

## « LOI HPST : QUELS IMPACTS SUR LA GOUVERNANCE DES ASSOCIATIONS DU SECTEUR MEDICO-SOCIAL ? »

La loi Hôpital Patients Santé Territoires (HPST) du 21 juillet 2009 pose de nouvelles règles d'organisation du sanitaire et du médico-social : affirmation du niveau régional comme échelon stratégique et décisionnel, procédure d'appel à projet, CPOM obligatoires pour certains établissements... De nouvelles exigences se dessinent pour les associations... que détaillent, au fur et à mesure de leur publication, les décrets d'application.

### *Stratégie régionale et appel à projet*

La loi HPST crée les Agences Régionales de Santé (ARS), fusion des ARH, DRASS et DDASS. Elles ont pour mission de définir les besoins et les réponses des secteurs sanitaire et médico-social, dans le cadre d'un Projet Régional de Santé, décliné en plan stratégique, en schémas de mise en œuvre en matière de prévention, organisation des soins, organisation médico-sociale, puis en programmes territoriaux. La conférence régionale de la santé et de l'autonomie constitue l'une des instances phare des ARS ; elle organise le débat et rend des avis sur la stratégie sanitaire et médico-sociale.

Le niveau régional est désormais privilégié dans l'organisation médico-sociale, mais le niveau départemental ne disparaît pas pour autant : le schéma régional sera établi et actualisé en concertation avec les collectivités territoriales et au regard des schémas départementaux.

Des questions se posent cependant sur le devenir des logiques départementales. L'ARS prendra avis auprès des présidents des conseils généraux pour les activités relevant de leurs compétences, mais le niveau infra régional pourra ne pas coïncider avec les découpages départementaux. Les périmètres des territoires de l'action sociale et médico-sociale s'appuieront en effet a priori sur les territoires de santé actuels... La future réforme des collectivités territoriales alimente également ces interrogations.

La loi HPST modifie par ailleurs en profondeur la procédure d'autorisation des établissements sociaux et médico-sociaux. Les CROSMS disparaissent au

profit des commissions de sélection d'appels à projet, pour avis avant autorisation par les autorités compétentes. Le directeur général de l'ARS exercera lui aussi son pouvoir d'autorisation sur certains ESMS, aux côtés du représentant de l'État et du président du conseil général.

Le changement fondamental réside dans la procédure d'appel à projet puisque l'initiative de la commande appartient désormais à l'autorité publique, les réponses des associations devant s'inscrire dans un cahier des charges pré-établi (allégé pour les projets innovants), avec mise en concurrence des promoteurs. L'évolution de la forme fait réagir sur le fond, avec en question la place faite aux associations dans la construction des politiques.

### *De nouveaux repères à intégrer*

À l'inverse des acteurs du sanitaire, les associations du secteur social et médico-social ne sont pas majoritairement familières du niveau régional. De nouveaux repères sont donc à acquérir, de nouvelles instances à investir, et ce, dans un contexte de délais raccourcis.

L'organisation du secteur médico-social est désormais régie par la commande publique, et les associations vont ainsi passer d'une position de délégataire d'une mission de service public à une position de prestataire. Dans le nouveau paysage des politiques régionales, le secteur médico-social pèse peu de poids au regard du secteur sanitaire, il devra d'autant plus travailler à sa spécificité et complémentarité dans l'articulation avec le soin. Et poursuivre le mouvement déjà initié de regroupement, en tenant compte des seuils qui seront fixés par décret.

Seule l'absence de demande de financement public permet de s'affranchir du cadre de l'appel à projet pour obtenir une autorisation, dès lors que le projet répond aux règles d'organisation, de fonctionnement et d'évaluation posées par la loi. Et ceci indépendamment du fait qu'il réponde ou non à une mission de service public...

### **Priorité à l'intelligence collective stratégique**

En cohérence avec ces évolutions fortes, le projet associatif ne peut plus se réduire à son seul objet. Il doit aussi interroger l'association en tant qu'acteur de l'espace et des débats sociaux, inscrit dans un territoire et assumant des responsabilités économiques. Nombre de projets associatifs intègrent déjà ces dimensions, mais l'environnement de demain impose de développer le projet dans ses dimensions politique, stratégique et prospective.

