

COMPÉTITION, COOPÉRATION, CONCURRENCE : « 3C » AU SERVICE DE L'INNOVATION ?

Pionnière dans le lancement d'appels à projets, la région Pays de la Loire a ouvert la voie à des pratiques de mise en concurrence sur le territoire. L'Uriopss s'est rapidement impliquée dans l'observation et l'analyse de ces pratiques. Retour sur un sujet sensible.



La loi de 2009 réformant l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires¹ a profondément modifié la procédure de délivrance des autorisations de création, de transformation et d'extension des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) ainsi que des lieux de vie et d'accueil en introduisant une procédure d'appel à projets pour les équipements sollicitant des financements publics². D'autres procédures de mise en concurrence sont également utilisées avec un formalisme non réglementé, à l'image des appels à candidatures. En guise de justification de cette mise en concurrence, diverses vertus sont avancées :

- clarification des relations entre les associations et les pouvoirs publics ;
- suppression des monopoles et autres « rentes de situation » ;
- transparence et sécurité juridiques accrues (meilleure visibilité des besoins, des critères de sélection des candidats, des financements) ;

■ rationalisation de l'action publique (coût moindre dans le cadre d'un mieux-disant économique, souplesse et efficacité de l'offre, prévention d'éventuels contentieux) ;

■ offre plus rapidement mise en place avec des projets désormais financés immédiatement.

Néanmoins, quels sont les effets de cette mise en concurrence « frontale » et organisée des associations entre elles ? Sa mise en place a-t-elle eu les vertus escomptées ? Les craintes que le réseau Uniopss³ – Uriopss⁴ avait exprimées se sont-elles avérées justes ? Autant de questions soulevées par l'Uriopss Pays de la Loire qui, en explorant les impacts des appels à projets sur les organismes à but non lucratif de solidarité et leur environnement, a adressé une lettre ouverte aux pouvoirs publics en avril 2013⁵.

UTILISATION SYSTÉMATIQUE DE LA PROCÉDURE D'APPEL À PROJETS : LES DANGERS SELON L'UNIOOSS

L'Uniopss conçoit que des appels à projets puissent être lancés dès lors que des besoins sociaux ne trouvent pas de réponses sur un territoire. Toutefois, elle dénonce leur utilisation systématique qui empêche la création de réponses innovantes et risque de standardiser les réponses mises en œuvre⁶. Ce sont historiquement les acteurs de terrain qui, détectant des besoins non satisfaits ou de nouveaux besoins, ont cherché à construire de nouvelles formes de réponse. Ainsi, encore récemment, la création de l'accueil temporaire et de l'accueil de jour était le fait d'associations qui sont allées ensuite rechercher le soutien de la puissance publique. La démarche d'appel à

projets descendante, très dirigiste, apparaît être à l'opposé de ce qui a fait la force du secteur social et médico-social. Elle risque de s'accompagner de conditions tenant, par exemple, au respect de coûts standard ou de coûts les plus bas possibles, ne favorisant pas la professionnalisation et la qualification des intervenants dans ce secteur.

CONSTATS ET PROPOSITIONS DE L'URIOPSS PAYS DE LA LOIRE

Mise en concurrence et coopération des acteurs : des injonctions paradoxales

L'amélioration du parcours de l'usager implique à tous les niveaux la recherche de coopération par un travail en réseau et en partenariat :

- coopération tant sur le plan politique, technique que financier ;
- collaboration des professionnels tant sur le diagnostic que sur l'accompagnement de la personne.

Or, la procédure d'appel à projets induit une injonction paradoxale : elle amène des partenaires potentiels à entrer en concurrence.

Mise en concurrence et risque de disparition d'acteurs de la cohésion sociale

La mise en concurrence peut conduire à la disparition d'acteurs sur un territoire et, par là même, à celle d'une expertise historique d'un acteur de la cohésion sociale. Or, une association qui disparaît entraîne la perte de richesses locales, notamment celles de bénévoles porteurs d'un projet social et démocratique sur un territoire. Par ailleurs, la connaissance du territoire, le travail en partenariat sont intrinsèques à l'action sociale. En

LA LOI DE 2009

a profondément modifié la procédure de délivrance des autorisations de création, de transformation et d'extension des ESMS ainsi que des lieux de vie et d'accueil en introduisant une procédure d'appel à projets pour les équipements sollicitant des financements publics.

