

par EXPERIENCE

Eliane Conseil

Santé Social

Lettre d'information d'Eliane Conseil - 1^{er} semestre 2010

EDITO

Les évolutions réglementaires et législatives récentes renforcent le cadrage et le contrôle sur les associations du secteur social et médico-social : rapprochement avec le secteur sanitaire (Agences Régionales de Santé), appels à projet, contractualisation, regroupements... autant d'injonctions qui font évoluer le modèle associatif, son organisation interne et les modalités de réponse apportées à l'usager.

Dans ce contexte, les regroupements entre structures se multiplient : partenariats, mutualisation de moyens, groupements, fusions... le secteur amorce un mouvement de concentration que les pouvoirs publics favorisent. Face à cette évolution, les associations du secteur social et médico-social sont invitées à repenser leur stratégie, leur mode de gouvernance et de management.

Aussi, à l'heure où les inquiétudes sont vives face à cette recomposition en marche, nous avons choisi de consacrer ce numéro à ces évolutions afin d'en comprendre les enjeux, les objectifs et les risques, dans un secteur marqué par l'héritage associatif, où les identités, qui fondent la richesse et la diversité d'action des établissements, sont fortes.

Matthieu Guy-Grand
Directeur d'Eliane Conseil

ACTUALITÉ

Regroupements et coopérations dans le secteur social et médico-social

Face à une commande publique contraignante, qui renforce leur dimension technique au détriment de leur fonction politique, les associations du secteur social et médico-social sont invitées à repenser leur organisation : les pouvoirs publics encouragent notamment les mouvements de regroupements entre associations.

Cette possibilité leur est offerte depuis la loi du 2 janvier 2002 qui réforme et ouvre explicitement aux établissements sociaux et médico-sociaux différentes modalités de coopération. La loi et son décret d'application du 6 avril 2006 ont institué différentes modalités de coopération, notamment les Groupements de Coopération Sociale et Médico-Sociale (GCSMS). Cette nouvelle palette d'outils doit permettre de favoriser la coordination et la complémentarité entre les établissements et services afin de garantir la continuité des prises en charge et de l'accompagnement des usagers, tout en améliorant l'efficacité de ces dispositifs.

Ces textes posent clairement le principe et les objectifs de la coopération sociale et médico-sociale : il s'agit de « favoriser la coordination, la complémentarité [des acteurs] et de garantir la continuité des prises en charge et de l'accompagnement, notamment dans le cadre de réseaux sociaux ou médico-sociaux coordonnés ».

Ainsi, les dispositifs de coopération, qui peuvent aller jusqu'au groupement juridique ou à la fusion, permettent de répondre aux deux problématiques principales auxquelles les associations sociales et médico-sociales doivent faire face : la montée en puissance des exigences liées aux droits et aux besoins des usagers et les exigences de rationalisation accrues de la part des financeurs publics (garantir une meilleure utilisation des ressources disponibles et assurer une meilleure répartition de l'offre sur les territoires).

Pour autant, s'ils sont favorisés par la puissance publique dans une optique budgétaire, les regroupements ou autres formalisations de partenariats peuvent clairement constituer une opportunité pour les structures souhaitant s'investir dans cette démarche coopérative en vue de mieux satisfaire les usagers. Ainsi, se regrouper c'est tout d'abord, pour certains établissements et services, rompre leur isolement et acquérir une taille, une visibilité qui donne du poids dans le cadre des négociations avec le financeur et une force de contractualisation. C'est également la possibilité de mutualiser les ressources humaines, matérielles et financières

en vue d'améliorer l'efficacité de l'action et de générer des économies d'échelle. C'est enfin, l'opportunité de travailler en réseau afin d'échanger des pratiques, de créer des outils innovants pour adapter l'offre aux besoins locaux... bref, créer plus de synergies.

Ainsi, la mise en place d'un dispositif de coopération, et a fortiori d'une fusion, comporte ses propres enjeux, non négligeables pour les acteurs associatifs. Il importe donc de ne pas vouloir accélérer artificiellement un processus de rapprochement pour répondre à une injonction ou encore d'en avoir une vision trop restrictive. Le dispositif envisagé doit permettre de répondre à l'ensemble, ou du moins à la plupart, des besoins exprimés par les associations ou établissements concernés, quelle que soient les éventuelles pressions. De même, le processus de rapprochement est nécessairement empirique et progressif : il est préférable de prendre du temps pour élaborer un véritable projet partagé, qui sous-tend et donne une cohérence aux modalités juridiques et matérielles de rapprochement adoptées, plutôt que de forcer artificiellement la démarche.

