



La Lettre du G.N.D.A.

N° 123 | Avril-Mai-Juin 2013

SOMMAIRE

- ①
Édito.
- ②
Rapport moral du GNDA,
année 2012.
- ③
Rapport d'activité du GNDA,
année 2012.
- ④
Rapport d'activité de la
Commission Technique,
année 2012.
- ⑤
Rapport financier du GNDA,
année 2012.
- ⑥
Échos des journées GNDA :
« acte III de la décentralisation ».
Paris 21 et 22 Mars 2013.
- ⑧
« Associations : acteurs
dans un système contraint ».
Séminaire du GNDA
à Bordeaux les 26 et 27
Septembre 2013.

ÉDITO

POUR DES ASSOCIATIONS ACTRICES DANS UN SYSTÈME CONTRAINT.

«*Ne me libère pas, je m'en charge.*»⁰¹

Nos associations d'action sociale sont «prises» dans une grande complexité: «*Pas vraiment d'horizon clair dessiné par la loi, plus de centralisme réformateur constaté d'un côté, plus de démocratie locale attendue de l'autre, ... Trois constats, qui, examinés côte à côte, ne nous simplifient pas la tâche*»⁰². L'analyse de cette situation difficile à vivre pour nos organisations pointe la responsabilité d'un gouvernement ambigu sur ses choix en matière d'action sociale, la confusion introduite par une administration bureaucratique, jacobine et morcelée, la tension budgétaire résultant de choix économiques incertains et d'options discutables concernant les finances publiques.

Mais quelle est la responsabilité du mouvement associatif dans cette situation? N'est-il pas également temps de développer une autocritique? Les fédérations du secteur sanitaire, social et médico-social n'entretiennent-elles pas l'émiettement des représentations par des jeux d'influence compliqués, plus attachés à une approche sectorielle et défensive qu'à l'affirmation d'une réelle ambition politique? Même si sans doute, le 31^e congrès de l'Uniopss, en janvier dernier à Lille, a tenté une avancée en ce sens... Les syndicats employeurs de nos branches d'activités ne peinent-ils pas à s'extraire de rapports de forces stérilisants (tant avec les syndicats salariés qu'entre eux!), là où il faudrait rechercher de nouvelles formes de dialogue social dans nos entreprises de l'économie sociale et solidaire? Sans doute, le projet de création d'une Union des Employeurs de l'Economie Sociale et Solidaire va-t-elle en ce sens... Les associations d'action sociale peuvent-elles maintenir leur plainte sur le manque de reconnaissance des pouvoirs publics qui les «instrumentalisent» alors qu'elles sont attendues dans leur capacité à agir par elles-mêmes? Un graffiti sur les murs de l'Odéon, en mai 1968, affirmait : «*Le pouvoir sur ta vie, tu le tiens de toi-même.*» qui devrait inspirer le mouvement associatif tant pour les personnes qu'il accompagne que pour son propre destin. Le temps n'est-il pas venu pour les associations de s'affranchir de la tutelle des pouvoirs publics? Non pour rejoindre la clandestinité mais pour occuper pleinement leur rôle d'acteur social, de corps intermédiaire ancré sur les territoires, de développeur du vivre ensemble et des solidarités de proximité. Le temps n'est-il pas venu de rechercher les conditions concrètes de cette autonomie? Cela concerne des domaines aussi divers que la représentativité des fédérations et têtes de réseaux, la conduite du dialogue social interne à l'entreprise et au niveau global, l'hybridation des sources de financement des actions conduites, l'indépendance patrimoniale au service du projet associatif, la diversification des missions et des donneurs d'ordre, l'innovation sociale. Et finalement les associations d'action sociale ne doivent-elles pas faire leur cet autre slogan emprunté à P.E. KROPOTKINE: «*Les libertés ne se donnent pas, elles se prennent.*» (Hall SciencesPo, 1968)? N'est-ce pas un beau programme pour un beau projet pour nos journées de Septembre!

Xavier BOMBARD et Roland JANVIER, *Co-présidents.*

⁰¹ Graffiti mur de la Faculté de Nanterre, 1968, extrait de «Les murs ont la parole», Tchou éditeur, 2007.

⁰² Texte inducteur du séminaire national du GNDA qui se tiendra à Bordeaux les 26 et 27 septembre.

GROUPEMENT NATIONAL DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX D'ASSOCIATION
DU SECTEUR ÉDUCATIF, SOCIAL ET MÉDICO - SOCIAL

SECRETARIAT GÉNÉRAL - BERNARD CAVAT - APSI - 8 RUE MARCO POLO - 94373 SUCY EN BRIE CÉDEX

*«En mille neuf cent soixante quinze
à Clermont puis en Périgord
une vingtaine de gros singes
décident de passer accord
pour mettre ensemble leurs misères
leurs expériences, leurs soucis,
organiser des séminaires,
mais pour faire la fête aussi!»*

Permettez-nous de commencer notre rapport moral par la première strophe d'un chant vieux de 38 ans, le chant du GNDA et qui illustre la conclusion de la synthèse de notre tour de France des régions.

