



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

**Directeur d'établissement social
et médico-social public
Promotion 2004**

STRATEGIE MANAGERIALE ET CRISE INSTITUTIONNELLE

EXEMPLE DU FOYER DE L'ENFANCE DE PERIGUEUX

Barbara PROFFIT

Remerciements

Pour m'avoir suivie, soutenue et aidée dans cette expérience, je tiens à remercier tout particulièrement :

M. Thierry BOISSINOT, Directeur du Village de l'Enfance, pour m'avoir donné sa confiance tout au long de l'année de stage,

L'ensemble du personnel de l'établissement pour son accueil chaleureux et sa collaboration,

M. LEGROS et M. GILBON, pour ses conseils précieux lors de l'écriture du Mémoire,

Christophe, mes parents et amis pour leur amour et leur soutien tout au long de cette aventure.

Merci à tous,

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION..... | 3 |
| 1 PREMIERE PARTIE : LES FONDEMENTS DE LA STRATEGIE MANAGERIALE AU VDE | 7 |
| 1.1 Présentation de l'établissement et de son lourd passé institutionnel..... | 7 |
| 1.1.1 Les missions et statuts du Village de l'Enfance de Périgueux | 8 |
| A) Missions et statuts | 8 |
| B) Capacité d'accueil et organisation interne | 8 |
| C) Environnement extérieur | 9 |
| 1.1.2 Un établissement traumatisé par une crise grave et profonde..... | 10 |
| A) Du malaise institutionnel à la crise avérée..... | 10 |
| B) Analyse des effets de la crise sur les acteurs de l'institution..... | 13 |
| C) Les différents scénarios possibles en terme de management..... | 15 |
| 1.2 Le choix d'une stratégie inductive en deux étapes : un pari managérial..... | 16 |
| 1.2.1 La méthode inductive au VDE : une stratégie en deux étapes | 17 |
| A) Caractéristiques et enjeux de la méthode inductive appliquée au VDE..... | 17 |
| B) Visualisation de la stratégie managériale au VDE..... | 19 |
| C) Analyse « atouts/contraintes » de ce choix..... | 20 |
| 1.2.2 Des leviers d'action ambitieux pour l'application de cette méthode..... | 22 |
| A) Atouts et contraintes de la Démarche Qualité au VDE..... | 22 |
| B) Les enjeux de l'écriture d'un projet d'établissement..... | 26 |
| 2 DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN APPLICATION DE LA STRATEGIE MANAGERIALE AU VILLAGE DE L'ENFANCE DE PERIGUEUX..... | 29 |
| 2.1 La mise en œuvre d'un processus d'amélioration sur les aspects opérationnels par le biais de la Démarche Qualité..... | 29 |
| 2.1.1 Le management de la démarche qualité au VDE..... | 30 |
| A) Contexte et conditions de mise en oeuvre de la démarche..... | 30 |
| B) Une méthode claire : un mode participatif soutenu par un engagement fort du directeur | 31 |
| 2.1.2 Des impacts opérationnels intéressants mais fragiles | 34 |
| A) Le déploiement de la démarche qualité : exemple des mises en application..... | 34 |
| B) Des résultats intéressants mais fragiles..... | 44 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 2.2 | Le développement d'une dynamique de projet sur des aspects prospectifs avec l'écriture du projet d'établissement..... | 47 |
| 2.2.1 | La nécessité d'un projet d'établissement | 47 |
| A) | Une nécessité stratégique | 47 |
| B) | Un contexte favorable | 48 |
| 2.2.2 | Les enjeux de la phase d'écriture et de validation | 49 |
| A) | Une méthode de réalisation originale | 50 |
| B) | Les écueils..... | 55 |
| 3 | TROISIEME PARTIE : PROPOSITION D'UN PLAN D'ACTION VISANT A PERENNISER L'ENGAGEMENT MANAGERIAL..... | 57 |
| 3.1 | Analyse des résultats de la stratégie managériale | 58 |
| 3.1.1 | Diagnostic de la structure | 58 |
| A) | Elaboration de la grille d'analyse des organisations appliquée au VDE..... | 58 |
| B) | Présentation et contenu de la grille d'analyse stratégique du VDE | 61 |
| 3.1.2 | Analyse du diagnostic | 62 |
| A) | Bilan de la stratégie managériale | 62 |
| B) | Analyse stratégique pour un nouveau pilotage | 64 |
| 3.2 | Proposition d'un plan d'action de pérennisation | 65 |
| 3.2.1 | Des enjeux environnementaux de plus en plus complexes..... | 65 |
| A) | Les évolutions du dispositif de la protection de l'enfance..... | 65 |
| B) | L'évolution des usagers et de leurs besoins..... | 66 |
| 3.2.2 | Une nécessité d'adaptation opérationnelle | 68 |
| A) | Renforcer la stratégie de communication interne et externe pour développer un travail en partenariat | 69 |
| B) | Développer la pratique de l'évaluation et du suivi..... | 71 |
| C) | Conduire l'établissement à une autonomie statutaire | 75 |
| | CONCLUSION | 79 |
| | BIBLIOGRAPHIE | 81 |
| | LISTE DES ANNEXES | I |

Liste des sigles utilisés

| | |
|----------|---|
| ASE : | Aide Sociale à l'Enfance |
| CASF : | Code de l'Action Sociale et de la Famille |
| CEM : | Cellule Enfance Maltraitée |
| CG : | Conseil Général |
| CHSCT : | Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail |
| CM : | Unité du Centre Maternel |
| CNESMS : | Conseil National de l'Evaluation Sociale et Médico-sociale |
| CS : | Commission de Surveillance |
| CTE : | Comité Technique d'Etablissement |
| DDSP : | Direction Départementale de la Solidarité et de la Prévention |
| DGAS : | Direction Générale de l'Action Sociale |
| DGS : | Directeur Général des Services |
| EHPAD : | Etablissement Hébergeant des Personnes Agées Dépendantes |
| ETP : | Equivalent Temps Plein |
| GPEC : | Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences |
| GRH : | Gestion des Ressources Humaines |
| MECS : | Maison d'Enfants à Caractère Sociale |
| PE : | Unité de la Petite Enfance |
| PCG : | Président du Conseil Général |
| RDQ : | Responsable Documentation Qualité |
| VDE : | Village de l'Enfance |

INTRODUCTION

Parmi toutes les missions dévolues à un directeur d'établissement social et médico-social, celle de donner du sens à l'action apparaît tout à fait essentielle. Cela revient à «conduire /*ducere* », au sens premier du terme, à tracer le chemin dans un environnement plus ou moins adapté, parfois particulièrement difficile. Dès lors, la fonction de direction qui vise à concevoir, mettre en œuvre et évaluer une offre de service au bénéfice d'un public doit s'élever nécessairement à une dimension fondamentale de réflexion, d'analyse voire de stratégie. Un directeur d'établissement, parce qu'il est garant de l'évolution de sa structure, doit être en mesure de savoir où il compte la mener, dans quel but et avec quelles contraintes.

En exerçant comme directrice stagiaire au Foyer départemental de l'Enfance de la Dordogne, nommé Village de l'Enfance (VDE), cet aspect prospectif de la fonction de direction ne pouvait m'échapper. En effet, l'établissement a connu une histoire particulièrement douloureuse - et qui reste fort heureusement exceptionnelle – à savoir la suspension et l'incarcération de l'ancien directeur pour détournement de fonds et viols sur mineurs accueillis au Foyer. Nul doute qu'un tel évènement, qui remet en cause la raison d'être de la structure, bouleverse profondément un établissement, ses usagers, son personnel, ses partenaires, et inscrit pour longtemps un climat de malaise, voire de souffrance.

Au Foyer de l'Enfance de Périgueux, cela était d'autant plus vrai que l'incarcération de l'ancien directeur ne fut en fait que le paroxysme d'une crise institutionnelle plus profonde, telle une maladie généralisée qui touche et affaiblit tous les membres vitaux d'un organisme. Accompagnement éducatif parfois défaillant, violences institutionnelles, cloisonnement professionnel, baisse du taux d'activité..., beaucoup de symptômes d'un établissement traumatisé pour avoir été trop longtemps laissé à la dérive.

Dans ce contexte, et même avec les quelques années qui ont passé – les évènements datant des années 90 -, prendre la direction du Village de l'Enfance de Périgueux relevait du défi professionnel pour l'actuel directeur et rendait incontournable la mise œuvre d'une stratégie managériale visant à sortir l'établissement de la crise et à le réinscrire dans une dynamique de projet.

Quant à la fonction de directrice – stagiaire, elle présentait un double intérêt : d'une part, faisant partie intégrante de l'équipe de direction, elle m'a permis de participer pleinement à la mise en œuvre de cette stratégie managériale particulièrement intéressante, par la réalisation de plusieurs missions confiées ; d'autre part, elle m'a

apporté le recul nécessaire pour dresser une analyse approfondie d'une stratégie souvent déployée par le directeur de façon automatique et pour mettre en lumière les atouts et les contraintes qu'elle comporte voire, en dernier lieu, pour formuler un certain nombre de propositions d'amélioration.

L'art du management est de savoir piloter les contraintes, nous dit-on ; dès lors les talents du pilote doivent être à la hauteur des difficultés. Plus les problèmes sont complexes, plus les solutions sont intéressantes. Nul doute qu'à ce titre, le Village de l'Enfance de Périgueux apparaît comme un cas d'école qui mérite une attention toute particulière : quelle stratégie managériale envisager après un tel séisme institutionnel ?

Avant de répondre à cette question, entendons-nous sur les termes utilisés. Les mots « stratégie » et « management » renvoient tous deux à une multitude de concepts et de débats sémantiques dans lesquels je ne souhaite pas m'engager. Ainsi, nous définissons par « stratégie » la démarche selon laquelle un dirigeant effectue des choix essentiels échelonnés dans le temps en fonction d'un contexte donné et d'objectifs à atteindre. Le « management » quant à lui est le métier qui permet de conduire un groupe d'hommes et de femmes ayant à atteindre en commun des objectifs conformes aux finalités de l'organisation d'appartenance. Ainsi tout l'art d'une stratégie managériale pour un directeur est de déterminer des orientations fondamentales dans un contexte donné et d'y conduire le personnel de son établissement.

L'objectif de ce travail de recherche est donc de mettre en valeur les fondements et la mise en œuvre de la stratégie managériale de la direction du VDE, visant à améliorer le service auprès des usagers, après cette crise institutionnelle très grave.

Assurément, l'intérêt de l'analyse ne se limite pas à ce contexte particulier, original par sa gravité. Hélas, nombreux sont les établissements ayant un passé difficile, plus ou moins traumatisant, bouleversant leur organisation et influençant leur gestion. La particularité du Village de l'Enfance de Périgueux n'est donc pas tant son histoire tragique ; c'est bel et bien le défi managérial que représente la stratégie de sortie de crise mise en place par la direction pour rompre avec le passé, à savoir par exemple l'utilisation de la Démarche Qualité comme l'un des leviers majeurs du changement.

Ainsi, dès 2002, malgré les difficultés contextuelles, le VDE s'est lancé dans un processus d'amélioration continue de la qualité au moyen d'une démarche innovante pour le secteur social et médico-social. Plusieurs étapes se sont succédées depuis : une auto évaluation sur la base d'un référentiel construit en interne et adapté à la protection de

l'enfance, la réalisation d'une gestion documentaire qualité, la mise en place du droit des usagers et dernièrement l'écriture du projet d'établissement.

Il ne s'agit pas de décrire successivement les étapes de cette évolution mais plutôt de souligner en quoi ces différentes réalisations constituent un mode de management particulièrement intéressant en matière de conduite du changement, comportant un certain nombre d'atouts mais aussi de contraintes et d'écueils à éviter. Pour cela, il apparaît essentiel de mettre sans cesse en perspective ces aspects managériaux avec les missions de l'établissement, et de replacer au cœur de la réflexion les acteurs du VDE que sont les usagers mais aussi le personnel et les partenaires extérieurs.

En outre, il est essentiel de resituer ces évènements dans le contexte plus général de l'action sociale et médico-sociale, portée à l'heure actuelle par un esprit nouveau en faveur des usagers, tant dans la reconnaissance de leurs droits que dans la qualité du service rendu, en particulier grâce à la loi n° 2002-2 du 02 janvier 2002. Cette loi apparaît aujourd'hui comme un véritable socle à l'action sociale ; elle invite tous les acteurs du secteur à s'interroger sur leur éthique professionnelle et il semble impossible à ce jour pour les directeurs que nous sommes, d'envisager des orientations niant l'esprit de la loi. Au contraire, elle apporte les conditions favorables à la mise en œuvre d'un management au service des usagers.

Dès lors, l'exigence méthodologique de ce travail de recherche repose dans la capacité à prendre du recul sur les évènements, à produire une analyse critique et constructive, et à envisager le VDE, non pas comme un modèle ou un cas d'école, mais comme un support à la réflexion sur la fonction de direction en matière de stratégie managériale.

Pour cela, et pour répondre à la question initiale de savoir comment piloter une stratégie managériale en foyer de l'enfance après une crise institutionnelle très grave, j'envisage une analyse en trois temps :

En premier lieu, il s'agira, au-delà de la présentation de l'établissement, de la crise et de ses effets, de mettre en lumière les raisons qui justifient les orientations stratégiques choisies par la direction du VDE en fonction du contexte donné. (I)

Ensuite, l'analyse portera sur la mise en œuvre de cette stratégie comportant l'ancrage de la Démarche Qualité et la phase d'écriture du projet d'établissement, en soulignant plus particulièrement les actions que j'ai réalisées pour contribuer à cette mise en oeuvre. (II)

Enfin, une évaluation des opérations menées par le biais d'un diagnostic de l'établissement me permettra de dégager des propositions visant à pérenniser l'engagement managérial de la direction par un plan d'actions. (III)

Ainsi, l'analyse, qui englobe le pilotage de l'établissement depuis l'arrivée de l'actuel directeur, portera essentiellement sur les années 2003/2004, période charnière pour l'institution au cours de laquelle un certain nombre d'actions ont été menées visant à inscrire l'établissement dans sa nouvelle orientation stratégique. C'est également au cours de cette période qu'en tant que directrice-stagiaire au VDE, j'ai pu participer pleinement à la stratégie managériale de l'établissement et appréhender ainsi la fonction de direction dans ces aspects les plus primordiaux.

1 PREMIERE PARTIE : LES FONDEMENTS DE LA STRATEGIE MANAGERIALE AU VDE

Le principe même d'une stratégie, qui vise à déterminer des orientations pour une organisation, repose sur des choix effectués à un moment donné dans un contexte précis. Toute stratégie a donc des fondements qui méritent d'être mis en lumière afin d'en comprendre tout le sens. De même, il est souvent dit que diriger, c'est choisir, or tout choix comporte des avantages et des inconvénients qui auront des conséquences par la suite.

Il s'avère donc essentiel de présenter en premier lieu le contexte dans lequel la direction du Village de l'Enfance a fixé ses orientations stratégiques afin de comprendre les choix qui ont été faits. D'autre part, le maniement de certains concepts rend parfois nécessaire un détour par la théorie du management de façon à apporter un éclairage sur une réalité souvent complexe.

1.1 Présentation de l'établissement et de son lourd passé institutionnel

Toute structure est nécessairement influencée par son histoire. Pour autant, il ne s'agit pas de s'attarder sur les événements du passé ni de décrire, à la façon d'un biographe, les tumultueuses péripéties de cet établissement qui l'ont déjà suffisamment affecté. Il est question pour moi de fournir au lecteur les informations nécessaires à la compréhension de notre argumentation, tant sur des aspects organisationnels (moyens, statut, mission de l'établissement) que sur des aspects contextuels (environnement, diagnostic interne).

Dès lors je traiterai tout d'abord de données informatives sur la structure pour ensuite aborder la question délicate du traumatisme institutionnel et des stigmates de la crise sur l'établissement et ses principaux acteurs.

1.1.1 Les missions et statuts du Village de l'Enfance de Périgueux

A) Missions et statuts

Le Village de l'Enfance de Périgueux est la structure d'accueil d'urgence du département de la Dordogne en matière de protection des mineurs et des mères ou futures mères. Il possède les missions habituelles d'un foyer départemental de l'enfance en vertu des dispositions du Code de l'Action Sociale et des Familles¹.

Le VDE est un établissement public non autonome fonctionnant en régie départementale en tant que budget annexe du Conseil Général de la Dordogne. Pour l'année 2003, l'établissement bénéficiait d'une section de fonctionnement de 2 673 445 € et d'une section d'investissement de 64 032 €.

Le personnel relève du Titre IV de la Fonction Publique Hospitalière. Le tableau des effectifs au titre de l'année 2003 s'élève à 60 Equivalent Temps Plein composé pour partie de travailleurs sociaux (éducateurs spécialisés, moniteurs éducateurs...), de personnel paramédical (infirmière, puéricultrice, auxiliaire de puériculture), de personnel des services généraux et administratifs (agents divers) et de cadres (directeur, cadre socio-éducatif, psychologue...)².

Le Directeur est nommé par le Ministre de la Santé sur avis du Président du Conseil Général. Il bénéficie d'une délégation de signature du PCG pour assurer la gestion de l'établissement à l'exception du pouvoir de nomination des personnels.

L'établissement est administré par une Commission de Surveillance, un Comité Technique d'Etablissement et un Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail dont les compétences varient selon leur domaine respectif.

B) Capacité d'accueil et organisation interne

Comme dans tous les foyers de l'enfance, les résidents sont accueillis au VDE en vertu des dispositions de l'article L222-5 du CASF. Cela concerne :

- les mineurs qui ne peuvent provisoirement être maintenus dans leur milieu de vie habituelle,

¹ Article L221-2 du CASF : «Le département organise, sur une base territoriale, les moyens nécessaires à l'accueil, l'hébergement des enfants confiés aux services de l'ASE. Ces moyens comportent notamment des possibilités d'accueil d'urgence. Le service doit en outre disposer de structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants. »

² Organigramme du VDE en annexe n° 9, p. XII (paysage)

- les mineurs confiés en vertu de l'article 375-3 du code civil et de l'article 15 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante,
- les pupilles de l'état,
- les femmes enceintes ou mères isolées qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique.

C'est le service de l'ASE qui, agissant par délégation du PCG, propose les entrées au VDE mais le directeur reste responsable des entrées. L'origine des placements concerne autant l'enfance en risque (carences affectives, trouble du comportement...) que l'enfance maltraitée (maltraitements physiques, psychologiques, sexuelles...).

La capacité d'accueil du VDE en 2004 est de 56 places réparties sur cinq unités :

- unité pouponnière (0 à 3 ans) de 10 places,
- unité petite enfance (4 à 12 ans) de 15 places,
- unité des adolescents (13 à 18 ans) de 7 places,
- unité du centre maternel (femmes enceintes ou mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans) de 21 places,
- pôles des Familles d'Accueil Relais de 3 places.

L'accueil des résidents s'effectue sur des pavillons en fonction de chaque unité, chez les assistantes maternelles de l'établissement ou en appartement pour 6 places du centre maternel.

La mission éducative de l'établissement est d'assurer l'accueil 24h/24 et 365 jours par an des résidents, d'observer leur situation et celle de leur environnement et de proposer une orientation la plus adaptée possible. Au cours de l'année 2003, le VDE a accueilli 138 résidents, pour 14 437 journées réalisées et pour une durée moyenne de séjour de 105 jours, soit trois mois et demi environ.

C) Environnement extérieur

En tant que foyer départemental de l'enfance, le VDE joue un rôle important en matière d'Aide Sociale à l'Enfance en Dordogne. Il se situe au cœur d'un dispositif complexe composé de différents acteurs et de multiples structures avec une organisation assez classique, similaire à de nombreux autres départements.

En effet, le Conseil Général de la Dordogne dispose d'une Direction Départementale de la Solidarité et de la Prévention (DDSP) en charge de toute l'action sociale départementale au sein de laquelle se situe le «Pôle Enfance et Famille » en charge de l'ASE. Un Inspecteur responsable de l'ASE est en charge de ce pôle ; il est

accompagné de deux autres inspecteurs ASE pour assurer les missions de l'assistance éducative sur le département ainsi que d'un staff éducatif pour le suivi des situations.

Le département de la Dordogne dispose en outre d'un schéma départemental de l'Enfance depuis 2001, écrit conjointement par le Conseil Général et la Direction départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

De façon assez habituelle, l'offre d'accueil en matière de protection de l'enfance se répartit entre d'une part le placement familial chez des assistantes maternelles agréées (environ 500 places en famille d'accueil), d'autre part une prise en charge en établissement (11 MECS habilitées pour 600 places environ). Le département de la Dordogne, qui est un département essentiellement rural et peu peuplé (388 293 habitants en 1999) apparaît donc relativement bien doté en matière de capacité d'accueil ; cela s'explique par le fait que la Dordogne a toujours été une terre d'accueil pour les grandes agglomérations et les régions du Nord de la France.

Outre ces données objectives, il convient de souligner que les relations entre le VDE et le Conseil Général sont loin d'être neutres. Plusieurs raisons peuvent être rapidement abordées : d'une part, l'établissement ne bénéficie pas de la personnalité juridique et n'est donc pas autonome dans sa gestion, ce qui crée comme dans tous les départements similaires, certaines tensions. D'autre part, le positionnement du Conseil Général pendant la crise était extrêmement délicat ce qui n'a pas apaisé les relations et résolu les difficultés. J'approfondirai cet aspect de la question en supra car elle est essentielle pour comprendre les enjeux stratégiques de l'établissement à l'heure actuelle.

1.1.2 Un établissement traumatisé par une crise grave et profonde

Après avoir vu un certain nombre d'informations d'ordre général – et somme toute assez classique pour un foyer de l'enfance – il convient d'aborder l'histoire du VDE nettement plus atypique et plus complexe. Ce retour sur les quinze dernières années de l'établissement semble incontournable pour comprendre les conditions d'arrivée de l'actuel directeur et surtout pour évaluer le contexte dans lequel a été mise en œuvre sa stratégie managériale.

A) Du malaise institutionnel à la crise avérée.

Le VDE a vécu une histoire particulièrement difficile et il est toujours délicat de décrire de tels événements, qui restent encore aujourd'hui très douloureux pour certaines personnes. Dès lors, c'est avec prudence et objectivité qu'il convient d'aborder les propos qui vont suivre. Il n'est pas question d'entrer dans le détail des faits mais seulement

d'effectuer un balayage chronologique de la crise et d'identifier les séquelles qu'un tel séisme a pu laisser sur les principaux acteurs concernés : les usagers avant tout, mais aussi les membres du personnel et les partenaires extérieurs.

Deux sources d'information ont été particulièrement précieuses : d'une part le témoignage de certaines personnes internes et externes à l'établissement ayant vécu les évènements³, d'autre part des articles de presse de l'époque relatant les faits.

a) *Description chronologique des faits :*

Le directeur mis en cause a pris son poste au Foyer de l'enfance de Périgueux en 1992 . En 1995, le Conseil Général décide d'effectuer un audit de l'établissement sur des questions éducatives pour « *manque flagrant d'organisation interne*⁴ ». L'audit est effectué par le chef de service de l'ASE et le médecin-chef de la CEM. Dans la même année, la Chambre Régionale des Comptes procède elle aussi à un audit sur les questions budgétaires et financières.

A partir de là, les évènements s'accélèrent : en novembre 1995, le Conseil Général retire la délégation de signature au Directeur, qui reste toutefois détenteur du poste. Il demeure donc à son domicile, payé par l'établissement. Pendant ce temps, un attaché du Conseil Général assure l'intérim de direction au Foyer.

En janvier 1996, l'établissement intègre de nouveaux locaux et est dénommé « Village de l'Enfance » en gage de rupture avec le passé.

Le 28 mars 1996, le directeur est mis en examen et placé sous détention provisoire pour « viols sur mineurs de moins de quinze ans par personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions », suite à des révélations d'un ancien résident du Foyer. De nombreux membres du personnel sont entendus dans le cadre des enquêtes judiciaires. Le 25 mai 1998, l'ancien directeur est condamné par la Cour d'assise du Tribunal de Périgueux à 20 ans de réclusion criminelle.

Dans un tel contexte, le Conseil Général rencontre des difficultés à recruter un directeur pour reprendre le poste. En 1998, l'intérim de direction est assuré par le directeur du Centre Hospitalier de Périgueux. Puis, le poste est occupé pendant quelques mois par une directrice d'établissement social qui quitte le VDE en juillet 1999 mais assure l'intérim de direction jusqu'à l'arrivée de l'actuel directeur le 1^{er} janvier 2001.

³ Une vingtaine d'entretiens avec des membres du personnel et des personnes externes (Inspecteurs ASE, Juge des enfants, directeur d'une MECS, Directeur adjoint de la DDSP...) ont été effectués au cours du stage avec une méthode semi-directive visant à orienter le sens de la discussion tout en laissant aux interlocuteurs leur liberté de parole. Cf. détails de la méthodologie en annexe n°2, pIII.

⁴ Les passages écrits en italiques sont des citations extraites des témoignages des personnes rencontrées.

Pendant cette période, l'instabilité touche également le poste de Cadre socio-éducatif sur lequel se succèdent sur de courtes périodes plusieurs cadres dont trois du Conseil Général.

b) *Analyse de la dérive institutionnelle :*

Au-delà des faits en eux-mêmes - qui ne présentent pas pour nous un grand intérêt – c'est le constat d'un établissement à la dérive dans plusieurs domaines qui apparaît. Dès lors, nul doute que l'incarcération du directeur n'est que le paroxysme d'une crise plus grave et plus profonde. Analyser le passé du VDE exige donc de dépasser l'événementiel pour considérer les divers dysfonctionnements qui ont conduit l'établissement à une telle dégradation. Ainsi, en filant la métaphore bien à propos de la « maladie institutionnelle », nous verrons en quoi le VDE était bel et bien un « établissement malade », c'est-à-dire « une organisation souffrant d'une altération qui a pour objet de fausser son sens, sa destination ou sa valeur et d'où résulte un préjudice ».

Trois aspects principaux me semblent avoir contribué à cette crise institutionnelle au cours des quinze dernières années :

En premier lieu, sans parler des faits pour lesquels il a été condamné par la justice, le mode de management de l'ancien directeur semble à l'origine de bon nombre de dysfonctionnements. Il n'est pas question de reprendre et d'analyser un à un les résultats des audits, mais plutôt de souligner qu'avant même les événements de 1996, le malaise touchait déjà tous les « membres vitaux » de la structure : aspects éducatifs, budgétaires, organisationnels... Ainsi, mes interlocuteurs ont pu citer de nombreux exemples des dysfonctionnements laissant apparaître un établissement à la dérive : « *personnel en souffrance ayant très peu de contact avec le directeur* », « *quota d'heures supplémentaires atteignant les 700h pour certains* », « *inexistence d'écrit institutionnel* », « *gestion des ressources humaines aléatoire* » pour ne pas dire favoritisme, etc.

Ensuite, la mise en examen et l'incarcération du directeur ont bien entendu représenté un choc émotionnel pour tous : le personnel sous le coup de « *l'effarement et de la sidération* », les usagers et leurs familles, informés par la presse locale relayant abondamment les événements, les partenaires extérieurs : Conseil Général, Juge des Enfants, MECS du département... Nul doute que le terme de crise institutionnelle est employé à bon escient, si l'on en croit la définition suivante : « moment d'une maladie caractérisée par un changement subit et généralement décisif en bien ou en mal ».

Enfin, dans les mois et les années qui ont suivi, malgré l'énergie de certaines personnes, la dérive n'a pu être enrayée et cela pour plusieurs raisons : dans l'immédiat, le système de gestion de crise et d'accompagnement psychologique du personnel n'a pas été suffisant, et par la suite, les intérimats de direction répétés n'ont pu permettre de réhabiliter la structure et l'image de son directeur. L'absence de pilotage du VDE pendant plusieurs années a eu des conséquences tant dans sa mission éducative et dans sa structure organisationnelle que dans son positionnement dans le dispositif départemental.

B) Analyse des effets de la crise sur les acteurs de l'institution

Au vu de ce constat, les origines de la crise sont facilement identifiables et ne laissent présager aucun doute sur les difficultés rencontrées par le VDE au cours de ces années sombres. Reste à présent à analyser quelles en ont été les séquelles et à évaluer dans quelle mesure les principaux acteurs ont gardé des stigmates de cette crise au point d'en faire un « établissement traumatisé ». Ainsi, après avoir évoqué les causes de la crise, il convient à présent d'en étudier les conséquences.

a) *Un personnel traumatisé*

De tels événements au sein d'une organisation ne peuvent épargner les membres du personnel, en première ligne, face à toutes les étapes de la crise : les agents du VDE ont souffert pendant des années des dysfonctionnements internes de l'établissement et ils ont mal vécu l'audit effectué par les partenaires de l'ASE, avec un ressenti d'abandon, parfois de trahison. Bien entendu, tous ont été ébranlés par le choc émotionnel de la mise en examen et de l'incarcération du directeur mais aussi par les regards extérieurs souvent soupçonneux, toujours critiques. Aucun doute sur le fait que ces événements ont provoqué un réel traumatisme professionnel chez la plupart d'entre eux allant même jusqu'à de la souffrance personnelle. Beaucoup m'ont dit avoir été atteints dans leur éthique professionnelle et dans leur conscience du fait d'un immense sentiment de culpabilité face aux agissements du directeur. On ne peut nier qu'un tel séisme institutionnel ait des conséquences immédiates en terme de gestion des ressources humaines : cela se traduit directement par un manque de confiance dans la direction en particulier, et dans tout le système institutionnel en général. Cela se traduit également par des difficultés à communiquer, à échanger, à travailler ensemble.

Ainsi, la seule identité commune aux professionnels du VDE était celle de son histoire tragique. Les années de dérives institutionnelles ont conduit les membres du personnel à fonctionner sur le mode de la survie, c'est-à-dire à « subsister après un choc susceptible d'entraîner la mort ». Le traumatisme était tel qu'un de mes interlocuteurs a

décrit les choses ainsi : « *le VDE donnait l'impression que le temps s'était arrêté depuis de nombreuses années, le personnel faisait comme il pouvait, dans un souci de survie* ».

Une telle situation a bien entendu des conséquences en terme d'organisation et de comportement des individus. Ainsi, les rapports de force étaient empreints de beaucoup de violence avec l'existence de « clans », de leaderships très affirmés et d'une culture du préjugé très forte. Les relations professionnelles étaient, semble-t-il, parasitées d'histoires personnelles et les conflits internes récurrents au point d'y voir davantage un mode de fonctionnement familial que professionnel.

