dictionnaire des politiques publiques Presses de Sciences Po « Références », 2010, p. 399

Littérature grise

- BORELLO Jean-Marc et HENCKEL Jean-Guy, Manifeste pour un monde solidaire, Paris : les éditions du Cherche midi, collection « Pour un Monde Meilleur », 2015

- Up le Mag

Manuels

- AMBLARD, BERNOUX, HERREROS, LIVIAN, Les Nouvelles approches sociologiques des organisations, Paris, Le Seuil, coll. Sociologie, 2005
- BEAUD & WEBER, Le guide de l'enquête de terrain, Paris, La Découverte, coll. Guides repères, 336 p, 2003
- BOUSSAGUET Laurie *et al.* Dictionnaire des politiques publiques Presses de Sciences Po « Références », 2010
- HASSENTEUFEL Patrick, Sociologie politique : l'action publique, Paris, Armand Colin, coll. U, 2ème éd., 2011
- JOIN-LAMBERT, BOLOT GITTLER, DANIEL, LENOIR, MEDA, Politiques sociales, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. Amphithéâtre, 2ème éd., 1997
- ROJOT Jacques, Théorie des organisations, Paris, Eska, 2ème édition, 2005

Ouvrages

- BARON Alexis, Dynamiques territoriales de l'action sociale et médico-sociale, Grenoble, Presse universitaire de Grenoble, coll. Libre Cours, 2010
- BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, De la justification, les économies de la grandeur, Paris, éditions Gallimard, coll. nrf essais, 1991, (2014)
- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHES Yannick, Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique, Paris, Le Seuil, coll. La couleur des idées, 2001
- CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, L'acteur et le système, Paris : Editions du Seuil, coll. Points Politique, 1981 (1ère éd. 1977)
- CROZIER Michel, Le phénomène bureaucratique, Paris, Le Seuil, 1965
- FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre & NAHRATH Stéphane (sous la dir.), Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 2007
- FRIEDBERG Erhard, Le Pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée, Paris, Editions du Seuil, 1997

- JAMOUS Haroun, Sociologie de la décision. La réforme des études médicales et des structures hospitalières, Paris : Editions du centre national de la recherche scientifique, 1969, 259p.

- LAVILLE Jean-Louis et SAINSAULIEU Renaud, L'association, sociologie et économie, Paris : Fayard, coll. Pluriel, 2013

- LAVILLE Jean-Louis et SAINSAULIEU Renaud, Sociologie de l'association, Paris : éditions Desclée de Brouwer, 1997

- LIPSKY Michael, Street-Level Bureaucracy : Dilemnas of the Individual in Public Services, New York, Russel Sage Foundation, 1980

- MINTZBERG Henry, Structures et dynamiques des organisations, Paris : Edition d'Organisation, 1982

Rapports

- ARS Guyane, Enquête ES Handicap 2010

- Classification statistique internationale des maladies et des problèmes de santé connexes, version 11, publiée par l'OMS

- Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders version 5, publié par l'American Psychiatrists Association en 2013

- HAS, Manuel de certification des établissements de santé V2010, Direction de l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins, Janvier 2014

- INSEE - Analyses, accès soins hospitaliers Guyane, n°2 sept. 2014

- INSEE - Département de la Guyane (973) - Dossier complet 2011

- Ministère de l'économie, Guide pratique de la LOLF Comprendre le budget de L'État, Édition juin 2012

- MISES Roger (sous la dir.), Classification française des troubles mentaux de l'enfant et de l'adolescent, 5°éd., Rennes, Presse de l'école des hautes études en santé publique, 2012

- OMS, Projet Politique de Santé Mentale, guide des politiques et des services, résumé d'orientation, 2001

- Schéma d'organisation médico-sociale de la Guyane, 2011-2015

- SENAT, Avis n°33, Session ordinaire de 2003-2004, Annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 2003, Avis présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales, Par Mme Annick BOCANDÉ, Sénateur.