En outre, la mise en place de ce type de dispositif sera d'autant plus aisée que les associations ou établissements ont développé, au préalable, des expériences et une culture du travail en commun, dans le cadre de partenariats informels par exemple, ou d'actions ponctuelles. De même, la palette des dispositifs proposés permet d'envisager une progression par étapes, d'un dispositif peu contraignant concernant un type précis de prise en charge par exemple, à un rapprochement plus encadré, qui concerne l'ensemble des activités.

Au total, la réflexion et l'expérimentation autour d'un dispositif de coopération apparaissent moins comme le premier rouage d'un « engrenage fatal » que comme une nécessité pour les responsables associatifs d'aujourd'hui : il s'agit de se saisir de ces opportunités dès maintenant, pour conduire progressivement le changement, plutôt que de se le voir imposer.

Gaëlle Baron
Consultante Eliane Conseil

Entretien avec Mme Calmus, directrice générale de l'Association Girondine des Infirmes Moteurs Cérébraux (AGIMC).

Qu'est-ce que l'AGIMC ?

L'AGIMC est une association de parents qui gère des services et établissements pour des enfants, adolescents et adultes en situation de handicap moteur d'origine cérébrale. L'association a accompagné l'évolution de la situation des personnes handicapées, en créant des établissements ou services adaptés à leurs besoins.

Elle gère aujourd'hui 6 structures qui proposent un accompagnement basé sur les valeurs de l'association, dont les principales sont le respect des personnes polyhandicapées, l'adaptation de la réponse à leurs besoins et la mobilisation de leurs compétences.

Afin de mieux répondre aux besoins des personnes handicapées mais également pour s'adapter aux réformes des organismes financeurs, l'AGIMC a engagé récemment deux démarches de rapprochement avec d'autres associations : un projet de Groupement de Coopération Sociale et Médico-Sociale (GCSMS), et la mise en place d'une association régionale regroupant 4 associations intervenant dans le champ du handicap moteur.

Quelle a été la genèse du projet de GCSMS ?

Ce projet de GCSMS vient répondre à plusieurs besoins constatés par les différentes associations partenaires (une association intervenant sur la déficience intellectuelle, une association spécialisée dans la déficience sensorielle, et l'AGIMC). D'une part, les financeurs du secteur médico-social expriment des attentes croissantes en matière de regroupement des acteurs du secteur et de mutualisation des moyens. Les associations ont été attentives aux évolutions législatives et réglementaires récentes qui, en cohérence avec cette demande croissante des autorités publiques, multiplient les possibilités de coopération voire de regroupement. D'autre part, les réalités de terrain ont entraîné une réflexion sur les opportunités de mutualisation entre associations :

- Ainsi, le territoire d'intervention de l'AGIMC, la rive droite de la Garonne, est caractérisé par une forte dispersion de la population, donc du public potentiel des établissements et services de l'association, ce qui entraîne des coûts élevés de déplacement si une association cherche à couvrir seule l'ensemble du territoire ;
- Par ailleurs, la spécificité historique de l'AGIMC, à savoir le handicap moteur d'origine cérébrale, correspond en réalité à des situations de polyhandicap chez les personnes concernées. Dans ce cadre, le développement d'une prise en charge adaptée aux besoins des personnes s'appuie sur des compétences multiples, dont certaines sont communes

à d'autres associations intervenant dans le champ du handicap.

Ces réflexions se sont concrétisées à l'occasion d'une demande de la DDASS : celle-ci a sollicité individuellement 3 associations au sujet de la création d'un SAMSAH (Service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés). Les SAMSAH proposent une assistance ou un accompagnement pour tout ou partie des actes essentiels de la vie, ainsi qu'un suivi médical en milieu ouvert. Les trois associations concernées ont souhaité répondre de manière concertée

De bonnes relations entre les maîtres d'œuvre sont essentielles pour la conduite du projet et son aboutissement. Les relations ne sont saines et productives que si les enjeux du projet sont suffisamment clairs pour l'ensemble des parties prenantes.

à cette demande de la DDASS : le SAMSAH est donc l'objet de la mutualisation de moyens dans le cadre d'un GCSMS.