Parallèlement à ce malaise des professionnels, c'est la fonction de direction en elle-même qui a perdu à leurs yeux toute crédibilité. Le directeur censé représenter la référence à la loi, porteur du sens et de l'éthique est tombé au plus bas de leur estime. Après le choc des événements, le climat social du VDE s'est donc teinté d'une très forte désillusion, avec un personnel sur la défensive, méfiant vis-à-vis de tout nouveau projet, éprouvant d'énormes difficultés à retrouver confiance, préférant un fonctionnement opaque en autogestion à tout signe d'ouverture et de transparence.

b) Un accompagnement éducatif défaillant

Nul doute qu'il était alors difficile – voire impossible - pour le VDE d'offrir un accueil de qualité dans un tel contexte. Dès lors, c'est dans ses missions au service des usagers que l'établissement est atteint car les dysfonctionnements organisationnels ont forcément des répercussions directes sur la prise en charge des résidents et de leurs familles. Ainsi, il existait au VDE des carences dans le suivi des usagers, nous permettant aujourd'hui de supposer que l'accompagnement éducatif était parfois défaillant. L'exemple le plus significatif est celui du manque d'individualisation des prises en charge qui dénature la mission d'accueil et d'observation en un rôle d'hébergement et d'occupationnel, le tout renforcé par un manque de formation des professionnels et par une hétérogénéité des pratiques très marquée.

Attention, il n'est pas question d'évaluer la qualité du personnel, encore moins de porter un jugement sur quiconque. Il s'agit simplement de rappeler que dans toute crise institutionnelle, les usagers sont aussi en première ligne et qu'ils supportent, comme tous les acteurs de la structure, les séquelles des défauts d'organisation. Grand oublié des théories du management en temps de crise, l'utilisateur doit pourtant rester aux yeux de tous – et avant tout des directeurs que nous sommes - la raison primordiale du rétablissement d'une institution.

c) *Un regard de l'environnement négatif*

Une autre conséquence majeure de la crise est sans aucun doute la dégradation progressive du positionnement de l'établissement au sein du dispositif départemental. Les évènements de 1996, très médiatisés, ont jeté le discrédit sur le VDE et malgré quelques articles de journaux essayant de réduire les confusions -« *C'est le procès de J.C. et non celui des éducateurs et de l'institution*⁵ »- , l'établissement a perdu toute la confiance et la reconnaissance des partenaires extérieurs, au point d'être considéré comme le mauvais objet du département. La défiance était telle que les Juges pour enfants hésitaient à orienter les situations vers le VDE avec pour effet de faire baisser considérablement le taux d'activité de l'établissement. Inutile de multiplier les exemples, nous savons tous à quel point les histoires de mœurs sont destructrices pour une institution quelle qu'elle soit, en terme d'image, de confiance, d'identité⁶.

En outre, l'absence de pilotage, laissant la structure à la dérive pendant des années, a empêché le VDE de trouver un positionnement clair et lisible en particulier en ce qui concerne les relations complexes avec les services de l'ASE. Le rôle et la place de chacun au sein du dispositif n'étaient absolument pas identifiés et étaient par contre susceptibles d'évoluer au gré du contexte et des rapports de force, conduisant , d'une part, à une perte de crédibilité de l'établissement, et d'autre part, à une relative inefficacité du système.

Ainsi, pour résumer, nous pourrions dire que la crise qu'a vécu le VDE a été traumatisante pour l'institution car elle a été suffisamment longue et profonde pour la priver de son identité, tant en terme d'image que de mission. En quelque sorte, cela revient à lui retirer peu à peu sa raison d'être, il a d'ailleurs été question de fermeture à un moment donné...

C) Les différents scénarios possibles en terme de management

Voilà donc un aperçu rapide mais néanmoins assez démonstratif du contexte dans lequel la nouvelle direction du VDE a pris ses fonctions en 2001. Le décor était planté, restait à élaborer un scénario. Nul doute, au vu des éléments évoqués précédemment, que la tâche était loin d'être simple. Si l'objectif était clair - réinscrire l'établissement dans sa mission d'accueil et améliorer la prise en charge des résidents – le chemin pour y

⁵ Sud Ouest Edition Dordogne du 27 mai 1998 article de P. Pierri « *Un silence sans écho* ».

⁶ A titre d'exemple, le journal local « La Dordogne Libre » publie en une le 26 mai 1998 un article intitulé « Le foyer du pédophile ».

parvenir était nettement plus complexe : il fallait pour cela réhabiliter la fonction de direction, retrouver la confiance du personnel, valoriser l'image de l'établissement, faire évoluer les pratiques, réinscrire une dynamique de projet...

Ainsi, c'est une véritable stratégie de conduite du changement que le nouveau directeur devait mettre en œuvre. Il y a pour cela divers moyens de procéder. Sans entrer dans les détails des théories conceptuelles, rappelons qu'il existe en terme de management divers modes opératoires permettant d'adapter son positionnement au contexte donné. Il est possible d'envisager par exemple, face à une situation de crise, un type de management très directif visant à marquer un pilotage fort et déterminé ou au contraire, de choisir un management très participatif afin de rétablir le lien avec les équipes.⁷

En terme de stratégie, la logique est la même : plusieurs scénarios s'offrent à un directeur. Le management stratégique est d'ailleurs un concept théorique très développé dans le monde de l'entreprise où plusieurs courants se côtoient défendant chacun des positions et une méthodologie bien précises. Il n'est pas question de se lancer dans une grille d'analyse des courants de la pensée stratégique au risque de se perdre dans une jungle théorique et conceptuelle⁸. Il est par contre intéressant de souligner qu'en terme de conduite du changement, un directeur dispose de diverses solutions et donc qu'il devra nécessairement effectuer un choix c'est-à-dire «prendre une décision en faveur d'une orientation parmi plusieurs propositions ou possibilités ».

Ainsi, au VDE, le directeur a dû déterminer d'une part une stratégie, d'autre part des outils pour la mettre en œuvre. C'est l'analyse de ce processus de décision - qui constitue le fondement de la stratégie managériale du directeur – qu'il convient à présent d'analyser.

1.2 Le choix d'une stratégie inductive en deux étapes : un pari managérial.

Tout processus de décision visant à déterminer une orientation stratégique pour une organisation est composé de trois temps forts : d'une part le diagnostic du contexte – ce que nous venons d'effectuer – d'autre part le choix d'une méthode, et enfin la sélection des outils pour la mettre en œuvre. Au VDE, pour piloter une conduite du changement et

⁷ Cf. les différents types de management In L. CRUCHANT, *La Qualité, Que sais-je ?*, PUF, 2000.

⁸ Il est fort à propos de parler de « jungle », si l'on en croit le titre de l'ouvrage de H. MINTZBERG, *Safari en pays stratégiques*, Ed. Village Mondial, 1999 !

réinscrire l'établissement dans une dynamique de projet, c'est une méthode de type inductif qui a été choisie avec deux principaux leviers d'action : la mise en œuvre de la démarche qualité et l'écriture du projet d'établissement.

Cette méthode et ces outils, comme tous les autres, comportent des avantages et des inconvénients de deux ordres : les uns sont intrinsèques, et peuvent être analysés à partir des théories du management, les autres sont directement liés au contexte institutionnel. Ainsi, diverses exigences s'imposent à cette étape de l'analyse :

- ❶ expliquer le contenu de la méthode inductive et de ses leviers d'action,
- ❷ mettre en valeur les raisons pour lesquelles cette stratégie a été choisie
- ❸ souligner les atouts et contraintes qu'elle comporte dans le contexte donné du VDE.

1.2.1 La méthode inductive au VDE : une stratégie en deux étapes

A) Caractéristiques et enjeux de la méthode inductive appliquée au VDE

La théorie du management nous apprend qu'il existe deux principales méthodes d'action stratégique : l'une déductive, l'autre, à l'inverse, inductive.

La méthode inductive s'inspire du modèle d'organisation anglo-saxon qui consiste à analyser le problème de départ et ses effets directs et indirects, puis à mettre en œuvre un processus d'amélioration en fonction des moyens à disposition, pour finir par déterminer une orientation générale et globale à plus long terme. A l'inverse, la méthode déductive consiste à construire préalablement des objectifs à atteindre en fonction d'une politique donnée, ensuite à rechercher des moyens et à mettre en œuvre des actions, à analyser les effets et à mesurer l'écart entre objectifs souhaités et niveau de réalisation atteint.

Ne nous méprenons pas, comme dans toute analyse théorique, la réalité est beaucoup complexe et il est rare de trouver une stratégie intégralement mise en œuvre dans l'une des deux logiques. En effet, l'art du manager est aussi d'adapter la théorie aux contraintes du terrain ; ainsi même si l'orientation générale d'une stratégie est plutôt d'inspiration inductive, elle peut très bien comporter dans son application des actions de type déductif. Il n'empêche que cette approche me semble intéressante car elle présente deux logiques aux modes de pensée – et donc d'action - différents. Par exemple, l'une d'entre elles, la méthode inductive, est très nettement marquée par une culture de l'amélioration continue des organisations et c'est en cela qu'elle correspond tout à fait aux orientations stratégiques du VDE.

En effet, la méthode choisie par la direction du VDE est très clairement d'inspiration inductive en ce sens qu'elle vise à sortir de la crise par un processus progressif d'amélioration. L'idée est de pouvoir réinscrire progressivement l'établissement dans une dynamique générale du changement en agissant d'abord sur plusieurs domaines opérationnels précis et limités mais primordiaux. Cela permet de créer, à partir de ces cas particuliers, une dynamique institutionnelle par « induction⁹ ».

Nous voyons donc se dessiner deux étapes fondamentales dans la stratégie managériale du VDE : une première, avec des applications particulières, et ensuite une deuxième qui agit sur des orientations générales.

Ainsi, au cours de la première étape, il s'agit « d'exploiter le potentiel de l'établissement en agissant sur le présent » et ce, dans des domaines bien spécifiques (exemples : la phase d'accueil, les cahiers de consignes, les rapports éducatifs, le travail avec les familles...). Cela revient à lancer un processus d'amélioration en misant sur les aspects opérationnels, c'est-à-dire tout ce qui concerne au quotidien les professionnels de l'établissement dans leurs pratiques. Le levier d'action choisi au VDE pour mettre en œuvre cette première étape de la stratégie est la mise en œuvre d'une Démarche Qualité.

La deuxième étape de la stratégie managériale consiste à « créer le potentiel pour demain » c'est-à-dire à ancrer la dynamique opérationnelle et à évoluer vers une vision prospective, dans l'objectif d'assurer l'avenir de l'établissement tant dans ses missions (capacité à répondre et à s'adapter aux besoins des usagers) que dans son positionnement sur le « marché », c'est-à-dire au sein du dispositif départemental d'aide sociale à l'enfance. Pour cela, la direction du VDE a choisi comme outil l'écriture et la validation du projet d'établissement 2004-2008.

Pour résumer, nous pouvons dire que la stratégie mise en œuvre au VDE est de type inductif car le lancement de la Démarche qualité précède l'écriture du projet d'établissement. Cela est le résultat d'un choix affirmé de la direction d'agir d'abord sur de l'opérationnel avant de se lancer dans des enjeux prospectifs.

Le tableau suivant permet de visualiser de façon synthétique la stratégie managériale du VDE en mettant en valeur la logique inductive du processus grâce à une mise en perspective avec l'approche théorique.

⁹ Opération qui consiste à remonter des faits à la règles, des cas donnés, le plus souvent spéciaux et singuliers, à une proposition plus générale.

B) Visualisation de la stratégie managériale au VDE

| Méthode INDUCTIVE : Présentation Théorique¹⁰ | | | |
|---|-----------------------------|---------------------|-------------|
| ① | ② | ③ | ④ |
| Crise ⇒ | Effets directs et indirects | ⇒ Actions et Moyens | ⇒ Objectifs |
| Méthode INDUCTIVE au VDE: application en deux étapes | | | |
| ① Crise | | | |
| <p><u>Trois aspects majeurs de la crise :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dysfonctionnements institutionnels • Condamnation du directeur au Pénal • Absence de pilotage de l'établissement | | | |
| ② Effets directs et indirects | | | |
| <p><u>Etablissement « traumatisé » :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Personnel en souffrance • Fonction de direction décrédibilisée • Défaillance dans l'accompagnement éducatif • Image extérieure négative | | | |
| ③ Actions et Moyens | | | |
| <p><u>Action :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un processus d'amélioration. <p><u>Moyens :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • sur les aspects opérationnels : Démarche Qualité (1^{er} étape) = applications particulières • sur les aspects prospectifs : Projet d'établissement (2^{ième} étape) = dynamique générale | | | |
| ④ Objectifs | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Exploiter le potentiel en agissant sur le présent puis créer le potentiel pour demain. • Instaurer une dynamique de projet pour rendre un service de qualité et répondre au mieux aux besoins des usagers. | | | |

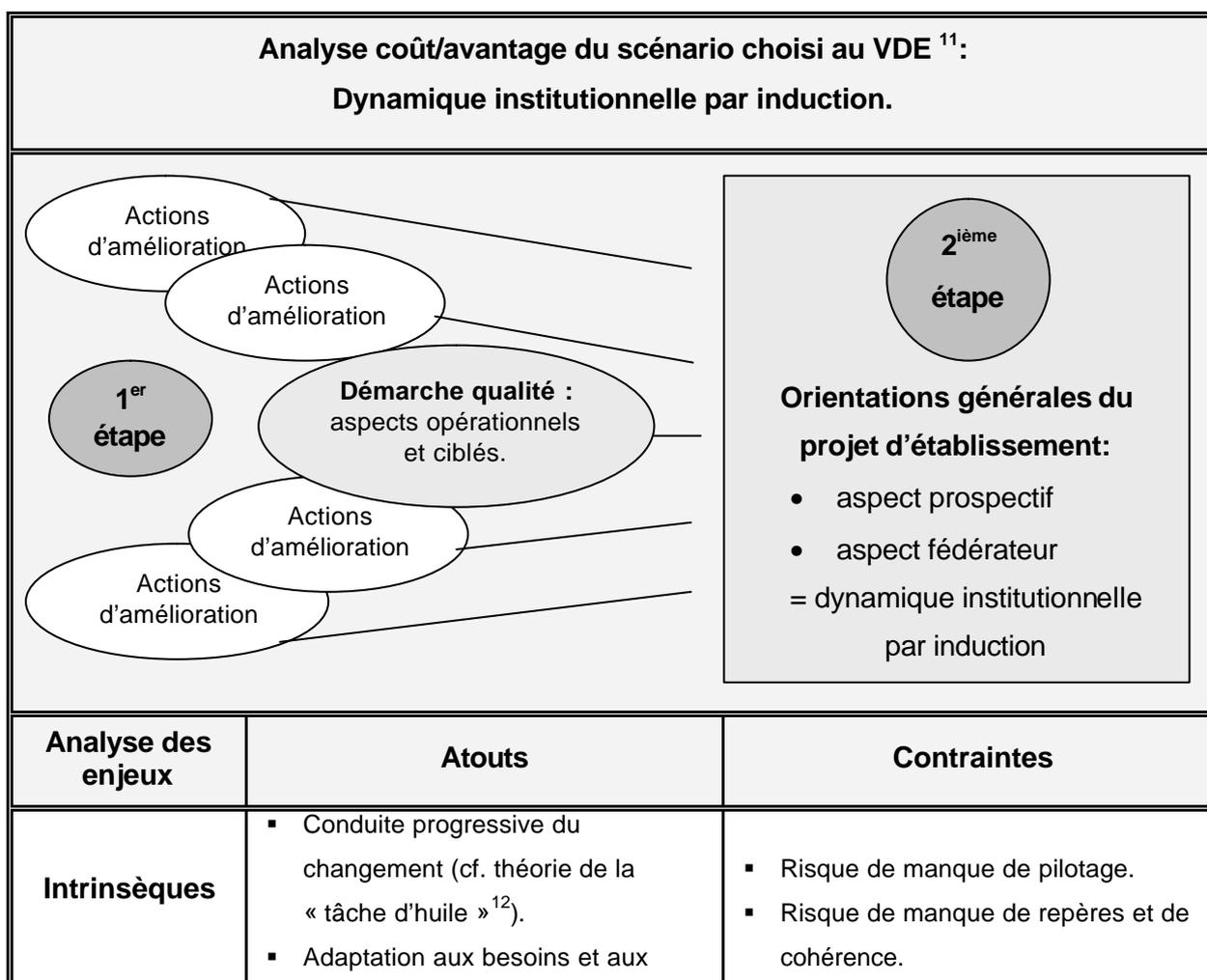
¹⁰ In Roland GARNIER, *Cours de management*, DESS Management des entreprises et organisations de Service Public, IEP de Bordeaux, 2004.

C) Analyse « atouts/contraintes » de ce choix

Une fois présenté et expliqué, ce choix stratégique mérite d'être analysé en terme de « coût/avantage » dans le contexte donné du VDE.

En effet, la direction aurait très bien pu envisager une autre méthode, de type déductif par exemple, en se lançant dans l'écriture du projet d'établissement dès son arrivée, en y inscrivant comme objectif la démarche qualité et en la mettant en œuvre par la suite en tant qu'application du projet initial. Nous aurions eu là une stratégie logique et cohérente mais exactement contraire au scénario de type inductif qui a été choisi par le directeur.

Le tableau suivant qui analyse les enjeux en terme d'atouts et de contraintes de la méthode inductive nous permet de comprendre le choix qui a été fait.



¹¹ Une analyse similaire de la méthode de type déductif a été réalisée à titre de comparaison et est située en annexe n° 1, p. II.

¹² La théorie de la conduite du changement par tâche d'huile explique que plusieurs actions minoritaires peuvent finir par se rejoindre pour créer une dynamique homogène qui se répand automatiquement à l'ensemble de l'organisation telle une tâche d'huile.

| | | |
|-----------------------------------|--|---|
| Intrinsèques (suite) | difficultés du terrain. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Processus progressif d'amélioration des actions opérationnelles. ▪ Dispositifs ne nécessitant pas de moyens supplémentaires pour se mettre en oeuvre | |
| Analyse des enjeux (suite) | Atouts | Contraintes |
| Contextuel | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Faire face à la désillusion du personnel en apportant des actions concrètes d'amélioration. ▪ Prendre le temps de retrouver la confiance. ▪ Agir rapidement pour améliorer la prise en charge des usagers. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions ponctuelles et dispersées peu fédératrices. ▪ Difficulté dans le choix des leviers d'action. |

Ainsi, au vue de cette analyse, le choix de l'inductif a naturellement été adopté par la direction car il représente plus d'avantages que d'inconvénients. Les séquelles de la crise institutionnelle étaient nombreuses, parmi elles, la difficulté du personnel à croire en l'avenir et à s'approprier un projet, surtout émanant du directeur. Dès lors, il paraissait beaucoup plus intéressant en terme stratégique de mettre d'abord en place des actions d'amélioration élémentaires, ciblées, à court terme et aux résultats facilement identifiables, plutôt que de se lancer dans l'écriture d'un grand projet, laissant davantage de place aux belles paroles qu'à l'action. Le projet d'établissement avec ses atouts indéniables d'éléments fédérateurs et prospectifs n'arrivera qu'ensuite, une fois la confiance rétablie, le sens du travail retrouvé et l'accueil des résidents amélioré.

Toutefois, face à ces atouts, l'analyse souligne une contrainte de taille qu'il faut prendre en considération, au risque de faire échouer la mise en œuvre de la stratégie managériale dans la pratique. Cette contrainte concerne les leviers d'action choisis pour mettre en application la méthode retenue, à savoir : la démarche qualité et l'écriture du projet d'établissement.

Il convient donc à présent de passer au troisième temps fort du processus de décision stratégique concernant le choix et l'analyse des leviers d'action, toujours dans la même logique de mise en lumière des enjeux qu'ils comportent dans le contexte donné du VDE.

1.2.2 Des leviers d'action ambitieux pour l'application de cette méthode.

Ainsi, pour la Démarche qualité comme pour l'écriture du projet d'établissement, je tâcherai de souligner de manière synthétique les risques et les avantages qu'ils procurent. Pour cela, je me référerai d'une part à « l'état des savoirs théoriques » sur la question et d'autre part au contexte précis du VDE. Cette approche, que je explicite aujourd'hui, est une étape indispensable pour tout directeur en charge de déterminer sa stratégie managériale. Ces allers – retours permanents entre la théorie et le contexte local permettent de limiter les risques intrinsèques du management en évitant de partir en terrain inconnu.

A) Atouts et contraintes de la Démarche Qualité au VDE

a) *Définition*

Il n'est pas question de procéder à une définition approfondie de la qualité, de son histoire, de ses enjeux et de sa signification dans le secteur sanitaire et social. De l'accréditation à la création du CNESMS, de nombreux ouvrages ont apporté un éclairage pertinent sur ces questions.

Ce qui m'importe ici, c'est de décrypter une application sur le terrain et de me servir de cette expérience pour alimenter la réflexion sur le rôle stratégique de la fonction de directeur d'établissement social.

Ainsi en quelques mots, nous pouvons dire qu'à l'heure actuelle, parler de démarche qualité dans le champ sanitaire et social ne correspond pas à la recherche de l'absence de défaut comme dans le secteur industriel mais s'apparente à un véritable outil de management qui requiert :

- la prise en compte des besoins des usagers
- la gestion des ressources
- l'amélioration contrôlée de l'ensemble des processus
- la prise en compte de l'environnement, du « marché ».

Jean François BAUDURET la définit : « *comme une approche dynamique, qui implique les acteurs en tenant compte de leurs systèmes de valeur, dans un souci de démontrer la*

*capacité d'une institution à satisfaire les besoins et attentes des bénéficiaires de prestations*¹³ ».

Dans le contexte du VDE, la démarche qualité - qui agit directement sur de l'opérationnel - prend une autre dimension et apparaît comme un projet dit « de résolution » ou « d'aménagement »¹⁴. En effet, elle vise non pas à développer la structure mais à la rendre plus efficace dans son organisation, plus adaptée dans ses missions, bref, elle est l'outil grâce auquel le directeur peut remettre de l'ordre dans un établissement souffrant de graves dysfonctionnements. Cependant, la démarche qualité n'est pas un outil neutre et véhicule des enjeux de taille qui la rendent parfois délicate à utiliser. Dans le secteur social en général, dans le domaine de la protection de l'enfance et de l'accueil d'urgence en particulier, et encore plus au VDE du fait de son histoire, la mise en œuvre d'une démarche qualité soulève de nombreuses interrogations. Pour éclaircir les choses, une analyse des enjeux en terme d'atout/contrainte apparaît à nouveau pertinente.

b) Analyse des enjeux de la démarche qualité au VDE.

Les enjeux stratégiques d'une Démarche Qualité sont très nombreux et mériteraient une analyse complète à eux seuls. Afin d'alléger ma présentation, je me contenterai de présenter les choses de manière synthétique, sous forme de tableau et je développerai ensuite les points les plus significatifs.

¹³ In Jean François BAUDURET, Michel JEAGER, *Rénover l'action sociale et médico-sociale, Histoire d'une refondation*, Ed. DUNOD, 2002, p. 168.

¹⁴ Ibid. *Cours de Management*, Roland Garnier : « Un projet de résolution est basé sur un problème ou une contrainte entraînant des difficultés de mise en conformité, des dysfonctionnements, des retards... Il est très axé sur les applications ».

| Analyse stratégique de la Démarche Qualité | | |
|---|--|---|
| Analyse des enjeux | Atouts | Contraintes |
| Intrinsèques état des savoirs théoriques sur la qualité | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gage d'amélioration du service rendu aux usagers dans le secteur. ▪ Contexte de la loi 2002-2 : exigence de transparence des activités et de justification et rationalisation des coûts¹⁵. ▪ Démarche participative. ▪ Applications concrètes dans les pratiques professionnelles. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inconnu du secteur de la protection de l'enfance : absence d'outil et d'expérience. ▪ Résistance à l'évaluation des travailleurs sociaux¹⁶. ▪ Aspect protocolaire avec « <i>dérive procédurale et techniciste</i>¹⁷ » |
| Analyse des enjeux (suite) | Atouts | Contraintes |
| Contextuel VDE au début de la démarche | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Référence à la loi et à l'éthique. ▪ Harmonisation des pratiques. ▪ Affirmation du droit des usagers. ▪ Lisibilité et transparence. ▪ Valorisation de l'image de l'établissement. ▪ Innovation dans le secteur. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Personnel désabusé. ▪ Hétérogénéité des pratiques. ▪ Absence de communication. ▪ Retard important en terme organisationnel ... = séquelles de la crise. |

Au vu de ce tableau, les difficultés liées à la mise en place d'une démarche qualité en foyer de l'enfance, et plus particulièrement au VDE, sont nombreuses. La résistance à toute forme d'évaluation des travailleurs sociaux, connue depuis longtemps dans le secteur, peut apparaître comme un premier frein. Jean René LOUBAT¹⁸ explique que ces résistances sont de trois ordres :

- éthiques (on travaille avec de l'humain : on refuse d'enfermer la personne dans des cases)
- technique (on travaille dans la complexité : on n'a pas d'obligation de résultat)

¹⁵ Ibid. JF. BAUDURET, M. JAEGER , p. 146-147

¹⁶ In, Jean René LOUBAT, *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social*, Ed. DUNOD, 1999.

¹⁷ Ibid., JP. BOUTINET, p. 6

¹⁸ In, Jean René LOUBAT, *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social*, Ed. DUNOD, 1999.

- idéologique (on refuse le contrôle institutionnel et la rationalisation du travail social)

Par ailleurs, la démarche qualité avec ses aspects procéduriers semble être culturellement à l'extrême opposé de la philosophie du travail social. Cet argument peut être d'autant plus fort qu'il n'y a pour l'heure quasiment aucune expérience dans le champ de la protection de l'enfance permettant de prouver le contraire. Mettre en place une démarche qualité au VDE revenait donc à relever le défi que cela était possible, même avec une mission d'accueil d'urgence et un établissement traumatisé. Voilà pourquoi la stratégie choisie au VDE relève du pari managérial.

Cependant pour relever ce pari, encore fallait-il qu'il comporte des atouts importants, au moins à la mesure des contraintes. A la lecture du tableau, ces avantages existent et sont autant de nature intrinsèques que contextuels et concernent tous les acteurs de l'institution.

Les usagers tout d'abord, pour lesquels la mise en place d'une démarche qualité est le gage de l'affirmation de leur droit et de la prise en compte de leur besoin, en particulier en ce qui concerne une meilleure individualisation de l'accompagnement éducatif.

Le personnel ensuite, pour lequel la démarche est gage de transparence et donc de sécurité, surtout vis-à-vis des événements passés. En outre, elle a vocation à apporter des outils pour la pratique et donc à devenir un support à l'action et cela dans toutes les branches professionnelles de l'établissement. La démarche est également un atout pour le personnel qui y trouve un mode de management nécessairement participatif – impossible d'envisager une démarche qualité sans le personnel – ce qui peut leur permettre de retrouver leur place au sein de cet établissement cloisonné.

Enfin, pour la fonction de direction, la démarche qualité apparaît comme un formidable levier d'action et de management : elle contribue à la maîtrise du système d'information et de communication, elle permet une amélioration des processus et donc de l'organisation, elle valorise le personnel et surtout, elle engage l'établissement dans une référence permanente à la loi et à l'éthique professionnelle – ce qui est particulièrement précieux pour la direction du VDE salie par le passé -. En outre, mettre en place une démarche qualité au VDE - et en cela innover au niveau national¹⁹ - permet

¹⁹ In Note d'information DGAS/5B n° 2004-96 du 03 mars 2004 relative aux actions favorisant l'évaluation et l'amélioration continue de la qualité dans les établissements sociaux, p. 225 «*Il ne semble pas que le secteur de l'enfance ait produit à ce jour de référentiel ou mis en œuvre des démarches qualités significatives* ».

de donner à l'établissement une autre identité, en particulier vis-à-vis des partenaires extérieurs au sein du dispositif départemental.

Innovante et risquée, la Démarche Qualité ne pouvait constituer le seul levier d'action de la stratégie managériale au VDE. Elle devait nécessairement être relayée par un autre outil complémentaire : le projet d'établissement, que je vais à présent aborder sous la même grille d'analyse.

B) Les enjeux de l'écriture d'un projet d'établissement

a) *Définition*

Dans son article 12, la loi du 02 janvier 2002 rend obligatoire l'élaboration d'un projet d'établissement. Pour son auteur, Jean François BAUDURET, il est important que le projet d'établissement « *donne du sens aux actions à entreprendre. Il est une projection sur l'avenir et donne des orientations générales à moyen et long terme. Mais il ne se réduit à pas à un programme (...): le projet anticipe les changements nécessaires et le programme est la formalisation de la mise en œuvre dans la pratique*²⁰ ». Ainsi, deux caractéristiques du projet d'établissement paraissent essentielles : d'une part l'aspect prospectif, d'autre part le côté fédérateur.

Au VDE, cela est d'autant plus vrai que le projet d'établissement apparaît comme un projet dit « de développement »²¹, deuxième étape de la stratégie managériale, visant à positionner l'établissement pour les années à venir dans le dispositif départemental. Jean Pierre BOUTINET dans « Anthropologie du projet » insiste sur ce point : « *Dans tous les cas, un projet de développement devra apporter une plus value par rapport à ce qui existe* »²². En effet, le projet d'établissement, parce qu'il propose des évolutions fondamentales de la structure, comporte d'autres enjeux qu'un simple « projet d'aménagement » qui agit sur des aspects organisationnels.

Je détaillerai par la suite la logique selon laquelle l'écriture du projet d'établissement 2004-2008 s'est imposé comme une nécessité en terme managérial et stratégique au VDE, mais d'ores et déjà il convient de souligner qu'au même titre que la Démarche Qualité, l'écriture de ce projet comporte des enjeux importants et que là encore il représente pour le directeur un pari managérial de taille.

²⁰ Ibid. JF. BAUDURET, M. JAEGER p. 119

²¹ Ibid. *Cours de Management*, Roland Garnier : « Un projet de développement est un projet qui a pour objectif le renforcement, le développement de l'activité basé sur une volonté politique et orienté vers les bénéficiaires ».

