

Introduction

« Rien n'est permanent, sauf le changement. »

Héraclite

FACE AU CHANGEMENT, DE QUELQUE ORDRE QU'IL SOIT, nous avons généralement le choix entre deux options : le subir, avec le cortège de résistances, de discours nostalgiques, de comportements de repli, où l'amertume côtoie le non-désir, qui accompagne une telle attitude ; ou tenter de le maîtriser, au moins en partie, pour en être l'acteur. Ce livre ne retient bien sûr que cette seconde option.

Le changement n'est pas un luxe réservé aux nantis, à ceux qui ont des financements ou des idées. Il est souvent une nécessité vitale pour la structure concernée.

Le changement n'est pas synonyme de « grand soir » ou de révolution. Il peut être humble dans ses objectifs, pragmatique. Au moyen de petits effets, ponctuels ou durables, il modifie peu à peu les mentalités, les attitudes, les habitudes, qu'elles soient individuelles ou collectives.

Changer, c'est avant tout oser se regarder, élargir le cadre de son expérience, interroger ses certitudes.

Le processus de changement récuse l'existence d'un état idéal qui, une fois atteint, permettrait de savourer le fruit de l'effort accompli avec l'espoir que cet état dure le plus longtemps possible. Une sorte de paradis éternel. C'est compter sans les nouveaux enjeux apparus au cours du processus, sans les nouveaux rapports de force qui modifient les paramètres antérieurs. La mise en place des 35 heures dans le secteur a ainsi entraîné des réactions au cours des négociations que ni les syndicats, ni les employeurs ne pouvaient soupçonner au départ. La quête d'un état idéal à jamais stable et confortable est compréhensible après les efforts parfois épuisants entrepris pendant le processus de changement. Elle n'en demeure pas moins définitivement illusoire.

Le changement est souvent associé au progrès, son absence à la régression, à la crise. Ce n'est pas toujours vrai dans la réalité : le changement en soi n'existe pas, il est nécessairement issu d'un certain contexte, dans une période donnée, avec des acteurs qui ont leurs caractéristiques propres et ne partagent pas les mêmes représentations et perspectives. Que l'on songe à toutes les évolutions impulsées par les lois de janvier 2002 et de février 2005 : relance des projets institutionnels, règlement de fonctionnement, livret d'accueil, composition et modalités de fonctionnement du conseil de la vie sociale... À chaque étape, des confrontations ont eu lieu entre les acteurs, entre associations et établissements, faisant bouger les repères antérieurs.

Le changement passe d'abord par la mobilisation d'une équipe en vue de franchir les rapides sans tangage excessif. D'où l'importance de la formation, qui est un gage d'ouverture, d'adaptation, d'interrogation aussi. Qu'elle soit interne ou externe, la formation permet de relancer une réflexion qui souvent s'était arrêtée à la fin de la formation initiale.

Autre choix possible, celui de la mobilité. Le départ d'un ou deux de ses membres modifie les équilibres et les relations dans un collectif. Le comportement d'une personne est autant le fruit de sa propre personnalité que du regard porté sur elle par le collectif. Elle se trouve ainsi instrumentalisée à son insu comme d'ailleurs à l'insu du collectif. L'institution devient aliénante quand l'interrogation n'est plus d'actualité. La mobilité peut être le moyen de relancer le questionnement.

L'adaptation permanente des moyens aux évolutions de l'environnement, aux besoins et aux droits des usagers place le changement au cœur de la vie de tout secteur et de toute organisation. L'organisation et le changement sont en permanence appelés à cohabiter car ils se nourrissent l'un de l'autre. Ils sont les ingrédients majeurs du dynamisme de la vie de toute institution sociale dans un cadre repéré, avec pour référence nommée les projets et le sens de l'action à réaliser. Si le contexte est déterminant quant au choix et à la temporalité du changement lui-même, celui-ci suppose une vigilance permanente, une « veille institutionnelle¹ ». Comment rester lucide sur un dispositif dans lequel on se trouve impliqué et à la mise en place duquel on a largement contribué ?