Car en proposant une organisation nouvelle à notre groupement en juillet 2012, acceptée par notre CA, nous avons bien en tête que le GNDA avait changé, et que c'est en ce sens que nous devons lui offrir une autre organisation, comme un modèle à mettre au débat des organisations à venir de nos associations. Mais nous avons en tête aussi que, pour que le GNDA change, il devait continuer à se référer à ses fondamentaux pour rester solide en puisant dans ses propres forces. Oui le GNDA a changé! Nous sommes en 2013, 38 ans plus tard et nos adhérents sont bien plus nombreux; nous sommes passés de 20 à 180, nous ne sommes plus seulement des Sauvegardes, et de plus, la grande majorité de nos collègues n'est en fonction que depuis peu de temps, et au GNDA depuis 2 à 5 ans, avec des profils différents, des parcours plus diversifiés. Un vrai renouveau, et surtout une vraie richesse dans une diversité qui s'est construite progressivement, et que cette année nous avons voulu encore davantage ouvrir en nous donnant la possibilité d'accueillir des collègues dont les organisations ne sont pas classiques.

Oui le GNDA a changé! Mais non le GNDA, ne veut pas quitter ses fondamentaux! Les attentes de ses membres sont toujours, d'abord et avant tout, le partage. Le partage d'expériences, de questionnements, de misères, de soucis, mais aussi de réussites, de projets, d'idéaux... et dans la convivialité qui demeure une force pour le groupement, le ciment qui permet des liens d'amitiés et de solidarité.

Oui la fonction politique du GNDA est toujours importante. Oui, le GNDA est à sa place lorsqu'il apporte des contributions aux réflexions, aux sujets d'actualité, grâce aux travaux des séminaires qu'il organise, grâce à tous ceux qui s'investissent dans la commission technique, au conseil d'administration. C'est à cette place d'ailleurs qu'il est attendu, une place parmi les autres avec la spécificité et l'expertise de la fonction de ses acteurs. Une place qui lui permet d'apporter ses contributions aux fédérations, syndicats, et autres organismes publics ou associatifs pour faire avancer le débat public.

Mais le GNDA a d'abord un rôle à jouer pour les directeurs généraux que nous sommes, sur le terrain d'une fonction devenue au fil des années éminemment complexe et en évolution face aux transformations du secteur. Le GNDA est un, voire le seul, lieu d'échanges entre pairs. C'est l'espace qui doit faciliter les proximités entre nous pour éviter que des collègues ne demeurent dans la solitude de la fonction. C'est aussi l'espace qui permet de renforcer la structuration du fait associatif, parce que la fonction de directeur général demeure au centre de nos organisations. Pour cela ne craignons pas d'organiser

la controverse et la confrontation de nos points de vue différents, de nos pratiques différentes, en toute confiance, sans jugement de valeur. C'est encore là une force pour notre groupement et chacun d'entre nous. Concrètement, dans la modernité des outils de communication, la rénovation du site GNDA offre un espace de plus pour rendre vivant ce partage, notamment avec l'extranet qui est réservé aux adhérents (Foire aux questions, mutualisation d'outils, contacts des adhérents, documents statutaires et documents de travail...).

Tout cela ne serait qu'une simple vue de l'esprit s'il n'y avait pas la vie régionale. C'est là que le ferment GNDA donne toute sa mesure. Les régions, les territoires d'action et d'exercice de nos fonctions sont le socle de cette dynamique. Sans la vie régionale organisée, inspirant nos travaux et nos orientations générales, dans une interaction permanente, dans un dialogue d'enrichissement pour la fonction et le secteur, nous ne ferons rien, nous ne serons rien.

Cette vision du GNDA a été notre priorité depuis plus de 8 mois. Bien sûr, sans oublier l'actualité qui nous donne parfois rendez-vous inopinément et que nous ne pouvons pas manquer à la place que nous voulons occuper. C'est vrai, disons-le, nous pensons que nous avons une responsabilité, une obligation éthique. Celles de structurer les forces associatives dont le secteur et notre société ont besoin. Et il nous semble que c'est par ce chemin que nous pouvons collectivement y parvenir. C'est en tout cas l'ambition que nous avons eue, et que nous avons essayé de commencer à bâtir depuis ces quelques mois, inspirée de la feuille de route décidée en 2011, enrichie de ce tour de France magnifique que nous avons réalisé de Bordeaux à Lyon, en passant par Montpellier, Orléans, Rennes, et Lille. C'est l'ambition que nous vous proposons de partager et de continuer ensemble à nourrir pour cette année qui vient, en s'appuyant sur les délégués régionaux que nous réunirons prochainement pour travailler sur des projets partagés. Nous ne pouvons pas terminer notre rapport moral sans remercier tous nos collègues qui s'impliquent régulièrement dans les travaux de la commission technique sous la responsabilité de Bernard LEMAIGNAN, dans les réunions de conseil d'administration et les réunions de bureaux hebdomadaires grâce à la modernité des conférences téléphoniques organisées tous les mercredi matin. Enfin, également un merci à notre secrétaire général, Bernard CAVAT, cheville ouvrière de l'action permanente du GNDA assistée d'Alexandra, sa fidèle secrétaire.

Et puisque nous avons commencé par le chant du GNDA, nous vous proposons comme conclusion la dernière strophe... qui nous donne le «la» de cette ambition GNDAïste !

*«Ainsi bien des années passèrent
bien des événements itou
le Groupement toujours prospère
vraie confrérie de Manitous
Il règne sur l'Action sociale
des réseaux il est le meilleur!»*

Xavier BOMBARD et Roland JANVIER,
Co-présidents.

Depuis notre dernière assemblée générale de mars 2012, notre groupement s'est fortifié. Les résultats financiers de l'exercice ne sont pourtant pas particulièrement brillants ! Le succès, en nombre de participants, à nos manifestations pas encore une franche réussite ! Et pourtant...