²² Ibid. JP BOUTINET , p. 248.

b) *Atouts et contraintes de l'écriture du projet d'établissement au VDE*

Sans entrer dans le détail d'une analyse stratégique du projet d'établissement²³, nous pouvons voir, comme pour les autres outils, quels sont les atouts et contraintes qu'il comporte en terme de gestion stratégique.

| Synthèse de l'analyse stratégie du projet d'établissement. | | |
|---|--|--|
| Analyse des enjeux | Atouts | Contraintes |
| Intrinsèques état des savoirs théoriques | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Etat des lieux de l'existant. ▪ Outil de pilotage pour les années à venir. ▪ Positionnement de l'établissement au sein du dispositif. ▪ Transparence et lisibilité. ▪ Motivation du personnel dans un projet fédérateur. ▪ Définition d'orientations institutionnelles claires : droit des usagers, pratique de l'évaluation... | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Besoin d'appropriation du personnel et de validation par les autorités de tarification (surtout sur les aspects financiers). ▪ Besoin de communication. ▪ Risque de fixer des objectifs irréalisables. ▪ Risque d'une juxtaposition de projets de plusieurs services. ▪ Risque de polarisation sur l'obtention de moyens supplémentaires. <p>= « <i>les pièges à éviter</i> »²⁴</p> |
| Contextuel | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Parler de l'avenir et non plus du passé. ▪ Permettre la réalisation de projets éducatifs (délocalisation de l'unité des adolescents...). ▪ Valorisation et reconnaissance du personnel. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Difficultés à impliquer les usagers (mineurs dans un contexte d'accueil d'urgence). ▪ Relations avec le Conseil Général concernant le positionnement dans le dispositif. |

Philippe Ducalet et Michel Laforcade, dans « Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales », résumant assez clairement ce qu'ils nomment les « *quatre vertus cardinales* »²⁵ du projet d'établissement :

- « l'utopie » : le projet d'établissement donne du sens,

²³ L'analyse stratégique du projet d'établissement, que j'ai réalisée en mars 2004, a été utilisée comme outil de travail par la direction du VDE, et se trouve à titre d'information en annexe n° 3.

²⁴ In Philippe DUCALET, Michel LAFORCADE, *Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales*, Editions Seli Arslan, 2004. p. 197

²⁵ Ibid, P. DUCALET, M. LAFORCADE p. 194

- la cohérence : « *il est une occasion exceptionnelle de décroisonner, de rassembler, un outil de communication privilégié pour tenter de faire émerger une culture commune* »,
- « *le pilotage stratégique, un contrepoids indispensable à la logique quotidienne* »,
- « *le cadre de référence pour l'ensemble de la communauté institutionnelle et pour les partenaires extérieurs* ».

L'écriture du projet d'établissement apparaît donc comme un levier stratégique intéressant pour le Directeur car il permet de fédérer et de lancer une dynamique tournée vers l'avenir. Il n'en comporte pas moins certains risques, certains pièges à éviter. L'un des enjeux majeurs de l'écriture d'un projet est sans aucun doute son appropriation par le personnel. Jean Pierre BOUTINET nous dit : « *Situé entre culture et stratégie, ce projet implique d'abord une initiative de la direction soucieuse de donner une cohérence à la vie de son entreprise, c'est-à-dire de fournir à tous ceux qui travaillent en son sein les moyens de trouver du sens à leur activité*²⁶ ». Il rajoute plus loin que le projet d'entreprise – ou d'établissement – doit être « *à la fois le produit d'une instance stratégique et l'expression d'une culture de base* ». Tout l'enjeu d'un projet réussi est là : c'est d'être un « projet partagé ». A ce titre, il doit l'être également avec les partenaires extérieurs, en particulier le Conseil Général, en charge du dispositif de protection de l'enfance et unique financeur du VDE et donc de ses projets de développement. Après le temps de la concertation en interne, celui de la négociation avec les financeurs est incontournable pour un directeur dans la phase d'élaboration d'un projet d'établissement.

Reste donc à voir maintenant comment la direction du VDE a mis en application la démarche qualité puis l'écriture du projet d'établissement, leviers d'action intéressants mais risqués d'une stratégie managériale marquée par un pilotage volontaire.

La question reste entière de savoir comment, dans la pratique, s'est réalisée cette articulation entre ces deux outils complémentaires de gestion stratégique et de quelle façon j'ai pu y participer et me positionner comme acteur de cette stratégie.

²⁶ Ibid. JP BOUTINET, p. 244

2 DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN APPLICATION DE LA STRATEGIE MANAGERIALE AU VILLAGE DE L'ENFANCE DE PERIGUEUX.

Une fois effectué le processus de décision permettant de définir une stratégie managériale, le plus dur reste à faire : la mettre en application, se confronter au terrain et à ses réactions inattendues, parfois imprévisibles, malgré toutes les précautions prises.

Ainsi, après avoir mis en évidence les raisons qui expliquent les orientations prises par la direction du VDE pour sortir de la crise, il convient à présent d'analyser l'articulation de cette stratégie dans la pratique. Pour cela, une approche chronologique et détaillée des événements n'est pas souhaitable car, d'une part, cette description apparaît peu dynamique, et d'autre part, elle serait trop longue au vu du nombre important d'actions réalisées en deux ans.

J'ai donc fait le choix de cibler mon argumentation sur quelques exemples significatifs qui soulignent tout particulièrement la façon dont j'ai pu m'approprier et mettre en œuvre cette stratégie managériale en tant que directrice – stagiaire. Tout l'intérêt de cette deuxième partie est donc de mettre en relief l'articulation qui a été faite entre les orientations arrêtées par le directeur, les missions qui m'étaient confiées et les réalisations que j'ai pu mettre en œuvre pendant la période de stage.

Il conviendra donc de mettre en perspective ces actions réalisées avec le déroulement général de la mise en application de la stratégie managériale par le biais de la démarche qualité puis de l'écriture du projet d'établissement.

2.1 La mise en œuvre d'un processus d'amélioration sur les aspects opérationnels par le biais de la Démarche Qualité.

Nous avons vu que l'enjeu de la mise en œuvre de la démarche qualité au VDE était double : d'une part inventer une méthode pour une démarche innovante en foyer de l'enfance et d'autre part convaincre le personnel de son intérêt. Voyons, pour cela, comment les choses se sont déroulées au VDE, avec quels impacts, quelles difficultés, quels écueils pour l'avenir.

2.1.1 Le management de la démarche qualité au VDE

A) Contexte et conditions de mise en oeuvre de la démarche

La mise en place de la démarche qualité au VDE est le premier temps fort de la stratégie managériale visant à libérer l'établissement des séquelles de la crise. Avant toute chose, il est absolument nécessaire de préciser que l'application de cette stratégie n'aurait pas été possible sans un certain nombre de conditions qui méritent d'être rapidement évoquées.

Il convient de prendre en considération tout d'abord la dimension temporelle de la vie de l'institution. La crise a touché son paroxysme à l'incarcération de l'ancien directeur en 96 ; suite à cela, l'établissement est resté plusieurs années « traumatisé », encore sous le choc et souffrant d'un manque de pilotage. Pour autant, cette période douloureuse était peut-être nécessaire et apparaît aujourd'hui comme une phase de transition, seule condition pour un nouveau départ. Une stratégie de sortie de crise doit inévitablement prendre en compte la dimension temporelle : l'art de manager est de savoir jouer avec le temps, savoir faire usage de la lenteur quand cela est nécessaire, et donner quelques accélérations au moment voulu.

Ce redémarrage prenait bien sûr tout son sens avec l'arrivée du nouveau directeur en 2001, d'autant que celui-ci était très clairement missionné par le Conseil Général pour redresser l'établissement et donc largement soutenu dans sa stratégie. Ce contexte d'arrivée de la nouvelle direction est bien plus qu'anecdotique : elle est une condition essentielle à la mise en application des orientations définies précédemment. Sans cela, la stratégie du directeur telle que je l'ai décrite n'aurait pu être mise en oeuvre et ses choix auraient nécessairement été différents. Je me permets d'insister quelque peu sur cet aspect, car il montre à quel point l'application d'une stratégie est spécifique à un contexte donné et qu'il est dès lors extrêmement délicat de tirer des leçons ou même d'émettre des théories en matière de management stratégique. C'est la raison pour laquelle je considère la pratique du VDE non pas un modèle à ériger mais comme une expérience intéressante à analyser.

Cet appui du Conseil Général pour le VDE et cette volonté d'en finir avec les années de dérive ont permis à l'établissement de disposer de moyens corrects pour fonctionner et pour assurer le suivi des projets. Ne nous méprenons pas : la question des moyens n'est pas une condition sine qua non pour mettre en place une démarche qualité, cependant il est toujours plus intéressant pour un directeur de bénéficier d'une certaine marge de manœuvre pour développer sa stratégie. Avec 60 ETP pour une capacité d'accueil de 50 places et la création d'un 3^{ième} poste de cadre socio-éducatif, le directeur a pu s'entourer de manière satisfaisante pour le déploiement de la démarche qualité.

Enfin, une autre condition importante pour la mise en application de la stratégie managériale concerne le positionnement du nouveau directeur qui, rapidement après son arrivée, a su marquer le volontarisme de son pilotage et le poids de son autorité. Au VDE, le directeur a pu rétablir une certaine vision de l'autorité et une reconnaissance de la fonction de direction entre autre par le biais d'une procédure disciplinaire qu'il a conduit face à un cas avéré de maltraitance. Cette décision a eu d'autant plus d'impacts à moyen terme qu'elle était attendue par les autres agents de l'établissement.

Le positionnement du directeur dans l'établissement est donc un élément essentiel et ce dernier doit pouvoir se comporter en véritable pilote de l'institution. Il convient de voir dans ce positionnement, un style de management souvent qualifié de « leadership » par les auteurs, c'est-à-dire « *qui ne consiste pas à commander et contrôler, mais à guider et entraîner* ». Ainsi, « *le leadership se caractérise par la vision stratégique, l'engagement personnel et la capacité d'entraînement du dirigeant* »²⁷, qualités nécessaires à la direction du VDE pour mener à bien la stratégie choisie.

Outre la dimension temporelle, la mission du Conseil Général, les moyens affectés et le pilotage, une autre condition essentielle pour la mise en œuvre de la démarche qualité est d'avoir une méthode d'application claire et transparente.

- B) Une méthode claire : un mode participatif soutenu par un engagement fort du directeur

La méthode selon laquelle va être déployée la démarche qualité au sein d'un établissement est décisive : elle peut la soutenir ou au contraire la mettre en échec en fonction des choix méthodologiques retenus. Plusieurs aspects sont primordiaux : la formation et la participation du personnel, la communication, le recours à un prestataire extérieur ou non, etc.

a) *Préparation et planification de la démarche*

Au VDE, la démarche qualité étant le levier d'action de la stratégie managériale du directeur, elle a inévitablement été impulsée et préparée par ce dernier, à sa seule initiative. Pour cela, plusieurs étapes ont été nécessaires.

D'abord la phase d'information et d'engagement, au cours de laquelle le directeur doit sensibiliser l'ensemble des acteurs clés de l'institution. Ainsi, il informe et recueille

²⁷ Ibid. L. CRUCHANT, p. 96

l'avis des instances de l'établissement, en particulier du Président de la Commission de Surveillance qui l'a toujours soutenu et encouragé dans cette démarche. Il intervient aussi largement au sein de l'équipe de direction, auprès des cadres socio-éducatifs, proches collaborateurs et donc relais indispensables pour l'application de la démarche sur le terrain. Deux autres actes forts viennent ensuite : premièrement, la lettre d'engagement du directeur, diffusée dans tout l'établissement auprès des agents expliquant les motivations et les valeurs sur lesquelles repose tout le projet ; deuxièmement la réunion institutionnelle réunissant l'ensemble du personnel pour une information plus complète laissant la place aux échanges et aux questions sur le sujet. Cette phase de sensibilisation est cruciale dans la mise en œuvre d'une démarche qualité car elle permet ou non de donner une impulsion à son déploiement. Au VDE, le directeur n'a pas ménagé ses efforts pour cette phase de sensibilisation car l'enjeu était de taille : d'une part, garantir le sérieux et l'importance de ce projet innovant par un engagement fort de la direction, d'autre part éviter le risque qui consistait à voir dans la démarche qualité le « jouet » du directeur en associant le plus rapidement possible les acteurs de terrain et en informant les partenaires extérieurs.

Après cette phase d'information, vient l'étape de la formation. J'ai souligné précédemment à quel point la culture de la qualité et de l'évaluation est a priori éloignée de celle des travailleurs sociaux. Il est donc apparu indispensable de former le personnel du VDE à l'esprit de la démarche qualité et par la même occasion à la loi du 02 janvier 2002 afin de mettre en valeur les articulations qui pourront exister demain entre évaluation et autorisation.

L'enjeu qui me paraît particulièrement intéressant est de faire comprendre au personnel l'intérêt de transformer une obligation réglementaire en un levier d'action opérationnel pour l'établissement tout en étant en avance sur le secteur.

La formation s'est réalisée au VDE fin 2002 en interne sur des demi-journées par petits groupes pluridisciplinaires de 12 à 15 personnes et elle a concerné tous les membres du personnel. N'oublions pas de signaler que le directeur, porteur de la démarche, avait lui-même été préalablement formé à cette méthodologie à l'extérieur. Nul doute que la maîtrise des concepts et de la méthode par le directeur est essentielle pour mener à bien une démarche qualité dans ces conditions.

b) Suivi des opérations

Suite à cette étape d'information et de formation, il convenait de définir un cadre de suivi et d'évaluation de la démarche dans sa phase opérationnelle. Pour cela, il a été constitué au VDE un Comité de Pilotage avec une double exigence de transversalité et de pluridisciplinarité. En effet, au vu de l'histoire de l'établissement et de ses cloisonnements

professionnels, il était extrêmement important que ce type de projet soit celui de tous, des éducateurs comme des agents d'entretien ou des secrétaires. Dès lors, le Comité de pilotage devait être constitué d'un représentant de chaque unité éducative et de chaque corps de métier, des CSE et du directeur.

Un détour par la Socio-dynamique et la mesure des acteurs²⁸ renseigne sur l'intérêt pour un manager de s'appuyer sur son personnel en fonction de son positionnement dans la structure. Le comité de pilotage du VDE est pour cela intéressant car il est assez représentatif du personnel : nous y trouvons des personnes dites « suiveuses » - qui collent au discours de la direction et sont prêtes à le relayer – d'autres « hésitantes » - qui font preuve de scepticisme et de méfiance – et enfin des « réfractaires » - toujours dans l'opposition. L'intérêt d'une telle analyse est de voir que le Comité de pilotage est crédible au regard de l'institution car il est représentatif, ce qui est essentiel car une instance trop acquise au directeur n'aurait aucun poids sur le reste du personnel ; en même temps, elle dispose d'un fort potentiel d'évolution, « les hésitants » pouvant devenir, une fois convaincus, de véritables moteurs de la démarche.

Une autre personne joue un rôle important dans le suivi des opérations : la Responsable de la Documentation Qualité, appelé « RDQ » dans le jargon des qualitéiciens. La taille de l'établissement ne permet pas au VDE d'avoir en interne un professionnel de la qualité. Le directeur est donc en charge du management de la démarche, pour autant, il était important qu'il puisse être relayé par une personne référente pour tout ce qui concerne la gestion opérationnelle de la démarche en particulier toute la gestion documentaire que nous verrons ultérieurement. La RDQ a été choisie par le directeur pour sa motivation et sa rigueur et à l'heure actuelle c'est une professionnelle qui joue un rôle essentiel au VDE dans le suivi de la démarche.

Enfin, dans le but de désaffectiver la démarche et de prendre du recul, le directeur a fait le choix de faire appel à un tiers à certains moments clés des opérations, par le recours à un prestataire extérieur qui intervient 3 fois par an dans l'établissement auprès du Comité de pilotage. Le consultant apporte une expertise et un discours neutre permettant au VDE de s'ouvrir sur les pratiques extérieures.

Ainsi, j'ai pu constater à quel point le management de la démarche qualité passe aussi par une gestion fine des ressources humaines où le positionnement et le rôle de chacun est important pour créer, puis développer la dynamique nécessaire au changement.

²⁸ Ibid. *Cours de management*, Roland GARNIER.

c) *Périmètre et domaine d'application*

Dernier point important du management de la démarche qualité au VDE, la définition de son domaine d'application. Il existe dans les théories de conduite du changement différentes méthodes visant soit à déterminer un périmètre d'intervention réduit (par exemple un seul service) et à étendre ensuite par expérience aux autres, soit à partir sur un processus global d'évolution. Au VDE, la méthode choisie par le directeur se situe entre les deux.

En effet, il a toujours été très important au VDE de fédérer les professionnels, de créer une culture d'établissement, de lutter contre les rapports de forces parallèles, etc. Pour cela, il était indispensable que la démarche concerne l'établissement dans son ensemble et puisse être véhiculée par les éducateurs comme par les services généraux ou administratifs. Pour autant, le cœur du métier de l'établissement reste l'éducatif et il était donc également logique de porter une attention particulière à ce domaine. Dès lors, toute la subtilité du discours de la direction que j'ai été amenée à véhiculer au cours du stage a été de centrer le domaine d'application de la démarche sur la prise en charge des usagers.

Cela présente un double avantage : cela permet de positionner le droit des usagers comme une priorité, et cela s'applique à tous les professionnels car chacun est concerné à son niveau (accueil, accès au dossier, linge, prestation alimentaire, cadre de vie, espaces extérieurs, et bien entendu accompagnement éducatif). Grâce à cet angle de mise en application de la démarche qualité, celle-ci apparaît comme un outil visant à améliorer la prise en charge des usagers, ce qui contribue à la rendre légitime aux yeux de tous.

2.1.2 Des impacts opérationnels intéressants mais fragiles .

A) Le déploiement de la démarche qualité : exemple des mises en application

a) *La mise en route de la démarche*

Après avoir sensibilisé le personnel à la démarche et avoir organisé les modalités de suivi, la mise en œuvre pouvait débuter dans de bonnes conditions. Pour construire des bases solides à la réalisation d'un réel processus d'amélioration de la qualité, deux étapes ont été retenues par le directeur du VDE : une auto-évaluation de la structure et la mise en place d'une gestion documentaire. Ce sont les deux premières réalisations importantes de la démarche et elles sont, selon moi, fondamentales car elles ont permis de structurer les actions suivantes autour d'un cadre adapté à l'établissement.

L'auto évaluation

L'auto évaluation a été effectuée juste avant mon arrivée au VDE, entre la fin de l'année 2002 et le début de l'année 2003 par le Comité de pilotage de la démarche. Celui-ci s'est largement inspiré de la méthode suivie dans les EHPAD. Cependant, il n'existe pas pour le secteur de la protection de l'enfance un référentiel spécifique. Il convenait donc, en s'inspirant d'ANGELIC de créer de toute pièce le référentiel d'auto évaluation du VDE²⁹. Ce travail, par ailleurs conséquent, a été d'une grande richesse pour les professionnels du Comité de pilotage qui ont été amenés à se questionner sur leurs pratiques et sur les missions de l'établissement. Après les souvenirs douloureux des audits externes effectués en 95/96, ils m'ont confié avoir apprécié d'être les acteurs principaux de cette réflexion. En outre, les résultats de l'auto évaluation ont permis de dégager un certain nombre de points à améliorer – inscrits alors comme objectifs opérationnels de la démarche – mais aussi de mettre en valeur certains aspects positifs, autant d'éléments valorisant et encourageant pour le personnel. Les résultats de l'auto évaluation et la grille d'objectifs opérationnels qui en découle, ont été présentés aux instances de l'établissement au juin 2003 sans que cela ne pose de problème particulier, dans un état d'esprit plutôt consensuel si bien qu'il me semble que cette phase de la démarche a été globalement positive.

La gestion documentaire

La deuxième action de mise en route de la démarche a été la création d'une gestion documentaire. En effet, il est indispensable dans l'instauration d'une démarche qualité d'être en mesure de maîtriser le système documentaire d'un établissement et pour cela d'identifier l'ensemble des documents officiels en cours de validité. Au VDE, il n'y avait aucune maîtrise de ces processus, ce qui avait pour conséquence de provoquer des erreurs dans l'utilisation des documents et de complexifier l'accès des professionnels à l'information.

Ma participation à la mise en œuvre de cette gestion documentaire au VDE au cours de l'année 2003 m'a permis d'appréhender ses nombreux intérêts :

- Permettre un accès rapide, simple et garanti des professionnels à tous les documents officiels grâce à l'élaboration d'un « classeur - qualité » instauré sur chaque unité. Ces classeurs disposent d'un sommaire

²⁹ Le plan d'action issu de l'auto évaluation du VDE se trouve à titre d'information en annexe n° 10.

analytique facilitant la consultation et permettant de répartir les documents en fonction du domaine concerné³⁰.

- Garantir la validité des documents grâce à une « codification – qualité » permettant de connaître le numéro de version du document et la date de mise en place.
- Assurer la maîtrise des écrits grâce à une « procédure des procédures » qui décrit étape par étape le cheminement d'un document, de sa création à sa validation en passant par son rangement et son archivage.

L'ensemble de ces outils ont été mis en place progressivement au VDE, élaborés par le directeur avec le soutien du prestataire extérieur et avec ma collaboration, proposés au Comité de pilotage et retravaillés, puis validés par les instances. La Responsable de la Documentation Qualité a bien entendu en charge le suivi des documents, leur codification et leur rangement dans les classeurs. Elle seule est habilitée à modifier les classeurs.

La mise en œuvre de la gestion documentaire a demandé une importante mobilisation de l'établissement à travers le travail du comité de pilotage mais aussi en terme de moyens : le VDE compte 9 classeurs, comportant tous l'ensemble des documents officiels de l'établissement, imprimés en couleur et codifiés. Il a nous fallu user, le directeur et moi-même, d'une certaine force de persuasion pour convaincre le personnel de l'intérêt d'une telle mobilisation, d'autant que la méfiance des travailleurs sociaux pour l'écrit n'est un secret pour personne ! Pour autant, cela a été l'occasion d'insuffler une réelle réflexion dans de nombreux domaines : l'accès à l'information, l'harmonisation des pratiques, l'image de l'établissement véhiculée par les documents produits, etc. Les arguments les plus importants selon moi sont ceux qui montrent aux professionnels de terrain que la gestion documentaire leur est destinée pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers. Ainsi, au cours de ma participation au travail de communication sur la gestion documentaire, il m'a été indispensable de véhiculer ces arguments et de sans cesse alimenter mon discours de la référence à l'éthique professionnelle et au sens du travail éducatif. L'expérience au VDE m'a clairement démontré l'importance pour un directeur de toujours resituer son action managériale par rapport à la mission de l'établissement, d'autant plus sur des questions techniques et complexes tels que les outils de la démarche qualité.

L'auto évaluation et la gestion documentaire ont donc constitué un moment sensible de la démarche qualité au VDE car, comme toute mise en route, elles

³⁰ Sommaire du classeur-qualité à titre d'illustration en annexe n° 3, p.VII.

déterminent le parcours qui va suivre ; cela est d'autant plus vrai que ces deux outils définissent le cadre au sein duquel les autres actions viendront s'inscrire. Par ailleurs, plus méthodologiques qu'opérationnelles, elles sont plus délicates à présenter au personnel et il n'est pas impossible que certaines personnes n'en ai pas compris tout le sens. Pour autant, cette étape cruciale de la mise en route s'est relativement bien passée au VDE et a permis, sans difficulté, de passer à une nouvelle étape : celle du déploiement de la démarche dans diverses actions opérationnelles.

b) Le développement de la démarche au travers d'actions opérationnelles

Analyser toutes les applications de la démarche qualité pendant les années 2003 / 2004 ne représente aucun intérêt car, au fond, toute nouvelle action mise en œuvre au VDE s'inscrit dans l'esprit de la démarche et contribue au processus d'amélioration continue de la qualité. N'oublions pas que le domaine d'application retenu au VDE est celui de la prise en charge des résidents dans sa globalité et que dès lors le champ d'intervention est très large, correspondant à la mission même de l'établissement.

Pour avoir une idée plus précise des réalisations effectuées, il convient donc de se reporter au Sommaire du Classeur – Qualité du VDE, situé en annexe³¹ et listant l'ensemble des documents, procédures, instructions de travail... existant à l'heure actuelle dans l'établissement. Notons que la plupart des opérations réalisées le sont en fonction de la grille d'objectifs opérationnels³² élaborée suite aux résultats de l'auto évaluation. Ce plan d'action détermine des objectifs prioritaires, déclinés en diverses opérations avec pour chacune un calendrier de réalisation et la désignation de personnes responsables.

En ce qui nous concerne, nous nous proposons de prendre comme illustration trois actions particulièrement significatives réalisées dans le courant de l'année : la mise en œuvre du droit des usagers, l'écriture des fiches de poste, et l'évaluation des repas. Ces trois exemples nous semblent intéressants car ils concernent des domaines différents - l'éducatif, les ressources humaines, les services généraux – et qu'ils ont été réalisés avec des méthodes spécifiques mais toujours dans l'esprit de la démarche. Par ailleurs, ce sont trois actions qui m'ont été confiées en tant que directrice-stagiaire et qui m'ont permis de m'inscrire au cœur de la stratégie managériale du directeur, grâce à des lettres de mission et des délégations très claires et grâce à un suivi régulier.

³¹ Annexe n° 3, p. VII .

³² Annexe n°10, p. XIII (paysage).

La mise en œuvre du droit des usagers

La loi du 02 janvier 2002 impose aux établissements sociaux et médico-sociaux l'élaboration et l'utilisation de certains outils oeuvrant pour le droit de usagers dont le contrat de séjour, le règlement de fonctionnement, le livret d'accueil et la charte des droits et libertés de la personne accueillie. Au VDE, l'écriture de ses documents a été l'occasion de déployer la démarche qualité dans un domaine qui concernait et intéressait les professionnels. Ainsi, le contrat de séjour a été élaboré et validé par le comité de pilotage de la démarche puis, bien entendu, codifié et intégré au classeur, en 2002, avant mon arrivée dans l'établissement. Au-delà du mode participatif avec lequel il a été élaboré, c'est son utilisation qui s'inscrit comme une véritable action d'amélioration de la qualité au sein de l'établissement. En effet, chaque signature d'un contrat de séjour avec un résident et sa famille, ainsi que chaque avenant est répertorié par date, par unité, par délais de réalisation. Ces données sont traitées annuellement lors de la réalisation du rapport d'activité et deviennent un véritable indicateur de l'effectivité du droit des usagers dans l'élaboration de leur projet individualisé. L'expérience a été réalisée en 2003, première année d'utilisation des contrats de séjour ; les résultats ont été particulièrement concluant au Centre Maternel où les résidentes, le plus souvent majeures, sont plus disposées à signer un contrat et où l'équipe éducative s'est appropriée l'outil sans aucune difficulté. Pour les autres unités, les résultats ont été plus mitigés par manque de maîtrise des professionnels, en particulier pour une unité pour laquelle l'absence du CSE a retardé la mise en place du processus. Pour autant, il était extrêmement intéressant d'avoir un suivi du travail éducatif avec les familles au travers de cet indicateur.

L'écriture des autres outils de la loi était l'une des missions qui m'était confiée en complète autonomie durant le stage. Le directeur et moi avons préalablement élaboré ensemble une méthodologie et une organisation, confirmées ensuite par une lettre de mission distribuée au personnel afin de légitimer mon positionnement. Cela consistait pour moi à réunir et à animer un groupe de travail pluridisciplinaire composé de personnes autres que celles du Comité de pilotage, tout en restant représentatifs des unités et différents métiers de l'établissement. Ce groupe de travail d'une dizaine de professionnels s'est réuni pendant deux heures toutes les semaines, de novembre 2003 à mars 2004, pour élaborer le livret d'accueil et le règlement de fonctionnement de l'établissement. Des comptes rendus de l'avancée des travaux étaient effectués par mes soins à chaque séance, afin d'assurer un suivi dans la réflexion et de permettre au directeur de contrôler et de valider le contenu des documents. Au sein du groupe de travail, les débats ont été aminsés, parfois difficiles lorsque que des sujets sensibles ont été abordés mais il semble que les deux objectifs majeurs en terme de management que je m'étais fixés ait été atteints : garantir l'aspect participatif et pluridisciplinaire de l'écriture

et favoriser l'échange et l'écoute entre les professionnels. Au final, le livret d'accueil a été construit sous forme d'une chemise cartonnée au sein de laquelle se trouve le règlement de fonctionnement, la liste des personnes qualifiées, la charte des droits, le contrat de séjour vierge, les règles de vie et le plan de l'unité sur laquelle le résident est accueilli. Dans un souci de transparence et d'accès à l'information, j'ai également élaborée et joint au livret d'accueil une fiche d'informations dites « utiles » indiquant les coordonnées des principaux interlocuteurs de la personne et de sa famille (ASE, CG, juge des enfants, médecin...). Une fois élaborés, les documents devaient être diffusés. Les délais de réalisation ayant été respectés, cela m'a permis prendre le temps de communiquer sur ces nouveaux outils :

❶ en réunion institutionnelle en mars 2004 où j'ai présenté le livret d'accueil et ses annexes à l'ensemble du personnel,

❷ aux instances de l'établissement en juin 2004, instances au cours desquelles ils ont été approuvés et validés pour une mise en application en septembre.

En outre, l'écriture de ces outils et toute la réflexion approfondie qui l'accompagne ont permis d'identifier le besoin d'écrire une procédure sur la phase d'accueil des usagers, comprenant les relations avec l'ASE lors de l'admission, l'entretien avec le CSE, la remise du livret d'accueil, jusqu'à l'écriture du contrat de séjour. L'objectif en terme d'amélioration des processus est multiple : clarifier les relations avec l'ASE, harmoniser les pratiques entre les professionnels du VDE – c'est-à-dire assurer l'égalité de traitement - , garantir la transmission de l'information aux usagers...

Ainsi, la phase d'élaboration des outils de la loi 2002-2 a correspondu à une étape marquante de la démarche qualité car elle est au cœur du domaine d'application de celle-ci mais aussi et surtout car elle a été mise en œuvre en suivant les exigences méthodologiques de la démarche, permettant une inscription réelle du processus d'amélioration dans les pratiques de l'établissement. Ces exigences sont multiples : resituer l'usagers au cœur du dispositif, utiliser un mode participatif et pluridisciplinaire, systématiser la validation et codification qualité, écrire des procédures correspondant à l'utilisation des outils, tendre à l'harmonisation des pratiques...Par ailleurs, cette réalisation a été très bien accueillie par les professionnels qui voient dans cette application concrète de la démarche, des supports à leur travail au quotidien auprès des résidents.

La mission qui m'était confiée était de transformer l'obligation législative en un levier d'amélioration des pratiques. Pour réussir cet exercice managérial, il fallait inscrire la démarche qualité au service de la prise en charge éducative et ainsi favoriser l'appropriation de ces nouveaux outils par les professionnels.

