

# Les PEP et les Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens

## Quelles orientations stratégiques pour demain ?

### Compte-rendu des premières journées d'études du Domaine SMS du 16 au 18 janvier 08 à Dijon

Ces journées, organisées conjointement par la FG-PEP et l'AD PEP 21 s'étaient fixé 3 objectifs principaux :

- Permettre aux participants d'appréhender les démarches, contenus et enjeux des CPOM
- Présenter des exemples concrets de CPOM et des réflexions plus conceptuelles et pragmatiques sur l'effet de ces contrats sur la gouvernance associative.
- Proposer des projets de développement et des lignes d'orientations en accord avec l'engagement des PEP : « accompagner pour une société plus solidaire ».

*En préalable, une brève définition des Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens. Il s'agit d'une contractualisation entre une association d'une part et le ou les partenaires de tutelle d'autre part dans le but de définir et d'attribuer les financements des activités de l'association pour une durée de 5 ans avec des objectifs précis en termes de champ de compétences et de développement.*

Les différents intervenants ont pu axer le débat autour de deux directions :

- Les CPOM en tant qu'outil technique à la disposition des associations.
- Les CPOM dans le contexte politique actuel.

### Premiers intervenants, premier axe de travail : le côté « technique »

#### **Christian Gillaudeau (directeur général et universitaire)**

Il note d'abord que si les CPOM sont une démarche nouvelle pour le SMS, il s'agit d'un fonctionnement déjà très répandu dans le secteur sanitaire et la prise en charge des personnes âgées.

La réglementation ancienne présente plusieurs problèmes : lourdeur des procédures budgétaires, analyse strictement financière et perte de vue de la notion de qualité et de prospective, gestion à court terme.

Les CPOM devraient permettre une amélioration de la qualité pour tout le monde. Il s'agit d'un contrat de confiance entre les pouvoirs publics et les gestionnaires, contrat porteur de gages d'améliorations : réflexion partagée sur la situation et l'avenir, générateur d'une dynamique interne et d'analyse globale du fonctionnement de l'association.

Selon lui, les principaux atouts des CPOM tiennent en quatre points :

- Une meilleure contractualisation entre pouvoirs publics et gestionnaires : nouvelle gouvernance, passage d'un régime de tutelle à un régime contractuel.
- Un pouvoir renouvelé pour les administrateurs : entre orientations politiques et objectifs stratégiques.
- Une modernisation des règles budgétaires pour plus d'autonomie des directeurs : gérer le budget sur 5 ans, objectifs managériaux à moyen terme.
- Une réorientation des moyens des pouvoirs publics.

Il définit pour la contractualisation une démarche en 5 temps :

- 1/ Démarrage : comité de pilotage, méthodologie
- 2/ Diagnostic partagé
- 3/ Propositions contractuelles
- 4/ Echanges — Discussions — Négociations

## 5/ Consultations et signatures

Les apports de la contractualisation :

- pluri-annualité (reconduction annualisée des ressources, garantie de prise en charge des surcoûts, convergences tarifaires),
- procédure allégée (simplification administrative et budgétaire),
- responsabilisation et accent sur l'analyse

**Avantages :** la contractualisation permet la réalisation des engagements, les Présidents et Directeurs doivent pouvoir être mieux associés à la procédure budgétaire, les tarifs sont fixés dès le début de l'année.

**Risques :** hypercentralisation de la gestion, perte de responsabilité des directeurs généraux

Les interventions de **Francette Meynard** (Directrice DDASS 21) et de **M.F. Marais** (DDASS 72) relateront la dynamique des CPOM de manière similaire, en mettant l'accent sur le côté technique de la procédure.

**J.M. Marazano** (PEP 60) fera état de ses difficultés à mettre en place un CPOM pour son association.

De l'ensemble de ces témoignages, il ressortira l'importance du volet relationnel dans l'élaboration d'un CPOM. Ces contrats sont-ils très dépendants du dialogue et de la qualité de la relation entre association et tutelles. Un certain volontarisme apparaît comme obligatoire pour engager une telle démarche, tant du côté gestionnaire que du côté du financeur.