Le GNDA a réussi en 2012-2013 à être à l'écoute et à se rapprocher de ses adhérents notamment dans la relance de la vie régionale, à reconstruire sa logistique en péril ces dernières années (site internet, fichier, lettre), à relancer de nombreux travaux particulièrement au sein de sa commission technique mais aussi dans la mobilisation de son exécutif (Bureau, CA, groupes ad hoc), à redevenir une force de proposition à travers ses analyses et, enfin, à reconquérir une certaine visibilité médiatique !

1 | À L'ÉCOUTE DE SES ADHÉRENTS

Les co-présidents viennent particulièrement d'insister sur ce point à travers le rapport moral. Je ne reprendrai pas, ici, leurs propos si ce n'est pour constater l'importance de nos efforts en matière de respect de la feuille de route que nous avons arrêtée ensemble il y a deux ans, en matière d'ouverture d'esprit vis-à-vis de nos critères d'adhésion (cf. le document qui vous a été présenté), en matière de communication interne même si beaucoup reste à faire et en matière de promotion et de relance de la vie régionale avec l'apport indispensable des délégués régionaux dans la vie de notre groupement.

2 | LA RECONSTRUCTION D'UNE LOGISTIQUE PLUS FIABLE

Le trésorier mettra en évidence dans le rapport financier à suivre, les coûts spécifiques des investissements qui ont été engagés cette année pour la mise en place d'un site internet rénové, véritable outil pertinent de communication interne et externe pour notre groupement, pour la lente et difficile réactualisation d'un fichier plus fiable (je tiens à remercier particulièrement les efforts de Madame Alexandra PAN en la matière et votre compréhension à tous devant les

imperfections persistantes du mémento qui petit à petit se résolvent), investissements également pour la permanence d'une lettre GNDA qui reste aujourd'hui indispensable.

3 | LA CAPACITÉ RETROUVÉE DE MENER COLLECTIVEMENT DE NOMBREUX TRAVAUX, ANALYSES ET RÉFLEXIONS

Nous avons su nous mobiliser, particulièrement au sein de la commission technique, pour élaborer et construire, cette année encore, les manifestations qui scandent la vie du groupement :

- Le séminaire d'Avignon a permis entre autre l'émergence du concept de coprésidence pour le GNDA;
- Les journées de Bourg-en-Bresse (septembre 2012) avec pour thème « les enjeux de développement et l'ancrage territorial »;
- La journée technique de Paris (janvier 2013) avec pour thème « les appels à projet »;

- Enfin les journées de Paris (mars 2013) que nous venons de clore sur « la décentralisation et les enjeux pour nos associations ».

Mais nos réflexions thématiques se sont également organisées autour de groupes spécifiques propres à approfondir dans la durée certaines de nos analyses :

- Le groupe de travail sur « les critères d'adhésion », animé par Monsieur Roland JANVIER;

- Le groupe de travail sur « l'évaluation », animé par Monsieur Pierre-François POUTHIER;

- Le groupe de travail sur « la tarification », animé par Monsieur Philippe CAMBERLEIN;

- Le tout récent groupe de travail sur « les attentes d'une convention collective unique », animé par Monsieur Bernard CAVAT.

4 | LE GNDA, FORCE DE PROPOSITION

L'exercice qui vient de s'écouler a été l'occasion de développer une posture originale

pour le GNDA : l'interpellation technique et politique de nos partenaires institutionnels sous forme de prise de position publique (type « lettres ouvertes ») à partir des analyses du groupement.

Ainsi, coup sur coup, le GNDA a su exercer sa fonction tribunitienne dans une démarche de partenariat ouverte sur des sujets d'actualité :

- « Dégradation des conditions de vie des salariés du secteur associatif », avril 2012;

- « Contribution publique au projet de loi-cadre sur l'Economie Sociale et Solidaire », octobre 2012;

- « Pour une haute autorité de l'action sociale et médico-sociale », février 2013.

Nous nous sommes également organisés pour élaborer des contributions réactives à certains rapports officiels ou initiatives médiatiques :

- Contribution aux travaux de l'ANDGAR, portée par Monsieur Bernard LEMAIGNAN, en réaction à la tribune ASH : « L'action sociale : boulet financier ou renouveau de la solidarité ? »

- Contribution au rapport de l'IGAS-IGF, portée par Monsieur Philippe CAMBERLEIN, sur « établissements et services pour personnes handicapées, offre et besoin, modalité de financement ».

Il est à noter que ces nombreuses prises de positions ou contributions nous ont amenés à des rencontres institutionnelles riches en perspectives : ministère de Benoît HAMON, Inspecteurs IGAS, Association des Directeurs Généraux de services Département et Région...

5 | PRÉSENCE MÉDIATIQUE DU GNDA

Ces différentes actions se sont accompagnées tout au long de l'exercice écoulé par de nombreux articles, interviews, publications de texte du GNDA dans la presse spécialisée du secteur.

Bernard CAVAT, *Secrétaire Général*.

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION TECHNIQUE - ANNÉE 2012

L'activité de la Commission Technique Nationale au cours de l'année 2012 est assez ébouriffante, et laisse une image d'urgence, de pression permanente, mais aussi d'une grande richesse de contribution et de production.

La CT comprend aujourd'hui 14 membres, auxquels s'ajoutent les Délégués Régionaux du GNDA qui y sont systématiquement invités. Conformément aux prévisions, elle s'est réunie à 6 reprises au cours de l'année, de 10 heures à 16 heures, les 9 février, 4 avril, 10 mai, 7 septembre, 16 novembre et 21 décembre 2012 (cette dernière réunion se tenant, selon l'usage, conjointement à la réunion du conseil d'administration).