L'écriture des fiches de poste

Ce dossier est un élément de taille dans la gestion des ressources humaines d'un établissement et il est souvent considéré comme un sujet sensible car il touche directement aux missions et aux tâches de chaque professionnel de la structure. Le risque est grand de faire des fiches de poste un cadre rigidifiant les pratiques, opposable par la direction ou par l'agent pour contraindre le déroulement du travail. Bien entendu, ce n'est pas dans cette logique que voulait s'inscrire le VDE et le directeur en me missionnant sur ce dossier m'a clairement averti des écueils à éviter. Encore une fois, le levier de la démarche qualité m'a permis de franchir l'obstacle et de transformer cette contrainte en un acte de management intéressant.

Au delà de l'écriture du contenu des fiches de poste, la mission qui m'était confiée était donc de faire comprendre aux équipes l'esprit de cette réalisation. Pour procéder à ces éclairages et présenter la méthode d'écriture, je me suis rendue sur toutes les réunions d'équipe à plusieurs reprises. Il était alors nécessaire d'expliquer que les fiches de poste ne sont pas nominatives, ni opposables au dossier de l'agent. Elles ont vocation à être un outil de valorisation des compétences et des missions de chacun et non une liste précise des tâches à effectuer. Dès lors, elles sont destinées à évoluer, à être améliorées au fil du temps. Pas de crainte donc quand au contenu, il ne peut être parfait au premier jet ; l'objectif n'est pas d'atteindre l'exhaustivité mais de fournir un support à la réflexion des uns et des autres, sur les ressources humaines dans l'établissement. Dans la logique de la démarche qualité, le but de l'écriture des fiches de poste est donc de démarrer une première étape dans l'amélioration progressive de la gestion des emplois et compétences. Cela permet de rassurer les agents et de dédramatiser le passage à l'écrit. Tous ces arguments ont été le socle du discours que j'ai véhiculé dans l'établissement en relais avec les CSE.

L'autre exigence qui s'imposait à moi, était de permettre à chacun des membres du personnel de « se retrouver » dans sa fiche de poste, en quelque sorte, de se l'approprier afin d'une part de pouvoir l'utiliser, et d'autre part de leur donner une autre valeur qu'un simple document imposé par la direction. Dès lors, il était inévitable que les fiches de poste devaient être écrites et validées par tous les agents occupant le poste. Cela demandait la mise en place d'une vraie démarche participative et d'une réelle mobilisation pour élaborer en quelques mois les 35 fiches de l'établissement.

Ainsi, concrètement, nous avons décidé avec le directeur et les CSE de répartir le travail par équipes de chaque Unité. Au sein de chacune d'elles, chaque corps de métier devait écrire sa fiche de poste. Par exemple, sur l'unité des adolescents, il fallait élaborer celle des éducateurs spécialisés, des moniteurs éducateurs, de la maîtresse de maison, de la personne chargée du soutien scolaire, du veilleur de nuit... Afin de faciliter le travail et de garantir une certaine homogénéité, nous avons élaboré conjointement avec le

directeur une trame de fiche de poste³³ type avec les items à remplir (raison d'être du poste, finalités, contraintes, diplôme requis...). Au cours des réunions de service, j'ai pu remettre à chacun des agents cette trame à remplir et assurer l'important travail de sensibilisation et d'explication nécessaire avant que chacun se lance dans l'écriture. Suite à cela, le plus lourd de la tâche a consisté à gérer les allers-retours des écrits produits par les professionnels et ceux relus et corrigés par mes soins, puis ceux validés par le directeur et les CSE. Toute la subtilité de ce processus repose dans la capacité à obtenir un résultat satisfaisant, cohérent et homogène entre les différentes équipes sans pour autant faire le travail à leur place, tout en prenant en compte leur production très inégale. En effet, ce travail d'écriture et de réflexion sur leurs pratiques et leurs compétences ne représente pas la même mobilisation pour un psychologue ou un agent d'entretien. Ainsi, j'ai adapté mon positionnement en fonction des capacités de chacun, apportant un soutien plus ou moins important selon les agents et leur grade. Il m'est arrivé pour certains d'écrire avec eux leur fiche de poste au cours d'une petite séance de travail.

Nul doute qu'un tel accompagnement a nécessité une importante mobilisation de la part de tous et qu'une telle opération est consommatrice de temps et d'énergie. Pour autant, elle représente un formidable outil de management et s'inscrit tout à fait dans un processus d'amélioration organisationnelle. D'une part, la phase d'écriture a été un moment enrichissant d'échange entre les professionnels de terrain et la direction ; ensuite le contenu des fiches est valorisant pour le personnel, en particulier pour les agents des services généraux trop souvent déconsidérés, qui disposent exactement de la même trame que les autres et qui sont donc reconnus à part entière dans les missions de l'établissement. Par exemple, j'ai veillé à ce qu'on retrouve chez tous les agents la participation à la mise en œuvre du projet d'établissement comme finalité du poste de façon à souligner le rôle complémentaire de chacun au sein de l'établissement.

Là encore, les délais étant respectés, j'ai pu présenter les 35 fiches de poste finalisées aux instances de l'établissement en juin 2004 et exposer par la même occasion les multiples applications possibles qu'elles comportent à mon sens : les fiches de poste constituent un support intéressant lors des recrutements ; elles peuvent être également remises aux stagiaires comme description du poste ; elles peuvent être utilisées dans le cadre des dossiers de Validation des Acquis et de l'Expérience Professionnelle et elles ont vocation à devenir le support des entretiens annuels d'évaluation afin par exemple de négocier une formation. Dans le but de mettre en valeur toutes utilisations possibles, une procédure doit être prochainement écrite et intégrée au classeur qualité avec la trame de la fiche de poste type. Nul doute donc que cette opération de management s'inscrit

³³ La trame des fiches de poste se trouve à titre d'illustration en annexe n°4, p. IX.

directement dans la démarche qualité dont le comité de pilotage a bien entendu suivi et validé les différentes étapes de réalisation.

L'évaluation des repas

La question de la qualité des repas est un problème récurrent au VDE depuis des années. La prestation repas est assurée par un prestataire extérieur et ne donne absolument pas satisfaction. Pour autant, pour des questions financières, il est inenvisageable de reprendre la préparation des repas en interne, au vu du coût de la construction d'une cuisine aux normes, de l'achat du matériel et du recrutement du personnel nécessaire. Le renouvellement du marché public sur la restauration de l'établissement en mars 2004 aurait pu être l'occasion de changer de prestataire et représentait donc un enjeu important. L'une des mes missions confiées en autonomie par le directeur consistait alors à préparer le dossier d'appel d'offre et à élaborer un cahier des charges suffisamment complet pour répondre aux exigences de l'établissement. Pour cela, je me suis rapprochée du Service des marchés publics du Conseil Général et j'ai porté mon attention dans deux domaines particuliers : d'une part, l'intégration d'un chapitre « Enquête de satisfaction et suivi qualité » demandant aux candidats d'exposer leurs propositions en la matière, et d'autre part, la publication de l'offre dans plusieurs revues de restauration professionnelle afin d'élargir la concurrence. Malheureusement, au vu de la taille du contrat assez faible (établissement de 50 places seulement), un seul candidat s'est présenté - celui qui détenait déjà le marché - et nous étions dans l'obligation de re-signer avec ce prestataire pour trois ans.

Une telle situation n'est pas acceptable pour un directeur d'établissement car elle est un signe de non-qualité dans le service rendu aux usagers. Il était donc nécessaire pour moi, soutenue par le directeur, de chercher une autre solution pour améliorer les repas. L'un des principes du management est qu'il faut piloter les contraintes et agir sur les points forts ; au VDE, la contrainte est simple : les repas sont livrés en liaison froide par le prestataire extérieur et ce ne peut être autrement. Pour autant, j'ai pu également identifier des points forts trop souvent négligés et qu'il convenait de renforcer : la capacité de l'établissement à améliorer son organisation interne autour de la question des repas et la capacité du directeur à faire pression sur le prestataire pour que lui-même améliore la qualité de la prestation dans une logique de partenariat. Nous avons là un exemple significatif d'une opération qualité et j'ai donc soumis le projet au comité de pilotage.

L'objectif pour moi était clair : renforcer notre organisation en matière de commande, de réception, de contrôle et de réchauffement des repas livrés de façon à être en mesure d'identifier l'origine de tout dysfonctionnement et de faire des réclamations argumentées au prestataire.

Pour cela, j'ai proposé au comité de pilotage de travailler sur deux types de documents :

❶ premièrement, sur des bons de commandes informatisés, permettant de prendre en compte les changements de dernière minute (en cas d'accueil d'urgence par exemple ou de fugue...) et ainsi de contrôler de manière très précise les livraisons.

❷ deuxièmement, sur des fiches d'évaluation des repas, appelées «fiche de signalement» qui dans l'esprit des fiches de recueil d'évènements indésirables permettent de signaler tout dysfonctionnement de la prestation, tant au niveau de la quantité (erreur de livraison, erreur dans les grammages...) que dans la qualité (non respect du menu, opercule ouvert, fruits avariés...).

Une fois élaborés en comité de pilotage et présentés aux équipes et au prestataire, les documents ont été mis à l'essai avec un accompagnement tout particulier pour les maîtresses de maison en charge des repas sur les unités. J'ai veillé à recueillir leur avis et à prendre en considération leur propositions de modification de façon à les responsabiliser et à les valoriser sur ce dossier. Très rapidement, les professionnels se sont saisis des fiches de signalement et les « c'est dégueulasse » ont été remplacés – ou du moins agrémentés ! – par ces fiches. Chaque semaine, les fiches sont remises lors de la réunion inter-services à la Responsable de la Documentation Qualité qui les stockent dans son classeur. En un mois, nous avons recueilli 24 fiches de signalement, ce qui m'a permis d'effectuer un premier bilan statistique : un grand nombre de dysfonctionnements avait pour origine la livraison (nombre de repas, quantité insuffisante des portions, opercule ouvert...); grâce à nos nouveaux bons de commande j'étais en mesure de vérifier que l'erreur n'émanait pas de l'établissement mais bien du prestataire. D'autres dysfonctionnements portaient sur la qualité et dans ce cas, j'avais la date précise de l'évènement et la composition du menu de façon que notre interlocuteur puisse lui-même rechercher la cause du problème dans son organisation. Ainsi, toutes ces données ont été traitées en comité de pilotage, nous en avons sorti un tableau statistique à archiver, nous avons codifié les documents, et nous avons pu présenter nos résultats et nos revendications au prestataire avec des arguments de poids et des preuves à l'appui. Pour autant, l'objectif pour moi comme pour le directeur, n'est pas d'entrer en conflit avec cet interlocuteur précieux – nous serions là dans de la non-qualité et cela a toujours un coût – mais plutôt de contribuer à un effort commun d'amélioration basé sur des éléments tangibles et non des impressions malsaines.

Ainsi, les fiches de signalement de repas sont un outil très simple, ne représentant aucun coût financier pour l'établissement et elles paraissent être un détail de la vie institutionnelle. Pourtant, elles ont contribué à désaffectiver une question très sensible. En jouant sur les aspects organisationnels, elles m'ont permis de contribuer au lancement

d'une dynamique constructive qui s'inscrit tout à fait dans l'esprit d'une amélioration de la qualité du service rendu aux usagers.

Les actions réalisées à travers ces trois missions comportent donc de nombreux intérêts . En premier lieu, elles m'ont permis, au cours du stage, d'appréhender l'aspect transversal de la fonction de direction et de m'impliquer véritablement dans les enjeux managériaux de l'établissement. En second lieu, elles apparaissent comme des illustrations pertinentes de l'importance de la vision stratégique d'un directeur dans la gestion d'un établissement au quotidien.

B) Des résultats intéressants mais fragiles

Après avoir décliné ces trois exemples significatifs, il convient de revenir sur des aspects plus généraux et de voir quels peuvent être les impacts de la mise en œuvre de la démarche qualité dans son ensemble, après quelques mois de pratique. Il n'est pas question de réaliser un audit des actions de la démarche, ce qui demande une méthodologie bien précise que je n'ai pas eu le temps de développer pendant le stage, mais plutôt de dresser un bilan à mi-parcours tel que le ferait un directeur en poste pour évaluer l'état de son établissement et pour savoir où en est sa stratégie managériale.

a) *Des impacts globalement positifs*

Le processus d'amélioration mis en place semble avoir eu des impacts positifs sur divers aspects de la vie institutionnelle.

Les résultats directs ont principalement concerné la prise en charge des usagers tant dans la mise en œuvre de leur droit que dans la prise en compte de leur besoin. Ainsi, nous avons vu en quoi le travail sur les outils de la loi du 02 janvier 2002 a permis une amélioration qualitative de la phase d'accueil, primordiale dans un foyer de l'enfance puisqu'elle peut déterminer ensuite tout le parcours de l'utilisateur dans le dispositif. La démarche qualité a également permis de renforcer l'individualisation des accompagnements éducatifs avec des outils tels que le contrat de séjour, le classeur individuel d'observation³⁴, l'accès au dossier³⁵... Enfin, certaines opérations de la démarche ont permis d'améliorer les conditions d'accueil et d'hébergement des résidents

³⁴ Un important travail a été effectué début 2004 avec les équipes sur les écrits professionnels et en particulier sur le contenu des classeurs d'observation des résidents. L'objectif était d'harmoniser le contenu mais aussi d'augmenter la qualité et la pertinence des écrits.

et de leur famille : qualité des repas, accès à l'information par la fiche des renseignements utiles ou le projet sur la signalétique (axe opérationnel de l'auto évaluation à décliner courant 2004).

Par ailleurs, la démarche qualité a eu des résultats indirects très positifs et facilement identifiables. Ils concernent principalement le climat social au sein de la structure et l'image du VDE à l'extérieur. Sur le premier point, il est indéniable que la démarche a largement contribué au retour de la confiance et au développement d'une dynamique de travail dans l'établissement. Deux aspects en témoignent : d'une part, la baisse très significative du taux d'absence pour arrêt maladie sur les deux dernières années, qui retrouvent le niveau communément constaté dans d'autres établissements et redevient donc maîtrisable. D'autre part, le discours des professionnels eux-mêmes qui dans leur grande majorité n'hésitent pas à exprimer leur satisfaction quant au climat qui règne au VDE, incomparable avec celui existant il y a quelques années. Grâce aux entretiens individuels que j'ai effectué avec une quinzaine d'agents de l'établissement³⁶, j'ai pu constaté à quel point le personnel apprécie en particulier la transparence de la direction dans sa gestion ainsi que son mode de management largement participatif. Un temps fort pour l'établissement a été la réunion institutionnelle organisée le 23 janvier 2004, au cours de laquelle les membres du personnel ont pu présenter aux partenaires extérieurs privilégiés du VDE la démarche qualité et les opérations en cours. Cet événement était extrêmement valorisant et encourageant pour tous.

A ce propos, de telles opérations conduisent nécessairement à améliorer l'image de l'établissement à l'extérieur, autre impact positif notable de la démarche qualité. Le résultat de la confiance retrouvée dans l'établissement est la hausse du taux d'occupation qui ayant considérablement chuté à la fin des années 90, a retrouvé un niveau acceptable à l'heure actuelle (au delà de 80% en 2003 contre 61% en 2000). Un autre exemple anecdotique mais pourtant révélateur est le nombre de stagiaires accueillis au VDE qui témoigne d'une certaine reconnaissance extérieure : 23 stagiaires ont été accueillis en 2003 dans presque tous les corps de métiers présents dans l'établissement (éducateurs, infirmières, psychologues, secrétariat, ...).

³⁵ Le travail sur l'accès au dossier, initié dans le cadre de l'élaboration du classeur individuel, reste un chantier de la démarche qualité à finaliser.

³⁶ Méthodologie de la démarche d'entretien en annexe n° 2.p.III

Ainsi, il semble que l'application de cette première étape de la stratégie managériale de sortie de crise, déployée par le directeur du VDE et à laquelle j'ai pu contribuer pendant une année, ait favorablement répondu aux objectifs fixés. De là à affirmer que le pari managérial est gagné, il y a un pas que je ne me permettrais pas de franchir.

b) *Les limites et les écueils du processus :*

En effet, la mise en place de la démarche qualité a beau avoir des impacts globalement positifs, elle n'en comporte pas moins des limites et des fragilités qui méritent d'être soulignées et analysées.

Le risque majeur auquel reste confrontée la direction du VDE est le manque d'appropriation de la démarche par le personnel. En effet, malgré tous les efforts d'explication et de communication, nous savons que le changement des pratiques est long et difficile et pourtant indispensable : la qualité au quotidien ne peut être véhiculée par le seul directeur, ce sont les membres du personnel dans leur accompagnement des résidents et dans l'entretien de l'établissement qui sont les seuls à même de faire vivre le processus d'amélioration. Ainsi, le risque est grand d'un décalage entre la théorie et la pratique. L'exemple le plus frappant est celui des « classeurs – qualité » qui sont à la pointe de la gestion documentaire dans le secteur social en terme de méthodologie mais qui sur certaines unités restent sous-utilisés, par manque d'appropriation de l'outil.

Ce risque est d'autant plus grand que la mission de l'établissement reste l'accueil d'urgence souvent synonyme « d'un travail dans l'urgence ». Ne nous méprenons pas, je ne partage pas le discours trop facile de ceux qui prétendent que démarche qualité et accueil d'urgence sont incompatibles, bien au contraire, mais il y a quand même un principe de réalité qui s'impose : toute démarche qualité trouvera ses limites dans une organisation dont l'efficacité repose sur sa capacité à s'adapter à l'urgence.

Pour limiter cette contrainte, la démarche qualité doit avoir à tout moment le souci d'être un outil au service d'une meilleure réactivité et non un cadre rigide frein à l'action.

Ainsi, à l'heure actuelle, le processus d'amélioration de la qualité au VDE reste encore fragile : d'une part car il est innovant et très récent et mérite donc davantage de maturation pour pouvoir être considéré comme établi dans la vie institutionnelle, d'autre part car il est encore trop largement porté et conduit par le seul directeur sans relais suffisamment motivé pour pouvoir faire face à son éventuel départ. La plus grande fragilité de la démarche qualité au VDE est peut-être donc qu'elle repose essentiellement

sur une seule personne ressource. Face à cet écueil, nous verrons ultérieurement quelles interventions je propose afin de réajuster la stratégie managériale et de pérenniser cet engagement qualité du VDE.

Mais avant cela, il convient de présenter le deuxième levier d'action choisi pour mener à bien la stratégie managériale : l'écriture du projet d'établissement .

2.2 Le développement d'une dynamique de projet sur des aspects prospectifs avec l'écriture du projet d'établissement

Ainsi, nous abordons le deuxième temps fort des orientations managériales mises en œuvre au VDE avec l'analyse de la phase stratégique de l'écriture et de la validation du projet d'établissement 2004-2008.

2.2.1 La nécessité d'un projet d'établissement

Nous avons analysé précédemment en terme d'atouts et de contraintes, les enjeux pour le directeur du VDE de choisir comme deuxième levier d'action l'écriture du projet d'établissement 2004-2008. Reste à voir à présent quel moment était intéressant en terme stratégique pour déployer ce nouvel outil de gestion managériale.

A) Une nécessité stratégique

Il existe de nombreuses raisons stratégiques pour lesquelles le directeur du VDE a souhaité impulser l'élaboration d'un projet d'établissement. Après avoir sollicité pendant plusieurs mois le personnel de l'établissement sur des opérations très concrètes d'amélioration de la qualité, et cela dans des domaines très variés, il était nécessaire de passer à une nouvelle étape managériale.

Tout d'abord, l'élaboration d'un projet d'établissement devait permettre de garantir la cohérence de l'action car il apparaît comme le socle de référence de l'institution pour les cinq années à venir. Ainsi, c'est un levier d'action fédérateur tant des hommes que de leurs réalisations. En effet, le projet d'établissement détermine les valeurs fondamentales de l'institution mais il comporte également un programme d'action. L'objectif est donc de marquer l'engagement qualité dans le projet d'établissement pour véritablement l'ancrer dans les pratiques et les mentalités.

Ensuite, le projet d'établissement avec son aspect prospectif permet de projeter les évolutions du VDE sur l'avenir en terme d'aménagement des locaux, de création ou développement de services, de projets éducatifs, de gestion des ressources humaines... Il est donc un outil à la disposition du directeur pour faire évoluer la structure non pas dans son organisation mais dans ses activités. Nous passons donc à une autre étape de la stratégie managériale qui joue très clairement sur l'avenir de l'institution. Après plusieurs mois durant lesquels la priorité du directeur était d'améliorer l'organisation interne, il était absolument nécessaire fin 2003 d'ancrer la dynamique institutionnelle sur du plus long terme, au risque sinon que le souffle nouveau du VDE ne s'affaiblisse.

Un élément illustre parfaitement notre démonstration : depuis quelques années, grâce à une amélioration des prises en charge éducatives, le taux d'occupation était en nette augmentation ; avec une durée moyenne de séjour allant de trois à six mois, le nombre d'entrées annuelles était de 168 en 2002. En 2003, le rapport d'activité souligne une baisse significative des entrées (138) alors que le nombre de journées réalisées augmentent ; le résultat est sans appel, la durée moyenne de séjour au VDE est en nette augmentation avec plus de 48 résidents ayant séjourné plus de six mois dans l'institution (contre 12 en 2002). Ainsi, malgré les efforts réalisés en interne sur l'accueil des résidents, le travail avec les familles, la qualité des écrits professionnels, les relations avec les partenaires extérieurs, nous pouvons constater un réel problème d'orientation et de sortie des résidents. Cela étant une des missions premières du VDE, il semble nécessaire de la traiter comme une priorité. Pour autant, un important travail a déjà été réalisé en interne en terme d'organisation ; mais ce type de réponse ne suffit plus dans ces cas-là, ce sont des orientations stratégiques plus déterminées dont le VDE a besoin pour faire face à ces difficultés. Le constat est exactement le même concernant la prise en charge des adolescents : le département ne dispose pas des moyens nécessaires pour assurer l'accueil d'urgence de cette population particulièrement difficile et toutes les institutions spécialisées ont à faire face à de la violence au quotidien. Pour répondre à ce type de problème, il convient de réfléchir à de nouveaux modes d'accueil et d'accompagnement. Pour pouvoir se positionner comme un acteur de ce dispositif, le VDE doit nécessairement se doter d'un projet d'établissement, validé par le Conseil Général et dès lors inscrit dans le dispositif départemental.

B) Un contexte favorable

Ainsi, en terme stratégique, le projet d'établissement s'est imposé comme une nécessité dès la fin de l'année 2003. L'année 2004 apparaissait donc propice à son élaboration d'autant que le moment était particulièrement favorable : après tout, depuis la

loi du 02 janvier 2002, le projet d'établissement est une obligation pour tout établissement social et médico-social et cet argument à lui seul devrait suffire ; il a d'autant plus de poids que le VDE n'a, jusqu'à présent, jamais disposé d'un projet d'établissement.

Pourtant, d'autres aspects sont venus confirmer le choix du directeur du VDE de se lancer dans le travail d'écriture en 2004 : d'une part, en mars, les élections locales (régionales et départementales) pouvaient conduire à des changements politiques avec des impacts en terme de priorités budgétaires. Avant cette période, probablement peu de chance d'obtenir autre chose que des déclarations d'intention de la part du Conseil Général et c'est donc à la nouvelle assemblée délibérante qu'il était judicieux de présenter le projet.

Pour autant, il ne fallait pas non plus laisser passer trop de temps pour se lancer dans l'écriture du projet d'établissement. Nous avons déjà évoqué certains arguments, d'autres viennent les confirmer en particulier la nécessité de clarifier les relations entre le VDE et les services de l'ASE. Comme dans tout département où le foyer de l'enfance n'est pas autonome, ces relations sont complexes et plus ou moins tendues. En Dordogne, les choses s'étaient relativement apaisées suite à l'arrivée du nouveau directeur bénéficiant d'une large délégation et d'une mission clairement affichée par le CG. Fin 2003, la situation s'est quelque peu complexifiée du fait d'un projet de création d'un dispositif d'accueil d'urgence départemental avec le VDE et 5 MECS du département pour lequel il fallait instaurer des astreintes de nuit et de week-end au moment de la fermeture des bureaux de l'ASE. La question fondamentale est de savoir si le VDE a pour vocation de réaliser ces astreintes, en tant que services du CG et au même titre que les inspecteurs. Le directeur du VDE s'est opposé à ce projet considérant que les missions de l'ASE ne sont pas celles du VDE. Ce débat ne pouvait être tranché que par les plus hautes instances du Conseil Général et ont confirmé la nécessité d'écrire un projet d'établissement venant clarifier la mission du VDE et ses projets pour les années à venir³⁷.

2.2.2 Les enjeux de la phase d'écriture et de validation

L'écriture d'un projet d'établissement est toujours un moment important de la vie institutionnelle car ce document est à la fois la vitrine et l'âme de l'établissement. Le VDE,

³⁷ JP BOUTINET dans « Anthropologie du projet » nous explique en quoi un projet d'établissement est comme un contrat qui permet à l'organisation de mieux relever les défis auxquels elle doit faire face en particulier, cela la rend « *moins vulnérable aux contraintes de son environnement en lui donnant l'occasion d'explicitier ce qu'elle veut et les moyens qu'elle entend prendre pour y parvenir* ».

du fait de son passé, n'en avait jamais écrit. Toutes les possibilités étaient donc offertes au directeur en terme de méthode pour mettre en application son deuxième levier d'action stratégique.

A) Une méthode de réalisation originale

Le choix de la méthode d'écriture du projet d'établissement au VDE a été très spécifique au contexte institutionnel. En effet, dans beaucoup de structures, le projet d'établissement est écrit selon un mode participatif, par un groupe représentatif des métiers et des services de l'établissement, accompagné le plus souvent par un consultant extérieur qui propose des supports et des axes de travail. La durée moyenne d'écriture pour ce genre de réalisation est de dix-huit mois. Or, au VDE, le projet a été écrit en deux mois.

Ce délais rapide de réalisation est due à la méthode choisie : le directeur a fait le choix d'écrire lui – même le projet d'établissement, avec mon aide en tant que directrice stagiaire. Nous nous sommes donc tous les deux chargés du travail d'écriture du projet d'établissement entre février et mars 2004, en nous répartissant les chapitre à rédiger.

Cette décision managériale peut apparaître, au premier abord, quelque peu surprenante et peu démocratique, au vu des enjeux cruciaux de ce type de projet qui concerne directement le personnel et les usagers. Le choix de cette méthode mérite donc d'être expliqué.

a) *Le phase de synthèse*

Pour cela, n'oublions pas que depuis plusieurs mois, le personnel du VDE était sollicité sur de nombreux dossiers, en particulier dans le cadre de la démarche qualité pour laquelle un mode largement participatif a été mis en œuvre. Ainsi, le personnel a directement contribué à l'écriture d'un certain nombre de procédures, de documents tels que le livret d'accueil ou le règlement de fonctionnement dans le cadre de groupes de travail hebdomadaires et pluridisciplinaires. Par ailleurs, en 2001 – 2002, chaque équipe avait travaillé à l'écriture du projet éducatif de son unité en mettant en valeur les principales orientations de prise en charge que sont l'accueil, le projet individuel, le travail avec les familles, la référence éducative... ; dans ce cadre, deux unités (le centre maternel et l'unité des adolescents) avaient écrit un projet de développement de service (adjonction d'appartements pour le CM et délocalisation de l'unité des adolescents). La même année, le VDE a été sollicité pour contribuer aux travaux d'élaboration du Schéma départemental de l'enfance et de la famille et de nombreux professionnels avaient alors pu participer aux débats et aux réflexions. Bref, début 2004, alors que parallèlement

j'étais en train de lancer le chantier d'écriture des fiches de poste, il nous semblait que le personnel était suffisamment sollicité sur ce type de travaux et qu'il était délicat de leur demander un nouvel investissement de cet ampleur. Partir sur l'écriture d'un projet d'établissement en dix-huit mois risquait sans aucun doute de provoquer de l'usure chez les professionnels et il était difficile de leur imposer un rythme de travail trop important au vu des autres exigences formulées par ailleurs.

Ainsi, au lancement de l'écriture du projet d'établissement, il existait un risque managérial qui consiste pour un directeur à aller trop vite, à ne pas suffisamment prendre en considération la dimension temporelle d'un établissement. Jean Pierre BOUTINET dans *Anthropologie du projet*³⁸, souligne le danger de « *l'acharnement projectif* » qui consiste en une profusion de projets que le personnel n'a pas le temps de s'approprier. Quelques lignes plus loin, il parle de « *l'obsolescence du temps* » lorsque les projets se succèdent aux dossiers en cours, dans « *un flux incessant d'initiatives à travers une fuite vers l'inexistant* ». Selon lui, cela conduit à une dévalorisation de l'action et à une désillusion des professionnels si bien que « *le projet, régulateur psychologique et culturel, peut se transformer en dérégulateur social* ». Sans aller jusque là, nous pouvons tout de même souligner l'existence de ce risque, d'autant plus dans une institution fragile tel que le VDE. Ainsi, au moment de choisir sa méthode de réalisation, le directeur était confronté à une contradiction entre d'une part l'urgence, en terme stratégique, de produire un projet d'établissement et d'autre part le risque, en terme managériale, d'user les équipes. Pour sortir de cette contradiction, la solution était d'écrire nous-mêmes le projet sans pour autant qu'on lui reproche d'être « imposé » par la direction. Dès lors, la concertation avec le reste du personnel du VDE était absolument nécessaire, d'une manière ou d'une autre et nous avons pour cela procédé en plusieurs étapes.

En premier lieu, le directeur du VDE a arrêté le plan d'écriture du projet comportant sept chapitres : le contexte et l'environnement, le projet éducatif, l'engagement qualité, le projet architectural, le projet social, le schéma directeur des systèmes d'information et les moyens nécessaires à la mise en œuvre. Autour de cette trame, nous nous sommes répartis les axes de travail et le directeur m'a confié l'écriture du projet éducatif, du projet social et une partie du chapitre sur le schéma directeur des systèmes d'information. Il est important de souligner que le travail consistait en grande partie à synthétiser des écrits ou une réflexion déjà conduite par les équipes. Par exemple, en terme de démarche qualité, nous disposions déjà de nombreux supports ; plus vrai encore pour le projet éducatif pour lequel mon intervention consistait surtout à

³⁸ Ibid. JP BOUTINET p. 2-6

résumer les projets de chaque unité en mettant en valeur les principaux axes d'accompagnement éducatif et en garantissant une cohérence insitutionnelle. Ainsi, la méthode retenue nous a permis une certaine efficacité dans l'écriture et dans le rythme de travail tout en respectant la production des équipes. Par exemple, en ce qui concerne les projets architecturaux, nous avons intégralement repris les travaux déjà effectués avec les unités : adjonction de deux appartements pour le Centre Maternel, délocalisation de l'Unité des adolescents, scission de l'Unité de la Petite Enfance en deux groupe d'âge homogène pour rompre avec l'organisation verticale actuelle et aménagement interne des locaux de la Pouponnière.

b) La forme et l'esprit du document

Afin de rajouter de la plus-value à ce travail de synthèse et ne pas effectuer un simple résumé, nous avons comme objectif de transformer ce projet d'établissement en un véritable outil de référence et de communication, c'est-à-dire de construire un document clair, lisible, et facilement utilisable. Il fallait donc lui donner un aspect pratique et opérationnel. Pour cela, nous voulions éviter les grands discours et utiliser une méthodologie dynamique. J'ai alors proposé au directeur d'écrire le projet éducatif sous forme de fiches-action. Cette proposition a été retenue et nous avons ensuite décliné l'ensemble des sous - projets (sociaux, architecturaux, éducatifs...) selon cette méthode.