## Deuxièmes intervenants, deuxième axe de travail : versant « politique »

**Claude Volkmar (directeur CREAL Rhône-Alpes) :** les effets des CPOM sur la gouvernance associative

Constat préalable : la France semble être la seule en Europe à fonctionner de telle sorte (financement prévisionnel, sur la base de la confiance)

Il note d'abord l'importance de la notion de projet et le fait qu'un CPOM est sensé stabiliser et ajuster 2 ou plusieurs projets (celui de l'association et celui ou ceux de la ou des tutelles). Il fait donc primordialement des CPOM une question de valeurs au sein d'un partenariat.

La signature d'un CPOM soulève la question de la performance qui est de fait contractualisée. Or, cette performance n'est pas la même selon le point de vue. Pour le financeur, la performance est le rapport qualité/prix ; pour le professionnel, il s'agit de la qualité de l'action ; pour l'utilisateur, c'est la satisfaction par rapport à la demande initiale. Dans un CPOM, ces trois pôles sont présents. La question de la performance semble dès lors beaucoup plus difficile à traiter.

L'intervenant rappelle que la LOLF a introduit les questions de logiques de résultats, de contractualisation, de stratégie pluriannuelle, de liberté de gestionnaire dans les finances publiques. Les CPOM ne font qu'inscrire les associations gestionnaires dans cette dynamique.

Il y a disparition d'une logique d'établissement au profit d'une logique de plate-forme de services.

C. Volkmar insiste alors, face à ces nouvelles règles, sur la nécessité pour les associations d'être bien au clair sur les questions de gouvernance et d'évaluation interne qui doivent servir de cadre commun à tous les intervenants dans la construction et le développement de l'activité.

Les enjeux de la contractualisation interne :

- Passer d'une segmentation par pouvoirs et compétences à la compétence collective et à la coordination des pratiques.
- Rapprocher les niveaux de décision administratifs et techniques.

Le but est donc de passer d'une bureaucratie professionnelle à une logique organisée de contribution à des processus centrés sur l'utilisateur. Concepts de délégation, de subsidiarité, de fongibilité.

L'organisation de l'établissement doit se penser par pôles pour une meilleure synergie de compétences, de moyens et pour une diminution des coûts.

Dans ce cadre-là, la contractualisation interne peut servir de système de régulation et peut également permettre de sortir des conflits salariés-dirigeants.

Selon C. Volkmar, il est donc fortement souhaitable, avant de s'engager dans la signature d'un CPOM, de s'assurer que l'on a bien rempli les pré-requis suivants :

- Être porteur d'une organisation innovante, gage d'intérêt pour la/les tutelle(s).
- Apporter de la clarté dans les processus, de la précision dans les prestations.
- Être porteur de recherches en termes de synergies et de mutualisations.
- Avoir une conception de parcours de qualité pour les usagers.

Sans cela, en l'état actuel, le CPOM peut présenter des risques d'affaiblissement de l'association à une époque où l'avenir de nos structures ne semble pas très idyllique.

Le second intervenant, **Jean Blairon**, est Docteur en philosophie et lettres et universitaire.

Il axe son exposé sur l'articulation entre CPOM et évaluation interne. Il demande en préambule à ce que l'on se méfie du dispositif des CPOM et à ce que l'on sorte de la fascination que l'on peut observer ces temps-ci pour ces contrats.

Pour lui, il est important de mettre en place une dynamique d'évaluation interne dans nos associations et établissements en prenant garde à la qualité de cette évaluation.

Elle doit être axée sur le sens et les valeurs de l'action. Elle doit permettre de se poser des questions stratégiques afin d'optimiser les interventions. Elle doit être menée de façon collégiale et non programmée, à la demande et au besoin. Sans cela, on risque de se retrouver dans une démarche de contrôle de normes, de vérification de conformité, dans des procédures programmées, descendantes et le plus souvent incomprises.