L'un des enjeux pour les associations est de réinvestir leur fonction de représentant des usagers auxquels la loi HPST fait une place non négligeable. Dans les dernières décennies, certaines associations ont vu leur fonction gestionnaire prendre le pas sur leur finalité sociale, certaines ont même été créées avec pour seul objet la gestion d'établissements. Demain, les associations peuvent peser dans l'élaboration des politiques publiques à travers leurs représentations au sein des nouvelles instances stratégiques et de coordination régionales.

La représentation n'a de sens qu'en relation avec la légitimité des associations, à laquelle contribueront autant l'expertise spécifique, la taille et le nombre d'usagers que l'inscription dans les nouveaux territoires de programmation. La notion de partenariat au service d'un projet commun revêt une importance stratégique majeure. Le secteur est aujourd'hui en retard sur ce point : il reste fragmenté, composé d'une multitude d'acteurs. Ce qui fait certes sa diversité et sa richesse, mais aussi sa faiblesse face aux (en)jeux d'influence, de prise en compte de la complexité et de la concurrence.

Sans anticipation ni préparation, priorité pourrait être donnée à la survie économique plutôt qu'à la qualité de la prise en charge. La perspective annoncée par (feue) la DGAS de diviser par dix en cinq ans le nombre d'associations gestionnaires impose de se mettre en ordre de marche pour ne pas voir disperser la valeur ajoutée sociale de milliers de petites associations. Les marges de manœuvre se réduisant à l'externe, elles peuvent être recrées et développées au sein de regroupements associatifs. Le regroupement autour de projets solidaires, innovants, capables de porter des projets territoriaux qui font sens et s'appuient sur des fondements associatifs communs, constitue une piste intéressante.

### **Une nouvelle architecture managériale**

Le management dans et de l'incertitude devient prédominant et déterminant. La nécessité d'anticiper les évolutions et d'être capable de répondre rapidement aux appels à projet suppose

une posture permanente de veille proactive, au travers d'instances type comités stratégiques ou commissions projets par exemple. En interne, il s'agira de plus en plus de sécuriser les organisations et d'accompagner les adaptations et les équipes, entre autres via une politique GPEC, une attention particulière à la qualité du dialogue social, ou encore l'affirmation de lignes managériales claires en déclinaison du projet associatif.

Les mutations actuelles ont un impact direct sur le profil des cadres, les modes de management et les instances managériales. La légitimité des cadres fondée sur la compétence technique perdue, notamment pour les cadres intermédiaires, mais elle apparaît de moins en moins suffisante. Les dirigeants associatifs, salariés ou bénévoles, ont aujourd'hui à développer des expertises multiples politique, économique, sociale... veiller à la place de l'association dans son environnement, adapter les offres de service et leur qualité, rationaliser les coûts, rendre compte, communiquer et valoriser les savoir-faire, conduire le changement en assurant la pérennité des structures...

Le secteur a pour partie anticipé ces évolutions à travers la formation et/ou la promotion de nouveaux profils. Mais les recruteurs le constatent : un seul dirigeant possède rarement l'étendue et la combinaison des compétences attendues. De nouveaux profils de cadres vont se développer : chefs de projet, chargés de mission ou de développement... La répartition des compétences va s'en trouver modifiée, avec comme double conséquence une spécialisation croissante et une exigence accrue de mise en commun au sein des équipes de direction et des instances associatives. Les associations ont ainsi à bâtir une nouvelle architecture managériale avec comme objectif de se donner les moyens d'un pilotage efficient.

**A**u final, qu'en sera-t-il demain de la gouvernance associative ? Sommes-nous dans un scénario irrémédiable de mimétisme avec l'entreprise, de « managérialisme » ? Là n'est finalement pas l'écueil si l'on s'attache à affirmer et à développer une des spécificités associatives : l'engagement sur des valeurs, la tradition de « co-construction », d'implication et de responsabilisation des acteurs dans le devenir de leur association et dans le service rendu aux usagers. Cela passe notamment par une sortie progressive du traditionnel modèle hiérarchique pyramidal pour favoriser une organisation productrice de sens.

**le comité de lecture Technè-conseil**