Pour chaque sous-projet, l'ensemble des fiches-action est d'abord présenté dans un schéma opérationnel reprenant leur titre et leur ordre de présentation. Ensuite, chaque fiche est déclinée selon un thème précis ; elles indiquent sous forme d'un tableau, les textes de références et l'état des lieux puis les objectifs à atteindre, les modalités de mises en œuvre, l'échéance prévisionnelle, éventuellement les coûts et les indicateurs d'évaluation. Ainsi par exemple, le schéma opérationnel du projet éducatif présente les fiches-action suivantes qui reprennent les temps forts du travail éducatif et des missions de l'établissement :

| FICHE-ACTION | Schéma opérationnel du projet éducatif 2004 –2008 |
|---------------------|---|
| Fiche-action n°1 | La phase d'accueil³⁹ De la demande d'entrée à la synthèse d'accueil |
| Fiche-action n°2 | L'accompagnement éducatif et la phase d'observation Le travail éducatif mis en place, l'accompagnement du résident et des familles, l'observation au quotidien... |

³⁹ Cette fiche action se trouve à titre d'illustration en annexe n° 5, p.XII.

| | |
|------------------|---|
| Fiche-action n°3 | Le « Pôle Famille d'Accueil Relais » Une offre de service permettant un accompagnement individualisé et une alternative à la prise en charge sur le collectif |
| Fiche-action n°4 | Le suivi médical et l'accompagnement psychologique |
| Fiche-action n°5 | L'orientation et le départ du VDE La proposition d'orientation et la mise en œuvre du départ |

Autre exemple intéressant que j'ai pu développer : l'inscription d'une gestion prévisionnelle des emplois et compétences intégrée au projet social. L'intérêt est de souligner l'impact des projets institutionnels sur les effectifs et sur les compétences et le mettre en perspective avec d'une part les projets individuels des agents et d'autre part avec les outils de GRH à disposition du directeur (politique de recrutement, de formation, de reconversion...). Cette inscription de la GPEC dans le projet d'établissement est à mettre en parallèle avec les travaux de réécriture des fiches de poste, tous deux étant le signe de la mise en place d'une gestion dynamique et prospective des ressources humaines. La réalisation de ces deux opérations, que j'ai effectuées avec beaucoup de conviction, m'a permis de développer auprès du personnel un discours clair et cohérent, et donc rassurant et valorisant pour eux.

Pour finir sur l'esprit pratique du projet d'établissement, nous avons élaborés à la fin du document différents tableaux : d'abord un tableau récapitulatif des moyens nécessaires à la mise en œuvre de chaque projet, déclinés selon la section d'investissement et selon la section de fonctionnement et cela, année par année. Ensuite, un tableau de bord de suivi des opérations à réaliser de 2004 à 2008 reprenant en fait les objectifs de l'ensemble des fiches-action énumérées précédemment. Ainsi, les dernières pages du projet d'établissement permettent non seulement, pour toute personne avertie ou non, de visualiser très facilement les orientations à venir, et pour le directeur de bénéficier d'un cadre de pilotage clair et précis pour les années qui suivent. Enfin, ce type de projet est un excellent support à l'évaluation et permettra donc sans problème la mise en application de la loi du 02 janvier 2002 faisant un lien direct entre évaluation, autorisation et financement.

c) La phase de concertation

Cet esprit de synthèse et de clarté du document ne remplace en rien le besoin de concertation autour du contenu et de la forme du projet d'établissement et ce, avec les différents acteurs internes et externes de l'institution. Ainsi, une fois le document rédigé

dans sa première version, il était nécessaire de le diffuser puis d'en discuter. Là encore, le travail s'est fait à plusieurs niveaux.

Le premier niveau de diffusion, dès le mois de mars, a donc été auprès des trois CSE à qui nous avons distribué le document afin qu'ils puissent le lire et formuler des remarques. Nous les avons déjà informé du travail d'écriture en cours et le directeur leur avait présenté le plan de façon à ce qu'ils puissent émettre un avis dessus. Plusieurs réunions de direction ont donc été consacrées à la réflexion sur le projet d'établissement, ce qui était essentiel, car au moment de la présentation aux équipes, les CSE devaient se sentir porteurs du projet. Cependant, le contenu du document étant le reflet des orientations en cours sur le VDE, les CSE se le sont très facilement appropriés. Suite à cela, le document de travail a été distribué aux personnels de l'administration, pour un premier regard extérieur avant une diffusion plus large. Quelques détails mineurs ont été apportés.

Le second niveau de diffusion était la distribution aux équipes afin de toucher l'ensemble du personnel. Pour cela, nous avons délivré à chaque unité un document à lire, ainsi qu'un exemplaire aux psychologues, aux services généraux... en précisant que sur simple demande à l'administration nous pouvions sans aucun problème en fournir davantage afin de faciliter l'accès à tous au document. Trois semaines après cette distribution – le 26 avril 2004 - , nous avons organisé une réunion institutionnelle consacrée au projet d'établissement – comme nous l'avions fait quelques mois auparavant pour la démarche qualité -. Au cours de cette réunion, qui réunissait une cinquantaine de membres du personnel, nous avons repris de manière très pédagogique, le mode d'élaboration du document, son esprit et sa forme, et nous avons longuement discuté sur le contenu. A cette occasion, j'ai pu mettre en perspective le travail réalisé sur les outils de la loi 2002-2 et sur les fiches de postes avec le projet d'établissement afin de montrer le sens commun et fédérateur de ces différentes opérations. De leur côté, certains membres du personnel ont pu nous faire part de leur inquiétude concernant certains aménagements architecturaux, tel que par exemple la récupération de la préparation des repas en interne sur les unités en cas de délocalisation des adolescents. Cette réunion était, certes, une opération de communication pour la direction, mais aussi un réel temps de concertation, de transparence et d'échange apprécié de la grande majorité du personnel.

Enfin, le troisième niveau de diffusion et de concertation - et non le moindre - concerne le Conseil Général. L'enjeu est tout autre car il touche à des questions financières avec le financement des projets à venir mais aussi et surtout à des questions stratégiques sur la place du VDE dans le dispositif départemental, aspect qui préoccupe moins les personnels en interne, éloignés de ces considérations d'ordre politique (au sens premier du terme : gestion de la cité). Après avoir apporté les modifications

discutées en réunion institutionnelle, nous avons pu diffuser au chef de service de l'ASE, à la Directrice de la DDSP et au DGS, la version légitimement représentative du VDE dans son ensemble. Début mai, un CTE de travail a été organisé avec les représentants du personnel et les représentants du Conseil Général invités afin de discuter sur le contenu de ce projet d'établissement en cours de validation. La réunion s'est révélée relativement tendue du fait de l'importance des enjeux pour lesquels la décision ne pouvait être prise que par le PCG lui-même, en particulier sur le dossier délicat du dispositif d'accueil d'urgence qui divise le VDE et l'ASE. Sur ce dossier, le directeur du VDE devait entrer dans une réelle phase de négociation pour défendre l'avenir de l'établissement. L'important dans ce cas est de réussir à démontrer que la direction est soutenue par son personnel et que c'est l'établissement dans son ensemble qui soutient le projet. Cette cohésion institutionnelle était fondamentale à acquérir et elle explique les efforts effectués en terme de communication et d'échange avec le personnel. Dernier acte entérinant cette cohésion : l'avis des instances du mois de juin 2004 - CTE, CHSCT et CS – en faveur du projet d'établissement dans sa dernière version et largement soutenu par le Président de la Commission de Surveillance.

A l'heure où ces pages sont écrites, la décision du Conseil Général n'est toujours pas intervenue sur les aspects stratégiques à savoir : la délocalisation de l'unité des adolescents (qui nécessite des crédits à hauteur de 450 000€) et le positionnement de l'établissement dans le dispositif d'accueil d'urgence. Les autres actions opérationnelles, de moindre importance, ont pu être déclinées dans le courant 2004 tel que le tableau de bord le prévoyait.

Ainsi, participer activement à la phase d'écriture du projet d'établissement du VDE m'a permis d'être l'acteur d'opérations décisives en terme de management et de pilotage avec pour souci permanent d'apporter à l'établissement de la cohésion et du sens à l'action.

Pour autant, sa validation n'étant pas acquise à l'heure actuelle, la stratégie managériale du directeur reste suspendue à sa phase ultime.

B) Les écueils

Cette relative dépendance vis-à-vis de l'arbitrage du Conseil Général nous amène à souligner l'une des limites du projet d'établissement en tant qu'outil managériale. En effet, pour le directeur c'est une contrainte de taille, d'autant plus importante dans un établissement non autonome.

Ainsi, l'un des écueils majeurs de la stratégie managériale mise en œuvre au VDE est peut-être d'avoir beaucoup misé sur les réalisations du projet d'établissement pour

l'avenir ; en cas de refus de financement de ces projets par le Conseil Général, c'est toute la stratégie de la direction qui est remise en cause et il serait dès lors extrêmement difficile de re-dynamiser l'établissement. Ce risque, bien explicité par le proverbe populaire disant « *qu'il ne faut pas mettre tous les œufs dans le même panier* », fragilise grandement le pilotage de l'établissement mais il est quelque part inhérent à l'outil lui-même : à la différence d'une démarche qualité qui mise sur l'amélioration à moyen constant, un projet d'établissement développe des activités et nécessite des moyens adaptés ; cela est particulièrement vrai au VDE où pour retrouver sa place dans le dispositif départemental et pour mieux répondre aux besoins des usagers, la délocalisation de l'unité des adolescents requiert des crédits supplémentaires importants.

Cependant, il semble qu'au VDE le problème de dépendance vis-à-vis du Conseil Général aille au-delà des aspects financiers et touche directement des questions de positionnement et d'identité, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment concernant par exemple l'accueil d'urgence. Là encore, la stratégie de la direction a été claire et déterminée : déclarer ouvertement son désaccord sur les contraintes d'accueil d'urgence. Ce choix est tout à fait compréhensible car l'établissement mérite aujourd'hui réellement d'être tiré vers le haut mais cela reste un choix risqué. Plus l'enjeu est important, plus le risque est grand en terme de choix stratégique. A l'heure actuelle, c'est l'avenir de l'établissement qui est en jeu et comme après une longue maladie, le VDE mérite de sortir de sa période de convalescence pour retrouver ses missions pleines et entières au service des usagers.

Nul doute que la mise en œuvre de la démarche qualité et l'écriture du projet d'établissement ont permis au VDE de se lancer dans cette dynamique et que, de ce fait, ces deux outils se sont révélés être des leviers d'action efficaces au service d'une stratégie adaptée. Cette mise en application apparaissait risquée au vu du contexte institutionnel et elle a donc nécessité à la fois toute la diplomatie et la prudence et toute la motivation de la direction du VDE pendant plusieurs mois. Pour autant, au regard des écueils et des limites soulignés précédemment concernant d'une part la démarche qualité, d'autre part l'écriture et la validation du projet d'établissement, il semble que l'établissement manifeste encore quelques signes de fragilité sur lesquels il serait nécessaire d'agir. En terme de management, il me semble alors opportun d'effectuer une sorte de diagnostic de la structure pour connaître plus précisément ses points forts et ses points faibles compte tenu des impacts de la stratégie managériale des deux dernières années. Cela permettra d'envisager d'éventuelles actions correctives ou réorientations stratégiques afin de consolider la dynamique institutionnelle et de pérenniser l'engagement de la direction de l'établissement.

3 TROISIEME PARTIE : PROPOSITION D'UN PLAN D'ACTION VISANT A PERENNISER L'ENGAGEMENT MANAGERIAL.

Stimulé par une stratégie audacieuse et par des outils de management efficaces, le VDE a sans aucun doute évolué rapidement au cours de ces deux dernières années. Cette rapidité avec laquelle l'établissement a su reconstruire une dynamique de projet n'en cache pas moins certaines fragilités qui doivent nécessairement être prises en compte par le directeur afin de réorienter sa stratégie managériale et l'adapter au plus près des nouveaux besoins de l'établissement et des usagers.

Ainsi, dans cette dernière partie de mon analyse, je propose, non plus de mener une réflexion sur les actions menées jusqu'alors, mais d'émettre des propositions sur les orientations stratégiques à mettre en œuvre dans les mois à venir. Nous passons à une autre étape, celles des propositions d'action, sans pour autant perdre l'objectif : démontrer en quoi diriger un établissement social suite à une crise nécessite un pilotage à la fois subtil et engagé : subtil pour maîtriser les risques, engagé pour impulser une dynamique.

Nul doute que l'équilibre auquel est parvenu le VDE au cours des derniers mois reste précaire car très rapide et trop récent au vu de sa longue histoire institutionnelle. Sortir de cette phase de convalescence et inscrire véritablement l'établissement dans un fonctionnement efficace aux services des usagers est l'objectif qui s'impose à présent. Pour cela, il me semble intéressant pour le directeur de l'établissement de procéder en deux temps : la première étape, indispensable pour tout directeur qui souhaite pérenniser son action, est celle du bilan, afin d'analyser les résultats de la stratégie mise en œuvre précédemment et d'identifier les points forts et les points faibles de l'institution. La deuxième étape est celle de l'élaboration d'un plan d'action visant à pérenniser l'engagement managérial.

3.1 Analyse des résultats de la stratégie managériale

Pour cette première étape du bilan, l'analyse des résultats de la stratégie managériale peut s'effectuer selon diverses méthodes à disposition du directeur. Celle que je propose présente un esprit et une logique tout à fait particulière : ce n'est en aucun cas une évaluation conforme aux exigences méthodologiques d'un audit ou de tout autre diagnostic décrit dans les manuels de recherche en sociologie des organisations. C'est tout simplement une grille de lecture et d'analyse d'une organisation, à disposition de tout pilote afin de faire le point sur sa structure. C'est donc un outil de réflexion et d'aide à la prise de décision, dans une logique de management stratégique et en aucun cas dans un esprit d'étude scientifique. Dès lors, la rigueur méthodologique est remplacée par l'exigence d'efficacité de l'outil pour l'élaboration d'un plan d'action.

3.1.1 Diagnostic de la structure

L'outil que je propose pour élaborer le diagnostic du VDE s'inspire d'une grille d'analyse des organisations appelée « grille de Harvard » et utilisée en management « *comme l'un des outils stratégiques visant à définir les meilleures voies possibles de développement tenant compte de l'environnement et des contraintes* »⁴⁰.

Avant de passer à la lecture du diagnostic, il est nécessaire de voir comment je l'ai élaborée et adaptée au VDE.

A) Elaboration de la grille d'analyse des organisations appliquée au VDE

J'ai élaboré cette grille de façon qu'elle reflète au maximum les préoccupations d'un directeur cherchant à « faire le point » sur son établissement. Trois aspects apparaissent dans ce cas essentiels pour avoir une vue globale :

- la mission de l'établissement à savoir la prise en charge des usagers,
- l'organisation interne de la structure,
- et le positionnement de l'établissement dans son environnement.

Ces trois champs permettent de balayer l'ensemble des domaines d'action du directeur et ils représentent donc le cadre de base de l'analyse.

⁴⁰ Ibid. *Cours de management*, Roland GARNIER.

Pour affiner le diagnostic, chaque domaine d'intervention est détaillé en quatre thèmes principaux :

- **pour la prise en charge des usagers** : mission éducative (accueil, observation, orientation) / activité / droit des usagers / conditions d'accueil,
- **pour l'organisation interne** : ressources humaines / système d'information / structure organisationnelle / moyens financiers,
- **pour le positionnement externe** : image à l'extérieur / partenariat / autonomie / positionnement dans le dispositif départemental.

J'ai choisi ces thèmes en fonction de critères qui me sont propres et que j'ai pu déterminer grâce à un an de stage sur le terrain. L'objectif est d'identifier les aspects les plus déterminants et significatifs du VDE afin de dégager des éléments de réflexion ; bien sûr, beaucoup d'autres thèmes auraient pu être sélectionnés et représenter tout autant d'intérêt mais, pour être efficace la grille doit rester simple et visuelle. Elle n'a donc pas vocation à être exhaustive, bien au contraire et c'est en cela qu'elle ne peut être considérée comme un élément d'analyse sociologique mais comme un outil d'aide à la décision.

La logique est exactement la même pour le choix de chaque indicateur, présent ou non, pour détailler les thèmes. J'en ai sélectionné plus ou moins en fonction de leur intérêt stratégique. Derrière chacun d'entre eux, il y a une signification qui mériterait d'être expliquée surtout lorsqu'il s'agit de critère qualitatif tel que, par exemple, le travail avec les familles ou le climat social, etc. Mais, là encore, je ne me situe pas dans la logique de devoir justifier tel ou tel indicateur, comme le ferait un sociologue ou un consultant, dans la mesure où je me positionne à la place d'un directeur qui se donne les moyens de prendre du recul sur son institution : à lui donc de choisir les critères qui lui semblent les plus représentatifs. En ce qui concerne le VDE, j'ai sélectionné un certain nombre d'indicateurs quantitatifs, très précis tels que la capacité d'accueil, l'absentéisme, etc. – et d'autres plus subjectifs tels que les processus de communication ou de prise de décision.

Quant à la partie droite du tableau, elle est composée de deux colonnes principales : la première est relative au « diagnostic antérieur », c'est-à-dire la situation dans laquelle se trouvait le VDE avant la mise en œuvre de la stratégie managériale. La deuxième reflète le « diagnostic actuel », c'est-à-dire, en juillet 2004, après le lancement de la démarche qualité et l'écriture du projet d'établissement, alors que se concluait ma période de stage et que l'ensemble de mes missions confiées avaient été réalisées. J'ai fait le choix de ce double diagnostic pour pouvoir mettre en valeur les impacts de la stratégie managériale et de ce fait, souligner l'évolution de la structure au cours de ces dernières années. Bien entendu, c'est sur le diagnostic actuel que seront basées les propositions d'actions et de réorientations, mais il est toujours important pour un manager

de garder à l'esprit la dimension temporelle de l'organisation et cette mise en perspective apparaît alors intéressante.

Pour renseigner chacune des colonnes et réaliser le bilan de la structure, il est nécessaire d'identifier ses points forts et ses points faibles. Sans tomber dans une notation qui n'aurait aucun sens, nous avons, dans la grille de Harvard, la possibilité de positionner l'établissement sur quatre niveaux allant du plus faible en colonne 1 au plus fort ou plus performant en colonne 4. Ainsi, il convient de lire le tableau de la manière suivante :

- colonne 1 : point particulièrement faible
- colonne 2 : point plutôt faible
- colonne 3 : point plutôt fort
- colonne 4 : point particulièrement fort

Toute la question reste ensuite de savoir selon quels critères j'ai effectué les positionnements dans le tableau. Là encore, c'est un sujet qui pourrait prêter à de longs débats mais un directeur en situation de décision n'est pas là pour justifier de manière scientifique sa vision de la structure. C'est au contact du terrain pendant toute la période 2003-2004 que j'ai récolté les informations nécessaires pour renseigner le tableau de la manière la plus efficace possible en terme de lisibilité et de cohérence. Quotidiennement, un pilote fait le point sur le positionnement de sa structure dans ses missions, en externe ou en interne ; pour cela, il recherche l'information de plusieurs façons : indicateurs quantitatifs précis, outils de contrôle de gestion mais aussi contacts formels ou informels avec le personnel, avec les partenaires extérieurs, etc. En ce qui me concerne, j'ai bénéficié, en plus de tout cela, des entretiens effectués au cours du stage avec différents acteurs du VDE, ce qui a facilité l'accès à l'information⁴¹. Par ailleurs, toute la réflexion effectuée au cours de cette analyse stratégique du VDE m'a apporté un certain nombre de données que j'ai pu réutiliser pour compléter la grille. Par exemple, j'avais indiqué précédemment le cloisonnement dans lequel travaillaient les professionnels du VDE pendant la période de crise ce qui m'a amené à positionner dans la grille le thème « système d'information » en point faible au niveau du diagnostic antérieur. Par la suite, j'ai souligné une nette amélioration en terme de transparence et communication interne (démarche qualité, nombre de réunions institutionnelles...) si bien que je l'ai positionné dans le diagnostic actuel en point fort. Outre cet exemple, nous pouvons visualiser tous les éléments d'analyse stratégiques dans la grille d'Harvard adaptée au VDE présentée ci-après.

⁴¹ La quinzaine d'entretiens individuels réalisés pendant le stage a été une source précieuse d'informations et de données pour compléter la grille et effectuer le diagnostic. Cf. annexe n° 2, p. III.

B) Présentation et contenu de la grille d'analyse stratégique du VDE

| Grille d'analyse des organisations appliqué au VDE. | | | | | | | | |
|---|----------------------|---|---|---|-------------------|---|---|---|
| Evolution du diagnostic de la structure. | | | | | | | | |
| Champs concernés | Diagnostic antérieur | | | | Diagnostic actuel | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| MISSION : | | | | | | | | |
| Prise en charge des usagers : | | | | | | | | |
| • Mission éducative : | | | | | | | | |
| - mission du CASF | | ? | | | | | ? | |
| - travail avec les familles | ? | | | | | | ? | |
| - écrits professionnels | ? | | | | | ? | | |
| • Activité : | | | | | | | | |
| - capacité d'accueil | | | ? | | | ? | | |
| - taux d'activité | ? | | | | | | ? | |
| - durée moyenne de séjour | | ? | | | | ? | | |
| • Droits des usagers : | | | | | | | | |
| - respects de droits | ? | | | | | | ? | |
| - information des usagers | ? | | | | | | | ? |
| - individualisation | | ? | | | | | ? | |
| • Condition d'accueil : | | | | | | | | |
| - phase d'accueil | | ? | | | | | ? | |
| - conditions d'hébergement | | | ? | | ? | ? | | |
| - adaptation de la structure | | ? | | | ? | | | |
| ORGANISATION : | | | | | | | | |
| Contexte interne | | | | | | | ③ | |
| • Personnel : | | | | | | | | |
| - formation | | ? | | | | | ? | |
| - absentéisme | | ? | | | | | ? | |
| - climat social | ? | | | | | | ? | |
| • Système d'information : | | | | | | | | |
| - communication interne | ? | | | | | | | ? |
| - réunion | ? | | | | | | ? | |
| - procédure et suivi qualité | ? | | | | | | | ? |
| - gestion de projet | | ? | | | | | | ? |
| • Structure organisationnelle : | | | | | ① | | | |
| - prise de décision | | ? | | | | | ? | |
| - culture d'établissement | ? | | | | | | ? | |
| - gestion budgétaire | | ? | | | | | | ? |
| • Moyens financiers : | | | ? | | | | ? | |
| POSITIONNEMENT : | | | | | | | | |
| Positionnement externe | | | | | | | | ② |
| • Image à l'extérieur | ? | | | | | ? | | |
| • Partenariat | | ? | | | | | ? | |
| • Autonomie | ? | | | | | ? | | |
| • Positionnement | | ? | | | | ? | | |

3.1.2 Analyse du diagnostic

Une fois renseignée, la grille d'Harvard doit permettre de visualiser les principales caractéristiques de l'organisation et de les mettre en perspective ; l'objectif pour le directeur est de prendre du recul sur son établissement pour identifier et prioriser les orientations à prendre.

Pour cela, il convient de reprendre quelques éléments du diagnostic antérieur me permettant de faire le bilan de la stratégie managériale, et ensuite d'analyser les points faibles du diagnostic actuel pour envisager des propositions d'amélioration.

A) Bilan de la stratégie managériale

Pour effectuer un bilan rapide de la stratégie managériale du VDE sur les dernières années, il suffit de comparer les deux diagnostics et de dégager les principales évolutions.

Le diagnostic antérieur nous permet de visualiser d'un seul coup d'œil que l'établissement était dans une situation plutôt critique dans la mesure où quasiment tous les indicateurs se situent en colonne 1 et 2 à savoir plutôt faible ou particulièrement faible. Ainsi, que ce soit pour la prise en charge des usagers, en matière d'organisation interne ou de positionnement externe, la grille de Harvard indique bien un établissement en crise qui nécessite un pilotage entreprenant.

Le diagnostic actuel nous permet quant à lui de visualiser les impacts de la mise en place de la démarche qualité et de l'écriture du projet d'établissement. Nous pouvons ainsi noter un net redressement de la structure avec une évolution de nombreux indicateurs de points faibles en points forts. A souligner en particulier pour la prise en charge des usagers, le taux d'activité en forte augmentation et l'information des usagers devenue systématique. Mais la plus nette évolution concerne sans aucun doute l'organisation interne qui, grâce à la démarche qualité et au mode de management participatif est devenue un atout spécifique de l'établissement.

Pour autant, la grille me permet aussi de repérer les quelques points faibles que j'ai déjà évoqués précédemment, comme par exemple :

1. **les écrits professionnels** : leur qualité est perfectible et cela est un objectif du plan de formation inscrit au projet social du projet d'établissement.

2. **la capacité d'accueil** : à 56 places, la capacité d'accueil du VDE n'apparaît pas optimale pour envisager un développement de la structure et un positionnement stratégique au sein du dispositif. Le nombre de places reste limité et classe le VDE dans les établissements de petite catégorie ce qui le rend plus vulnérable face à son environnement. Par ailleurs, sa capacité d'accueil actuelle ne lui permet pas de répondre aux besoins du département puisqu'un certain nombre d'accueils d'urgence sont aujourd'hui réalisés chez des assistantes maternelles.
3. **la durée moyenne de séjour** : en augmentation sur l'année 2003, elle souligne la nécessité de travailler en partenariat pour améliorer les procédures d'orientation des résidents.
4. **l'adaptation de la structure** (noté comme point particulièrement faible) **et les conditions d'hébergement** : il s'agit de l'inadaptation des locaux concernant l'accueil des adolescents qui se trouvent actuellement sur le même pavillon que la Petite Enfance (22 résidents au total). Cela génère chez les plus jeunes des influences malsaines et des comportements violents. C'est pourquoi le projet d'établissement prévoit le déménagement des adolescents dans de nouveaux locaux (projet de délocalisation de l'unité et scission de l'unité de la petite enfance en deux groupe d'âge homogène).
5. **l'image extérieure** : malgré les évolutions, le VDE souffre encore à l'heure actuelle de son passé ; en 2003-2004, le directeur, en toute transparence, comme la loi l'y oblige, a effectué plusieurs signalement pour des affaires d'attouchements entre mineurs accueillis : le défaut de surveillance n'a pas été retenu et l'établissement n'a jamais été mis en cause par la justice, mais son image en a souffert auprès de certains partenaires extérieurs pour lesquels la confiance n'a apparemment pas été totalement rétablie.
6. **l'autonomie** : les enjeux autour du dispositif d'accueil d'urgence soulignent le manque d'autonomie de l'établissement vis-à-vis du Conseil Général. Les responsables de la DDSP et de l'ASE considèrent le VDE comme un service à part entière de l'ASE et non comme un établissement public, ce qui augmente le risque d'instrumentalisation de l'établissement.

Ainsi, la grille confirme le bilan que j'avais évoqué précédemment : la stratégie managériale mise en œuvre au VDE s'est révélée efficace dans de nombreux domaines et elle a permis une évolution très positive de la structure mais elle reste fragile sur d'autres aspects. Pour faire face à cette fragilité, il convient de dégager de nouvelles orientations de pilotage visant à consolider les acquis. Pour cela, la grille d'Harvard est un

support à l'analyse stratégique intéressant et se révèle donc être un outil de gestion pertinent pour le directeur.

B) Analyse stratégique pour un nouveau pilotage

En effet, la grille d'Harvard peut nous aider à visualiser rapidement les enjeux de demain pour le VDE, ses atouts et ses contraintes. Le diagnostic actuel permet d'identifier trois principales caractéristiques de l'établissement, marquées sur le tableau par de petits numéros :

① **l'organisation interne** : cela représente sans aucun doute l'atout majeur de l'établissement sur lequel le directeur peut s'appuyer. Cela peut devenir le levier de son pilotage car il sait qu'il peut y trouver des ressources fiables. C'est donc un aspect sur lequel il peut non seulement s'appuyer mais aussi valoriser en interne comme en externe.

② **le positionnement externe** : cela reste actuellement le point faible de l'établissement et c'est une contrainte sur laquelle le directeur doit agir. Il s'agit d'améliorer l'image du VDE à l'extérieur, de développer le partenariat, de renforcer, dans la mesure du possible, l'autonomie et d'affirmer le positionnement de l'établissement dans le dispositif départemental de manière qu'il trouve véritablement sa place et qu'il soit reconnu comme tel. Cette contrainte s'illustre aujourd'hui par les difficultés rencontrées pour valider le projet d'établissement. Nul doute que dans sa future stratégie, le directeur doit en tenir compte.

③ **conditions d'accueil** : à l'heure actuelle, les conditions d'accueil représentent un frein pour le développement de l'établissement du fait de l'inadaptation des locaux et du nombre de places assez restreint. Pour devenir un acteur de poids dans le dispositif départemental et répondre au plus près aux besoins des usagers, le VDE a besoin de diversifier son offre de service tel que le propose le projet d'établissement. En l'état, l'établissement risque d'atteindre ses limites en terme de développement. Cet aspect est donc véritablement un frein dont il faut tenir compte en matière d'analyse stratégique.

La grille de Harvard m'a donc permis de visualiser les trois aspects principaux de la gestion stratégique : atouts, contraintes et freins. C'est avec ces éléments que le nouveau pilotage du directeur peut être déterminé. Il s'agit de s'appuyer sur les atouts pour piloter les contraintes : au VDE, cela revient à s'appuyer sur l'organisation interne pour développer une expertise au service des usagers.

L'objectif est de valoriser l'établissement et d'améliorer son positionnement extérieur, tout en défendant ses projets. Concrètement, le nouveau pilotage du directeur du VDE doit s'inscrire dans un plan d'action tant en matière de communication que d'évaluation et de suivi de projet.

