FICHE PRATIQUE – GOUVERNANCE

Contexte

La phase de conceptualisation du projet doit aboutir à la rédaction d'un plan d'actions locorégional en vue du développement de soins intégrés en faveur des malades chroniques. Une intégration minimale est prévue en termes de gestion, organisation et financement du projet et, au minimum, les ressources du projet et les moyens libérés et réinvestis sont gérés par une structure de gouvernance commune. Il convient également de montrer de quelle manière l'intégration au niveau des équipes sera organisée.[1]

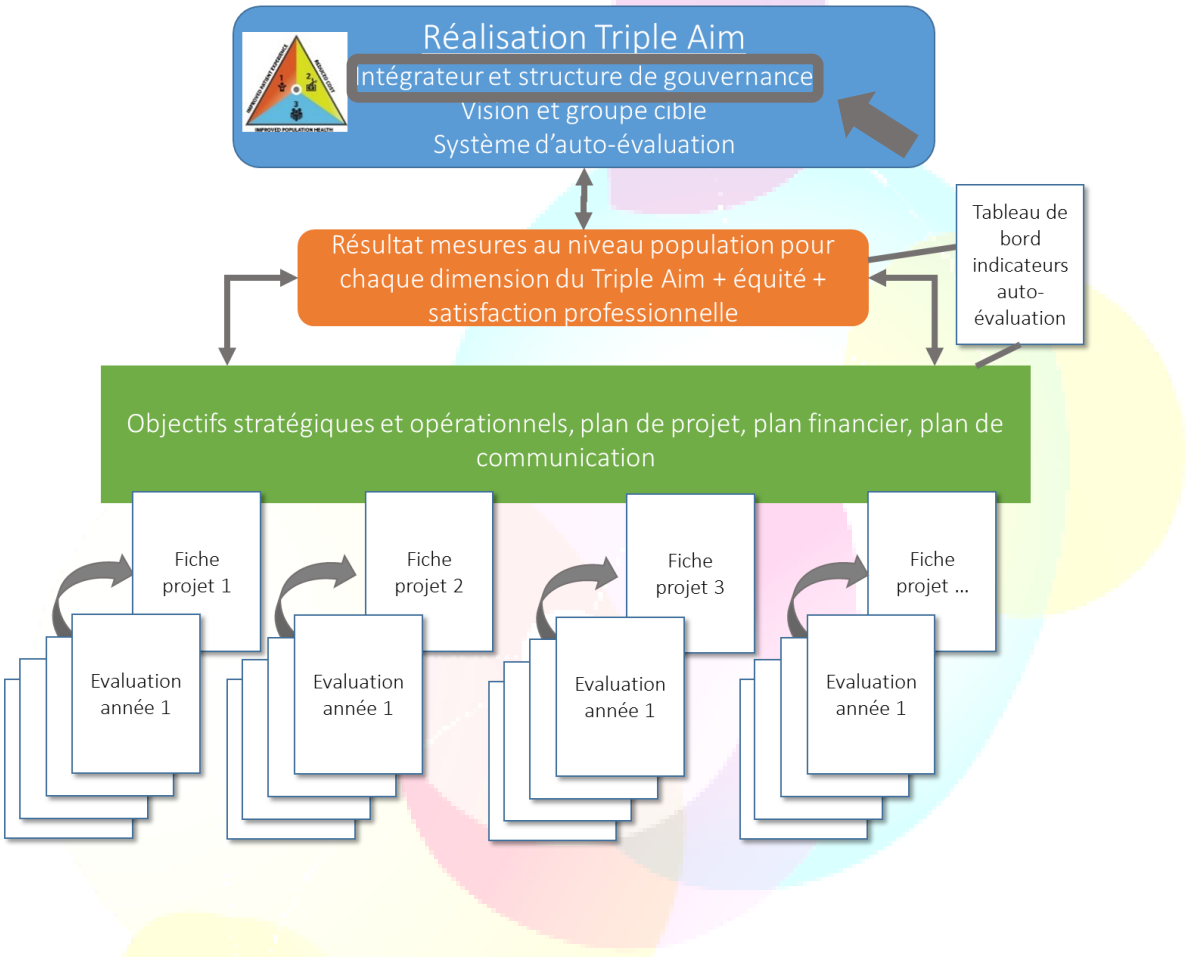
La gouvernance comprend un ensemble de règles, d'accords, de comportements/de valeurs, de procédures et de structures qui définissent comment la gestion sera faite, comment les décisions seront prises, comment implémenter et contrôler pour obtenir des résultats optimaux. Bossert (2004) donne la définition suivante du concept de Gouvernance: "Garantir la cohérence dans la façon de diriger, gérer et contrôler les organisations, avec pour but la réalisation des objectifs de manière efficace et efficiente, accompagnée d'une communication ouverte tout en rendant compte de leurs activités aux parties prenantes.".

