

Social/médico-social

Appels à projet : un dispositif à revisiter

Après les deux bilans d'étape réalisés par la direction générale de la cohésion sociale (1), et avec trois ans de recul sur le terrain, des constats se dégagent sur l'intérêt et les limites des autorisations par appels à projet. Une procédure à alléger et sans doute à cibler davantage, pour éviter qu'elle ne freine les structures dans leurs capacités d'adaptation et d'innovation.

L'heure de la réforme semble avoir sonné pour la procédure d'appel à projet. Mise en place par la loi Hôpital, patients, santé et territoires (HPST) du 21 juillet 2009, elle régit l'autorisation de la création, de l'extension et de la transformation des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) lorsque ceux-ci « font appel partiellement ou intégralement à des financements publics ». Et remplace l'ancienne procédure, qui consistait pour les établissements à déposer une demande auprès de l'autorité compétente, sur la base d'un projet à leur initiative ; lequel était ou non autorisé après consultation du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale (Crosms). Renversement de logique donc, qui d'ascendante devient descendante, afin de mieux articuler les autorisations au processus de planification régionale et territoriale et de garantir plus de transparence dans le traitement des demandes. Mais au risque de tuer dans l'œuf la capacité d'initiative des associations.

Plus de trois ans après, qu'en est-il ? « Cela dépend assez des situations locales et des relations avec les collectivités publiques, même s'il y a sans doute eu pour tous – autorités



© Astock/Fotolia

► Parmi les idées de réforme : abroger la notion de seuil, pour éviter les appels à projet de pure forme, chronophages pour tout le monde.

publiques et associations – un grand moment de déstabilisation au début, avec une gymnastique de compréhension à intégrer », constate Justine Honoré, conseillère technique à la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (Cnape). En outre, le recours aux appels à projet a été très inégalement utilisé d'un territoire à l'autre, certaines autorités ayant choisi – dans un contexte budgétaire contraint – de privilégier les projets déjà étudiés en Crosms, qui correspondaient à des besoins déjà identifiés et dont l'autorisation restait valable durant trois ans. « C'est d'ailleurs parce qu'on a dépassé ce délai que la nécessité de revisiter la procédure des appels à projet se pose aujourd'hui avant tant d'acuité », signale Jean-Pierre Hardy, chef de service politiques sociales à l'Assemblée des départements

(1) www.tsa-quotidien.fr, 17 nov. 2011 et 21 mars 2013.



© Photos DR

► De gauche à droite : Anne Postic, directrice de l'Uriopss Pays de la Loire ; Justine Honoré, conseillère technique à la Cnape ; Adeline Leberche, directrice du secteur médico-social à la Fehap.

de France (ADF). Car en dépit de ces variations sur le terrain, associations et administrations se rejoignent assez largement pour dénoncer des lourdeurs et difficultés récurrentes.

Directeur du service de soins infirmiers à domicile (Ssiad) Loire et Mauges, Albéric Buton a répondu en 2011 à un appel à projet pour une extension de 15 places: « Nous avons eu un avis favorable du Crosms fin 2009 pour 30 places supplémentaires, dont 15 avaient été financées en 2010. Les 15 autres devaient l'être dans un second temps, ce qui n'était pas plus mal pour permettre la montée en charge. Aussi avons-nous été surpris de cet appel à projet. » Une situation à laquelle tous les Ssiad du Maine-et-Loire ont été confrontés.

« Toutes les places accordées ont été remises dans la balance et au final, nous avons chacun réobtenu notre part. On ne sait pas si c'était pour nous familiariser avec l'exercice ou pour ouvrir le marché à la concurrence », poursuit le directeur. Celui-ci ne cache pas son impression d'avoir « dû faire deux fois la même démarche », même s'il ne conteste pas l'utilité de prouver, deux ans plus tard, qu'un besoin de places supplémentaires restait légitime. Depuis, en revanche, il n'y a plus eu d'appels en direction des Ssiad, juste des autorisations au fil de l'eau, pour de petites extensions inférieures au seuil à partir duquel se déclenche l'obligation de passer un appel à projet. « En ce sens, la procédure est allégée par rapport à avant, même si elle se fait par réaction, pas par anticipation », reconnaît A. Buton. Mais pour l'ADF, c'est la notion même de seuil qui devrait être abrogée, pour éviter d'avoir à monter des « appels à projet de pure forme », chronophages pour tout le monde.