3.2 Proposition d'un plan d'action de pérennisation

Ces nouvelles orientations stratégiques doivent donc permettre, d'une part, de pérenniser l'engagement managérial mis en œuvre jusqu'à présent au VDE avec ses évolutions positives, d'autre part, de garantir l'avenir de la structure et de lui permettre de se développer dans un environnement de plus en plus complexe.

Ainsi, avant de passer au contenu concret du plan d'action proposé pour le VDE, j'aborderai en quelques mots les enjeux auxquels doit faire face le directeur pour les mois à venir, compte tenu des évolutions de l'environnement social et médico-social.

3.2.1 Des enjeux environnementaux de plus en plus complexes

Les nouveaux enjeux à prendre en considération dans les réorientations stratégiques du VDE concernent deux principaux champs : d'une part celui du dispositif de la protection de l'enfance, d'autre part l'évolution des besoins des usagers. Nous verrons que tous deux imposent à présent aux établissements sociaux et médico-sociaux une importante capacité d'adaptation. Ainsi, après s'être reconstruit et stabilisé, le VDE va devoir apprendre à réagir avec professionnalisme et efficacité aux nouvelles exigences de son environnement.

A) Les évolutions du dispositif de la protection de l'enfance

Nous avons déjà abordé en première partie les profondes modifications qui sont intervenues dans le champ du social et médico-social ces dernières années, en particulier avec la loi du 02 janvier 2002 qui resitue les usagers au cœur du dispositif et qui cherche à développer la culture de l'évaluation et de l'amélioration de la qualité. Le champ du social, et plus particulièrement de la protection de l'enfance, est donc incontestablement en pleine mutation et nous ne sommes probablement qu'au début des évolutions car, au-delà de l'organisation, ce sont les mentalités et les pratiques professionnelles qui vont être amenées à changer. Ainsi, comme tous les autres établissements, le VDE doit pouvoir s'équiper des outils nécessaires à ce changement. Nous ne sommes plus là dans

une logique de sortie de crise, comme précédemment, mais véritablement dans de nouveaux enjeux, concernant la conduite d'une évolution culturelle, sociale et professionnelle. Face à un environnement en pleine mutation, le VDE ne doit pas laisser ses fragilités le pénaliser ou le freiner, et pour trouver sa place, l'établissement aura probablement plus d'efforts à fournir que les autres.

Un autre argument de taille vient renforcer cette idée : c'est la question de la deuxième vague de décentralisation⁴², dont le projet est en cours actuellement. Nous avons encore quelques difficultés à avoir une totale lisibilité sur les évolutions à venir et beaucoup d'interrogations demeurent en particulier en ce qui concerne la répartition des compétences dans le champ social et médico-social. Nul doute que cela aura des conséquences sur les établissements et d'autant plus pour un foyer de l'enfance non autonome. Plusieurs questions cruciales se posent alors : quel est l'avenir d'un petit établissement de 50 places dans un environnement social recomposé ? Comment développer une expertise susceptible de répondre aux nouvelles exigences du public « usagers/contribuables » ? La décentralisation ne va-t-elle pas favoriser l'intégration des foyers départementaux de l'enfance au sein des Conseils Généraux ? Toutes ces questions sont incontournables à l'heure actuelle et déterminent sans aucun doute les orientations stratégiques à prendre en compte pour demain. Pour le VDE, j'ai souligné à plusieurs reprises à quel point son statut actuel représentait un frein pour son développement : non - autonomie et capacité d'accueil réduite sont autant de contraintes pour trouver sa place dans un environnement en pleine mutation et de plus en plus exigeant. D'autant que le cadre législatif n'est pas le seul à devenir de plus en plus complexe : les besoins des usagers évoluent également rendant de plus en plus subtiles les missions de l'établissement.

B) L'évolution des usagers et de leurs besoins

Sans procéder à une analyse approfondie de l'évolution des besoins en matière de protection de l'enfance, il convient de souligner quelques éléments caractéristiques qui se font sentir au quotidien dans nos établissements et qui concernent donc directement le directeur.

En premier lieu, je n'étonnerai personne en citant l'augmentation significative des personnes accueillies dans nos structures sociales et médico-sociales, souffrant de troubles psychologiques voire psychiatriques graves et pour lesquelles nous avons du mal

⁴² *Projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales*, notamment son titre III « Solidarité et santé ».

à trouver en interne des réponses adaptées. Au VDE, nous avons noté en 2003 une très forte augmentation du nombre de résidents sous neuroleptiques, parfois dès l'âge de 5 ans. Cette tendance, qui touche à l'heure actuelle tout le secteur social, est particulièrement problématique pour les foyers de l'enfance qui rencontrent de très grandes difficultés à trouver des solutions d'orientation adaptées à ces jeunes en grande souffrance. Les établissements n'ont d'autre choix aujourd'hui que de s'adapter à cette nouvelle réalité du secteur : le VDE, comme les autres, doit être en mesure dans les années qui viennent, d'innover afin d'améliorer la coordination en matière de prise en charge éducative et de suivi psychiatrique. C'est incontestablement un défi à relever en terme stratégique pour continuer à assurer ses missions et garantir sa raison d'être.

Une autre difficulté majeure que rencontrent aujourd'hui les foyers de l'enfance concernent la question des adolescents en grande difficulté et en rupture avec leur milieu de vie naturel. Beaucoup sont déscolarisés, supportent mal la vie en collectivité que suppose un accueil en foyer et génèrent donc de la violence. Pour ces jeunes, les orientations sont très délicates car les possibilités d'insertion dans la vie sociale et professionnelle sont réduites. Cela est d'autant plus vrai pour les mineurs isolés pour lesquels nos établissements se retrouvent dans de véritables impasses éducatives. Pour toutes ces raisons, nos structures vont être amenées dans les années qui viennent à devoir renfoncer l'individualisation des prises en charge de façon à réellement être en mesure de proposer du cas par cas. Cela nécessite de développer l'offre de service des établissements et leur capacité d'adaptation. Là encore, nous touchons un enjeu stratégique auquel sera confronté le VDE. Par exemple l'établissement dispose à l'heure actuelle de 3 places en famille d'accueil relais ; il s'avère que ce chiffre est très insuffisant pour pouvoir évaluer au plus près les situations et proposer des solutions d'hébergement et d'accompagnement les plus adaptées possibles.

Autre évolution dans les besoins des usagers, la nécessité de plus en plus grande de travailler avec les familles et de les accompagner tout au long de la prise en charge de l'enfant. Même dans les cas de décision de justice et de rupture de tout contact entre le mineur accueilli et ses représentants légaux, nous sommes dans l'obligation d'accompagner les familles, ne serait-ce qu'en terme d'information. Cet aspect est d'autant plus important en foyer de l'enfance où il fait partie intégrante de la mission d'observation de la situation et de l'environnement familial du jeune. Là encore, de nombreux progrès restent à faire, car le constat est plutôt celui d'un déficit de pertinence dans la façon d'appréhender la place des familles dans le dispositif ; à l'heure actuelle, les travailleurs sociaux sont confrontés à deux tendances parfois difficiles à concilier : d'un côté l'affirmation du droit des usagers et le respect de l'autorité parentale, d'un autre la

remise en cause de ce que Maurice BERGER appelle « *l'idéologie du lien familial* »⁴³. Certains outils méritent donc d'être développés tel que la médiation familiale, grille d'évaluation des situations etc., d'autres restent à inventer ; quoi qu'il en soit, cet aspect demeure un enjeu important pour garantir la qualité de la prise en charge en établissement et pour réellement répondre à nos missions.

Cela m'amène à souligner un autre défi à relever pour nos établissements : l'accompagnement des résidents et de leur famille nécessite de plus en plus une coordination de plusieurs acteurs du secteur social car la plupart des usagers cumulent les difficultés d'ordre éducatif mais aussi matériel, financier, sanitaire, professionnel, de logement... Cette question n'est pas neuve et elle oblige depuis quelques années les travailleurs sociaux à s'ouvrir vers l'extérieur mais aujourd'hui, le besoin de travail en partenariat est tel qu'il nécessite d'être tout à fait intégré dans les dispositifs sociaux et même dans l'organisation interne des établissements.

Je pourrais multiplier ainsi les exemples qui démontrent à quel point les missions auxquelles doivent répondre nos structures sont complexes, du fait de l'évolution des besoins des personnes accueillies. Mais, procéder à une succession d'exemples n'a jamais apporté de solutions et c'est bel et bien d'actions concrètes dont nous avons besoin pour faire face à ces difficultés. Dès lors, nous allons voir quelles propositions je peux effectuer afin d'apporter des réponses opérationnelles à ces nouveaux enjeux stratégiques dans le cas très précis du VDE, en fonction de son histoire et surtout de sa situation actuelle.

3.2.2 Une nécessité d'adaptation opérationnelle

Les nouvelles orientations stratégiques que je propose pour le VDE se déclinent en un plan d'actions pour le directeur qui se décomposent en trois opérations majeures :

❶ consolider la stratégie de communication en interne et en externe pour renforcer le travail en partenariat,

❷ développer la pratique de l'évaluation et du suivi dans une logique d'amélioration continue de la qualité des prises en charge,

❸ conduire l'établissement vers une autonomisation statutaire pour garantir son avenir dans le dispositif.

⁴³ In Maurice BERGER, *L'échec de la protection de l'enfance*, Dunod, 2003, p. 171-182

A) Renforcer la stratégie de communication interne et externe pour développer un travail en partenariat

Le premier axe d'intervention du directeur du VDE est donc de renforcer sa stratégie de communication tant en interne qu'en externe. Communiquer, c'est permettre de valoriser les points forts de l'établissement pour jouer sur ses contraintes. En effet, à l'heure actuelle, le VDE possède de véritables atouts qu'il peut mettre en valeur, tant dans son organisation interne que dans sa mission auprès des usagers. Ainsi, les outils de la Démarche Qualité, l'ensemble des documents afférents aux droits des usagers, le travail avec les familles, etc. sont autant d'éléments à mettre en valeur.

En interne, la communication entre la direction et les équipes doit être un gage de transparence et de participation. Cela doit permettre de maintenir en éveil le développement d'une culture d'établissement, avec du sens partagé et un langage commun. Par exemple, l'un des écueils de la démarche qualité que j'avais souligné est le manque d'appropriation des outils par le personnel ; pour éviter cela, il est absolument indispensable que le directeur, en relais avec les CSE, reprenne l'intérêt de ces outils avec les équipes, plus particulièrement avec les personnes les plus réfractaires et pas seulement avec les membres du comité de pilotage. Très concrètement, cela peut être mis à l'ordre du jour d'une des réunions hebdomadaires d'équipe de façon à rester dans un cadre d'échange et de réflexion habituel. En effet, l'une des difficultés est d'arriver à ce que les personnes s'expriment sur ce type de sujets, il convient donc de trouver des moyens de communication très simples et très accessibles. Au VDE, parallèlement aux réunions institutionnelles, certes fédératrices mais également très formelles, il peut être intéressant de développer ces temps d'échanges et de bilan à raison d'une fois par mois, pendant un quart d'heure sur les réunions d'équipe de chaque unité. Cela peut permettre à la direction de développer une stratégie de communication presque informelle mais pourtant efficace. Bien entendu, cela ne se substitue en aucun cas à toutes les initiatives menées par la direction jusqu'à présent et qui méritent d'être poursuivies : réunions inter-services, lettres de mission et notes de service, réunions institutionnelles, diffusion systématique des comptes-rendus de réunion, etc.

En externe, la stratégie de communication est nécessairement différente car il faut « provoquer » les occasions de parler du VDE auprès des partenaires, si bien que cela se rapproche davantage d'une communication « offensive », qu'il convient de manier avec prudence au risque d'aboutir à l'effet inverse de celui attendu. Ainsi, JR. Loubat⁴⁴ rappelle

⁴⁴ Ibid. JR LOUBAT.

l'importance de resituer cette communication au sein d'une « *démarche méthodologique globale* » c'est-à-dire d'être en mesure d'adapter le contenu du message à son destinataire, en d'autres termes être capable d'identifier ce qu'il faut communiquer à qui et pourquoi.

Au VDE, l'enjeu est double : d'une part, améliorer l'image de l'établissement et réduire cette vulnérabilité face à tout soupçon de retour sur les pratiques du passé ; d'autre part, renforcer le travail en partenariat avec les autres acteurs du champ social. Actuellement, comme dans beaucoup de départements, l'information circule très mal en Dordogne, les structures se connaissent peu et certaines ont du mal à travailler en toute transparence pour accompagner les prises en charge. Nul doute qu'une telle situation pénalise en premier lieu les usagers pour lesquels le manque de lisibilité conduit inévitablement à une perte d'efficacité et de pertinence, surtout en matière d'orientation. Même si elle peut s'avérer risquée, la communication à l'extérieur - c'est-à-dire également l'échange d'informations – apparaît donc comme une priorité managériale au VDE.

Concrètement, pour les mois à venir, le directeur peut saisir diverses opportunités pour communiquer à l'extérieur : ainsi, la présentation des documents relatifs au droit des usagers – en particulier le livret d'accueil – peut être l'occasion de rappeler aux différents partenaires les missions du VDE et son organisation ; la validation du projet d'établissement pourra être celle de présenter les projets à venir. Par exemple, à l'image de la journée d'information sur la Démarche Qualité que j'avais organisée et animée avec le directeur⁴⁵, il est envisageable d'accueillir au VDE les collègues directeurs des MECS du département pour présenter ces nouveaux outils. A un autre niveau, il semblerait intéressant de concrétiser l'ouverture vers l'extérieur en organisant de petites réunions d'information et d'échange entre professionnels de terrain de divers établissements permettant de présenter les projets et de mieux se connaître. Au VDE, l'idée avait été évoquée avec l'équipe de l'Unité des adolescents qui avait manifesté le désir de rencontrer leurs collègues des MECS susceptibles d'accueillir les jeunes du VDE. Tout cela doit bien sûr s'organiser pour ne pas être trop consommateur en temps de réunion et de déplacement mais c'est un projet qui présente de nombreux avantages managériaux.

Il est question également de changer le logo⁴⁶ de l'établissement ce qui représente également un bon moyen d'entrer en contact avec les partenaires et d'expliquer le sens du travail effectué au VDE, les nouvelles valeurs qui animent le personnel et donc de contribuer à valoriser l'image de l'établissement.

⁴⁵ Le 11 juin 2004 nous avons reçu au VDE une quinzaine de directeurs et de cadres du département pour présenter la Démarche Qualité et pour échanger sur les missions de chacun.

⁴⁶ Ibid. JR LOUBAT, « *Dans la mesure où le logo est associé à l'identité de l'organisation, il mérite considération, (...) il doit obéir à un principe de simplicité, d'identité et de cohérence.* »

Pour finir sur ces propositions d'action en terme de communication, soulignons qu'elles nécessitent une forte mobilisation de la direction mais également de l'ensemble du personnel de l'établissement. Ainsi, si elle ne représente quasiment aucun coût en terme budgétaire – ne nécessitant aucun investissement particulier -, elles sont par contre chronophages et méritent donc une organisation rigoureuse et un management efficace.

B) Développer la pratique de l'évaluation et du suivi

La deuxième proposition du plan d'actions consiste pour le directeur du VDE à développer la pratique de l'évaluation et du suivi, en particulier concernant les deux projets managériaux en cours : la Démarche Qualité et le projet d'établissement.

a) *Développer et évaluer la Démarche Qualité*

Après toutes les opérations réalisées au VDE dans le cadre de la Démarche Qualité en 2003-2004, il devient absolument nécessaire de l'évaluer, afin de mesurer, à un moment donné, le niveau d'atteinte des objectifs que l'établissement s'était fixé dans le cadre de cette démarche. Dès lors, deux outils me paraissent particulièrement intéressants : la réalisation d'un deuxième tour d'auto-évaluation et la mise en place d'une enquête de satisfaction auprès des résidents et du personnel.

Le deuxième tour d'auto évaluation doit être très simple dans sa mise en place et rester dans la logique de la première auto évaluation afin de ne pas multiplier les approches méthodologiques, ce qui risquerait de compliquer davantage les choses pour les professionnels de terrain. Le directeur doit donc proposer tout naturellement au comité de pilotage d'assurer le suivi de la démarche et de mesurer les écarts entre les actions réalisées et les objectifs préalables. Pour procéder à l'évaluation de la Démarche qualité, il me semble intéressant de réaliser trois étapes :

- d'une part, effectuer une évaluation du plan d'action élaboré en 2002 suite à la première auto évaluation⁴⁷ ; cela doit permettre de vérifier si les objectifs opérationnels ont été réalisés et donc de mesurer la qualité du suivi de la démarche ;
- d'autre part, réaliser un audit des protocoles existants dans l'établissement de façon à mesurer leur intérêt, leur efficacité et la manière dont ils sont utilisés par le personnel ; cette opération peut s'effectuer avec le support méthodologique de l'audit interne ;

⁴⁷ annexe n°10, p.XIII. (paysage)

- enfin, pour mesurer l'impact de la démarche qualité sur le fonctionnement de l'établissement dans son ensemble, il convient de décliner à nouveau les questions du référentiel de 2002 utilisant une cotation A, B, C, D soulignant les points forts et faibles ; l'objectif est de comparer la situation en 2002 et celle atteinte 2004, de souligner les évolutions et d'en mesurer les écarts⁴⁸.

Parallèlement à cela, le VDE semble prêt à l'heure actuelle pour réaliser une enquête de satisfaction auprès du personnel et des résidents. C'est une étape importante de l'évaluation de la démarche qualité car cela permettra de mesurer le niveau d'appropriation des outils par les professionnels ainsi que le degré d'intensité d'une culture d'établissement plus ou moins fédératrice. Cela permet également d'évaluer les effets produits par l'établissement en matière de service rendu auprès des populations bénéficiaires et de mesurer le degré de satisfaction des usagers et de leur famille⁴⁹. En terme de management, l'enquête de satisfaction représente donc une source d'information importante pour le directeur, sans pour autant comporter de risques stratégiques majeurs. Par contre, pour que l'enquête ait un intérêt, elle doit être réalisée avec une certaine rigueur méthodologique et elle représente donc beaucoup de travail en amont de préparation du questionnaire et ensuite de traitement des données. C'est un chantier de taille pour le directeur et le comité de pilotage de la Démarche Qualité. Il convient donc de choisir le moment adéquat pour lancer cette opération d'envergure.

Par ailleurs, la démarche qualité au VDE, au-delà d'être évaluée, doit étendre ses axes d'intervention et il convient donc à plus long terme d'envisager de nouvelles réalisations. A ce stade, le VDE peut prétendre s'inscrire dans une démarche de « qualité totale », version allégée du « Total Management Quality (TQM) » dont le concept se développe de plus en plus et qui consiste à « *mettre en œuvre une politique qui tend à la mobilisation permanente de tout le personnel pour améliorer la qualité des services, l'efficacité du fonctionnement et la pertinence et la cohérence des objectifs en relation avec l'évolution de l'environnement*⁵⁰ ». Cela revient en fait, à créer dans l'établissement une réelle « culture qualité » et cela nécessite non seulement la mobilisation mais aussi la formation de tous. Si, avec son potentiel d'évolution, le VDE semble être à l'heure actuelle

⁴⁸ Selon JR LOUBAT ce type d'évaluation est dit « **fonctionnel** » car il vise à « *apprécier l'efficacité de l'organisation, c'est-à-dire la mise en œuvre de dispositif et l'utilisation de ressources permettant d'assurer le service rendu* », ibid.

⁴⁹ Ce type d'évaluation est lui appelé « **opérateur** » car il concerne « *l'efficacité globale de l'action des établissements au regard de leur mission* », ibid.

⁵⁰ Ibid. L.CRUCHANT, p. 100 « *La qualité totale n'est pas un état, une situation stabilisée, c'est une voie, un mouvement, une dynamique d'ajustement permanent et de progrès continu* ».

en mesure d'effectuer ce changement culturel, il n'en demeure pas moins au tout début de cette dynamique et de nombreuses réalisations seront encore nécessaires dans l'avenir pour y aboutir. La « qualité totale » peut donc apparaître aujourd'hui comme une direction à suivre avec un certain nombre d'étapes très concrètes à franchir.

L'une d'entre elles visant à améliorer l'organisation interne concerne la gestion des processus au sein de l'établissement par le biais d'un outil dénommé dans le jargon des qualitateux « la cartographie des processus »⁵¹. Cette étape peut être intéressante pour le VDE car elle permet de détailler pour chaque activité ou tâche les interactions entre les acteurs, les ressources et l'environnement et ainsi d'identifier les zones de dysfonctionnement et d'amélioration potentielle. Nous touchons là à un aspect très technique d'une démarche qualité avec tous les inconvénients que cela comporte. On pourrait facilement reprocher à ce genre d'outil de vouloir à tout prix faire rentrer dans un schéma et dans des cases les activités des travailleurs sociaux dont la plupart sont dans la relation et sont donc difficilement codifiables. C'est une limite qui doit effectivement être prise en compte et dans le développement de la démarche qualité, il est absolument nécessaire de ne pas tomber dans trop de technicité et de toujours garder à l'esprit l'utilité de ces outils pour les professionnels de terrain. Le risque est énorme de vouloir faire de la qualité pour de la qualité et de s'auto-alimenter dans une logique déconnectée des besoins des usagers et des missions de l'établissement.

La démarche qualité mérite donc d'être évaluée et poursuivie mais elle doit conserver tout son sens et sa raison d'être. En 2002, elle a servi de levier d'action au directeur pour sortir le VDE de la crise ; pour les mois à venir, elle doit être au service d'un processus d'amélioration continue de la qualité dans l'établissement⁵² et doit permettre de développer une culture de l'évaluation ancrée dans les pratiques professionnelles.

Par ailleurs, cette démarche doit permettre de préparer avec cohérence et efficacité les nouvelles orientations ministérielles qui annoncent l'obligation dans les établissements sociaux d'effectuer une auto-évaluation avant 2007 et de procéder à une évaluation externe avant 2009.

⁵¹ JR. LOUBAT, dans *Instaurer la relation de service*, Dunod, 1999, p. 64, parle lui de « *descripteur qualitatif, (...) permettant une lisibilité optimale de l'activité (...) par une autopsie du fonctionnement de l'établissement* ». Cela nous montre que de nombreux outils du même style sont à notre disposition ; mais, quel que soit l'outil, c'est la démarche qui est intéressante.

⁵² cf. note DGAS

b) *Assurer le suivi et l'évaluation du projet d'établissement*

La culture de l'évaluation passe également par le suivi du projet d'établissement. Après son écriture et sa validation (en cours de réalisation), le directeur doit mettre en place un plan de suivi des opérations afin d'assurer la réalisation des projets et cela, dans l'esprit des évolutions réglementaires actuelles – loi du 02 janvier 2002 et décret budgétaire du 22 octobre 2003⁵³ - , selon lesquelles le secteur médico-social, comme tous les autres services publics, doit s'adapter aux nouvelles exigences de la gestion des fonds publics : justification des coûts, transparence des activités, efficacité des politiques ...⁵⁴.

Ainsi, il semble indispensable pour le directeur du VDE de se doter des moyens nécessaires pour élaborer ce type de management. De nombreux outils sont à sa disposition dans des disciplines issues du secteur concurrentiel tel que le contrôle de gestion ou le management par projet. En ce qui concerne le VDE, deux types de dispositif me paraissent particulièrement adaptés : des indicateurs de suivi et des tableaux de bord de pilotage annuels.

En premier lieu, il est important pour le directeur de se doter de nouveaux indicateurs de gestion et de suivi afin de préciser son pilotage dans certains domaines spécifiques tels que l'éducatif (travail avec les familles, développement du partenariat, suivi médical...), le budget (dépenses afférentes à la gestion courante), les ressources humaines (heures supplémentaires, jours d'absences, temps de présence auprès des résidents...). Ces indicateurs doivent permettre de renseigner le directeur sur l'évolution de l'établissement en fonction de ses activités et donc d'identifier à la fois les besoins prioritaires à satisfaire et les dysfonctionnements à limiter. Ce sont donc des outils d'aide à la décision, directement issus du terrain, prenant en compte la dimension temporelle de la structure en apportant un éclairage sur les évolutions de l'activité. Toutefois, pour être efficaces, ils doivent rester simples et facilement lisibles; inutile d'en multiplier le nombre mais simplement d'en choisir quelques-uns de pertinents.

En second lieu, j'envisage la possibilité de décliner les tableaux de bord pluriannuels du projet d'établissement⁵⁵ en plans d'actions annuels beaucoup plus détaillés et opérationnels. Pour cela, il suffit de prendre les projets et les actions d'amélioration prévus pour chaque année et de réaliser des fiches-action permettant de

⁵³ Loi n° 2002-2 du 02 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et Décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003 notamment la Section 4, article 27 « *Afin de permettre notamment des comparaisons de coût entre les établissements ou services qui fournissent des prestations comparables, leur fonctionnement peut être décrit par un ou plusieurs indicateurs construits à partir de différentes mesures de leur activité ou de leur moyen.* »

⁵⁴ Ibid. JF BAUDURET, p. 147

⁵⁵ Annexe n° 6, p. XV.

fixer certains détails indispensables pour un suivi efficace : les délais de réalisation, les personnes responsables du projet et celles chargées des opérations, les indicateurs d'évaluation, les moyens nécessaires à mobiliser, etc. L'ensemble de ces fiches actions opérationnelles constituera le socle du pilotage du directeur pour les années à venir et permettra de ne pas laisser retomber la dynamique institutionnelle.

Ce type de dispositif se rapproche de ce qui est communément appelé la « gestion par projet » ou « le management par projet »⁵⁶ qui vise à mettre en œuvre des organisations souples et réactives en s'appuyant sur une structure matricielle (et non pyramidale) et en développant des projets transversaux. Ce type de méthode semble correspondre aux différents projets du VDE, tel par exemple le projet de délocalisation de l'unité des adolescents qui est effectivement transversal puisqu'il concerne tous les domaines de l'établissement (services éducatifs, médicaux, techniques, administratifs...).

Assurer le suivi du projet d'établissement pour le directeur du VDE nécessite donc de se doter d'outils de management et de gestion efficaces, mais cela signifie également de se mobiliser pour que les projets de développement qu'il comporte voient effectivement le jour, et cela dans de bonnes conditions tant pour les usagers que pour le personnel.

Ainsi, au vu du contexte local et des relations parfois tendues avec le Conseil Général, il n'est pas suffisant pour le directeur de se demander avec quelle méthodologie opérationnelle il suivra les projets ; il doit également s'assurer des conditions générales de développement de la structure et des enjeux que cela comporte. Pour cela, il me semble légitime pour le directeur du VDE de pousser la logique de sa stratégie managériale jusqu'au bout en demandant l'autonomie de l'établissement.

C) Conduire l'établissement à une autonomie statutaire

La conduite de l'établissement à l'autonomie est donc le troisième axe d'intervention que je propose pour le VDE. C'est le seul moyen pour le directeur d'être en mesure d'assurer le développement et l'avenir de la structure dans le dispositif départemental.

Bien entendu, un tel projet ne peut se réaliser sans une sérieuse étude de faisabilité, notamment en termes budgétaires et financiers. En effet, les impacts de l'autonomisation peuvent être importants et ne doivent pas remettre en question la viabilité de la structure. Sans entrer dans les détails, il convient souligner par exemple que

⁵⁶ Ibid. JP BOUTINET, p. 226 et L. CRUCHANT p. 97

la section de fonctionnement devra enregistrer une augmentation due à la taxe sur les salaires, taxes à laquelle ne sont pas assujettis les conseils généraux ; elle représente une augmentation d'environ 12% de la masse salariale, ce qui est important sachant que cette dernière représente à elle seule plus de 75% de la section de fonctionnement de l'établissement. Il est également important de mesurer les impacts au niveau de la section d'investissement. Pour l'heure, le VDE dispose d'une certaine capacité d'autofinancement grâce aux amortissements ce qui peut apparaître comme un point plutôt positif en vue de l'acquisition de l'autonomie.

Au delà de l'autonomie financière et juridique, se pose la question du recrutement du personnel qui reste actuellement l'une des prérogatives du PCG qui signe lui-même tous les arrêtés de nomination. Ainsi , par exemple, pour maintenir des liens privilégiés avec le Conseil Général et faciliter l'acceptation du projet, il pourrait être intéressant pour le directeur du VDE de proposer, qu'à l'organisation des concours de recrutement d'un agent, le PCG ou son représentant soit présent dans le jury. C'est un élément parmi d'autres qui pourra éventuellement composer la stratégie de réalisation.

Pour autant, il n'est pas question de se lancer dans une analyse détaillée de ce projet mais plutôt de souligner son intérêt - voire sa nécessité - en terme stratégique. L'autonomie du VDE - et par ce biais l'acquisition de la personnalité juridique – est l'un des moyens les plus efficaces pour assurer le développement de l'établissement, c'est-à-dire pour lui offrir la capacité d'adaptation suffisante pour répondre aux évolutions de l'environnement. J'ai déjà souligné à quel point cette capacité d'adaptation s'avérait indispensable à l'heure actuelle, d'autant plus dans le contexte départemental. Dès lors, le directeur doit disposer de toutes les rênes pour piloter sa structure ; je peux alimenter mon argumentation d'un exemple assez démonstratif : nul doute que la tendance actuelle dans le champ sanitaire et social est au développement de pôles d'expertise et à la mutualisation des moyens et des compétences. Les petits établissements sociaux coûtent cher en personnel encadrant et il n'est pas impossible de voir se multiplier la fusion de structures médico-sociales sur un même territoire. Le VDE pourrait envisager un regroupement avec d'autres établissements publics du département, afin de mutualiser les moyens (en particulier la section d'investissement) et de développer en interne une expertise dans certains domaines complémentaires. Mais, en l'état actuel des choses, cela semble prématuré : la technicité en interne doit encore être accentuée pour être reconnue à l'extérieur. Or, il ne faut pas perdre de vue que VDE peut être intégré comme un service de l'ASE, au risque de perdre son potentiel de développement acquis depuis plusieurs années grâce à une stratégie managériale efficace. Ainsi, je ne peux proposer

mieux pour pérenniser l'engagement managérial du directeur que de conduire l'établissement à l'autonomie.

En ce qui me concerne, cela reste une proposition d'orientation stratégique qui doit bien entendu être analysée de façon plus approfondie et ensuite déclinée en un plan d'action. Je ne me lancerai pas dans ce chantier qui mérite à lui seul un important travail de recherche. J'ai proposé l'idée et réalisé les ébauches de la réflexion que j'ai soumises au directeur du VDE. Son accueil était a priori plutôt favorable mais toute décision en la matière nécessite préalablement une analyse stratégique à part entière. Ce nouveau chantier pourra éventuellement être repris et réalisé avec la participation de la nouvelle directrice-stagiaire, attendue au VDE en 2004-2005.