La participation fut étiq ue et besogneuse au premier semestre, avec une moyenne de seulement 5 membres présents entre janvier et juin, elle fut copieuse et fourmillante au second semestre avec une moyenne de 13 membres présents. Il faut sans doute voir dans cette embellie les effets d'une remobilisation substantielle du groupement à la suite du séminaire de juillet dernier, peut-être aussi les conséquences de formes de travail plus stimulantes et plus engageantes (conférences téléphoniques...) mais aussi quelque chose comme la conscience renouvelée et partagée que notre groupement ne vit... que de la contribution de chacun.

Les points suivants que je m'en vais développer ont été traités:

- La préparation et la mise au point des journées et séminaires du GNDA;
- Le fonctionnement de commissions et groupes de travail;
- Et enfin des contributions d'urgence sur l'actualité du secteur: le changement de Président de la République et de majorité au printemps et la remise sur le métier d'un certain nombre de gros dossiers nous a conduit à devoir mobiliser notre force de réaction rapide.

I | PRÉPARATION DES JOURNÉES ET SÉMINAIRES.

Il a été organisé sur l'année 2012:

- La journée du 20 janvier «L'évaluation externe au service du projet : quels

repères stratégiques?»;

- Les journées des 15 et 16 mars «Politiques sociales et de santé: quels acteurs pour quelle démocratie?»;

- Le séminaire en région des 27 et 28 septembre à Bourg-en-Bresse: «Ancrage territorial, modèle de développement et formes de dirigeance».

Quelques remarques de fonctionnement à ce sujet: comme je le disais l'année dernière, il faut noter le rythme et le niveau de production collective auquel nous parvenons, tout ceci sans aucun personnel dédié. Mais nous sommes très «limite»: nous aurons eu à gérer cette année à au moins deux reprises du «pilotage d'urgence» pour la mise en place de ces événements thématiques. Il devient difficile de trouver des collègues qui, seuls ou à deux, acceptent d'endosser la charge du montage de journée ou de séminaires de ce niveau, c'est-à-dire rédiger le texte inducteur, le faire amender, solliciter les intervenants, relancer, relancer encore, mobiliser un plan «B» en cas de défaillance d'un intervenant, etc. Certes, une bonne partie du montage de ces journées se fait au cours des réunions de la commission technique, mais il reste nécessaire que un ou plusieurs garants par événement se mobilisent. À bon entendeur salut !

Je ne reviens pas sur le contenu de ces journées; il a été largement abordé dans les différents numéros de lettre du GNDA. Deux remarques toutefois sur le fond:

- Nous avons expérimenté cette année une logique qui paraît assez pertinente: des journées de mars plutôt «théorique», une approche généraliste des problèmes qui permettent de faire le tour d'une question et puis, d'autre part, des séminaires en région qui reprennent quelques mois plus tard la même thématique mais de manière appliquée à nos organisations: en mars, Philippe CHANIAL brosse un tableau de sa conception de la démocratie sociale et de santé, analyse la montée de la rationalité économique, évoque les grandes fonctions des associations et invoque la nécessité de penser la gratuité. En écho, au cours du séminaire de septembre à Bourg, Eric PLIEZ, Jean LAVOUÉ et Christian BERTHUIS, DG mem-

bres du groupement, nous ont présenté des modèles de développement, des typologies d'acteurs associatifs très différents. C'est le principe d'un aller-retour «réflexion- application» qui paraît assez fécond.

- Nous avons aussi essayé cette année, d'adosser nos réflexions au principe du contradictoire. Ce fut le cas lors de la journée sur l'évaluation du 20 janvier 2012: Roland JANVIER s'est prêté à la contradiction avec Michel CHAUVIÈRE, tout comme au séminaire de septembre où nous avons mis sur la table 3 postures très différentes, voire antagonistes, à partir des 3 témoignages que j'évoquais ci-dessus.

Il s'agit de mettre en lumière les tendances, les options qui traversent le groupement, de les exposer à la réflexion et à la critique plutôt que de déterminer ce qui serait une ligne unique GNDA.

2 | LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS.

Deux commissions ont travaillé tout au cours de l'année.

Rappelons que les travaux de la commission «évaluation» ont débouché sur la journée de janvier. Pierre-François POUTHIER a eu du mal à relancer ses travaux à l'issue de cette journée. Les échanges qui s'y sont tenus, complétés par des réflexions au sein même de la commission technique, ont conduit à infléchir la rédaction finale de l'abrégé au rapport d'évaluation externe (été 2012) C'est tout sauf un détail puisqu'il s'agissait d'éviter une formulation de cet abrégé sous forme de «case à cocher» ce qui aurait notoirement dévalorisé ce travail d'évaluation externe. La commission a aussi lancé un travail d'enquête interne sur l'état d'avancement des processus d'évaluation. Ce chantier est en cours.

Pierre François POUTHIER part à la retraite. Il quitte donc l'animation de la commission évaluation. C'est Emmanuel FAYEMI (DG de la Sauvegarde du Finistère) qui lui succède. Merci, Pierre-François pour ton travail. Bienvenu Emmanuel à la tête de ce chantier.

La commission «tarification» a continué de se réunir sous la présidence de Philippe CAMBERLEIN. Il en a résulté une contribu-

tion écrite (publiée dans la lettre du GNDA) et transmise en juin 2012 à la mission IGAS – IGF qui planchait sur ce dossier, l'objectif étant à la fois de transmettre les modalités de tarification originale mais aussi de prendre rang dans ce débat en vue des futurs travaux de réforme de la tarification des ESMS (pour mémoire, le rapport JEAN-NET-VACHEY issue de cette mission préconise en effet une réforme de fond de la tarification, sous réserve que soit conduite en amont de travail d'harmonisation et de recueil systématique des données sociales.)