Cette fiche pratique approfondit le thème de la Gouvernance du projet-pilote et se base sur les explications données au cours de la session plénière du 06/12. Les slides sont consultables via le lien suivant :
http://www.integreo.be/sites/default/files/public/content/ppt_gouvernance_mbruynzeels_pwillen_fr.pdf

[1] Source: Guide projets-pilotes soins intégrés en faveur des malades chroniques

De quoi avez-vous au minimum besoin pour démarrer dans la région avec le réseau?

Pour réaliser le plan d'actions locorégional[2] chaque projet-pilote a besoin d'un **intégrateur** ou d'une locomotive qui prend la responsabilité de la réalisation du plan locorégional. Cet intégrateur peut prendre diverses formes: une organisation, un réseau ou quelques personnes. Pour atteindre les objectifs, il est important que la locomotive dispose d'un mandat et que des accords clairs soient pris[3]. Il est également essentiel d'avoir une **structure de gouvernance** avec des rôles et responsabilités clairement définis.



Tant dans la littérature que dans les exemples tirés de la pratique nous voyons différentes possibilités pour le rôle d'intégrateur.

[2] Voir 'Fiche pratique vision et objectifs':
http://www.integreo.be/sites/default/files/public/content/fiche_pratique_vision_et_objectifs_fr2.pdf
[3] Les 7 étapes du Triple Aim. (2014). 1st ed. [ebook] Jan Van Es Instituut, p.5. Disponible sur:
http://www.jvei.nl/category/whitepapers/

Gouvernance d'un réseau: formes possibles

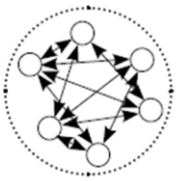
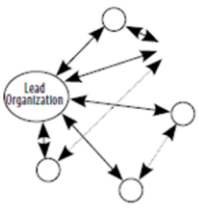
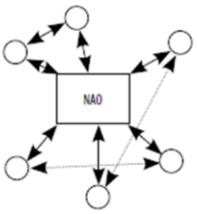
Provan et Kenis[4] ont fait pas mal de recherches sur la gouvernance des réseaux. Ils décrivent 3 formes possibles: un réseau auto-régulé, une organisation leader du réseau et une organisation administrative du réseau.

Le réseau auto-régulé est la forme de gouvernance la plus simple. Cette forme se compose d'organisations différentes qui travaillent ensemble de manière collective mais sans recourir à une entité de gestion séparée. La gestion repose sur tous les membres du réseau qui prennent toutes les décisions collégialement sans entité administrative séparée.

L'organisation leader du réseau est une forme où toutes les activités et les décisions importantes sont coordonnées par un des membres du réseau qui fait office d'organisation dirigeante. Il offre une assistance administrative et facilite les activités des organisations participantes et fait en sorte que les objectifs du réseau soient atteints.

L'organisation administrative du réseau (NAO) est un réseau où une entité séparée est créée qui a pour tâche spécifique de gérer le réseau et de coordonner les activités. L'organisation administrative du réseau a un rôle clé dans la coordination et le maintien du réseau mais n'est pas une partie active dans le processus primaire du réseau. Il peut également s'agir d'un individu qui fonctionne comme facilitateur de réseau ou comme agent du réseau.