CONCLUSION

Pour conclure ce travail de mémoire, je souhaiterai mettre avant tout l'accent sur les apports que m'a procuré cette double expérience :

❶ d'une part, participer activement à la gestion stratégique d'un établissement en sortie de crise pendant une année sur le terrain,

❷ d'autre part, réaliser ce travail de mémoire relatant mon analyse de cette pratique.

Sans nul doute, ces deux opérations m'ont permis d'appréhender la fonction de direction dans ses aspects les plus primordiaux : le pilotage, l'engagement, le positionnement au sein d'un environnement parfois contraignant.

En effet, les actions confiées en autonomie par le directeur relevaient de la gestion stratégique de l'établissement dans la mesure où leur mise en œuvre était déterminante tant vis à vis des usagers, que du personnel ou des partenaires extérieurs. Dès lors, soutenue et encadrée par le directeur, j'étais en mesure de réaliser l'importance pour une organisation d'adopter une vision stratégique et prospective, prenant en compte les atouts et les contraintes de la structure et de son environnement. Mon positionnement dans la réalisation de ces opérations était primordial et m'a demandé une grande implication : l'enjeu était de m'approprier la stratégie et le mode de management du directeur sans pour autant effacer ma personnalité et mon engagement personnel dans cette expérience.

Pour cela, l'écriture du mémoire a également été très formatrice puisqu'il m'a permis de prendre le recul nécessaire à l'analyse et dès lors à mettre en perspective la fonction de direction avec une approche plus théorique et plus mesurée. Cette étape de prise de recul sur mon expérience était à mon sens indispensable pour conduire à terme l'appréhension de la fonction de direction sous toutes ses facettes : celle de la réflexion stratégique, celle de la mise en œuvre opérationnelle confrontée au terrain, celle aussi du bilan et de la remise en question.

D'une certaine manière, ces allers-retours entre la réalité du terrain et le questionnement lié à une réflexion stratégique sont le propre de tout manager. Cette expérience de stage et de mémoire sur le VDE s'est donc révélée extrêmement formatrice et me donne aujourd'hui des bases intéressantes pour appréhender l'avenir de ma fonction.

Bibliographie

Ouvrages :

- *Rénover l'action sociale et médico-sociale. L'histoire d'une refondation*, M. Jaeger, JF Bauduret, Dunod, 2002.
- *Guide du management dans le service public*, S. Alecian, D. Foucher, Les Editions d'organisation, 2002.
- *La qualité*, L. Cruchant, Que sais-je ? , PUF, 2000.
- *Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales*, P. Ducalet, M. Laforcade, Editions Seli Arslan, 2004.
- *Instaurer la relation de service*, JR. Loubat, Dunod, 1999
- *L'échec de la protection de l'enfance*, M. Berger, Dunod, 2003.
- *Dictionnaire du management stratégique*, M.A. Morsain, Editions Belin Sup. Gestion, 2000.
- *Safari en pays stratégique, l'exploration des grands courants de la pensée stratégique*, H. Mintzberg, Edition Village Mondial, 1999.
- *Structure et dynamique des organisations*, H. Mintzberg, Les Editions d'organisation, 2003.
- *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social. Contexte, méthode et outils*, JR Loubat, Dunod, 1997.
- *Anthropologie du projet*, JP Boutinet, PUF, 2001.

Mémoire ENSP :

- *Diriger une MECS dans le chaos. Prendre le temps d'une lecture pour réunir les conditions d'une évolution possible*, Mémoire CAFDES, Nicolas Hermouet, 2003.
- *Construire un outil d'évaluation propre à un CAT*, Mémoire ENSP, Caroline Grau, 2003.
- *Elaborer une stratégie pour conduire le changement. Réécrire le projet d'établissement pour propulser les acteurs*, Mémoire CAFDES, Martial Victor.

Revue et autres sources documentaires :

- Les cahiers de l'actif , 2000 : *L'évaluation en travail social*, p77
- Guide méthodologique : *Démarche qualité – évaluation interne dans un établissement ou service social ou médico-social et recours à un prestataire*, DGAS, mars 2004.
- *Cours de management de Roland Garnier*, DESS de Management des organisations et entreprises de service public, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 2004.
- Articles de presse : Journal Sud Ouest , La Dordogne Libre...

Support législatif :

- Loi n° 2002-2 du 02 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.
- Décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière et aux modalités de financement et d'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux.
- Note d'information de la DGAS/5B n° 2004-96 du 03 mars 2004 relative aux actions favorisant l'évaluation et l'amélioration continue de la qualité dans les établissements sociaux et médico-sociaux.

Liste des annexes

En portrait :

1. *Grille d'analyse de la stratégie de type déductif⁵⁷* p. II
2. *Démarche des entretiens individuels* p. III
3. Sommaire du classeur p. VII
4. Fiche de poste type du VDE p. IX
5. Fiche action n° 2 du projet éducatif du VDE p. XII
6. Tableau de bord du projet d'établissement 2004-2008 p. XV

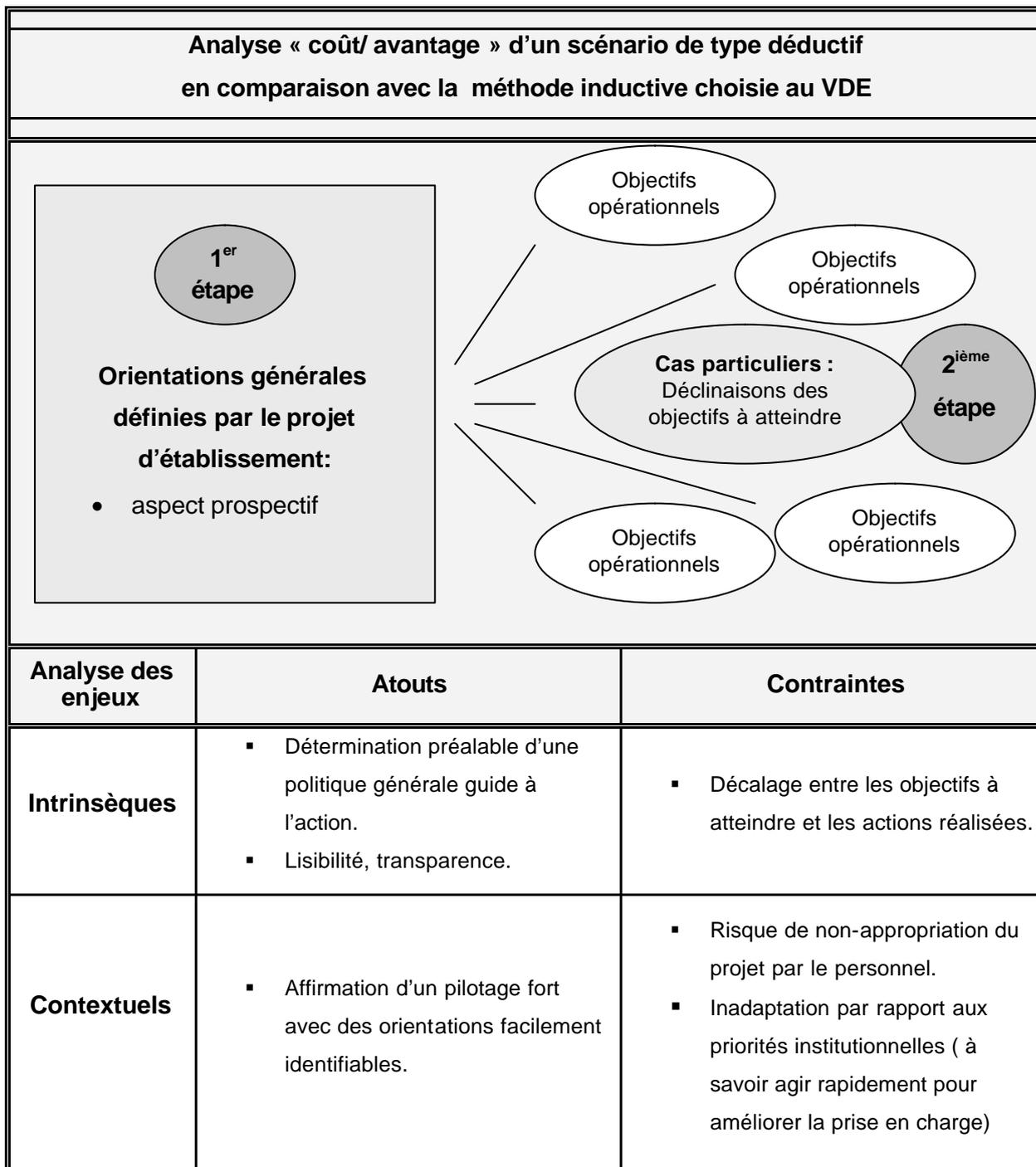
En paysage :

7. *Analyse stratégique du projet d'établissement 2004-2008 du VDE* p. I
8. *Description de la Démarche Qualité au VDE* p. IV
9. Organigramme du Village de l'Enfance de Périgueux p. XII
10. Plan d'action de l'auto évaluation du VDE 2002 p. XIII

⁵⁷ Les annexes indiquées en italiques correspondent aux documents de travail que j'ai réalisés en complément de l'analyse.

Annexe n° 1 : Grille d'analyse de la stratégie de type déductif

À titre de comparaison, nous avons effectué la grille d'analyse stratégique de la méthode de management déductive. Nous voyons qu'à l'inverse de l'inductif, c'est la définition d'orientations générales et prospectives qui déterminent l'action, dans la déclinaison d'objectifs opérationnels.



Annexe n°2 : Présentation de la démarche d'entretien individuel

Objectifs:

- ❶ Recueillir des informations auprès des différents acteurs partenaires de l'établissement afin de mettre en perspective l'analyse de la stratégie managériale du Directeur.
- ❷ Mesurer les impacts de la Démarche Qualité en interne et en externe.
- ❸ Evaluer les enjeux de l'écriture du Projet d'établissement.
- ❹ Envisager des pistes d'amélioration.

Méthode:

La méthode retenue est celle de **la conduite d'entretiens semi – directifs** auprès des acteurs partenaires de l'établissement. Le choix d'une méthode semi – directive a pour objectif d'orienter le sens de la discussion tout en permettant une certaine liberté de parole. Ainsi, une grille d'entretien est élaborée en fonction du type d'interlocuteur rencontré.

Ecueils:

L'écueil principal est lié à la position de Directrice –stagiaire très proche du directeur et s'étant tout à fait réapproprié son discours. Cela entraîne un risque d'auto censure de la part des personnes rencontrées par crainte des "remontées à la Direction".

Pour faire face à cela, il est nécessaire:

- D'une part, se positionner très clairement en début d'entretien non pas comme une quasi "directrice – adjointe" mais comme une stagiaire en apprentissage dans une démarche de recherche.
- D'autre part, relativiser le résultat des entretiens en les resituant dans le contexte et en prenant en compte les biais liés au positionnement de chacun des acteurs.

Personnes rencontrées :

Personnes en interne:

- ♦ les 3 Chefs de service
- ♦ une personne de chaque unité membre du Comité de Pilotage de la Démarche Qualité
- ♦ une personne de chaque unité n'ayant pas suivi la Démarche Qualité

Personne en externe:

- ♦ Responsable du pôle Enfance de l'ASE
- ♦ les 3 Inspecteurs de l'ASE
- ♦ Directeur d'un établissement associatif voisin
- ♦ Directeur Adjoint de la DDSP
- ♦ Juge des Enfants de Bergerac

Grille d'entretien pour les personnes internes:

- 1. Présentation et explication de ma démarche et de mon positionnement.**
- 2. Recueil d'informations concernant la personne** (poste occupé, parcours professionnel, etc.)
⇒ But: engager le dialogue et évaluer le profil de la personne.
- 3. Questionnement par rapport à l'épisode de "crise institutionnelle" d'il y a quelques années** (manière de voir la chose, ressenti, comment l'ont-ils vécu, quelles conséquences selon eux, etc.)
- 4. Comment les choses ont évolué depuis cette époque.**
⇒ But: introduire le rôle du Directeur sans demander de jugement de valeur.
- 5. Quelles impressions sur la Démarche Qualité en matière:**
 - de compréhension
 - d'adaptation à l'établissement
 - d'intérêt professionnel
 - d'intérêt personnel
 - d'évolution
- 6. Demande de présenter un aspect négatif et un aspect positif de la Démarche selon eux.**
⇒ But: introduire les pistes d'amélioration sous un aspect constructif et non pas critique

Grille d'entretien pour les personnes externes:

- 1. Présentation et explication de ma démarche et de mon positionnement.**
- 2. Questionnement par rapport à l'épisode de "crise institutionnelle" d'il y a quelques années** (manière de voir la chose, quelles conséquences selon eux pour l'établissement, etc.)
⇒ But: mettre en perspective avec le contexte départemental.
- 3. Comment l'établissement a évolué depuis cette époque et quelles sont les causes de cette évolution.**
⇒ But: introduire le rôle du Directeur sans demander de jugement de valeur.
- 4. Comment est perçu l'établissement à l'extérieur aujourd'hui.**
- 5. Quelle perception des projets institutionnels : type Démarche Qualité et écriture du Projet d'établissement.**
(quels points forts et quels points faibles)
- 6. Recueil d'un conseil en tant que future directrice d'établissement.**
⇒ But: mettre à l'aise les personnes en faisant appel à leur expérience professionnelle et resituer le débat dans la démarche d'apprentissage.
- 7. Tendre vers un entretien quasiment non-directif sur la fin pour laisser la parole des personnes s'exprimer librement.**

Délais d'élaboration :

- ♦ Calendrier des entretiens: Avril / Mai 2004
- ♦ Analyse des données : Juin 2004

Annexe n° 3 : Sommaire du classeur démarche qualité

PROCEDURES DES PROCEDURES : Gestion de la documentation qualité, de l'élaboration à l'archivage PO/----/2004/001

| Thème | Date de mise en oeuvre | Version et codification | |
|--|------------------------|-------------------------|--------------------|
| A – EDUCATIF | 27/02/03 | 1 | PR/EDUC/2003/001 |
| 1) Protocole concernant l'utilisation du Contrat de séjour | 01/12/03 | 1 | PO/EDUC/2003/002 |
| 2) Procédure sur les droits de visites et d'hébergement | 25/06/04 | 3 | FO/EDUC/2003/003 |
| 3) Contrat de séjour ou DIPC | 01/03/03 | 1 | FO/EDUC/2003/004 |
| 4) Grille type à utiliser pour les synthèses d'accueil | 01/03/03 | 0 | FO/EDUC/2003/005 |
| 5) Déclaration de disparition | 01/12/03 | 0 | FO/EDUC/2003/006 |
| 6) Fiche d'accueil au Village de l'Enfance | 01/12/03 | 0 | FO/EDUC/2003/007 |
| 7) Sortie temporaire du résident | 01/12/03 | 0 | FO/EDUC/2003/008 |
| 8) Sortie définitive du résident | 01/12/03 | 0 | FO/EDUC/2003/009 |
| 9) Accueil Provisoire | 01/12/03 | 0 | FO/EDUC/2003/010 |
| 10) Fiche d'intervention | 01/12/03 | 0 | FO/EDUC/2003/011 |
| 11) Demande d'admission au Centre Maternel | 01/12/03 | 0 | FO/EDUC/2003/012 |
| 12) Bilan Aide Sociale à l'Enfance | 01/01/03 | 1 | DI /EDUC/2003/013 |
| 13) Charte des droits et libertés de la personne accueillie | 01/03/04 | 0 | DI /EDUC/2004/014 |
| 14) « 119 » Allo Enfance Maltraitée | 25/06/04 | 0 | FO/EDUC/2004/015 |
| 15) Sortie temporaire du centre maternel | 25/06/04 | 0 | FO/EDUC/2004/016 |
| 16) Demande de prolongation de l'accueil au Centre Maternel | 25/06/04 | 0 | FO/EDUC/2004/017 |
| 17) Ordre de mission | | | |
| B - ADMINISTRATIF | | | |
| 1) Projet de régie | 01/12/03 | 0 | FO/ADMI /2003/001 |
| 2) Facture de régie | 01/12/03 | 0 | FO/ADMI /2003/002 |
| 3) Proposition de changement d'horaire | 01/12/03 | 0 | FO/ADMI /2003/003 |
| 4) Liste des codes de travail | 01/12/03 | 0 | DI /ADMI /2003/004 |
| 5) Demande d'autorisation de congé | 01/12/03 | 0 | FO/ADMI /2003/005 |
| 6) Demande d'autorisation d'absence exceptionnelle | 01/12/03 | 0 | FO/ADMI /2003/006 |
| 7) Demande d'autorisation d'absence pour raisons syndicales | 01/12/03 | 0 | FO/ADMI /2003/007 |
| 8) Autorisation de détention de clé | 01/12/03 | 0 | FO/ADMI /2003/008 |
| 9) Organigramme | 17/05/04 | 2 | DI /ADMI /2003/009 |
| 10) Livret d'accueil du personnel | 3/04/03 | 1 | DI /ADMI /2003/010 |
| 11) Formulaire individuel de gestion des horaires et congés | 01/12/03 | 0 | FO/ADMI /2003/011 |
| 12) Formulaire récapitulatif des horaires et congés par unité | 01/12/03 | 0 | FO/ADMI /2003/012 |
| 13) Feuille d'emploi du temps officiel par mois | 01/12/03 | 0 | FO/ADMI /2003/013 |
| 14) Feuille individuelle récapitulative des emplois du temps | 01/12/03 | 0 | FO/ADMI /2003/014 |
| 15) Etat d'argent de poche - unité de la Petite Enfance | 25/06/04 | 0 | FO/ADMI /2004/015 |
| C - SOINS | | | |
| 1) Protocole sur la distribution des Médicaments | 01/12/03 | 1 | PR/SOIN/2003/001 |
| 2) Autorisation de soins - Autorisation d'opérer | 26/01/04 | 1 | FO/SOIN/2003/002 |
| D - HYGIENE | | | |
| 1) Note de service n° 130 « Lavage des mains » | 20/01/04 | 0 | IT/HYG/2004/001 |
| E - MAINTENANCE | | | |
| F - RESTAURATION | | | |
| 1) Commande hebdomadaire des repas, petits-déjeuners et goûters | 25/06/04 | 0 | FO/RESTO/2004/001 |
| 2) Bon de commande Avenance « Pouponnière » | 25/06/04 | 0 | FO/RESTO/2004/002 |
| 3) Bon de commande Avenance « Petite Enfance » | 25/06/04 | 0 | FO/RESTO/2004/003 |
| 4) Bon de commande Avenance « Adolescents » | 25/06/04 | 0 | FO/RESTO/2004/004 |
| 5) Bon de commande Avenance « Centre Maternel » | 25/06/04 | 0 | FO/RESTO/2004/005 |
| 6) Bon de commande Avenance « Administration » | 25/06/04 | 0 | FO/RESTO/2004/006 |
| 7) Fiche de signalement - évaluation des repas | 25/06/04 | 0 | FO/RESTO/2004/007 |
| G - QUALITE - SECURITE | | | |
| 1) Note de service n° 131 « Conduite à tenir en cas d'incendie » | 26/01/04 | 0 | IT/QUSECU/2004/001 |

25 juin 2004

CONSEIL GENERAL DE LA DORDOGNE

Village de l'Enfance



VILLAGE DE L'ENFANCE

ANALYSE ET DESCRIPTION DE POSTE

Nom du poste :

Service :

1. Signalétique du poste
2. Raison d'être
3. Processus d'élaboration
4. Finalités
5. Schéma des relations hiérarchiques
6. Contexte
7. Qualités requises
8. Activités
9. Horaires types

Annexe 1: Verbalisez vos compétences

1/ Signalétique du poste :

Nom du poste :

Diplôme requis :

2/ Raison d'être :

Au sein du Village de l'Enfance, l'agent ...

Il participe à l'écriture et à la mise en œuvre du projet d'établissement dans la mission de Service Public dévolue au VDE.

3/ Processus d'élaboration :

Unité de rattachement :

Titulaire consultée

Hiérarchique concerné :

Date de validation :

Approbation des titulaires :

Approbation du hiérarchique :

- ◆ **La présente fiche de poste n'a pas prétention à l'exhaustivité. Pour autant, elle permet de bien délimiter le champ d'intervention et les compétences requises pour le poste.**
- ◆ **La fiche de poste a été remise à chacun des agents concernés après validation par le CTE et elle le sera par la suite à tout nouvel arrivant sur le poste.**
- ◆ **Dans le Classeur Qualité, sont consultables : la fiche de poste type et l'ensemble des fiches de poste de l'établissement stockées en annexe.**

4/ Finalités :

5/ Schéma des relations hiérarchiques :

| | |
|----------|----------------------------|
| | Technique Expertise |
| N+2 | Directeur |
| N+1 | Cadres Socio-Educatif |
| N | Agent |

6/ Contexte de l'exercice de la profession :

| Points forts | Contraintes |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">♦ Travail d'équipe♦ Formation♦ Participation aux réflexions institutionnelles (groupe de travail, réunion institutionnelle...) | <ul style="list-style-type: none">♦ |

7/ Qualités requises :

8/ Activités :

| Tâches | Documentation qualité associée |
|---------------|---------------------------------------|
| | |

9/ Horaires types :

Matin :

Après-midi :

| Horaire | Activité | Personnel concerné |
|----------------|-----------------|---------------------------|
| | | |

**Annexe n° 5 : Fiche action n° 1 du projet éducatif
(extrait du projet d'établissement 2004-2008)**

| FICHE N°1 | LA PHASE D'ACCUEIL Description de la phase d'accueil : de la demande d'entrée à la synthèse d'accueil |
|--|---|
| <p><u>Textes et documents de référence :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Loi n° 2002-2 du 02 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale notamment sa section 2 « droits des usagers du secteur social et médico-social » ▪ Procédure sur les relations entre le VDE et le service de l'ASE ▪ Arrêté du 08 septembre 2003 relatif à la Charte des droits et libertés de la personne accueillie | |
| <p>L'accueil au VDE est un moment important car il conditionne le travail éducatif qui s'en suivra, tant avec le résident qu'avec sa famille. Il doit donc être préparé et réfléchi même s'il se réalise souvent dans l'urgence. Quel que soit le cadre légal du placement, la procédure d'accueil physique du résident se décompose selon les étapes suivantes :</p> | |
| <p><u>La préparation à l'accueil :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Il est important d'obtenir, avant l'accueil physique du résident proprement parlé, le maximum d'information le concernant et notamment les documents écrits disponibles. • En dehors du contexte d'urgence et dans le souci de favoriser l'intégration, une visite préalable à l'accueil est organisée, en présence des parents lorsqu'il s'agit d'un mineur. Cette visite préalable revêt un caractère systématique au Centre Maternel. | |
| <p><u>L'accueil :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • L'accueil au VDE fait suite à une décision judiciaire ou administrative ? L'établissement ne fait qu'exécuter la décision prise par un tiers. • Les conditions d'accueil sont négociées entre l'ASE, le directeur ou son représentant, en fonction des missions de l'établissement, du nombre de places disponibles sur chaque Unité et du profil du résident. • Un fois l'admission prononcée par l'ASE, l'accueil de la personne peut s'effectuer au sein de la structure. Un formulaire spécifique arrêté entre l'ASE et le VDE est systématiquement complété. | |
| <p><u>L'entretien d'accueil et l'accueil physique du résident :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • A son arrivée au VDE, le résident est systématiquement reçu par un cadre et un éducateur, en présence de l'autorité parentale (quand cela est possible) et du représentant de l'ASE ou d'un autre professionnel. • L'objectif de cette rencontre est de : <ul style="list-style-type: none"> - délivrer un certain nombre d'informations afin de rassurer la personne accueillie et d'établir un climat de confiance, - remettre au résident et aux détenteurs de l'autorité parentale le livret d'accueil et ses annexes (règlement de fonctionnement, charte des droits, contrat de séjour...). • Le cadre procède à la lecture des documents qui justifient le placement et évoque de manière synthétique l'histoire du résident et les motifs de son accueil. • Il présente ensuite les missions de l'établissement, le personnel qui y travaille et les principales modalités de sa prise en charge sur l'Unité. • Quand ils sont présents, le cadre demande aux détenteurs de l'autorité parentale en certain nombre d'informations et de documents nécessaires à la prise en charge (état civil du résident, carnet de santé, attestation de sécurité sociale...) • Le résident est accompagné par l'éducateur sur son unité d'accueil afin de l'aider dans son installation, de répondre à ses questions et de la présenter au groupe. | |

La synthèse d'accueil

- La synthèse d'accueil doit s'effectuer dans les 15 jours qui suivent l'accueil au VDE.
- Elle rassemble le référent institutionnels du résident, la cadre responsable de l'Unité et les professionnels extérieurs pouvant apporter des éléments.
- L'objectif est de collecter les rapports et les informations antérieures afin de déterminer les champs d'action possible auprès du résident et de sa famille en vue de la rédaction du contrat de séjour ou du DIPC.

Fiche Action n° 1 : Phase d'accueil ⇨ Objectifs à réaliser

| Objectifs d'amélioration | Unités concernées | Délais de réalisation |
|--|---|-----------------------|
| 1.1 Ecrire le protocole sur l'admission entre l'ASE et le VDE et mise en œuvre de l'annexe n° 2 sur la procédure d'accueil au VDE. | Toute les Unités et l'ASE | Juin 2004 |
| 1.2. Systématiser les synthèse d'accueil . | Toutes les Unités | 2004 - 2008 |
| 1.3. Systématiser les visites préalables dans le cadre des accueils non immédiats. | Pouponnière Petite enfance Adolescent | 2004 -2008 |
| 1.4. Développer le partenariat. | Toutes les Unités | 2004 -2008 |
| 1.5. Améliorer la collecte des écrits au moment de l'accueil. | Toutes les Unités | 2004 -2008 |
| 1.6. S'inscrire dans le dispositif d'accueil d'urgence départemental (axe n° 11 du schéma départemental de l'enfance) par extension du dispositif FAR (+ 7 places) = aménager le projet éducatif de l'accueil en FAR. | Toutes les Unités | 2004 -2008 |
| 1.7. Systématiser la remise du livret d'accueil et de ses annexes | Toutes les Unités | 2004 -2008 |

**Annexe n° 6 : Tableau de bord
(extrait du projet d'établissement 2004-2008)**

| Tableau de bord des objectifs à atteindre entre 2004 -2008 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Les objectifs à atteindre du Projet Educatif | | | | | |
| 1.1. Ecrire le protocole sur l'admission entre l'ASE et le VDE. | ● | | | | |
| 1.2. Systématiser les synthèses d'accueil. | ● | ● | ● | ● | ● |
| 1.3. Systématiser les visites préalables dans le cadre des accueils non-urgents. | ● | ● | ● | ● | ● |
| 1.4. Améliorer la collecte des écrits au moment de l'accueil. | ● | ● | ● | ● | ● |
| 1.5. S'inscrire dans le dispositif d'accueil d'urgence départemental. | | ● | | | |
| 2.1. Etendre et systématiser la rédaction du contrat de séjour ou DIPC. | ● | ● | ● | ● | ● |
| 2.2. Renforcer la travail avec les familles et la médiation familiale. | ● | ● | ● | ● | ● |
| 2.3.Améliorer les écrits professionnels | ● | | | | |
| 2.4.Mettre en œuvre le règlement de fonctionnement | ● | | | | |
| 2.5. Mettre en place un tableau des activités sur chaque unité | | ● | | | |
| 2.6.Rédiger le protocole sur la maltraitance | | ● | | | |
| 2.7. Mettre en œuvre le projet d'appartement du Centre Maternel | | ● | | | |
| 2.8. Rédiger un protocole sur la prise des consignes et sur les observations | ● | | | | |
| 2.9.Mettre en place le CVS ou une autre forme de participation | | ● | | | |
| | | | | | |
| Les objectifs à atteindre du projet social | | | | | |
| 1.1 Recruter dans le cadre du projet de délocalisation des ADO | | | ● | | |
| 1.2. Augmenter du tableau des effectifs de ½ poste de psychologue | | ● | | | |
| 1.3. Création d'un poste éducatif destiné à assurer l'encadrement du dispositif FAR par recrutement ou mobilité interne | | ● | | | |
| 1.4.Ecrire la procédure sur le recrutement du personnel | | ● | | | |
| 1.5. Ecrire la procédure sur l'entretien annuel d'évaluation | ● | | | | |
| 1.6. Ecrire les fiches de poste de l'ensemble du personnel | ● | | | | |
| 1.7. Faire évoluer la régulation d'équipe vers de l'analyse des pratiques | | ● | | | |
| ... | | | | | |
| Les objectifs à atteindre du projet SDSI | | | | | |
| 1.1 Intégrer le VDE au site Interne du Conseil Général | | ● | | | |
| 1.2. Informatiser toutes les Unités | | ● | | | |
| ... | | | | | |

Annexe n°7 : Analyse stratégique du Projet d'établissement 2004/2009
du Village de l'Enfance de Périgueux.

En vertu de l'art. 12 de la loi du n° 2002-2 du 02 janvier 2002, le Projet d'Etablissement 2004/2008 du Village de l'Enfance "définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement".

Ainsi, le Projet d'Etablissement est un projet dit "directeur" c'est à dire qui définit le cadre général d'intervention de l'établissement dans les cinq années à venir. Il a été écrit par la Direction à partir des travaux réalisés par les équipes lors de l'élaboration des projets éducatifs des services mais aussi lors des groupes de travail sur la démarche qualité et la mise en œuvre du droit des usagers; il a ensuite été validé par les instances de l'établissement.

Une analyse stratégique du Projet d'établissement 2004/2008 apparaît intéressante afin de mettre en valeur l'intérêt qu'il représente comme outil essentiel du processus d'amélioration de la structure dans son environnement.