À noter pour information: les commissions sectorielles n'ont pas été réactivées cette année. La commission technique n'a pas pu libérer du temps et des énergies en quantité suffisante pour les relancer.

3 | LA « FORCE DE RÉACTION RAPIDE »

À côté de ces travaux « au long cours », le GNDA a souhaité réagir à un certain nombre d'éléments d'actualité, pour ne pas « laisser passer le train » des réformes qui se sont engagées au cours des 10 derniers mois. C'est sa fonction de lobbying, à travers laquelle il gagne en visibilité et en considération externe.

Entre autres interventions publiques ou privées, j'évoque ici trois contributions :

- Une Lettre ouverte sur l'économie sociale et solidaire a été adressée aux grandes fédérations ainsi qu'aux ministères concernés. Il s'agissait de faire valoir la place éminente du secteur associatif vocation sociale au sein de l'économie sociale et solidaire, à la faveur du projet de loi sur le sujet en cours d'élaboration. L'objectif est d'éviter que ce secteur soit embolisé par les mutuelles et coopératives, y compris dans la définition même de l'économie sociale et solidaire.

- L'avenir des Agences. Constatant la volonté affichée du gouvernement de réduire le nombre d'agences d'État, le GNDA a souhaité contribuer au débat et a proposé un texte d'orientation visant à la création d'une Haute Autorité de l'Action Sociale et Médico-Sociale (H2ASMS). L'objectif consiste à prévenir la disparition de l'ANESM au sein de l'HAS, et de proposer cette création par regroupement des agences ou organismes chargés d'observation ou d'évaluation et œuvrant dans le champ social et médico-social. Après diffusion interne via les délégués régionaux et le site du GNDA, ce texte a été adressé aux ministères et administrations concernés ainsi qu'aux grandes fédérations du secteur. Il a été largement commenté dans la presse professionnelle.

- Le GNDA a produit une Adresse aux syndicats employeurs relatifs à la dégradation des conditions de vie des salariés de nos organisations. Ce texte, daté de mars 2012, avait déjà été évoqué – et âprement débattu – lors de la précédente assemblée générale. Je n'y reviens pas.

Voici, donc, de manière très synthétique, le travail de la Commission Technique en 2012.

Derrière l'ensemble de ces textes, réflexions, contributions, il y a une constante énoncée par les coprésidents et mis en musique par les différentes instances du GNDA : quelle que soit la nature des mutations à l'œuvre au sein du secteur et les rationalisations indispensables rendues nécessaires par l'évolution du contexte dans lequel nous travaillons, restons vigilants au statut du sujet dans les rapports sociaux. Nul ne peut être réduit à une unité indistincte, objet de prestations reproductibles. Il n'y aurait de plus grand risque, pour la survie même de notre secteur et la légitimité de l'intervention sociale, qu'une désobjectivation rampante des rapports humains, fut-ce au nom de l'accroissement de la performance.

Bernard LEMAIGNAN,
Responsable de la Commission Technique.

RAPPORT FINANCIER DU GNDA - ANNÉE 2012

1 | COMPTE D'EXPLOITATION

Le résultat est déficitaire de 20 736,62 €. Le montant des charges s'élève à 56 252,42 €, dont 13 132,61 € de dépenses exceptionnelles liées à la conception du site internet et à la gestion du fichier. Les dépenses de 2011 atteignaient 39 575,27 € soit un niveau proche de celui de 2012, abstraction faite des dépenses liées au site informatique et au fichier.

Les recettes quant à elles s'élèvent à 35 515,80 €, soit une progression de 10,31 % au regard de 2011. Cette évolu-

tion provient essentiellement des résultats dégagés par les différents séminaires. Le séminaire de janvier est excédentaire de 1 347,00 €, celui de septembre l'est de 931,00 €. Par contre celui de mars accuse un déficit de 1 837,00 €.

La hausse du montant de l'adhésion a permis de stabiliser les recettes liées aux cotisations. Cette stabilité cache une baisse du nombre de cotisants depuis 2007 (-30) dont 11 en 2012 et 11 en 2011.

Par contre, il n'existe plus de recette liée à l'abonnement à la lettre ni de subvention du Crédit Coopératif.

2 | TRÉSORERIE

Les valeurs disponibles du GNDA s'élèvent à plus de 42 069 €, équivalent à plus d'un an de fonctionnement « normal ». La trésorerie est encore solide et permet au mouvement de supporter les dépenses exceptionnelles, toutefois elle accuse un net recul en 2012.

3 | COTISATIONS 2013

Les cotisations restent fixées à 60,00 €.

Marc MARHADOUR, *Trésorier.*

J'abordais ces journées habitée par la question induite dans le texte de présentation de ce temps fort national du groupement des directeurs généraux: en quoi cette troisième réforme de la décentralisation va-t-elle impacter nos associations d'action sociale? Ce qui est annoncé comme un renouvellement de la démocratie territoriale est-il réellement une opportunité pour les associations?

Jean-Louis SANCHEZ, directeur de l'ODAS, ouvre le feu en nous rappelant trente ans d'histoire de la décentralisation dont, à ses yeux, la seule légitimité est de renforcer la « chose publique ». Il ne cache pas sa déception de découvrir, en l'état actuel du projet, un texte très organisationnel, très comptable, conçu sans même avoir fait une évaluation de l'existant. Une fois de plus, selon lui, la décentralisation se réduit à une « déconcentration ».