cas de sélection d'un acteur extérieur au territoire, les collectivités publiques doivent mesurer le temps nécessaire pour reconstruire l'équilibre. Sans compter que la mise en concurrence peut entraîner volontairement ou par injonction une concentration d'acteurs sur un territoire et, par là, renforcer les monopoles ou éloigner les décideurs du terrain. En effet, selon Dominique Balmay, président de l'Uniopss, « la pertinence de l'action sociale se mesure d'abord par son ancrage sur le terrain. [...] Plus la décision touche directement la personne, plus le niveau de décision doit être rapproché. [...] Mais la proximité, c'est aussi le maintien d'une présence associative, même de taille modeste, à portée de ceux qui ont besoin d'elle, c'est la préservation du lien qu'elle leur assure avec la société, c'est l'entretien d'un foyer de chaleur qui est l'un des ingrédients de la cohésion sociale »⁷.

Mise en concurrence et glissement vers une relation de prestataire de l'action sociale

L'appel à projets tend à donner aux associations une fonction de « prestataire » de services. Leur rôle de partenaires de l'action sociale est remis en question par ces mécanismes de commande publique : elles deviennent exécutantes des politiques publiques.

Mise en concurrence et fragilisation des institutions et des professionnels

La mise en concurrence impacte négativement l'emploi et l'organisation du travail.

Les appels à projets visent notamment à favoriser la rapidité de mise en œuvre de réponse pour les usagers. Le cœur de métier de ces professionnels de l'action sociale et médico-sociale consiste en l'accompagnement des publics accueillis. Or, l'ingénierie de projet nécessite une expertise des acteurs dont ils ne peuvent pas nécessairement disposer. La procédure elle-même peut déstabiliser l'organisation interne en mobilisant dans un délai très contraint des professionnels, encore peu experts de ce formalisme, et en instaurant un climat d'insécurité jusqu'à l'obtention de la décision finale. De la même manière, des refus multiples peuvent avoir une incidence sur le climat social et, par ricochet, sur la qualité de l'accompagnement des usagers. Par ailleurs, les délais ne prennent pas toujours en compte les circuits de décision internes aux organismes à but non lucratif, imposés notamment par la réglementation du travail et la vie associative, s'agissant notamment de la consultation des instances représentatives du personnel et des instances statutaires.

Paradoxe entre exigence d'une réponse rapide et enjeux à long terme des appels à projets

L'appel à projets ouvre sur une décision d'autorisation et de financement de 15 ans qui impacte donc l'avenir pour chacune des parties prenantes. Par conséquent, le temps est un élément nécessaire pour construire un dossier de qualité. Or, le délai de réponse, très court, fixé par les textes, est de deux à trois mois pour déposer un projet. Dans les faits, ce sont les délais minima qui sont appliqués : sur 15 appels à projets lancés par différentes institutions, le délai de réponse moyen est de deux mois et 10 jours. Quant à la périodicité, nombre d'appels à projets sont lancés ●●●

1. L. n° 2009-879 du 21 juill. 2009, JO du 22 (dite loi « HPST ») ; pour un dossier d'ensemble sur le sujet, voir JA n° 410/2009, p. 14 et s. et JA n° 426/2010, p. 18 et s.
2. Décr. n° 2010-870 du 26 juill. 2010, JO du 27.
3. Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux.

4. Union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux.
5. Uriopss Pays de la Loire, lettre ouverte sur les appels à projets sociaux et médico-sociaux en Pays de la Loire, 3 avr. 2013.
6. Uniopss, « 2012-2017 : préoccupations prioritaires et demandes de l'Uniopss », juin 2012.

7. Ibid.

●●● la veille de congés saisonniers ou en période de prévision budgétaire. S'ajoutent à cela parfois des délais de mise en œuvre très rapides. Dans ce contexte, le risque de perte de qualité des projets et donc de qualité d'accompagnement des publics fragiles est bel et bien présent. Par ailleurs, certains cahiers des charges font peser sur les associations des obligations qui sont disproportionnées au regard de leurs capacités propres à intervenir ou à se projeter. Certains objectifs nécessitent dans la réponse des coopérations majeures qu'elles ne peuvent structurer dans des délais de réponse impartis. C'est un peu David contre Goliath⁸ !

Menaces sur la capacité d'initiative et d'innovation et risque de réponse formatée

De manière générale, les cahiers des charges imposent une réponse « prescrite » et dont la nomenclature est visée par type d'établissement ou de service social et médico-social. Cette entrée par le type de structure formatée et standardise les réponses, les accompagnements et gomme les spécificités d'un tissu associatif local.

