




URIOPSS  
Picardie

---

**Les associations de solidarité face aux logiques de marché**

*Intervention du mardi 9 mars 2010*

Séminaire du 9 mars 2010 – Associations et Logiques de marché 1



URIOPSS  
Picardie

**Une nouvelle régulation pour le secteur social et médico-social**

---

- Loi Hôpital, patients, santé, territoires (HPST) et mise en place des Agences Régionales de Santé (ARS) ;
- Injonctions des pouvoirs publics à la restructuration, à la mutualisation et à la concentration des associations de solidarité ;
- Systématisation de la contractualisation : vers des CPOM obligatoires pour les gestionnaires dont les établissements et services dépassent certains seuils de budget et de taille ;

Séminaire du 9 mars 2010 – Associations et Logiques de marché 2



## Une nouvelle régulation pour le secteur social et médico-social

Le secteur social et médico-social est pris malgré lui dans un mouvement concurrentiel :

- Percée des acteurs privés lucratifs sur un marché traditionnellement investi par le non lucratif (aide à domicile) ;
- Création de l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) par la loi Hôpital Patients Santé Territoires (HPST) du 21 juillet 2009 ;
- Développement des appels à projets et mise en concurrence du secteur ;

Séminaire du 9 mars 2010 – Associations et Logiques de marché

3



## Rappels Historiques

Dans le paysage social classique, l'Etat et les autres collectivités publiques comptaient sur le secteur privé non lucratif pour être un acteur de poids dans les réponses à apporter :

- À l'injustice ;
- À la misère ;
- Ou encore à la souffrance ;

Séminaire du 9 mars 2010 – Associations et Logiques de marché

4

## Rappels Historiques

---

En effet, ces associations de solidarité, de part :

- Leur proximité avec le terrain ;
- Leur attachement à répondre aux besoins et aux attentes ;
- Leur accompagnement dans la durée des populations en difficultés ;

disposent d'une réelle capacité d'innovation et d'adaptation aux réalités sociales.

## Rappels Historiques

---

- Ainsi, les établissements et les services sociaux, gérés aujourd'hui par bon nombre d'associations, sont nés de cette initiative privée de proximité.

- Le repérage des besoins dans un premier temps, les réponses par des moyens propres a permis ensuite de venir mobiliser des financements sollicités auprès des pouvoirs publics.

## Rappels Historiques

Les exemples sont multiples :

- Le secteur du handicap dans les années d'après la 2<sup>nd</sup>e guerre mondiale ;
- Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) né de l'initiative du monde associatif de solidarité fin des années 70;
- Le secteur de la lutte contre l'exclusion, l'hébergement d'urgence ;
- Ou encore, le secteur socio judiciaire, avec la médiation pénale ;

## Les associations de solidarité dans la loi du 2 janvier 2002

Cette capacité à repérer les besoins sociaux sur des territoires différenciés a été consacrée par la loi du 2 janvier 2002 :

Les associations sont, dans cette loi, au même titre que les acteurs publics invités à évaluer les besoins et les attentes de tous les groupes sociaux en difficulté et à participer aux réponses sociales nécessaires.



## Les associations de solidarité face aux logiques de marché

---

Cependant, parallèlement à cette codification en 2002,

- on assiste au développement de logiques de mise en concurrence dans certains secteurs gérés par des associations de solidarité, (notamment dans les secteurs non régis par un cadre légal spécifique).



## Les associations de solidarité face aux logiques de marché

---

Les premiers appels d'offre ont touché dès les années 2000 :

- L'animation socio-culturelle (enfance et jeunesse, avec les CLSH par ex) ;
- Puis, la petite enfance (crèches) ;



## Les associations de solidarité face aux logiques de marché

---

Plus récemment :

- L'insertion par l'activité économique (IAE)
  - L'insertion par le logement ;
  - La formation professionnelle ;
  - Les services à la personne ;
- sont également des secteurs visés par les mécanismes d'appels d'offre et de mise en concurrence.