Il cite la contribution de l'ODAS au débat – débat trop timoré – en rappelant le triptyque qui devrait organiser l'action publique:

- Prévenance (garantir le vivre ensemble) qui concerne les villes (Cf. le dispositif de réussite éducative);
- Prévention (sécuriser le lien social) qui concerne les départements;
- Protection (venir en aide aux plus fragiles) qui concerne l'État.

Il plaide pour le développement de la fraternité selon une vision politique qui consiste à ce que chaque français soit acteur de solidarité. Selon lui, la période est propice à l'imagination: « **C'est dans des périodes de vulnérabilité qu'on peut imaginer des choses et tout réinventer !** ». Il conclut en précisant que l'organisation de l'État français ne peut se concevoir qu'au regard de l'organisation européenne et il appelle de ses vœux une Europe fédérative des régions au lieu de l'Europe des États que nous connaissons aujourd'hui.

De ce premier exposé, je ressors avec une première question: comment nos associations peuvent-elles être des forces créatrices dans ce contexte?

Arnaud VINSONNEAU, consultant en droit social, repart également des fondements historiques de l'idée décentralisatrice française fondée sur le fait que c'est à l'échelon local que les besoins sociaux peuvent être le mieux appréhendés, et donc, les réponses les plus ajustées (Cf. texte de son intervention). Il rappelle ensuite comment l'évolution de l'organisation a sérieusement compliqué les choses: répartitions de blocs de compétences entraînant une double compétence sur l'action sociale, transfert du RMI aux départements qui scinde décision et gestion, insuffisance des transferts de moyens associés aux compétences, puis, avec la RGPP, tarissement de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Aujourd'hui, ce qui se prépare ne donne pas plus le moral. On nous annonce deux objectifs: réforme de l'État portant une ambition de renouvellement de l'action publique et réforme des collectivités locales. Le texte déposé au Conseil d'État ne traite que ce second volet et apporte des complications là où il fallait simplifier! Il instaure une libre détermination des acteurs avec le pacte de gouvernance

territoriale qui s'appuiera sur les conférences territoriales de l'action publique. Il réaffirme et renforce le rôle de chef de file des départements et crée les métropoles avec un statut spécifique.

Sauf que le compte démocratique n'y est pas: nous sommes devant une « réforme des élus pour les élus » qui a oublié la société civile. Elle ne dit rien de la démocratie participative, ne réinterroge pas les systèmes de protection sociale, rien des observations et diagnostics (système d'information), rien sur l'enjeu de la petite enfance, ni sur le financement des politiques de solidarité et de la lutte contre les inégalités. Arnaud VINSONNEAU s'étonne du silence assourdissant des associations et de leurs têtes de réseaux sur ces sujets: pourquoi n'êtes-vous pas force de proposition sur ce dossier essentiel? Je me prends sa question en plein poire!

Lors du débat qui suit ces deux interventions, Jean-François Bauduret, un des rédacteurs de la loi 2002-2 maintenant en retraite, insiste sur trois questions que devrait traiter l'acte III. La coordination des acteurs d'abord: il rappelle que la compatibilité des systèmes d'information était prévue dans la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale. Il réclame des états généraux des systèmes d'information pour débloquer cette situation intenable. Concernant le projet de transfert des ESAT aux départements, s'il admet l'idée, il confirme la position d'Arnaud VINSONNEAU: au-delà du transfert des moyens existants, c'est la question du développement du financement des places qui doit être interrogé (question qui reste valable si les ESAT devaient rester dans le giron des ARS). Enfin, il évoque le risque qu'encourt la gouvernance originale et efficiente des MDPH si elles devaient être transférées aux départements (projet déjà abandonné au moment de nos débats).

Pierre SAVIGNAT, directeur d'hôpital et maître de conférences associé à l'université de Grenoble, prend également part au débat pour rappeler que les enjeux sont d'abord politiques. Or, « les politiques abordent les questions la tête en bas ». Faut-il tout remettre à plat ou choisir de faire du « mécano correctif »? Par exemple, sur la question des FAM, l'enjeu est-il de débattre sur le transfert de la compétence aux départements ou à l'État? Ou n'est-il pas plutôt d'ouvrir, à travers ces structures emblématiques, un débat sur la médicalisation de la question sociale?

Le véritable débat à conduire autour de l'acte III est celui des articulations des acteurs dans un projet de société lisible et ambitieux: où sont nos associations dans ce débat?

Marc ROUZZEAU, formateur à l'IRTS de Bretagne et à l'IEP de Rennes, situe les enjeux qui traversent et structurent le secteur de l'action sociale (Cf. texte de son intervention). D'abord, nos associations déploient leurs actions dans un « secteur inachevé » où l'action sociale s'est progressivement diluée dans un ensemble complexe de politiques articulées entre elles. Il décrit les transformations qui sont à l'œuvre en insistant sur la « métropolisation des questions sociales » dans un contexte où l'État oserait (à nouveau?) dire la norme et avec des départements décidément « insubmersibles ». Autre mutation marquante: la contribution politique des usagers associée à une « protocolisation des pratiques ». Mais ce paysage est

brouillé par la prise de pouvoir des ARS et l'apparition de nouveaux opérateurs accompagnés d'une reconfiguration des fonctions (Cf. réformes des diplômés). Dans le tableau qu'il nous projette, il interroge: qui sont les innovateurs? Quelle figure ont-ils? Il m'apparaît alors que nos associations d'action sociale sont éloignées de ces nouveaux acteurs de l'innovation sociale.