La capacité d'initiative et d'innovation des associations est amputée. Or, le pouvoir d'agir, d'innover est fondamental, et peut-être davantage encore en période de crise. Tant que la procédure est maintenue, il conviendrait de se saisir du décret du 26 juillet 2010⁹ qui permet de lancer des appels à projets dits innovants. Cela permettrait d'obtenir une diversité de réponses dans les accompagnements et donc dans les types de structures, comme l'encourage le récent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)¹⁰.

Articulation insatisfaisante entre planification et appels à projets

Les appels à projets découlent logiquement de la planification. Les acteurs peuvent être sollicités pour alimenter les schémas et, à cette occasion, proposer une idée nouvelle d'accompagnement que l'appel à projets « mettra en pâture ». Certes, l'intérêt général nécessiterait la participation pleine et entière de tous les acteurs aux travaux de planification, mais la procédure entraîne une culture du « secret » qui conduit les acteurs à ne pas partager leur observation des besoins et la réponse qu'ils envisagent : ils craignent de ne pas être ensuite sélectionnés sur la réponse à un besoin qu'ils avaient eux-mêmes fait émerger. Le rôle d'observation sociale des associations se trouve aujourd'hui menacé. De même, une interrogation demeure sur la manière dont il est possible d'organiser une réponse à un besoin émergeant non pris en compte dans les schémas.

Mise en péril de l'intérêt général et risque de « marchandisation » du social

Le social et la santé ne sont-ils qu'un marché ? L'alerte est donnée sur le positionnement de certaines structures lucratives ou réseaux associatifs interrégionaux et nationaux qui ne s'inscriraient pas dans une logique de développement territorial et social, mais principalement dans une logique d'expansion et de « conquête » de nouveaux marchés. Par ailleurs, la tentation d'utiliser la procédure d'appel à projets pour réduire les coûts est bien présente. En effet, dans certains cahiers des charges, le coût moyen d'une place en établissement est indiqué sans base réglementaire et tente d'être opposé aux promoteurs en

LA PAROLE
À...
VALÉRIE
GROYER
DIRECTRICE GÉNÉRALE, ARRIA

L'association Arria gère des établissements et services dans le champ du handicap sur Nantes et son agglomération. Conduite par un conseil d'administration composé de parents, de sympathisants et de partenaires, ses valeurs et son histoire sont marquées par l'innovation comme levier pour une adaptation des réponses aux besoins repérés par l'accompagnement et l'analyse de la pratique. Visant une approche globale de la personne, Arria considère que le travail en réseau est essentiel pour comprendre et accompagner la complexité des situations de façon respectueuse. En 2011 et 2012, l'association a répondu à deux appels à projets de l'agence régionale de santé (ARS) pour des places en services d'éducation spéciale et de soins à domicile (Sessad) en plaçant au cœur du projet la coopération. En particulier, lors du second appel à projets, le porteur du projet était une autre association médico-sociale ; Arria et un centre hospitalier étaient partenaires. Le projet a été pensé, construit et rédigé collectivement. Il prévoyait une incarnation par l'implication de salariés des trois partenaires, en fonction des complémentarités et des points forts identifiés de chacun, et présentait une gouvernance clarifiée. Il aurait été intéressant et riche, dans un contexte de reconnaissance de l'importance du décloisonnement et des partenariats, de pouvoir expérimenter ce projet. La réponse à l'appel à

“ Notre expérience ne témoigne pas d'une ouverture du commanditaire à l'innovation ”

projets était conforme au cahier des charges point par point comme en témoignent les notes obtenues ; il n'a toutefois pas reçu d'écho favorable de la part de l'ARS. Les équipes d'Arria se veulent acteurs sur leur territoire. Elles interviennent souvent en complémentarité des autres structures afin de créer des synergies et d'innover dans l'accompagnement des publics. Ces espaces d'innovation sont aussi des espaces de créativité, indispensables aux professionnels. L'association, en tant qu'employeur, se veut garante de cette émulation et d'un « cadre de travail ressource ». Il est probable que les associations et les professionnels limitent leurs prises de risque. On s'interroge également sur l'égalité des chances entre les associations concurrentes car, à chaque fois, ce sont des associations de taille beaucoup plus importante qui, sans partenariat dans le pilotage du projet, l'ont emporté. Notre expérience ne témoigne pas d'une ouverture du commanditaire à l'innovation. Dans le champ du handicap, il est inquiétant que les choix soient orientés vers une standardisation des réponses et une promotion des approches gestionnaires qui « écrasent » les approches plus créatives. D'autant plus que ces dernières peuvent tout à fait se révéler un bon choix économique grâce à leur dimension préventive et à leur proximité avec l'évolution des besoins.

tant que tarif plafond. Ainsi, l'Uriopss met en garde contre une tentation, en période de crise et de restrictions budgétaires, d'adopter des politiques à court terme et avec comme priorité de réduire les dépenses publiques.