On ne peut concevoir aujourd'hui l'accompagnement, le social, l'éducation, le soin des personnes en fragilité de la même manière qu'il y a trente ans. Les caractéristiques des personnes et de leurs besoins ont changé. L'hétérogénéité des handicaps, des inadaptations porte à réfléchir sur de nouveaux modes et techniques de prise en charge.

1. Voir J.-M. Miramon, F.-O. Mordohay, *Manager le temps des organisations sociales et médico-sociales*, Dunod, 2003.

Les différentes grilles, qu'elles soient analytiques, systémiques ou comportementalistes, ne suffisent pas à elles seules à faire face à cette hétérogénéité des populations accueillies. Celle-ci entraîne le développement de services spécifiques à partir d'une modalité d'intervention de base : internat, milieu ouvert, famille d'accueil pour ainsi répondre un peu mieux aux besoins et demandes de chacun.

Les instituts de rééducation (IR), aujourd'hui dénommés institut thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP), n'ont pas changé de nom pour faire mode mais bien parce que le regard sur l'enfant et l'adolescent n'est plus le même et que les enjeux rééducatifs sont devenus plus complexes. Des enfants en échec scolaire malgré une intelligence normale aux enfants ayant des troubles de comportement ou des troubles graves de la personnalité, les diagnostics portés révèlent l'ampleur de la tâche pour définir des projets de prise en charge. Ceux-ci seront naturellement changeants selon les années, les enfants accueillis, le regard porté sur eux.

Dans le contexte qui est celui d'un directeur d'établissement social ou médicosocial, la maîtrise, même partielle, du changement passe par celle des domaines techniques inhérents au métier de directeur. Elle passe aussi par l'exercice de la décision. Prendre des décisions : voilà sans doute ce que l'on attend en premier d'un directeur. Pourtant, il y a souvent carence en ce domaine, pour de multiples raisons.

Il y a les décisions quotidiennes qui, en recadrant les règles de fonctionnement, sécurisent les usagers et les acteurs institutionnels. Il y a les décisions stratégiques qui engagent le devenir de l'institution grâce à l'impulsion, au soutien affirmé de l'association ou de l'organe gestionnaire. Il y a les décisions engageant un projet mobilisateur, dont les effets stimulent les équipes, qui deviennent elles-mêmes porteuses de changement. Il y a enfin les décisions exceptionnelles : celle de lancer un audit par exemple, suite à une crise ou un conflit, engage un processus qui est en lui-même un processus de changement. Les résultats de l'audit ne sont pas encore connus que les conditions qui l'ont justifié ne sont déjà plus les mêmes.

L'art de diriger consiste à vivre un paradoxe :

- Rendre pérenne une institution, permettre une stabilité dans la durée pour produire un accompagnement de qualité et en récolter les effets et les résultats.
- Prévoir les évolutions, saisir les opportunités, mesurer les enjeux, anticiper les actions, ce qui suppose déstabilisation, déploiement, redéploiement, mutations à la fois structurelles, techniques et comportementales.

Ce paradoxe est à l'œuvre dans la complexité des rapports de force qui s'engagent entre associations, opérateurs publics, organismes lucratifs, organismes de contrôle, financeurs, usagers et salariés. Ces rapports

se manifestent très directement au niveau national par les recompositions des organismes et fédérations représentatives des secteurs de l'action sociale.

Le directeur, plus largement le dirigeant, est à l'interface de tous les redéploiements, des mutations comme des créations. Il en est l'acteur principal, qu'il résiste et refuse toute évolution ou qu'il en soit au contraire l'initiateur et se trouve ainsi en position d'animateur d'une équipe mobilisée, réalisant la synthèse d'un travail collectif.