« De pure forme »

Une même problématique se pose dans certains cas de transformation d'établissements ou de services, ou de requalification de places. « Par exemple, les instituts médico-éducatifs (IME), qui accueillent aujourd'hui de jeunes adultes et qui voudraient devenir des établissements pour adultes afin de mieux correspondre à leur public ne peuvent pas le faire aujourd'hui sans passer par un appel à projet, alors que la loi exonère de cette obligation les IME se transformant en service d'éducation spéciale et de soins à domicile (Sessad) », note J. Honoré. Aussi la Cnape souhaite-t-elle voir toute transformation exonérée d'appel à

projet préalable, qu'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (Cpom) ait ou non été conclu avec l'autorité compétente, « afin de laisser toutes les associations en capacité de proposer une adaptation de leur offre aux besoins ». À cela vient s'ajouter la question des ESSMS qui ne disposent pas aujourd'hui d'autorisation en bonne et due forme. « Je pense à une association de la Sarthe qui fonctionne depuis 30 ans par convention et qui a failli perdre un appel à projet auquel elle a répondu pour légaliser son statut. On voit bien comment de telles procédures peuvent fragiliser un acteur historique », regrette Anne Postic, directrice de l'Uriopss Pays de la Loire. Elle rappelle l'intérêt, pour les autorités de tutelle, d'un partenariat de qualité avec des acteurs qui connaissent bien le territoire. Une évidence, selon J.-P. Hardy: « Pour nous, le vrai appel à projet ne devrait avoir lieu que lorsqu'il n'y a pas de partenaires sur le terrain, en cas de situation monopolistique problématique ou d'insuffisance de l'offre. Pour le reste, il faut relancer une logique de mandatement de gré à gré. »

Concurrents ou partenaires ?

A. Postic regrette aussi que les appels à projet placent les associations dans les filets d'une injonction paradoxale: « La procédure les amène à entrer en concurrence, alors même qu'un énorme travail leur est demandé pour coordonner mieux leurs efforts autour des usagers », analyse-t-elle. Au cours d'une journée organisée dans la Sarthe sur le sujet, des professionnels issus de deux associations de prévention spécialisée avaient regretté cette position difficilement tenable. « Ils racontaient qu'ils se retrouvaient chaque année pour des formations communes, mais que leurs directions leur avaient demandé de ne plus échanger sur leurs pratiques », rapporte la directrice de l'Uriopss. À la Cnape aussi, des retours ont été faits à propos d'une mise en concurrence peu fructueuse.

Mais l'inverse arrive aussi. Dans les Yvelines, par exemple, des associations de prévention spécialisée ont préféré se concerter pour ne pas s'épuiser toutes en même temps à répondre au même appel à projet. Le Ssiad Loire et Mauges a aussi fait l'expérience de ces vertus fédératrices, à l'occasion d'un appel à projet lancé par l'agence régionale de santé (ARS) pour une plateforme d'accompagnement et de répit des aidants. « Le centre local d'information et de

➤ coordination gérontologique (Clic), a porté la réponse d'un territoire, et les différents partenaires ont participé à des réunions d'ajustement stratégique, pour voir quels projets pourraient être intégrés à la plateforme. L'appel à projet nous a forcés à nous entendre. Et l'urgence a fait naître des stratégies logiques permettant d'atténuer la question de la prédominance de l'un ou de l'autre, et les tensions associées, note A. Buton. C'est tout un territoire qui s'est mobilisé. Mais cette anticipation a aussi des risques, nous avons appris ensuite qu'un des partenaires associés avait fait le choix d'une réponse concurrente. »



Nous sommes dans un entre-deux : doit-on se donner la peine de réfléchir, ou attendre les appels à projet ?