Comment avez-vous procédé concrètement ?

Le travail a été mené dans le cadre de réunions entre les directeurs d'établissement ou de service et les directeurs généraux des associations, de septembre 2009 à aujourd'hui. Le travail a été mené en concertation constante avec la DDASS et le Conseil Général, afin de répondre au mieux à leur demande, et des rapports d'étape réguliers leur ont été transmis.

Les partenaires ont d'abord réalisé une étude de population, afin de repérer les lieux potentiels d'accueil des publics, donc des équipes, sur le territoire. La conclusion de cette étude a été très positive, car la combinaison des localisations des trois associations suffisait pour couvrir l'ensemble du territoire concerné, sans nécessité de mobiliser des locaux supplémentaires. La mutualisation de moyens trouvait là sa première justification.

Ensuite, les partenaires ont recensé l'ensemble des prestations requises dans le cadre d'un service comme le SAMSAH, et les ont comparées avec les ressources – en particulier les compétences – déjà disponibles au sein de chaque association. Ce croisement a permis de mettre en évidence la complémentarité des compétences entre les trois associations : chacune était compétente pour intervenir sur la plupart des prestations, mais lorsqu'une intervention spécifique était nécessaire, les effectifs combinés des partenaires permettaient d'y répondre. Le projet ainsi défini n'a pas encore abouti au dépôt d'un dossier CROSM : les délais de dépôt 2009 ne correspondaient pas au temps de maturation nécessaire, et les associations partenaires attendent l'ouverture d'un nouveau créneau en 2010, ou bien la publication d'un appel à projets spécifique.

Quels sont les facteurs favorisant la mise en place d'un tel groupement, et à l'inverse les obstacles qui peuvent être rencontrés ?

Un tel projet ne s'improvise pas. De bonnes relations entre les maîtres d'œuvre sont essentielles pour la conduite du projet et son aboutissement. Les relations ne sont saines et productives que si les enjeux du projet sont suffisamment clairs pour l'ensemble des parties prenantes, ce qui était le cas.

De ce fait, si les directeurs ont aujourd'hui bien compris les enjeux du projet, ce n'est pas le cas des personnels de terrain, qui n'ont pas été associés directement à la démarche. L'information des personnels – notamment par la validation des différentes étapes du projet dans le cadre des Conseils d'Administration des associations – n'a pas suffi à lever les craintes suscitées par un tel rapprochement. Il s'agit d'une véritable révolution pour des salariés qui présentent une forte appartenance à leur association respective. Une communication importante devra ainsi être déployée pour clarifier les objectifs et les conséquences du projet de groupement pour les salariés, et en particulier les enjeux de fonctionnement et de gestion des personnels.

L'AGIMC participe également à un projet de regroupement d'associations. De quoi s'agit-il et quels en sont les enjeux ?

Ce projet est radicalement différent du projet de GCSMS, où il s'agissait de réunir des associations spécialisées dans différents handicaps, autour d'une modalité particulière de prise en charge des personnes handicapées.

En ce qui concerne le projet de regroupement d'associations, il s'agit plutôt d'une intégration verticale de plusieurs associations intervenant sur le même type de handicap (le handicap

moteur), en réponse au mouvement de regroupement des organismes financeurs de ces associations, au sein des Agences Régionales de Santé (ARS). L'émergence d'un interlocuteur unique contraste avec le grand nombre d'associations de la région, qui interviennent dans le champ du handicap. Il est impossible, pour la direction de l'Agence, de recevoir et de gérer individuellement les relations avec chacune de ces associations.

Pour être représentées et entendues dans le cadre du nouveau système de gouvernance sanitaire et médico-sociale, l'AGIMC et des associations similaires dans le reste de la région ont choisi de mettre en place une association unique, GAHMA (Groupement d'Associations du Handicap Moteur d'Aquitaine), vouée à représenter les associations sur le thème du handicap moteur dans la région.

Comment s'est mise en place l'association GAHMA, quels ont été les obstacles et/ou les éventuels facteurs-clés de succès ?

Les parties prenantes sont au nombre de quatre : une association implantée dans le Béarn, une association ayant des établissements dans les Pyrénées-Atlantiques et les Landes, une petite association ayant un établissement en Dordogne, et l'AGIMC.