Cette analyse concerne les principaux domaines d'intervention du projet d'établissement :

- **Managérial** (le pilotage du directeur),
- **Organisationnel** (l'organisation et les processus interne au VDE),
- **Social** (le personnel et la gestion des ressources humaines),
- **Technique** (l'aspect matériel et technique des applications du projet)
- **Service Public** (les missions du VDE, les usagers, qu'ils soient résidents et/ou contribuables) ,
- **Economique** (les aspects budgétaires et financiers),

et met en valeur les enjeux, les risques, les objectifs à atteindre, les contraintes et les conséquences liés à sa réalisation dans le contexte actuel du VDE.

| <u>IMPACT</u> | <u>DOMAINES</u> | | | | | |
|-----------------------|--|--|---|---|---|--|
| | MANAGERIAL | ORGANISATIONNEL | SOCIAL | TECHNIQUE | SERVICE PUBLIC | ECONOMIQUE |
| <u>ENJEUX</u> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Définir les orientations générales de l'établissement sur 5 ans ▪ Positionner le VDE dans une dynamique de projet. ▪ Renforcer la fonction de direction dans son rôle managérial ▪ Inscrire l'établissement dans une logique d'évaluation <p>Ex. : poursuivre la Démarche Qualité comme vecteur d'amélioration du service.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre en place une gestion opérationnelle en adéquation avec les objectifs stratégiques. <p>Ex. : management par objectif et utilisation de fiches - actions</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre en valeur les compétences au service de la mission de l'ét. ▪ Motiver le personnel dans un projet fédérateur. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Faire un état des lieux de l'existant. ▪ Evaluer les besoins sur les 5 années à venir. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantir transparence et lisibilité pour les usagers et les habitants du Département. ▪ Inscrire le droits des usagers dans la culture de l'établissement. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantir une juste utilisation des ressources. <p>Ex. : Déterminer les besoins en investissement à partir du projet d'établissement validé par les Instances.</p> |
| <u>RISQUES</u> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adopter une vision stratégique en décalage avec l'environnement | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixer des objectifs irréalisables. ▪ Ne pas communiquer sur le projet en interne et en externe. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aboutir à une absence d'appropriation par le personnel | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Déterminer des objectifs non prioritaires au niveau politique. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Manquer de ressources financières pour mettre en œuvre les actions |

| <u>IMPACT</u> <u>(suite)</u> | <u>DOMAINES(suite)</u> | | | | | |
|---|--|--|--|--|---|---|
| | MANAGERIAL | ORGANISATIONNEL | SOCIAL | TECHNIQUE | SERVICE PUBLIC | ECONOMIQUE |
| <u>OBJECTIFS</u> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre en place les outils nécessaires à la gestion opérationnelle de l'établissement. ▪ Avoir un fil conducteur de management. <p><u>Ex. :</u> utilisation d'indicateur et tableaux de bord de gestion.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Répondre aux exigences législatives. ▪ Obtenir un fonctionnement institutionnel permettant de une utilisation efficace des ressources. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre en place une GPEC permettant une gestion anticipée et cohérente des ressources humaines ▪ Avoir un outil de travail commun avec les organisations syndicales. <p><u>Ex. :</u> plan de formation du personnel.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planifier les investissements et organiser les évolutions de l'activité. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adapter les services du VDE aux besoins du Département en matière de protection de l'enfance. <p><u>Ex. :</u> mettre en place des partenariats avec la pédo-psychiatrie.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apporter aux projets de développement les moyens nécessaires à leur réalisation. <p><u>Ex. :</u> obtenir les financements pour le projet de délocalisation des adolescents</p> |
| <u>CONTRAINTES</u> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Maintenir une ligne de conduite entre les contraintes environnementales et les résistances internes. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne pas bénéficier d'une totale autonomie pour la mise en place du projet. ▪ Travailler dans une mission d'urgence qui laisse peu de place à la réflexion et à l'innovation. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne pas avoir choisi un mode participatif pour l'écriture du projet. | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne pas pouvoir associer pleinement les usagers dans l'écriture du projet du fait de la nature même de l'ét. et de la durée de séjour relativement courte. <p><u>Ex. :</u> mise en place de l'enquête de satisfaction dans les 2 ans à venir.</p> | |

| <u>IMPACT</u> | <u>DOMAINES</u> | | | | | |
|----------------------------|--|---|---|------------------|--|---|
| | MANAGERIAL | ORGANISATIONNEL | SOCIAL | TECHNIQUE | SERVICE PUBLIC | ECONOMIQUE |
| <u>CONSEQUENCES</u> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Piloter avec des outils et des indicateurs dans tous les domaines. ▪ Prendre l'habitude de travailler par objectifs et développer la culture de l'évaluation. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Améliorer l'organisation interne en particulier en ce qui concerne le système d'information. <p>Ex. : développer une culture d'établissement en matière d'évaluation et de coordination.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Obtenir une motivation du personnel et une plus grande motivation sur les projets de développement de la structure. | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Permettre la mise en œuvre de projets de développement de services au plus près des besoins. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre en place un système d'évaluation permettant l'obtention de moyens supplémentaires. |

Annexe n° 8 : Description de la Démarche Qualité au VDE

Les actions relatives à la démarche qualité ont été engagées au Village de l'Enfance dès septembre 2002, par un engagement écrit du directeur et une sensibilisation de l'ensemble des personnels et de leurs représentants (par écrit, lors de journées de formation, lors des réunions des instances de l'établissement).

En effet, le développement de la qualité doit s'appuyer sur l'appropriation de la démarche par le plus grand nombre. Pour que la qualité devienne l'affaire de tous, il est essentiel d'accentuer l'engagement institutionnel et la communication. A ce stade, la direction a souhaité engager une démarche qualité dont les premières actions auront pour objectif d'apporter une plus value palpable par les acteurs de terrain pour ainsi faire prendre conscience et pour rassurer sur l'intérêt de la démarche qualité. Le développement d'une politique qualité s'inscrit ainsi pour la direction dans le triple objectif :

- ① **D'améliorer la qualité des prestations servies aux résidents et détenteurs de l'autorité parentale par la mise en place d'un système pérenne d'amélioration continue de la Qualité.**
- ② **De mobiliser l'ensemble des salariés et de recentrer leurs actions sur la qualité des prises en charge.**
- ③ **De répondre aux dispositions législatives et réglementaires et à l'exigence posée par le référentiel que s'est constitué le Village de l'Enfance (dans l'attente d'un référentiel validé par le Comité National de l'Evaluation Sociale et Médico-Social - CNESMES).**

Le tableau suivant a été effectué à partir du questionnaire fourni par M. ROUSSEL dans le cadre du séminaire sur la qualité et la gestion des risques dans les établissements sociaux et médico-sociaux en juillet 2004 à l'ENSP.

Nota Bene : PF = point fort
Pf = point faible

Description de la Démarche Qualité au Village de l'Enfance de Périgueux

| N° | Question | Indicateurs | Réponse | PF | Pf |
|---|---|-------------|--|----|----|
| ENJEUX STRATEGIQUES ET PLANIFICATION | | | | | |
| 1. | <i>Quelles sont les valeurs et les enjeux de la DQ ?</i> | | <p>Au VDE, la démarche qualité repose sur le support juridique de la loi du 02 janvier 2002. En outre, la valeur principale qui fonde la DQ est celle de l'éthique professionnelle avec des enjeux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - éducatifs (meilleure prise en charge des usagers) - managériaux (conduite du changement) - financiers (meilleure utilisation des fonds publics) <p>Ainsi, la DQ est inscrite dans le projet d'établissement 2004-2008 (en cours de validation) au chapitre III : "<i>L'engagement qualité et la gestion des risques</i>"</p> | X | |
| 2. | <i>Quelle est la mission de départ et quelles sont les principales forces motrices?</i> | | <p>La motivation première de la DQ au VDE est de réinscrire l'établissement dans une dynamique de projet après une crise institutionnelle très grave.</p> | | |
| 3. | <i>Comment est préparée et planifiée la DQ ?</i> | | <p>La mise en place de la DQ s'est effectuée avec plusieurs étapes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - lettre d'engagement du Directeur dans la démarche à l'ensemble du personnel (sept 2002) - sensibilisation des CSE à la méthodologie de la DQ au sein de l'équipe de direction - consultation pour avis des instances de l'établissement - réunion institutionnelle de présentation de la démarche - formation en interne de l'ensemble des agents (3 groupes de 12 à 15 personnes) - constitution d'un Comité de Pilotage composé d'un représentant de chaque unité et/ou corps de métier du VDE, des CSE et du Directeur. - formation des membres du Comité à la DQ <p>La DQ a donc été mise en œuvre à l'initiative du Directeur par un engagement fort et très vite le personnel y a été associé</p> | X | |

| | | | | | |
|----|---|--|--|---|--|
| 4. | <i>Quels éléments permettent d'évaluer et de réajuster la démarche engagée?</i> | Nbr de réunions du Comité de Pilotage Résultats de l'évaluation | A l'heure actuelle, l'évaluation de la DQ est effectuée au sein de Comité de Pilotage qui se réunit toutes les 6 à 7 semaines. En 2002, un référentiel adapté à l'enfance (sur la base d'ANGELIQUE) a été élaboré en interne afin de procéder à une auto-évaluation. Cela a permis de déterminer un plan d'action et de fixer des objectifs opérationnels assortis d'un calendrier de réalisation et de suivi. | X | |
| 4. | <i>Quels éléments permettent d'évaluer et de réajuster la démarche engagée? (suite)</i> | Nbr de réunions du Comité de Pilotage Résultats de l'évaluation | Après 18 mois de pratique, un 2 ^{ème} tour d'évaluation de la DQ a été programmé afin de mesurer la pertinence des résultats obtenus et de proposer d'éventuelles actions correctives. Ainsi, il est programmé d'ici la fin 2004 une évaluation de la DQ au moyen : - d'une enquête de satisfaction auprès du personnel - du référentiel d'auto-évaluation (utilisation 2 ^{ème} tour) - d'un audit des protocoles et procédures | | |
| 5. | <i>A-t-il été fait appel à un professionnel de la qualité? Pourquoi et comment?</i> | Nbr de formations | Si la démarche a été mise en œuvre à l'initiative de la Direction, il a été fait appel à un consultant extérieur dans un deuxième temps et cela pour plusieurs raisons : - expertise et support technique ponctuel dans la démarche (en particulier pour la construction du référentiel et du Manuel qualité) - relais de la Direction afin de "désaffectiver" la Démarche L'intervention du consultant s'effectue au moyen de journées de formation des membres du Comité de Pilotage (3 jours de formation / an environ depuis 2002). | X | |
| 6. | <i>Cela a-t-il permis de développer une expertise interne?</i> | | La formation du Comité de Pilotage a effectivement permis de développer une expertise interne avec l'utilisation et la maîtrise de certains outils. Par exemple un agent nommé "responsable de la documentation qualité (RDQ)" a été formé à la gestion documentaire. | X | |
| 7. | <i>La DQ est globale ou limitée à quelques services? Quels sont les développements envisagés?</i> | | Le périmètre d'application de la DQ concerne l'établissement dans sa globalité. Le domaine d'application est donc centré principalement sur la qualité de la prise en charge éducative des usagers afin que les professionnels puissent s'approprier la démarche et intégrer au quotidien les outils dans leur pratique. Les objectifs à venir concerne : - l'écriture du Manuel Qualité (en cours) - la communication externe - l'enquête de satisfaction - le 2^{ème} tour d'auto-évaluation - la cartographie des processus (à terme) | | |

ENJEUX STRATEGIQUES ET PLANIFICATION

| | | | | | |
|-----|---|---|---|---|---|
| 8. | <p><i>Quel est le rôle des décideurs (PCA, DG...) dans la DQ ?</i></p> | | <p>La DQ a été mise en œuvre exclusivement sur l'initiative du Directeur de l'établissement. Les instances ont été consultées et régulièrement informées de l'avancement de la démarche. Par ce biais, le Président de la Commission de Surveillance a toujours soutenu et encouragé la Direction.</p> <p>Dans un premier temps, le Conseil Général de la Dordogne s'est positionné en observateur de la Démarche initiée au VDE. Après deux ans de pratique, le VDE est présenté comme un "modèle-témoin" auprès des autres établissements du département.</p> | | |
| 9. | <p><i>Quels sont les objectifs et missions des différents responsables et professionnels de la qualité dans la démarche ?</i></p> | | <p>Au vu de la taille de l'établissement (60 ETP), il n'y a pas en interne de professionnel de la qualité. La démarche est essentiellement portée par le Directeur en relais avec les CSE.</p> | | X |
| 10. | <p><i>Comment les unités rendent-elles compte de leurs activités qualité et de leur résultat?</i></p> | <p>Indicateurs divers en fonction des outils (cf. rapport d'activité 2003 en annexe)</p> | <p>Les unités rendent compte de leurs activités qualifiées par l'utilisation des outils mis à leur disposition. Le nombre d'utilisation de ces outils est un indicateur permettant à la Direction et au Comité de pilotage d'évaluer l'engagement qualité des équipes.</p> <p>Dans certains domaines, les outils de la démarche sont utilisés quotidiennement par les équipes éducatives et sont intégrés à leur pratique :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Signature des contrats de séjour pour chaque résident accueilli <i>Exemple : 46 contrats de séjour signés en 2003</i> 2. Mise en place des cahiers de consigne et des classeurs d'observation sur chaque équipe 3. Utilisation des fiches de signalement des repas permettant d'évaluer la qualité de la "prestation repas" et d'identifier les événements indésirables afin de procéder à une amélioration continue. <i>Exemple : 20 fiches de signalement en mai 2004</i> | X | |

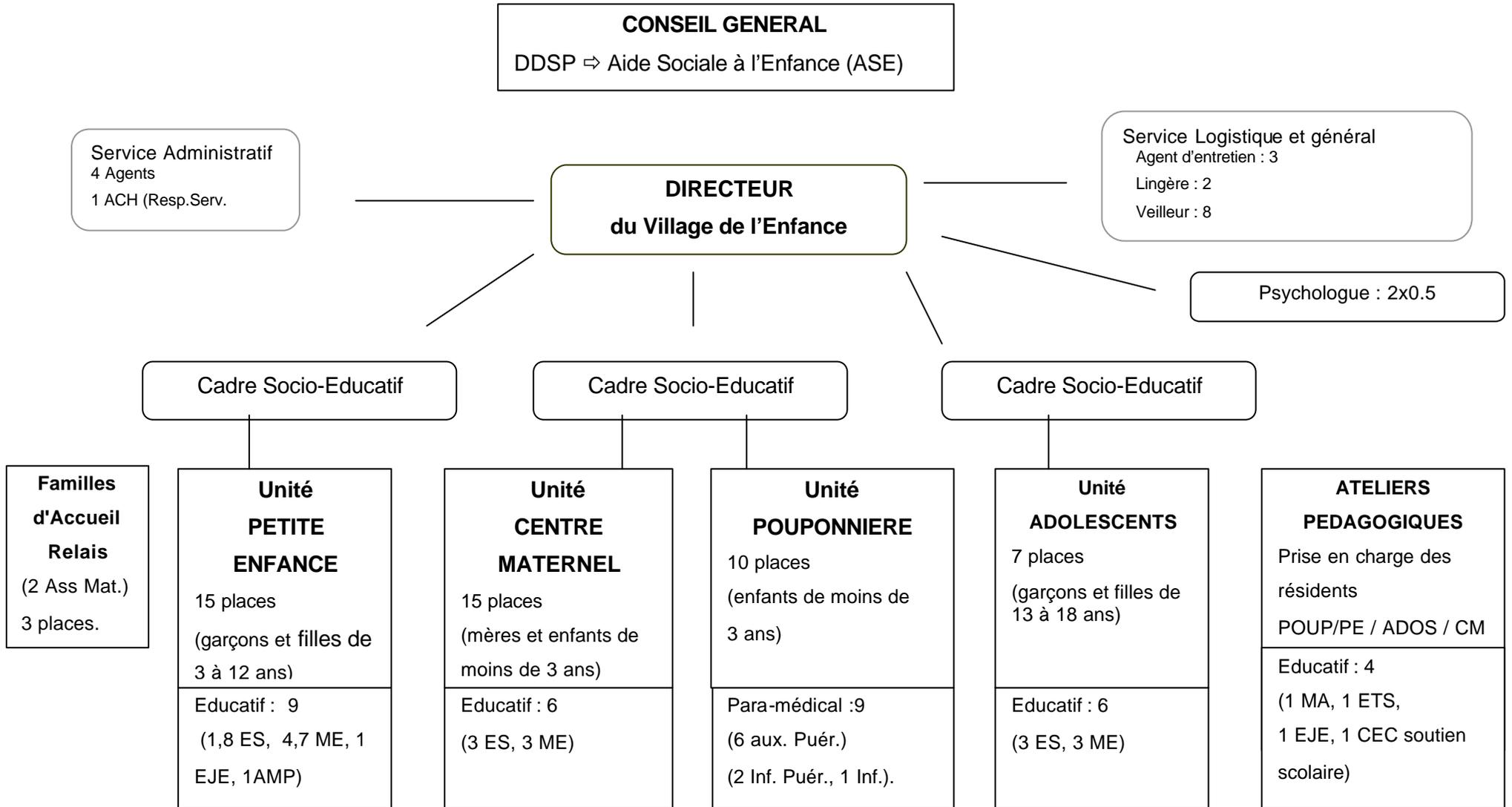
| | | | | | |
|-----|--|--|--|---|---|
| 11. | Quelles compétences l'établissement doit-il mobiliser et comment la formation peut conduire à leur développement ? | Nre de formation GPEC Plan de formation (cf. Plan de formation en annexe) | <p>Pour mettre en œuvre la démarche qualité, certaines compétences sont nécessaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - maîtrise de l'écrit (écriture des procédures) - sens de l'organisation dans la gestion documentaire (pour le RDQ) - connaissance du droit (en particulier droit des usagers cf. loi 2002-2) - maîtrise d'outils d'analyse et de gestion (cartographie, manuel qualité). <p>Certaines compétences ont été valorisées en interne, d'autres ont été acquises au moyen de formations (formation sur les écrits professionnels, formation à la démarche qualité pour les membres du Comité de Pilotage).</p> <p>La Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences pour 2004-2008 intégrée dans le projet social du Projet d'établissement prend en compte les besoins induits par la démarche.</p> <p><u>Exemple</u> : ❶ Formation aux écrits professionnels pour 2004 / 2006 / 2007 ❷ Transmissions ciblées pour 2005 / 2006 ❸ L'informatique 2005 / 2006 / 2008</p> | X | X |
| 12. | Quels est le rôle de "l'encadrement" pour impulser la démarche? | | Les Cadres socio-éducatifs ont participé à la mise en œuvre de la DQ dans l'établissement en relayant le Directeur auprès des équipes mais ils n'ont pas joué un rôle majeur dans l'impulsion de l'engagement qualité que l'on doit essentiellement au Directeur. | | X |
| 13. | Comment "l'encadrement" est-il impliqué dans la démarche ? | | <p>Les CSE ont contribué à la mise en place de la DQ au travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des réflexions et stratégies négociées au sein de l'équipe de Direction - de leur participation aux temps forts de la DQ (réunion institutionnelle, Comité de Pilotage...) - de leur contribution à l'écriture des protocoles : <p><u>Exemple</u> : ⇨ Protocole des droits de visites et d'hébergement ⇨ Protocole sur la distribution des médicaments</p> <ul style="list-style-type: none"> - du relais auprès des équipes dans l'utilisation des outils - de la présentation du rapport d'activité comprenant les indicateurs d'évaluation sur l'utilisation des outils. <p>Cependant, l'engagement des CSE est encore à consolider afin de pérenniser l'engagement de l'établissement dans la démarche.</p> | X | |

METHODE ET SYSTEME DE MESURE

| | | | | | |
|-----|--|--|---|---|--|
| 14. | <i>Quel est le système de management qualité mis en place dans l'établissement?</i> | | <p>La DQ a été un levier de management important afin de mettre en œuvre une stratégie de conduite du changement et un processus d'amélioration continu de la qualité des prises en charge.</p> <p>Les enjeux sont les suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> - valoriser l'image de l'établissement (en interne et en externe) - redonner confiance au personnel grâce à un cadre sécurisant - désaffectiver les pratiques professionnelles - réinscrire la référence permanente à la loi et à l'éthique - se conformer aux objectifs de la loi du 02 janvier 2002 | X | |
| 15. | <i>Existe-t-il un système documentaire organisé?</i> | Classeur Procédure des procédures (cf. en annexe) | <p>Il existe depuis 2003 une gestion documentaire avec:</p> <ul style="list-style-type: none"> - un classeur qualité sur chaque unité comportant l'ensemble des documents institutionnels codifiés et classés - un Responsable de la Documentation qualité (RDQ) chargé de la gestion des classeurs - en cours, écriture du Manuel Qualité permettant d'expliquer l'organisation, la structuration et la communication des la DQ en interne et en externe. | X | |
| 16. | <i>Comment sont décidées les priorités annuelles en matière d'action d'amélioration de la qualité?</i> | | <p>La stratégie de gestion de la DQ est élaborée par le Directeur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avec le conseil du consultant extérieur en relais, - en négociation avec les CSE, - en concertation avec le Comité de Pilotage. | | |
| 17. | <i>Les projets qualité sont-ils formalisés et connus des principaux décideurs?</i> | | <p>La Direction informe le Comité de pilotage et les équipes des projets à venir (manuel qualité, évaluation, audit des procédures....) ainsi que le Président de la Commission de Surveillance et le Conseil Général par le biais des instances de l'établissement.</p> | | |

| | | | | | |
|-----|--|--|---|--|--|
| 18. | <i>Comment les projets qualité sont-ils conduits et évalués?</i> | Indicateur Audit Auto-évaluation | <p>Les projets sont conduits par le Comité de Pilotage. Ils sont évalués par la mise en œuvre de procédure d'auto-évaluation (2^{ième} tour du référentiel) et d'audit (à venir)</p> <p>Les indicateurs repris dans le Rapport d'activité sont également un moyen de suivi intéressant.</p> <p>A l'heure actuelle, il reste à travailler un point particulier de la démarche qualité qui est actuellement insuffisamment exploité : la communication auprès des personnels</p> <p>Les supports des réunions des équipes et la réunion institutionnelle seront utilisés à cet effet.</p> | | |
| 19. | <i>Des moyens sont-ils mis en œuvre pour concevoir et utiliser la mesures qualité?</i> | | <p>Les mesures qualité décidées en Comité de Pilotage bénéficient toujours des moyens nécessaires à la mise en œuvre en ce qui concerne les outils :</p> <ul style="list-style-type: none"> - cahier de consigne (imprimés à l'extérieur) - classeur sur chaque unité... <p>Par contre, la mission même de l'établissement (accueil d'urgence) est parfois un frein au respect des procédures car cela nécessite une forte capacité d'adaptation.</p> | | |

Annexe n°9 : Organigramme DU VILLAGE DE L'ENFANCE DE PERIGUEUX



Annexe n° 10 : Plan d'action de l'auto évaluation du VDE 2002

OBJECTIF GENERAL N° 1 DU VILLAGE DE L'ENFANCE :

FINALISER ET METTRE EN ŒUVRE LE PROJET D'ETABLISSEMENT

OBJECTIFS OPERATIONNELS :

| N° | OBJECTIF OPERATIONNEL (QUOI) | PROBLEMATIQUE (POURQUOI) | RESPONSABLE (QUI) | PERSONNES CONCERNEES (AVEC QUI) | MOYENS PREVUS (COMMENT) | DATE DE REALISATION (QUAND) | INDICATEUR D'EVALUATION |
|----|--|---|-------------------|--|--|---|--|
| A | Réécrire le projet éducatif | Mettre à jour le projet éducatif en lien avec les pratiques actuelles | Directeur | Ensemble du personnel et le département | Réunions de travail des personnels concernés | 2002 et 2003 (fin en juin) | Projet éducatif validé CG et avis des instances |
| B | Concevoir et mettre en oeuvre le projet architectural | Prévoir les aménagements futurs et intégrer les projets : CM, Adolescents et Petite Enfance | Directeur | Ensemble du personnel et le département | Réunions de travail des personnels concernés | 2003-2004 | Compte- rendu de réunions, projet architectural finalisé |
| C | Ecrire le projet social | Formaliser par écrit le programme pluriannuel des actions de formation et de recrutement à mener | Directeur | Directeur, le département et les organisations syndicale | Réunions de travail | 2003-2004 | Compte- rendu de réunions, projet finalisé |
| D | Rédiger la version d'ensemble et complète du projet institutionnel | Mise en cohérence et formaliser par écrit l'ensemble des parties constitutantes du projet d'établissement | Directeur | Référent qualité | Temps de travail | 2004 (4ème trimestre) | Projet d'établissement |
| E | Faire valider le projet par les instances | Respect du rôle de chacun et de la réglementation, appropriation des documents | Directeur | Instances (CTP, CHSCT, CS et CVS) | Réunions | 2004 (décembre) | Procès verbal de réunions |
| F | Mettre en oeuvre le projet | Mettre en oeuvre la politique institutionnelle de l'établissement | Directeur | Ensemble des personnels | Réunions de l'ensemble des personnels | 2004 (à partir de la date de diffusion) | Visite, Enquête de satisfaction |

OBJECTIF GENERAL N° 2 DU VILLAGE DE L'ENFANCE :

ECRIRE ET REECRIRE LE REGLEMENT DE FONCTIONNEMENT, LE LIVRET D'ACCUEIL, LE CONTRAT DE SEJOUR ET CHARTE DE L'USAGER

OBJECTIFS OPERATIONNELS :

| N° | OBJECTIF OPERATIONNEL (QUOI) | PROBLEMATIQUE (POURQUOI) | RESPONSABLE (QUI) | PERSONNES CONCERNEES (AVEC QUI) | MOYENS PREVUS (COMMENT) | DATE DE REALISATION (QUAND) | INDICATEUR D'EVALUATION |
|----|--|---|-------------------|---|--|-----------------------------|--|
| A | Ecrire le règlement de fonctionnement | Sur la base de la réglementation nouvelle | Directeur | Directeur, groupe de travail et partenaires | Réunions de travail des personnels concernés | 2004 (février) | RF validé - enquête de satisfaction - démarche qualité |
| B | Ecrire la charte des usagers | Pour informer les représentants légaux et le résident conformément à la loi n°2002-2 | Directeur | Directeur et les CSE | A partir du projet de décret | 2003 (janvier) | Charte finalisé |
| C | Ecrire le Contrat de Séjour ou DIPC | Pour formaliser l'action éducative en partenariat avec les usagers conformément à la loi n°2002-2 | Directeur | Directeur et CSE | A partir du projet de décret | 2003 (mars) | CS ou DIPC finalisé |
| D | Réécrire le livret d'accueil | Mise en conformité avec l'évolution de la réglementation issue de la loi n°2002-2 | Directeur | Directeur, groupe de travail et partenaires | Réunions de travail des personnels concernés | 2004 (février) | Livret d'accueil finalisé |
| E | Instaurer le Conseil de la vie sociale ou le groupe d'expression | Mise en conformité avec la réglementation issue de la loi n°2002-2 | Directeur | Directeur, CSE et partenaires | Réunions de travail des personnels concernés | 2004 (2ème semestre) | Instance constitué et arrêté de composition |
| F | Fiche de poste à réécrire | Définition des rôles et fonctions | CSE | L'ensemble des personnels | Travail des intéressés | 2004 (fin d'année) | Présentation aux instances |
| F | Faire valider ces documents devant les instances | Mise en conformité avec la réglementation (loi n°2002-2 et décrets d'application) | Directeur | Instances (CTP, CHSCT, CS et CVS) | Réunions | 2003 et 2004 (cf ci-dessus) | Procès verbal des instances |

OBJECTIF GENERAL N° 3 DU VILLAGE DE L'ENFANCE :

ECRITURE DE PROCEDURES ET PROTOCOLES

OBJECTIFS OPERATIONNELS :

| N° | OBJECTIF OPERATIONNEL (QUOI) | PROBLEMATIQUE (POURQUOI) | RESPONSABLE (QUI) | PERSONNES CONCERNEES (AVEC QUI) | MOYENS PREVUS (COMMENT) | DATE DE REALISATION (QUAND) | INDICATEUR D'EVALUATION |
|----|---|---|-------------------|---|--|-----------------------------|---|
| A | Protocole de soins et de distributions des médicaments | Formaliser et sécuriser les pratiques | Directeur | Directeur, CSE, médecins et personnel notamment de la pouponnière | Réunions de travail des personnels concernés | 2003 (juin) | Protocole finalisé et avis des instances |
| B | Ecrire la procédure d'admission, les documents et informations transmises | Favoriser l'intégration et la qualité du travail pour la suite de la prise en charge (prévoir soins, ...) | Directeur et CSE | Directeur, CSE et équipes | A partir de la feuille de demande d'accueil | 2003 (décembre) | Procédure finalisée et avis des instances |
| C | Formaliser une procédure sur les visites et hébergements | Pour formaliser et uniformiser cette pratique dans l'établissement | Directeur | Directeur, CSE, démarche qualité et équipes | A partir du projet éducatif | 2003 (septembre) | Procédure écrite et avis des instances |
| D | Procédure sur la prise, le stockage des consignes sur les équipes | Formaliser une pratique homogène pour faciliter la consultation et le stockage ensuite des dossiers | CSE | Equipes éducatives et de nuit | Réunions de travail des personnels concernés | 2004 (mars) | Procédure et avis des instances |
| E | Protocole de traitement des cas de maltraitance | Mise en conformité avec la réglementation (circulaire) | Directeur | Directeur, ASE et DDASS. Validation par les instances de l'établissements | Proposition d'un document | 2003 (décembre) | Protocole et PV des instances |
| F | Risques professionnels | Mise en conformité avec la réglementation (directive européenne, loi 1991 et décret de 11/2001) | Directeur | Groupe de travail, CHSCT | Audit interne | 2004 (mars) | Document unique |

OBJECTIF GENERAL N° 4 DU VILLAGE DE L'ENFANCE :

ACTIONS EDUCATIVES ET FONCTIONNELS

OBJECTIFS OPERATIONNELS :

| N° | OBJECTIF OPERATIONNEL (QUOI) | PROBLEMATIQUE (POURQUOI) | RESPONSABLE (QUI) | PERSONNES CONCERNEES (AVEC QUI) | MOYENS PREVUS (COMMENT) | DATE DE REALISATION (QUAND) | INDICATEUR D'EVALUATION |
|----|--|--|-------------------|---------------------------------|--|-----------------------------|----------------------------|
| A | Mise en œuvre d'une réunion entre résident et professionnels | Favoriser l'expression des souhaits de résidents | CSE | CSE et professionnels concernés | Par une réunion hebdomadaire ou par quinzaine | 2003 (septembre) | Procès verbaux |
| B | Tableau des activités proposées | Après définition avec les usagers, afficher un tableau des activités prévues sur le groupe | CSE | Equipes éducatives | Travail sur chaque équipe avec nomination d'un responsable | 2003 (juillet) | Les tableaux des activités |
| C | Mise en place d'une enquête de satisfaction | Mise en conformité avec l'évolution de la réglementation issue de la loi n°2002-2 | Directeur | Directeur groupe de travail | Réunions de travail des personnels concernés | 2004 (février) | Livret d'accueil finalisé |
| D | Revoir la signalétique | Permettre un meilleur repérage des lieux en interne et faire les démarches pour l'externe | Directeur | Directeur et agent d'entretien | Recensement et mise en place | 2003 (octobre) | Facture |