Séminaire du 9 mars 2010 – Associations et Logiques de marché

11



## Les associations de solidarité face aux logiques de marché

---

Le recours à la commande publique se systématiser. Il s'est élargi à des secteurs comme :

- Le suivi socio-judiciaire ;
- L'accompagnement social des titulaires du RMI/RSA ;
- Ou encore au secteur du droit au logement opposable (DALO) ;

Séminaire du 9 mars 2010 – Associations et Logiques de marché

12



## Les associations de solidarité face aux logiques de marché

Dans un premier temps, les associations concernées étaient surtout celles dont l'activité n'était pas régie par un cadre légal spécifique.

Dernièrement, certains conseils généraux ont eu recours aux marchés publics pour :

- des activités de préventions spécialisées ;
- et de protection de l'enfance ;

appartenant à un cadre législatif spécifique : la loi du 2 janvier 2002.



## Les associations de solidarité et la loi HPST

- En juillet 2009, la loi du 2 janvier 2002 a été modifiée par la loi du 21 juillet 2009, dite loi HPST (Hôpital, Patients, Santé, Territoires).

- Cette loi a réformé la procédure traditionnelle d'autorisation de création des Etablissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) et met en place **une procédure d'appel à projets**.

## Les ESMS de la loi du 2 janvier 2002

- 15 catégories d'ESMS + les lieux de vie, exemples :
- **Personnes âgées** : maisons de retraite
  - **Personnes handicapées** : instituts médico-éducatifs, maisons d'accueil spécialisées
  - **Personnes en difficultés sociales** : centres d'hébergement et de réinsertion sociale
  - **Enfance** : maisons d'enfants à caractère social
  - **Personnes dépendantes à certaines substances** : Centres spécialisés pour toxicomanes
  - Etc...

## Les ESMS de la loi du 2 janvier 2002

- avec des prestations délivrées à domicile, en établissement, en accueil familial ou en milieu ordinaire de vie ;
- avec un accueil à titre permanent, temporaire ou séquentiel,
- à temps complet ou à temps partiel,
- avec ou sans hébergement,
- en internat, semi-internat ou externat ;



## La procédure de création d'ESMS réformée par la loi HPST

Pour ces ESMS : la loi HPST crée deux types de situation :

1. Les ESMS faisant appel à des financements publics avec un recours aux appels à projets pour la délivrance des autorisations de création, de transformation ou d'extension ;
2. Les ESMS ne nécessitant pas de fonds publics pour fonctionner : une procédure sans recours aux appels à projets;

Séminaire du 9 mars 2010 – Associations et Logiques de marché

17



## 1 - La procédure d'appel à projets pour les ESMS faisant appel à des financements publics

La loi prévoit que la procédure d'appel à projet trouvera à s'appliquer :

- lorsqu'il s'agira d'autoriser la création, la transformation ou l'extension des ESMS, y compris expérimentaux, et des lieux de vie et d'accueil ;
- dès lors que ces équipements font appel à des financements publics (intégraux ou partiels) ;
- quelque soit l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation : Directeur Général de l'Agence Régionale de Santé, le Préfet ou le Président du Conseil Général ;

Séminaire du 9 mars 2010 – Associations et Logiques de marché

18



## 1 - La procédure d'appel à projets pour les ESMS faisant appel à des financements publics

Pour les projets relevant de la procédure d'appel à projet :

- avant d'autoriser la création de nouveaux équipements, la transformation de ceux existants ainsi que l'extension importante de ceux-ci...
- ...l' autorité administrative devra consulter une commission consultative d'appel à projet social ou médico-social
- ... composée notamment de représentants des usagers



## 1 - La procédure d'appel à projets pour les ESMS faisant appel à des financements publics

- La procédure d'appel à projet dépend largement du pouvoir réglementaire.
- Un décret doit définir :
  - les règles de publicité,
  - les modalités de l'appel à projet,
  - le contenu de son cahier des charges,
  - les modalités d'examen et de sélection des projets présentés
- Pour les projets innovants ou expérimentaux, le cahier des charges sera allégé



## 1 - La procédure d'appel à projets pour les ESMS faisant appel à des financements publics

---


Plusieurs projets de promoteurs pouvant répondre à ces critères, c'est le décret sur les appels à projet qui précisera les modalités de sélection qui devront être retenues par l'autorité administrative.