Un groupe d'administrateurs et de professionnels mandatés par chaque association a travaillé à l'élaboration des statuts de l'associa-

tion, de son règlement intérieur, de son logo, des courriers de communication...

Les points-clés du projet sont proches de ceux du GCSMS : il s'agissait de partager des enjeux clairs, et de respecter l'intégrité de chacun. Ainsi,

Mener ces démarches de front a permis une prise de conscience des responsabilités de l'association en matière de bonne gestion. L'enjeu d'ouverture de l'association a également redonné un élan au principe associatif, remotivé les administrateurs dans un contexte où le remplacement des fondateurs, aujourd'hui âgés, s'avère difficile.

les modalités de fonctionnement de l'association ont été déterminées en accord avec l'ensemble des associations participantes. Elles ont été conçues pour garantir une égalité de traitement entre tous (mise en place d'une présidence tournante par exemple). Cela a été facilité par les similarités entre les associations : en dehors de la petite association de Dordogne, les associations participantes ont la même taille.

De même, les obstacles ont touché à la réticence des personnels, malgré une campagne spécifique d'information.

La culture même des partenaires s'est heurtée aux nécessités du processus de travail en commun dans le cadre de GAHMA : difficile de partager, d'aller vers une certaine transparence.

Quels sont aujourd'hui les objectifs de cette association ?

Le premier objectif est d'assurer une mission de lobbying : communiquer sur la paralysie cérébrale et le handicap moteur, créer un réseau d'information entre les associations participantes, et être représenté au sein des instances de l'ARS, en particulier pour appuyer les projets des membres de GAHMA. Par exemple, les quatre associations sont représentées au Comité d'Entente Régional restreint qui vient de se constituer en Aquitaine par le biais du GAHMA.

Le deuxième objectif est de faire travailler les associations participantes entre elles, notamment pour mutualiser les données disponibles. En effet, les associations couvrent 4 des 5 départements de la région, et l'échange de données leur permettrait de se comparer entre établissements, en intégrant des critères qualitatifs, afin de comparer les coûts sur des bases plus fines que les seuls critères comptables (en intégrant une appréciation qualitative de leurs projets d'établissement, la mise en évidence des différences liées aux conventions collectives, à la structure de qualification des établissements...). Il est en effet important de bénéficier d'éléments d'analyse et de réflexion opposables aux ARS, en particulier dans un contexte de convergence tarifaire annoncée.

Quel bilan l'AGIMC retire-t-elle de ces démarches ?

L'obligation qui est faite à l'AGIMC de s'ouvrir au travail en réseau a été accompagnée dès fin 2008 par le biais du projet associatif, qui a impliqué l'ensemble des administrateurs, de la direction, et du personnel. C'était important pour soutenir la participation à des démarches telles que le GCSMS ou GAHMA, car il s'agit d'une révolution culturelle pour une association de parents, initialement rassemblés autour d'objectifs individuels, voire individualistes : la prise en charge de leur enfant.

Mener ces démarches de front a ainsi permis une prise de conscience des responsabilités de l'association en matière de bonne gestion. L'enjeu d'ouverture de l'association a également redonné un élan au principe associatif, remotivé les administrateurs dans un contexte où le remplacement des fondateurs, aujourd'hui âgés, s'avère difficile.

Cependant, la démarche est extrêmement chronophage, et nécessite un réel investissement de la part des administrateurs et des directions.



S'associer, se regrouper, fusionner... : comment faire ?

Cet article n'a pas pour ambition de décrire de manière exhaustive et détaillée le processus à mettre en œuvre et la méthodologie associée pour concrétiser un projet de regroupement entre plusieurs structures, mais de rappeler les fondamentaux de la démarche et les grandes lignes de la feuille de route à suivre.

Aussi, la concrétisation, et donc la question du « comment », c'est-à-dire comment procéder pour faire aboutir un projet, **ne doit raisonnablement être abordée qu'après avoir répondu à celles du « pourquoi » et du « quoi »** : Pourquoi s'engage-t-on dans un projet de regroupement et quels sont les objectifs/résultats attendus ? La finalité poursuivie et ses implications stratégiques doivent être pensées en amont. Ne pas mettre la charrue avant les bœufs, donc - comme c'est parfois le cas - et procéder par étapes.