Albéric Buton

L'innovation, dans ce système par appels à projet, paraît en revanche plus univoquement compromise. Certes, la loi prévoit des appels à projet « innovants » ou « expérimentaux », avec un cahier des charges allégé, mais ceux-ci restent peu utilisés, au regret des acteurs de terrain. J.-P. Hardy estime que les départements ne s'en sont pas saisis parce que cette procédure constitue un non-sens : « L'expérimentation s'inscrit selon nous dans un processus de construction itérative entre la structure et son autorité de tutelle. Il y a antinomie à conditionner quelque chose qui est censé être innovant, sauf à faire un appel à projet bidon où on se met d'accord avant... »

➤ Concertation

Parmi les pistes de réforme énoncées par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) figure l'éventualité d'une exonération de la procédure d'appel à projet pour les établissements gérés en régie directe par les départements – au motif que ces derniers seraient en position de juges et parties. La proposition suscite de grandes inquiétudes chez les fédérations associatives. « Tous les opérateurs, quel que soit leur statut, doivent être logés à la même enseigne, pour ne pas créer d'iniquité dans l'accès à l'extension et à la transformation », avertit le directeur général de la Fédération nationale des associations gestionnaires aux services des personnes handicapées et fragiles (Fegapei), Jean-Dominique Tortuyaux. Ce point a pu être abordé – parmi d'autres – lors de la réunion organisée le 21 juin dernier par la DGCS, à la demande des associations. D'autres temps de concertation devraient avoir lieu dans les prochains mois, mais les dates de rendez-vous n'ont pas encore été fixées.

Au risque d'être emmenés au contentieux par un groupe privé ou une association rivale ! ». Aussi le chef de service politiques sociales de l'ADF plaide-t-il là encore pour « une négociation contractualisée entre une structure qui a un projet et une administration qui a ses demandes et contraintes ».

La Cnape suggère une autre piste : permettre aux structures de déposer des projets expérimentaux ou innovants devant leur commission de sélection d'appel à projet, sans lancement d'un appel à projet préalable. Sans cela, la force créative du terrain risque d'être sapée. Dans le cadre actuel, par exemple, le Ssiad Loire et Mauges, qui voudrait développer un « Baluchon Alzheimer » (2) – se sent bloqué. « Nous avons le sentiment qu'il serait possible d'avoir des fonds, mais que les autorités ne savent pas quelle réponse nous apporter, les programmations étant déjà établies », relate son directeur. Ce dernier s'estime heureux que les tutelles de son territoire laissent « beaucoup de liberté » aux acteurs dans le cahier des charges des appels à projets expérimentaux (ce qui n'est pas le cas partout), mais la formule peut être décourageante. « Nous sommes entre-deux : doit-on se donner la peine de réfléchir avant et de proposer, ou attendre patiemment les appels à projet ? », s'interroge A. Buton.

Prendre le temps

Ces derniers mois, la Cnape et l'ADF ont lancé des pistes pour réformer la procédure (3). L'Uriopss Pays de la Loire a envoyé un courrier à ses tutelles pour leur faire part des difficultés du terrain, et l'Uniopss a monté un groupe de travail. La DGCS a quant à elle présenté « l'état de sa réflexion » le 30 mai dernier lors de la dernière réunion du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale (Cnoss)... mais dans des conditions qui ont heurté les associations. « Le document de la DGCS nous a été transmis trop tard pour nous permettre d'en prendre connaissance dans de bonnes conditions. Aussi le directeur du Cnoss a-t-il retiré ce point de l'ordre du jour, déplore la directrice d'Adeline Leberche, directrice du secteur médico-social à la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (Fehap). Ça nous a été présenté de surcroît "pour information", comme s'il fallait qu'on s'estime heureux d'en prendre connaissance, alors qu'il s'agit d'une réforme d'ampleur ! ». C'est, explique-t-elle, à la demande expresse des associations qu'une seconde réunion a été prévue, pour discuter du projet (encadré, ci-contre). « Il est nécessaire de prendre le temps d'une réflexion concertée, territoire par territoire, comme au niveau national, renchérit Ronald Maire, conseiller technique organisation territoriale – politiques sanitaires et sociales à l'Uniopss. Pour poursuivre l'analyse fine des effets de cette procédure en fonction des lieux et des établissements, et travailler ensemble à son amélioration réelle, et non à des ajustements à la marge. » ■

Laetitia Darmon

(2) tsa n° 40, mars 2013, p. 24.

(3) www.tsa-quotidien.fr, 31 mai 2013.