## 2 - La procédure d'appel à projets pour les ESMS ne faisant pas appel à des fonds publics

---

- La procédure d'appels à projets ne s'appliquera pas ;
- L'autorisation sera délivrée si le projet satisfait aux règles d'organisation et de fonctionnement prévues par le CASF ;



**Analyse des enjeux pour le secteur des associations de solidarité**

---

**Mise en concurrence implicite** : développement des « appels à projets » ; cf. la loi HPST (suppression des CROSMS et systématisation de la logique d'appel à projets)


**Mise en concurrence explicite** : déconventionnement et passage en commande publique (ex : secteur protection de l'enfance, mesures d'AEMO en Marchés Publics ; secteur petite enfance, passage en Délégations de Service Public ; secteur de l'insertion ; secteur des services à la personne...)

Séminaire du 9 mars 2010 – Associations et Logiques de marché 23


**Rôle stratégique du MINEFI dans les évolutions en cours**

---

Cf. Notes de 2008 et de 2009 du Ministère de l'économie et des finances relatives :

- aux conventions de délégation de la mise en œuvre de la mesure d'accompagnement social personnalisée MASP (décembre 2008) ;
- aux conventions de délégation de la mise en œuvre du dispositif de RMI/RSA (mars 2009) ;
- à la soumission des contrats d'ateliers/chantiers d'insertion au droit des marchés publics (oct 2009):

Séminaire du 9 mars 2010 – Associations et Logiques de marché 24

## Analyse du contexte et des enjeux pour le secteur associatif

---

- A l'intérieur de ces notes, le Ministère de l'économie et des finances fait référence à la notion « d'opérateur économique » et à la nécessité ou non de mettre en œuvre une procédure de marché public.
- Dans les 3 exemples évoqués, il considère que les contrats conclus ne sont pas soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence fixées par le code des marchés publics.

---

**CONCLUSION :**  
Les appels à projet systématiques :  
quels risques ?

## Les appels à projet systématiques : quels risques ?

- La banalisation des acteurs avec la mise en œuvre des règles de la commande publique et la logique de l'appel d'offres
- Une concentration des acteurs et une offre de service formatée : risque d'élimination des petites structures associatives et de concurrence entre associations ;
- Le développement d'une logique de prestation au détriment du développement des missions propres de l'association ;

## Les appels à projet systématiques : quels risques ?

- La nécessité de développer une nouvelle ingénierie de projet et de professionnaliser la structure : forte technicité de la logique de l'appel d'offres
- La stérilisation de l'initiative associative et de l'expérimentation;
- Les risques en cas de perte de marché : transfert d'activité et de personnel seulement si reprise identique de l'activité (= si même entité économique transférée)



## Les appels à projet systématiques : quels risques ?

---

L'Uniopss n'est pas contre l'utilisation de la technique des appels à projet dans des cas bien déterminés :

- Cas des besoins non satisfaits sur un territoire ;
- Cas où aucun promoteur ne se positionne pour y répondre ;



## Les appels à projet systématiques : quels risques ?

---

Pour l'UNIOPSS, l'utilisation systématique comporte plusieurs risques :

- démarche potentiellement très dirigiste, très descendante : pas de reconnaissance de la capacité d'initiative des associations dans ce schéma ;
- la puissance publique détermine les types de réponses qu'elle souhaite : les associations perçues davantage comme prestataires que comme partenaires ;
- c'est surtout à l'opposé de ce qui a fait la force de ce secteur ;

URIOPSS  
Picardie

## Les appels à projet systématiques : quels risques ?

---

- L'action sociale et médico-sociale est-elle condamnée à devenir un marché comme les autres ?
- Va-t-elle perdre ses spécificités ?


Séminaire du 9 mars 2010 – Associations et Logiques de marché 31

URIOPSS  
Picardie

## Les appels à projet systématiques : quels risques ?

---

*L'Uniopss, en collaboration avec les éditions Juris Edition, vient d'éditer le **Juri'guide « Associations et collectivités publiques – Contrat / Partenariat ».***



Séminaire du 9 mars 2010 – Associations et Logiques de marché 32