Laurence QUINAUT, directrice générale des services du Conseil Général d'Île-et-Vilaine, rebondit sur l'exposé de Marc ROUZEAU et pose la question: «**Vers où va-t-on? Qu'est-ce qui est souhaitable pour l'action sociale?**». Elle dit avoir besoin d'une vision plus équilibrée de l'action sociale qui réarticule les besoins des territoires, le modèle d'action et les contraintes budgétaires. «**Sinon, on va dans le mur!**»; c'est ce qu'elle a formulé, avec quelques collègues, dans une interpellation écrite («L'action sociale, boulet financier ou nouveau de la solidarité?»). Les conseils généraux n'ont pas suffisamment pensé les effets pervers de leurs interventions. Les «pouvoirs publics providence» inscrivent l'action dans une logique de droit qui délite les solidarités de proximité. Il convient donc, selon elle, de rééquilibrer le modèle sur trois piliers: les droits (la solidarité), la responsabilité individuelle et citoyenne (le pouvoir d'agir) et le développement social territorial. La réforme de la décentralisation devrait avoir pour but de renforcer ces trois dimensions de l'action. Mais Laurence QUINAUT pense que nous ne progressons pas en ce sens: le pilier de la solidarité nationale est fragilisé par l'absence du volet financement dans la réforme. Par contre, des avancées sont perceptibles dans la clarification des rôles: cependant, les départements demandent plus de décentralisation. Il faut en outre clarifier la gouvernance du social et c'est, dit-elle, le point positif de la réforme où elle distingue des brèches où s'engouffrer pour répondre aux besoins locaux (tels les conférences départementales de développement social).

Là, elle ouvre une parenthèse sur le rôle des associations dans cette dynamique à créer: il faut tricoter autrement les liens entre pouvoirs publics et associations par un dialogue partagé entre pouvoirs publics, associations et société civile dans le but de développer de l'expertise commune. Il nous faut sortir d'une logique de prestataire et, pour cela quitter la relation de gestion entre association et Conseils Généraux.

Enfin, la DGS d'Île-et-Vilaine conclut son exposé sur la dimension citoyenne avec deux regrets: cette perspective est trop éloignée du projet de loi sur la décentralisation et, dans le plan de lutte contre la pauvreté, trop réduite à la seule question de la participation. Or, selon elle, l'enjeu n'est pas de donner une place aux personnes dans ce qu'on a décidé pour elles mais de leur donner l'initiative dans la construction même des actions. Pour cela, il faut partir des ressources des personnes, pas de leurs manques et faire une place aux citoyens au milieu de nos systèmes professionnalisés (Cf. en protection de l'enfance ce qui pourrait se faire avec les tiers dignes de confiance).

Maryvonne LE DUN, députée et vice-présidente du conseil régional Languedoc-Roussillon, prédit que la «V8» (8^e version) de l'avant-pro-

jet de loi va être «terriblement secoué» parce qu'il est «terriblement pas secoué» (ni secouant ndlr). Toute loi, dit-elle, produit des effets pervers qui ne sont pas mesurables, parce que trop rarement évalués. Toute loi suppose donc des révisions régulières. Ceci est rendu nécessaire parce que nous sommes dans un monde incertain et improbable. La difficulté, c'est que «la France est un pays de la diversité tout en voulant être normé». Autre paradoxe présenté par la députée de l'Hérault, l'articulation entre responsabilité individuelle et responsabilité collective (la première serait «de droite» et la seconde «de gauche»): nous avons besoin d'assumer l'une et l'autre. Devons-nous passer d'un État tout puissant à une atomisation? C'est de normes dont nous devons parler; mais de normes adaptées aux particularités et renégociées très régulièrement. La négociation suppose l'acceptation qu'il faut faire des choix.

Finalement, Maryvonne LE DUN en arrive à l'aspect qui lui semble essentiel: la question des priorités, c'est d'abord la question des gens qui sont autour de la table de négociation: qui parle? D'où? Selon quelle légitimité?

Ces journées nationales d'étude s'achevaient par une table ronde où le GNDA avait convié les fédérations à discuter de la place et du rôle des têtes de réseau dans les enjeux territoriaux.

Françoise KBAYAA, Vice-Présidente de l'UNAPEI, fait part de la sensibilité de son union quant au respect et à la défense des droits des personnes. Elle constate qu'en l'état, l'avant-projet de loi représente plutôt un recul, notamment par le risque que ferait courir aux MDPH leur transfert aux départements. Que deviendrait leur gouvernance qui, aujourd'hui, associe directement les bénéficiaires via leurs fédérations et associations? Pour elle, le même risque se présente avec le transfert des ESAT qui risque de limiter encore les droits des travailleurs handicapés. Dans cette réforme des enjeux territoriaux, l'UNAPEI accompagne ses adhérents dans les regroupements, mutualisations, coopérations en valorisant la dimension politique de ces projets.

