

Réflexions sur la fonction de cadre intermédiaire

Laurent Barbe

Consultant COPAS

01 53 42 66 40

laurent.barbe.copas@wanadoo.fr

Secrétariat COPAS : 03 28 54 04 24

Le thème de la place du cadre intermédiaire m'intéresse à de nombreux titres. En premier lieu, dans le cadre de mon travail, mes collègues et moi menons nombre d'interventions dans le secteur social et dans toutes les démarches que nous menons nous travaillons fortement avec l'encadrement. D'autre part, nous avons mené nombre de travaux spécifiques sur le thème :

- Nous avons pendant plusieurs années animé des formations de directeurs et de cadres intermédiaires autour de la thématique du projet d'établissement et du changement institutionnel.
- Nous avons rédigé pour Promofaf un dossier sur l'évolution des établissements sociaux et médico-sociaux, et qui évoquant la place spécifique du CS dans la mise en œuvre des changements.
- Nous avons travaillé avec la Direction Générale de l'Action Sociale sur le Schéma national des formations sociales qui évoque la question de l'encadrement comme centrale et avons mené une étude sur l'encadrement dans le secteur social visant à mieux en connaître les réalités pour nourrir le travail du groupe qui cherche à définir actuellement un diplôme de cadre qui viendrait trouver sa place entre le CAFDES et le DSTS.

Dans cette présentation, j'ai fait le choix de rester plutôt centré sur les problèmes concernant le secteur de la protection de l'enfance associatif qui est majoritaire dans les participants...et présente des problématiques spécifiques sur le sujet. Mais le « social » est vaste et la question de l'encadrement se pose de manière très différente notamment dans les secteurs les plus récents.

1-Une place spécifique dans les problématiques de changement

Premier point : les cadres intermédiaires peuvent être décrits comme ceux qui se situent entre :

- la fonction de direction directement en contact avec l'instance politique ayant pour fonction de négocier avec la commande publique d'intervention
- l'équipe de terrain qui met en œuvre les prestations de la structure

◆ Un rôle central

Pourquoi poser qu'ils ont un rôle spécifique et essentiel dans les changements nombreux auxquels nous sommes invités ?

A la fois du fait de nos observations permanentes des dynamiques de changement ou d'évolution institutionnelle et de leur rôle central pour traduire des intentions dans la réalité institutionnelle et permettre un certain nombre d'articulations.

- Des intentions aux réalités

Les cadres ont en effet, du fait de leur positionnement, un rôle central pour traduire dans l'organisation concrète de l'institution les intentions ou injonctions de la commande publique.

Autrement dit : la meilleure intention du monde reste un vœu pieux si elle ne va pas s'intégrer au fonctionnement le plus concret de la structure. Par exemple, la mise en place de démarches de projet individuels nécessite des évolutions dans l'animation des réunions, la planification des temps d'échange, la mémoire de ce qui s'est engagé, et aussi l'évolution de l'organisation...Et tout cela relève du niveau de travail de l'encadrement dit intermédiaire.

De la même manière l'injonction de faire mieux vivre les droits des usagers reste un vœu pieux si elle ne trouve pas de traduction concrète dans le fonctionnement quotidien de la structure.

- La mise en place des articulations

D'autre part, la position de cadre intermédiaire est particulièrement propice pour gérer les différentes articulations concrètes entre :

- les projets individuels concernant les publics et le projet global de la structure ;
- les projets transversaux, les projets individuels et le projet d'établissement ;
- les différents pôles fonctionnels (éducatif, pédagogique, thérapeutique, social...) et le projet d'établissement ;
- les projets internes et les projets des partenaires dans une perspective de négociation, d'ouverture et de cohérence.

Cette gestion des zones d'interface est très importante, car se joue là une bonne partie de la dynamique institutionnelle et la cohérence de la prestation globale auprès du public.

Le cadre doit par ailleurs aider à trouver un équilibre entre les dimensions régulatrice et innovatrice du projet, de manière à conserver un caractère réaliste et concret au projet.