Il met l'accent sur un processus d'efficacité qui favoriserait les démarches de recherche, la prise en compte du contexte, sans détermination préalable ni obligations de durées.

Ce processus permettrait d'agir vers une mutualisation des moyens pour une adaptation de l'action à la situation des bénéficiaires.

Quelques questions restent cependant et conditionnent l'avenir :

- Quelle politique d'attribution des moyens (économie ou investissements) ?
- Quelle politique du temps (fixe ou variable) ?
- Comment produire une mutualisation des productions de sens ? (transversalité des ressources de sens entre établissements)

## **Conclusion des travaux**

En conclusion, **Joël Balavoine (président FG-PEP)** rappelle la dichotomie du domaine de compétence des PEP et la confrontation du secteur marchand (DEL) et conventionné (SMS). Il rappelle cependant que ce problème est à affronter et non à évacuer.

Les PEP sont et restent un mouvement d'Éducation Populaire dans un monde en profonde mutation administrative avec la décentralisation de la gestion des établissements, une administration d'État concentrée sur les fonctions régaliennes et la prise d'importance de la région avec la création d'Agences Régionales de la Santé.

Il réaffirme l'importance des associations et de leur affirmation dans le champ politique dans ce monde qui voit l'effondrement de toutes les entités collectives bâties par le passé.

Il termine enfin de manière très actuelle par le rappel de l'engagement des PEP pour une laïcité forte et sans compromis, engagement qu'il annonce comme devant être l'affaire de chacun.

Matthieu Désarnaud  
AD PEP 09

## Conclusion subjective

Ces trois journées auront été très riches, tant par le contenu abordé que par la qualité d'ensemble des interventions. Elles auront également permis de croiser les expériences au sein du réseau PEP, et de confronter des points de vue différents, notamment entre petites et grosses AD.

Côté technique, les CPOM semblent être un outil pouvant s'avérer intéressant dans le cadre d'une gestion à moyen terme et de projets de développement, ou de survie...

D'un point de vue politique, ces Contrats apparaissent comme une étape supplémentaire de la révolution qui est en train de secouer le secteur SMS. A Dijon, on nous a annoncé une complète restructuration des principes de partenariats et de tutelles dans les années à venir. Fin des DDASS, accentuation de la décentralisation de la gestion (à la région ou aux départements), volonté de passer de 30 000 à 3 000 associations gestionnaires, limitation des interlocuteurs pour les tutelles, logique de contractualisation avec demande de résultats...

Toutes ces données nous obligent à réfléchir à nos pratiques. Une telle contractualisation, si elle peut être bénéfique, ne doit se faire qu'après certains préalables. Il semble indispensable d'être très au clair sur le projet associatif, sur les projets d'établissements qui en découlent et sur les modes de relations et de gouvernance qui sont en place au sein de nos associations. Sans cela, une contractualisation « approximative » peut amener une association à se retrouver prise dans un dispositif qu'elle n'a pas vraiment souhaité, pour une longue durée, sans réel moyen d'en sortir.

D'autre part, la volonté affichée de l'Etat de réduire le nombre d'associations gestionnaires doit nous interroger sur nos pratiques et nos modes de fonctionnement.

- Quelle place sommes-nous prêts à accorder aux Groupements de Coopération SMS intra ou interdépartementaux ?
- Quel rôle souhaitons-nous faire jouer à l'UR-PEP dans cette nouvelle donne ?
- Quel dispositif mettre en place pour une relation fructueuse avec l'échelon régional qui semble devoir prendre une place prépondérante ?
- Et en amont de tout cela, quels outils et quelles collaborations pour une définition précise et innovante des projets de nos associations, à un moment de l'histoire où leur survie risque d'en dépendre ?