Marie ABOUSSA, Directrice Déléguée au sein de la Direction Générale Adjointe «Services aux adhérents» à la FEGAPEI, remarque, elle aussi, que la dimension du handicap est absente de l'acte III de la décentralisation. Nous sommes loin de la loi ambitieuse qui avait été annoncée, très loin de l'idée de co-construction des politiques publiques. La décentralisation annoncée ne clarifie pas l'indispensable sécurisation financière qui doit accompagner l'exercice des compétences. Dominique BALMARY, Président de l'Uniopss, rappelle que l'Union est, par principe, attachée à la décentralisation. C'est bien dans les territoires que doit se vivre la solidarité. La réforme n'a pas été l'occasion d'un grand rendez-vous entre l'État et les corps intermédiaires: «Nous n'avons pas été consultés. La décentralisation n'est pas un sujet social». Plus largement, il constate que les français ne sont pas à l'aise avec la décentralisation: «ça fait trente ans qu'on essaye». L'acte III ressemble étrangement aux deux premiers: pas d'amélioration (voire même une aggravation) du «mille feuilles administratif»; pas de clarification dans la répartition des compétences; pas de progrès sur la prise en compte des zones désertiques... La loi sur la décentralisation n'a pas vocation à traiter les problèmes sociaux, d'où sa surprise à y voir aborder la question des MDPH et des ESAT. Il faut respecter

«l'arbre généalogique de l'histoire», le département a toujours eu vocation à assurer une fonction réparatrice. Il est judicieux de voir la région confortée dans son rôle de développement économique. Cependant, si on veut mieux mailler l'économique et le social, c'est la région qui semble être le bon échelon. Il faut tracer les perspectives à moyen terme du social et, pour ce faire, l'inscrire dans le schéma régional d'aménagement du territoire. Plus généralement, les schémas doivent être coordonnés au niveau régional. Alors que nous sommes en pleine métamorphose, conclut-il, le système qui se construit est peu clair et peu stable.

Xavier BOMBARD, co-président du GNDA, interpelle fortement les

fédérations présentes autour de la table: «*Nous, directeurs généraux, sommes pris dans le système ainsi décrit et nous portons une question: que font nos fédérations? Cette loi marque l'absence totale des corps intermédiaires que sont nos associations dans la construction démocratique. Quelle est la vision des fédérations de ces nouveaux horizons? Quelle est leur stratégie? Nous ne pouvons continuer à être, à ce point, inaudibles et absents des débats publics!*»

Il m'apparaît que cette interpellation synthétise bien l'impression qui se dégage de ces deux journées très riches d'échanges et d'analyse.

Roland JANVIER, Co-président.

«ASSOCIATIONS : ACTEURS DANS UN SYSTEME CONTRAINT» SÉMINAIRE DU GNDA À BORDEAUX LES 26 ET 27 SEPTEMBRE 2013.

Trois constats et quelques questions :

1. «Décentralisation acte III», disions-nous lors de nos journées de mars. Mais ce sont des textes d'ajustement qui semblent se dessiner, et non une véritable Loi d'orientation; nous restons au milieu du gué, doté d'une organisation sociale et médico-sociale qui reste confuse, parfois même indéchiffrable et qui se cherche encore une gouvernance claire pour traiter de problématiques variées sur des territoires multiples. Cette complexité durera, parce qu'on «*ne revient pas sur 200 ans d'histoire*» en un trait de plume, comme nous l'évoquons lors des journées de mars.

2. Avec les « Agences », Agences Régionales de l'Hospitalisation d'abord, puis, plus récemment, Agences Régionales de Santé, se confirme un nouveau mode de gestion de la chose publique: à côté du préfet et des élus locaux, couple historique à la tête des exécutifs locaux, un troisième terme apparaît et semble vouloir s'installer dans le paysage institutionnel territorial. L'Agence est l'archétype du modèle «bureaucratique vertical sectoriel» (LAFORE), exportation en région de la part jacobine de l'État. Nous avons à travailler avec elle, même si, au quotidien, sa légitimité démocratique est interrogée.

3. Observant les impasses auxquelles ils sont confrontés dans la mise en œuvre de leurs compétences sociales, des Directeurs Généraux de Service de plusieurs conseils généraux en sont venus à interroger les modalités pratiques de mise en œuvre des politiques de solidarité. Il s'agit, pour eux, non d'en contester la légitimité, mais de trouver les voies pour garantir la pérennité de leur mission de protection sociale: rechercher plus de démocratie en action sociale, recourir au développement social local, mobiliser les ressources de proximité... Autant de pistes qui doivent permettre d'alléger le coût des actions de solidarité.

Pas vraiment d'horizon clair dessiné par la loi, plus de centralisme réformateur constaté d'un côté, plus de démocratie locale attendue de l'autre... Trois constats, qui, examinés côte à côte, ne nous simplifient pas la tâche.

La tension entre la fonction politique des associations, en leur qualité de corps intermédiaires et leur fonction gestionnaire, en leur qualité d'opérateur de politiques publiques reste donc d'une brûlante actualité. C'est d'ailleurs la nature du rapport entre ces deux termes qui est posée: sans personnalité propre, sans imagination créatrice, sans parole politique forte, le statut d'asso-

ciation ne serait qu'une forme d'organisation de plus.

À la suite de l'éclairage à plusieurs dimensions que nous avons eu en mars, à Paris, sur l'évolution de ce paysage institutionnel, nous reviendrons, au cours du séminaire de septembre, sur le concret de nos organisations: si les places de chacun évoluent, alors quelle sera celle des associations dans leurs relations concrètes avec les institutions et les acteurs locaux?

Au-delà des relations privilégiées avec quelques hauts fonctionnaires territoriaux, à côté des dîners entre notables, indépendamment des amitiés de proximité ou même des fonctions électives que nous assurons à titre personnel, nous aurons à examiner l'ancrage territorial de nos organisations, la consistance réelle de nos inscriptions locales et de notre apport au «vivre ensemble».

Nous aurons à approcher la «juste place» à tenir auprès des «chefs de file»: ni plainte ni allégeance, notre liberté de penser et notre autonomie dans l'action ne sont pas à conquérir; elles sont à affirmer.

*Le séminaire de Septembre sera l'occasion de rechercher les voies d'un positionnement adapté.
Retenez dès à présent ces dates.*