◆ Les risques de la fonction

A partir de notre travail avec de nombreux groupes dans le cadre de la formation, nous avons recensé les différents risques de la fonction et tenté de les caractériser.

le mauvais objet

Les expériences relatées par les cadres intermédiaires montrent la facilité avec laquelle ils peuvent jouer le rôle de mauvais objets selon le sens des décisions qu'ils prennent. Cela est souvent la marque d'un manque de légitimité du cadre, à qui l'on s'adresse par obligation mais à qui l'on dénie de fait la compétence ou l'autorité pour régler le problème.

la mission impossible

La mission du cadre peut devenir impossible du fait de demandes contradictoires ou irréalistes de la direction, par exemple quant à l'ampleur du changement demandé, couplée à une absence de moyens supplémentaires ou à l'exigence d'une absence de réaction négative de la part des équipes (« pas de vagues »).

la fonction-écran

Dans les structures importantes, il y a un risque d'avoir des échelons intermédiaires qui sédimentent et se croisent au gré des métiers représentés, des responsabilités fonctionnelles et des places hiérarchiques. Ce type d'organisation, outre une extrême complexité, un manque de lisibilité et une lourdeur dans les prises de décision (sans même parler de la difficulté d'introduire un quelconque changement), produit un véritable écran entre équipes et direction, empêchant tout feed-back et toute communication.

Dans des petites structures, le cadre a pu aussi construire un poste-tampon, qui atténue les relations équipe/direction, arasant les conflits qui restent ainsi larvés. Maintenir cette fonction écran lors de

l'élaboration du projet d'établissement risque d'alimenter décalages et malentendus entre direction et équipe.

L'exécutant

Le cadre intermédiaire peut être utilisé comme un simple exécutant de la politique élaborée « en haut », n'ayant rien à en connaître et chargé d'obtenir des équipes la même adhésion. Ainsi cantonné dans la phase de mise en œuvre du projet, il joue alors un unique rôle de gestionnaire du projet (planification, organisation, planning, roulement). C'est par exemple le cas dans des structures hospitalières importantes, où l'efficacité est un critère de management majeur.

Un cadre dont la fonction est réduite ainsi à une simple courroie de transmission ne peut permettre aisément à une équipe de s'approprier ou d'élaborer un projet, ni de mettre en œuvre des actions de changement pour peu qu'elles aillent au-delà de simples questions d'organisation.

le super-homme de terrain

Souvent, le cadre intermédiaire est issu du terrain. Ce sont ses qualités dans l'exercice du métier, sa compétence reconnue par ses pairs, qui l'ont porté à cette nouvelle fonction, que la direction lui a laissé le soin de définir. Faute d'une définition plus large, le cadre a bâti sa fonction comme celle d'un super-éducateur, d'une super-puéricultrice, en faisant l'économie de la dimension d'animateur d'équipe et de porteur de projet.

La spécificité du rôle de cadre n'étant pas connue et assumée, le risque est grand de se retrouver entre le marteau et l'enclume, et dès qu'un conflit apparaît de se trouver pris dans des problématiques de loyauté, de trahison, d'abandon, vis-à-vis de ses collègues. La nécessaire distance que le cadre doit aménager entre son équipe et lui s'avère indispensable dès lors qu'il s'agit de piloter le changement au sein de l'établissement.

2- Une fonction à penser de manière spécifique

Il y a une difficulté, voire une souffrance propre à ces fonctions, qu'on peut renvoyer à différentes hypothèses explicatives :

- une vision historique un peu « caporaliste » de la fonction (symbolisée par exemple par l'usage anachronique du terme « chef »), qui ne correspond pas aux aspirations des personnes concernées ou qui est rejetée par leurs « subordonnés » ;
- des résistances culturelles vis-à-vis du pouvoir et de l'autorité (qui restent des notions problématiques pour certains travailleurs sociaux)
- un déséquilibre entre contributions (les tâches spécifiques du cadre, avec leurs difficultés en tous genres) et les avantages que ça rapporte (financiers et autres).

La situation nous paraît cependant évoluer positivement en imposant l'idée qu'être encadrant constitue un métier spécifique au delà des particularités des secteurs d'intervention et que celui-ci est nécessaire. Et comme tout métier, il peut s'apprendre, faire l'objet de formations, etc. Quatre conditions à cette émergence peuvent être évoquées.

◆ Une zone d'autonomie à définir

Souvent la fonction est largement instrumentalisée par les demandes et attentes de la direction et des équipes.

La gestion du temps des cadres telle que nous avons souvent pu l'observer témoigne de cette emprise : le cadre intermédiaire totalement stressé et qui ne dispose d'aucun temps pour lui totalement pris à gérer les problèmes que lui posent les équipes (dont beaucoup ne devraient pas être traités à son niveau) ou à gérer les commandes de la direction toujours urgentes et impératives.