Redéploiement, adaptation, expérimentation, évolution : le secteur social et médicosocial est en constant mouvement. C'est l'objet de ce livre, qui a lui-même évolué depuis sa première édition. Son plan décline le concept de changement et ses différentes modalités à partir des techniques du métier de directeur et des enjeux autour desquels se jouent les décisions et les orientations. Projet, gestion, stratégie, veille institutionnelle, délégation, évaluation : autant de domaines abordés dans l'ouvrage et illustrés par des exemples empruntés aux réalités du terrain.

CHAPITRE I

Contraintes et opportunités d'un secteur en mutation

L'évolution de la législation, des institutions et des associations conditionnent les stratégies et les modalités des changements qui s'opèrent de plus en plus rapidement dans le secteur social et médicosocial.

Depuis vingt-cinq ans, avec la décentralisation d'une grande partie de l'action sociale (aide sociale à l'enfance, adultes handicapés, personnes âgées), les changements dans ce secteur deviennent de plus en plus rapides et importants. La décentralisation n'est pas seule en cause. Le déficit de la Sécurité sociale, l'exclusion en constante augmentation, le droit des usagers à une qualité toujours plus grande des prestations entraînent des modifications structurelles qui ont et auront de nombreuses incidences sur les modalités de la prise en charge, sur la gouvernance des instances associatives comme des structures. Il s'agit d'adapter nos dispositifs, datant de la période faste où les moyens existaient sans compter, à une époque de restrictions budgétaires toujours plus insistantes.

A. Quelques repères dans une mutation en cours

1. La décentralisation

Elle remonte aujourd'hui à plus de vingt ans, ce qui permet de prendre la mesure des changements intervenus dans la place et le positionnement des acteurs.

L'État est en repli. Les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) ont vu leurs missions démantelées, phénomène accentué par la création des agences régionales de l'hospitalisation (ARH), suite aux ordonnances de 1995. Celle des agences régionales de santé (ARS) va dans le même sens.

L'objectif principal de la décentralisation est toujours de rapprocher les centres de décision des citoyens. Si de louables efforts ont été produits, un constat s'impose pourtant: d'un département à l'autre, le fossé s'est creusé entre les pratiques, en sorte que tous les citoyens ne bénéficient pas des mêmes services.

Les schémas départementaux se généralisent. Animés par des équipes de consultants, les schémas ont des objectifs diversifiés selon les populations considérées (personnes âgées, enfance, adultes handicapés) mais aussi selon qu'ils sont ou non élaborés conjointement avec la DDASS État. Ils sont l'occasion de rencontres entre les personnels du secteur et les « administratifs » dans des groupes de travail thématiques préparant les orientations des cinq années à venir.

Les conseils généraux consacrent en moyenne plus de 50 % de leur budget à l'action sociale. Ces volumes sont toujours en expansion face aux besoins qui augmentent (personnes âgées, adultes handicapés). On peut douter dans certains cas que les orientations des schémas départementaux puissent être entièrement réalisées.

Malgré quelques clarifications dans la répartition des compétences entre État et département, grâce aux lois de 2002 et surtout à celle de février 2005, de nombreuses attributions conjointes nécessitent un travail d'équipe entre les deux administrations. Ce n'est pas acquis dans tous les départements – les initiatives individuelles et les enjeux de pouvoir prenant parfois le pas sur l'intérêt des populations. Lenteur de la mise en œuvre, modifications des études, incompréhension entre administration et associations, avec la défiance qui s'ensuit... la décentralisation n'est toujours pas un long fleuve tranquille ! Seules de bonnes relations entre les responsables permettent de préserver la cohérence technique et d'entretenir des rapports harmonieux avec les associations et les lieux de prise en charge.

La décentralisation a entraîné la création d'une administration territoriale qui reproduit celle des ministères au niveau du département. Le rôle des cabinets des élus, leur relation avec les différentes directions de l'action sociale en particulier suscitent des conflits de pouvoir. Les associations ne doivent pas ignorer ces enjeux dans une négociation. Aussi se sont-elles adaptées et ont-elles édifié de nouvelles stratégies face aux instances locales.