Il est donc essentiel dans un premier temps de bien identifier le besoin et les moyens envisagés pour y répondre, afin de valider leur pertinence et d'identifier les plus values par rapport à l'existant. Il est ainsi conseillé - même si le projet répond à une injonction - de mener une étude d'opportunité/faisabilité assez large auprès de l'ensemble des acteurs-administrateurs, directeurs, cadres, tutelles, mais aussi représentants du personnel et des usagers, les bénévoles- afin d'une part de connaître et de clarifier le positionnement des différentes parties prenantes et, d'autre part, d'impliquer l'ensemble des acteurs dans un processus qui suscite des inquiétudes légitimes et présente aussi des contraintes et des risques.

Le rôle du consultant lors de cette phase consiste tout d'abord à structurer la réflexion individuelle et collective des acteurs, afin que les objectifs soient posés de manière claire et partagée : pourquoi se regroupe-t-on ? A quels enjeux stratégiques répond cette démarche ? Quels sont les objectifs recherchés à court, moyen, long terme ? Ces objectifs sont-ils compris et partagés par tous, répondent-ils aux besoins identifiés par chacune des parties prenantes au projet ?... **Cette intégration du plus grand nombre dans le processus de réflexion préalable à la concrétisation du projet a également pour vertu de préparer les esprits au changement et de lever certaines angoisses.**

Les éléments recueillis lors de cette première phase, qui peut être plus ou moins longue selon l'état d'avancement de la réflexion entre les porteurs de projet, permettront de formaliser ensuite les hypothèses de travail à retenir pour la mise en place opérationnelle du regroupement, tant sur la forme que sur le fond, en particulier les options juridiques possibles. La constitution d'un comité de pilotage associant toutes les composantes des structures concernées, est conseillée afin de canaliser la démarche, de faire valider les orientations à suivre et la méthodologie/technique de constitution du groupement.

Une fois que les bases sont posées et, dans la mesure du possible, partagées, les acteurs vont pouvoir s'engager dans une phase de formalisation de leur projet. Formalisation

d'une part du mode opératoire retenu et validé pour concrétiser le projet - au niveau opérationnel, des ressources humaines, du budget et des ressources à mobiliser... Formalisation d'autre part de la structure juridique portera le projet. L'arbitrage entre les différents statuts juridiques découlera des choix stratégiques opérés lors de la première phase de la démarche. Une fois cette structure juridique retenue, les pièces constitutives doivent être rédigées par un spécialiste du droit, en respectant les volontés d'engagement de chaque partie prenante.

Enfin, n'oublions pas qu'un regroupement est un processus, c'est-à-dire une dynamique, qui sera portée par des hommes et des femmes ; l'opération n'est pas close une fois les statuts déposés ! Il faut alors donner une assise au projet, le faire vivre en créant les conditions de son succès. Ce processus porte aussi un germe un changement des repères qui peut être plus ou moins fort en fonction de la nature du regroupement opéré. Il est donc parfois souhaitable d'accompagner ce changement, en particulier auprès des équipes de terrain, afin que ces dernières participent concrètement à la déclinaison opérationnelle du groupement, s'en approprient les enjeux et surtout les conséquences pratiques dans leur travail quotidien.

Matthieu Guy-Grand
Directeur d'Eliane Conseil

RENDEZ-VOUS

Nos formations

Les formations suivantes sont assurées par notre cabinet en 2010 :

- La Gouvernance associative : contenu, enjeux et déclinaisons opérationnelles (1 jour)
- Prévenir la maltraitance, promouvoir la bientraitance (2 jours)
- Le système de protection sociale français : contenu, enjeux et perspectives (2 jours)
- L'évaluation du personnel : l'entretien annuel d'évaluation (4 jours)
- Elaborer/rédiger son projet d'établissement ou de service (3 jours)
- Communiquer efficacement (4 jours)
- Les regroupements dans le secteur social et médico-social (3 jours)
- Le rôle de coach responsable (2 jours)
- Mettre en place une démarche d'amélioration continue de la qualité (2 jours)
- Le pilotage de l'activité par les tableaux de bords (2 jours)

Petits déjeuners débat Eliane Conseil

**Les regroupements dans le secteur associatif
(12 février, Paris)**

**L'évaluation externe
(11 mars, Paris et Lyon)**

**La loi HPST et les ARS
(15 avril, Paris)**

**L'entretien professionnel
(19 mai, Paris)**

Retrouvez notre catalogue de formation avec les dates correspondantes sur notre site internet.