Une partie de la littérature théorique sur le sujet tend à renforcer le risque d'une vision instrumentalisée. Car les questions y sont posées comme si toute commande hiérarchique était par principe bien pensée, réaliste et souhaitable et que toute résistance de l'équipe de terrain était par nature réactionnaire, débile et à contourner.

A mon avis, ça n'est pas comme ça qu'on pourrait décrire tout ce qui se passe dans la réalité des fonctionnements institutionnels...

Pour que la fonction existe vraiment, il faut au contraire partir du principe que pour exister comme acteur, tout cadre doit pouvoir dégager un espace intermédiaire pour développer des stratégies propres, c'est à dire en l'occurrence :

- pour négocier les attentes de la direction en fonction d'un certain nombre de paramètres...
- pour négocier avec les équipes sur ce qui est discutable et ce qui ne l'est pas et pour mettre en place des stratégies permettant de traiter les multiples formes de résistance (plus ou moins légitimes) mises en place
- pour développer des projets ou actions relevant de son initiative propre et sur lesquels il aura à rendre des comptes (mais aussi à recevoir des félicitations). Par exemple : mise en place du plan de formation, d'un projet d'action nouveau, d'une gestion des conflits, supervision technique du travail.

Bien sur, à certains endroits il existe un vrai travail d'équipe de direction qui permet de faire vivre ces questions et de les négocier en direct. Mais souvent le cadre est très isolé et a un besoin très fort de lieux de travail avec des pairs pour élaborer sa position spécifique.

◆ De l'organisation du travail au management d'équipes et de projet

Il s'agit ainsi de passer d'un rôle de « contremaître » ou d'agent de maîtrise qui organise et contrôle l'exécution des tâches dans une logique un peu taylorienne à l'utilisation d'outils de management d'équipes et de projets d'action. Dans ce cadre, l'accent est particulièrement mis sur la définition et la gestion de projet (d'établissement, de service, d'action) et sur les compétences d'animation d'équipe.

◆ Du contrôle à vue à la formalisation de l'action

L'encadrant n'est plus celui qui surveille l'action qui se déroule sous ses yeux comme c'était le cas dans le modèle classique de l'établissement mais celui qui sait organiser et formaliser le travail d'équipes de plus en plus pluri-professionnelles et qu'il faut souvent encadrer à « distance » par un travail en commun sur le référentiel de l'action. Dans notre étude, nous avons ainsi constaté que les cadres intermédiaires avaient souvent la responsabilité de plusieurs équipes ou actions et souvent sur des lieux différents.

La présence partagée au sein de ces différents lieux transforme fortement le mode d'exercice qui doit être plus incitatif, plus formalisé, d'où l'importance prise par le développement des compétences de formalisation de l'action.

◆ Du professionnel référent au cadre

Cette évolution concerne le positionnement et les modes de légitimation de l'encadrement direct des équipes particulièrement quand il est exercé par un cadre intermédiaire. Il se déplace d'une légitimité essentiellement technique et professionnelle (l'encadrant est d'abord un bon professionnel) à une légitimité institutionnelle. Le cadre « intermédiaire » doit d'abord se positionner comme membre d'une équipe de direction¹. Ce basculement des positionnements est souvent considéré comme un élément essentiel des formations de chef de service qui sont mises en place dans nombre des centres de formation liés au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

¹ Sur cet équilibre délicat : Les cadres intermédiaires : un maillon essentiel dans une dynamique de changement. In COPAS De l'articulation entre projet d'établissement et projet individualisé. Cahiers de Promofaf. N° 8 Avril 1999

3- Les évolutions attendues

Enfin pour ne pas parler que de la tuyauterie interne, il est intéressant de voir rapidement quelques évolutions majeurs auxquelles les cadres doivent pouvoir apporter une contribution significative.

◆ De la « boîte » au monde ouvert

Un des aspects les plus évidents de l'évolution actuelle concerne la conception des structures du secteur social. On passe dans tous les domaines d'une vision un peu fermée ou close de « la boîte » que l'on doit gérer à la vision d'une structure ouverte et en interaction permanente avec son environnement. Cette évolution peut être resituée dans le cadre de politiques territoriales (schémas) s'intéressant plus à la capacité d'un territoire à répondre à un ensemble de besoins qu'à la qualité intrinsèque de chaque structure...