Revues

- Les cahiers de l'Actif, n°402-403, n°420/421, n° 422/423

Thèses

- DUBOIS Vincent, Action publique et processus d'institutionnalisation, Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère, mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie coordonné par M. le Professeur Remi Lenoir, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2001

- JAUJARD François, De la conduite du changement organisationnel à la co-construction de rôle par la régulation des transitions d'acteurs : les opérateurs de fabrication de haute technologie face à leur nouvelle situation de travail. Business administration. Université de la Méditerranée

Textes réglementaires et législatifs

- Décret n° 2004-289 du 25 mars 2004 – CAFERUIS

- Décret n°2002-401 du 25 mars 2002 – CAFDES

- Décret no 2007-577 du 19 avril 2007 – CAFDES

- LOI n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

- LOI n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

- LOI n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires

- Projet de loi de finances pour 2013 – DOM

Annexes

Table des matières

Remerciements 3

Sommaire 5

Glossaire des sigles 6

Introduction 8

Partie 1 : Le directeur du DITEP, un acteur stratégique intéressé à la mise en œuvre de la politique associative 14

1. Une relation tutélaire entre le directeur du DITEP et la direction générale Insertion et Alternative 17

1.1. Le DITEP : une structure en difficulté 17

1.2. Le parcours atypique d'un directeur d'ESMS 18

1.3. La formation permanente du directeur 19

2. L'affirmation du pouvoir des DG et DGA : les formes du contrôle 21

2.1. Le contrôle par les outils 22

2.2. Le contrôle par les résultats 23

2.3. Le contrôle par les valeurs 26

3. Le jeu organisationnel interne au DITEP 28

3.1. La légitimité : aux sources de l'imaginaire collectif du DITEP 29

3.2. La légitimité : aux sources de l'imaginaire collectif du Groupe SOS 32

3.3. Le paradoxe de la légitimité : deux acteurs, une source de pouvoir 33

Partie 2 : De la justification de la politique associative : le directeur d'établissement à la croisée des mondes 36

1. Méthode de recherche et élaboration d'un modèle: vers la construction de mondes communs 39

1.1. Entretien semi-directif et illusion biographique 39

1.2. Les travaux de BOLTANSKI et THEVENOT : la méthodologie 40

1.3. Les travaux de BOLTANSKI et THEVENOT : les mondes communs 42

2. Cartographie des mondes communs existants dans la ligne stratégique du DITEP 45

2.1. Le monde de l'inspiration 45

2.2. Le monde domestique 45

2.3. Le monde de l'opinion....45
2.4. Le monde civique....45
2.5. Le monde marchand....45
2.6. Le monde industriel....45
3. Le directeur du DITEP comme producteur de compromis : quand le métissage assure une position centrale dans l'organisation....47
3.1. De l'entreprenariat social à la qualité de la prise en charge de l'usager : à la recherche du compromis renforcé....48
3.2. Le compromis renforcé à l'épreuve du terrain....52

Partie 3 : Le métier de directeur local : la mise en œuvre territoriale de la politique associative du DITEP....55

1. Le territoire: nouvelle focale de l'action sociale et médico-sociale....57
1.1. La notion de *territoire* : nouvel échelon de l'action publique....57
1.2. La dynamique territoriale de l'action sociale....60
1.3. Le directeur du DITEP, un acteur socio-économique guyanais....62
2. La politique au guichet du directeur du DITEP....65
2.1. Le directeur du DITEP comme producteur de politiques publiques....66
2.2. Le traitement bureaucratique du handicap....67
3. Le directeur local du DITEP....71
3.1. Etre "local" en Guyane française....71
3.2. Devenir "local" : les stratégies du directeur du DITEP....72
3.3. Le directeur local : un pilier de la stratégie de développement du Groupe SOS....74

Conclusion....76

Bibliographie....78

Articles dans une revue....79
Chapitre dans un ouvrage....81
Littérature grise....81
Manuels....82
Ouvrages....82
Rapports....83
Revues....84
Thèses....84
Textes réglementaires et législatifs....84

Annexes....85

Annexe 1 : organigramme informel du DITEP....86
Annexe 2 : organigramme officiel du DITEP....87

Annexe 3 : Le monde commun du Chef de service du DITEP.....88
Annexe 4 : Le monde commun du Délégué départemental Guyane Insertion et Alternatives.....91
Annexe 5 : Le monde commun du Directeur d'établissement du DITEP.....93
Annexe 6 : Le monde commun du Directeur général adjoint Groupe SOS / Directeur général Insertion et Alternatives.....98
Annexe 7 : Le monde commun du Directeur général adjoint Insertion et Alternatives.....100
Annexe 8 Le monde commun du Directeur général Groupe SOS.....103
Annexe 9 Le monde commun du Président du directoire du Groupe SOS.....105
Annexe 10 : Présentation du Groupe SOS.....108
Annexe 11 : article de journal à propos de l'ouverture de l'ITEP et du rôle économique du directeur.....111
Annexe 12 : Carte démographique de la Guyane française.....112

Table des matières.....113