Mise en œuvre des appels à projets et manque de transparence

Les frontières sont floues entre appel à projets, appel d'offres et appel à candidatures. Or, le choix de la formule a des conséquences sur les autorisations, les délais de réponse, l'application de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale¹¹, et notamment les exigences en matière de droits des usagers et d'évaluation interne et externe. La mise en œuvre des appels à projets n'est pas effectuée avec la même rigueur par les différentes administrations. En témoignent notamment les sites Internet des administrations plus ou moins bien renseignés ou encore les consultations des dossiers sur place parfois inadaptées. À partir de huit constats explicités et argumentés par l'Uriopss Pays de la Loire, il a été identifié que sont réellement menacés :
■ la diversité des acteurs et de l'offre, indispensable à la nécessaire pluralité des réponses que requiert la complexité des situations sociales ;
■ le pouvoir d'initiative et d'innovation des associations ;
■ l'équilibre relationnel entre associations et pouvoirs publics ;
■ la « marchandisation » du social.

RÉACTION DES POUVOIRS PUBLICS

Le courrier de l'Uriopss¹² a déjà suscité des réactions à géométrie très variable de la part de certaines autorités. Pour l'un des conseils généraux de la région Pays de la Loire, la procédure n'est pas encore suffisamment aboutie et doit se caler totalement sur celle des marchés publics afin de maximiser la sécurité juridique. Un autre conseil général s'engage à ne pas déliter et démanteler le tissu associatif local. Une autre collectivité souhaiterait que l'Uriopss « lâche un peu du lest » et fasse preuve de davantage d'empathie pour cette procédure ! De façon surprenante, l'agence régionale de santé (ARS), très concernée puisqu'elle a lancé au moins la moitié des appels à projets, a fait savoir qu'elle ne répondrait pas officiellement à ce cahier de doléances, malgré des échanges passés sur ce sujet. Dans un courrier de réponse, le préfet de région a estimé que « cette procédure d'appel à projets n'est pas l'unique modalité régissant les rapports entre l'État et les associations ». Cela préfigure-t-il une avancée pour desserrer l'étau des appels à projets et redonner aux associations leur capacité d'innovation tel que le préconise Valérie Fourneyron, ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative¹³, en souhaitant réhabiliter la charte d'engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations¹⁴ ? L'Uriopss Pays de la Loire collabore à l'élaboration de ce scénario au sein du réseau Uniopss – Uriopss. ■

8. Par exemple, un cahier des charges énonce comme objectif d'« appuyer le développement de coopérations territoriales qui favorisent l'articulation des acteurs et cassent la segmentation du secteur et des dispositifs. Inscrire l'élaboration de toute mesure ciblant certains publics dits spécifiques dans le cadre de mesures de

gouvernance plus structurelles qui permettent notamment de clarifier le rôle et les missions des acteurs, d'en mieux répartir les compétences et d'en organiser le partenariat. Promouvoir des projets de territoire ou des projets de mise en réseau et de mise en synergie des acteurs ». Extrait du cahier des charges de l'appel à

projets « Innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement », DIHAL/DGCS/DHUP.
9. Décr. n° 2010-870 du 26 juill. 2010, préc.
10. IGAS/CNSA, « Suivi de mise en œuvre de la procédure d'autorisation par appel à projet : compte-rendu d'étape 2012 ».

11. L. n° 2002-2 du 2 janv. 2002, JO du 3.
12. Uriopss Pays de la Loire, lettre préc.
13. Voir en p. 28 de ce dossier.
14. Rapp. « Pour une nouvelle charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations », 18 juill. 2013 ; voir JA n° 484/2013, p. 3 et p. 9.



AUTEUR Anne Postic
TITRE Directrice,
Uriopss Pays de la Loire