L'encadrant joue un rôle central dans cette évolution. L'encadrant pertinent aujourd'hui n'est pas celui qui tient sa maison en main ou qui la gère en « bon père de famille » mais bien celui qui l'aide à développer des formes de transaction diversifiées et enrichies avec son environnement. Cela peut avoir beaucoup de significations concrètes : ouverture de l'équipe à d'autres discours, actions permettant de mettre du tiers, d'éviter le repli, d'intégrer des données externes, de développer le partenariat, etc

◆ Une légitimité toujours en chantier

La légitimité de l'action des structures est de moins en moins acquise du fait même de leur objet mais bien à construire et consolider en permanence. L'action doit donc être interrogée et évaluée en permanence tant pour l'adapter que :

- pour justifier qu'elle correspond à un certain de normes (contrôle),
- pour convaincre et trouver de nouveaux moyens d'action,
- pour répondre à un questionnement social toujours possible en cas de problème.

L'encadrant pertinent aujourd'hui est celui qui sait mettre l'action en débat au sein de l'équipe et aussi l'expliquer et communiquer tant avec ses autorités de contrôle qu'avec ses partenaires, son environnement mais aussi avec l'opinion publique en cas de difficulté, etc.

◆ Une place des usagers, destinataires de l'action qui augmente

L'évolution constante des politiques publiques depuis des années réaffirme que l'utilisateur des structures sociales dispose de droits, doit pouvoir s'exprimer sur les réponses qui lui sont apportées, etc.

Dans votre domaine, de nombreux chantiers vont dans ce sens que l'on parle de mieux soutenir la parentalité ou de faire évoluer les écrits professionnels pour qu'ils soient communicables dans le cadre d'une procédure contradictoire.

Inutile de dire que personne ne peut vraiment se situer contre ce courant porteur d'une vision généreuse. Mais cette injonction vient souvent se confronter à cet autre courant qui cherche à mieux structurer le travail, définir les zones de compétence, limiter les risques pris ...

Et je ne vais pas vous apprendre à quel point la question de la gestion des risques se pose aujourd'hui avec acuité quand on cherche à être plus attentif aux personnes. C'est très clair dans le cas des personnes âgées en institution ou quand il faut envisager un placement en structure. Mais on le voit aussi fortement dans la gestion des situations d'adolescents quand on cherche à leur proposer autre chose que le choix binaire entre être dehors ou dans l'établissement.

L'encadrement joue et jouera ainsi un rôle central dans la mise en place d'organisations capables de négocier des compromis, d'accepter certains risques, de transformer leur fonctionnement pour mieux répondre aux usagers au lieu de toujours les faire rentrer dans le cadre préétabli de l'organisation.

Sur tous ces points, il me semble que vous avez du pain sur la planche et des chantiers autour desquels échanger sur vos savoir-faire et vos expériences.

4- Sur le rôle possible d'un réseau

Comme je l'ai souvent constaté, les exigences qui pèsent aujourd'hui sur les établissements et sur leurs encadrements sont importantes et les chantiers sont nombreux particulièrement en Ile de France ou les questions de recrutement et de conditions de travail sont particulièrement délicates.

La mise en place d'un réseau me paraît de ce point de vue une initiative très intéressante, notamment parce que nombre de cadres sont très seuls dans leur fonction particulièrement quand la structure est petite et ne dispose pas de structures communes permettant l'échange.

De ce point de vue, pouvoir échanger entre pairs, c'est à dire entre personnes ayant le même type de positionnement au sein des organisations me paraît central.

D'autant que parfois certains peuvent se retrouver dans des situations très difficiles pouvant avoir des conséquences personnelles fortes. Pouvoir être conseillé, soutenu notamment quand on démarre dans la fonction me semble donc très important. Car parfois, il faut pouvoir aider les personnes à réaliser que c'est la situation elle même qui est piégée, au lieu de tout prendre de manière très personnelle. Dans les groupes de formation que nous avons animé il y avait à chaque fois une ou deux personnes à qui la prise de recul permettaient d'échapper à une situation devenue très difficile.

Donc je trouve qu'il y a un enjeu très positif à ce que vous cherchez à mettre en place. Mais j'attire votre attention sur le fait qu'il me paraît souhaitable que votre positionnement s'appuie vraiment sur ce que la place de cadre a de spécifique et veille à ne pas rajouter du cloisonnement identitaire dans un secteur ou il ne manque déjà pas.