Le tableau ci-dessous montre schématiquement les différentes options :

Gouvernance de réseau	Réseau auto-régulé	Organisation leader du réseau	Organisation administrative du réseau
Visualisation			
Principe	Pas d'entité administrative, participation de toutes les parties dans la gestion du réseau	Entité administrative (et gestionnaire du réseau) est un membre important du réseau qui joue aussi un rôle dans le processus primaire	Création d'une entité séparée dédiée à la gestion du réseau

Source: Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (Ed.), Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat. (pp. 296-312). Boom Academic.

[4] Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (Ed.), Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat. (pp. 296-312). Boom Academic.

Chacune des formes a ses avantages, comporte des risques et des situations dans lesquelles une forme est préférable à l'autre (Provan & Kenis, 2008):

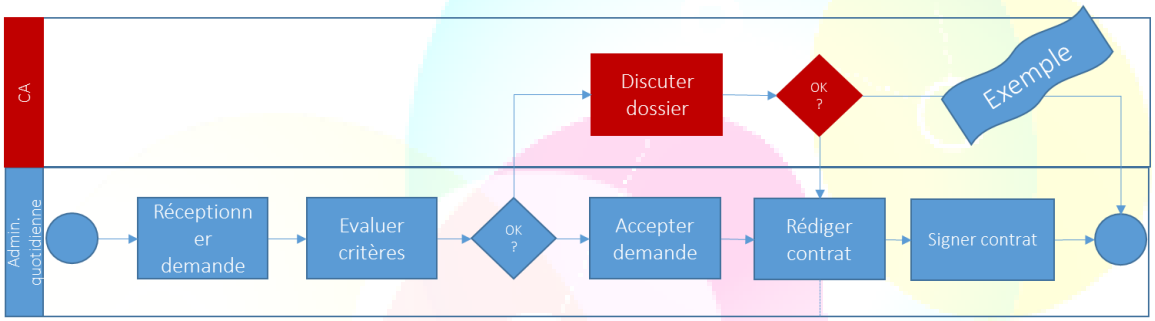
	Réseau auto-régulé	**Organisation leader du réseau**	**Organisation administrative du réseau (nao)**
Avantages	- taux élevé de participation et d'implication - facile à mettre en place	- la légitimité de l'organisation leader donne sa définition au réseau - l'organisation dirigeante peut jouer un rôle essentiel en cas de conflits	- une tierce partie autonome porte la responsabilité
Risques	- inefficace - tout le monde communique avec tout le monde - le consensus peut être difficile - pas de visage à montrer au monde extérieur	- l'organisation leader peut avoir son propre agenda - l'organisation leader peut dominer les autres membres du réseau - les autres membres du réseau peuvent ne plus s'intéresser aux objectifs du réseau et s'orienter en lieu et place vers leurs propres objectifs - pas de visage à montrer au monde extérieur	- une nouvelle organisation doit être mise en place
Indiqué dans ?	- taux de confiance élevé entre les membres du réseau - action collective centrale - un nombre limité de membres dans le réseau (l'efficacité diminue au fur et à mesure de l'augmentation du nombre de membres) - consensus fort au niveau de l'objectif pour éviter au maximum les conflits entre les membres - pas d'exigences élevées en matière de coordination - peu de comptes à rendre aux instances externes - faible besoin de compétences réseau	- il y a une certaine forme de confiance vis-à-vis de l'organisation leader mais pas forcément entre les partenaires - besoin d'une légitimité externe - le nombre de partenaires du réseau est trop élevé pour un réseau auto-régulé - relativement peu de consensus au niveau des objectifs - un certain besoin de compétences réseau	- il y a une certaine forme de confiance entre les partenaires mais quand même besoin d'un facilitateur - le nombre de partenaires du réseau est très élevé - le consensus sur les objectifs du réseau est relativement élevé - exigences externes élevées - besoin de rendre des comptes à une instance externe - besoin élevé de coordination - besoin élevé de compétences réseau

La gouvernance concrètement dans le projet-pilote

Travailler à une culture de confiance

Une culture de confiance est indispensable si l'on veut parvenir à un pilotage durable du consortium.

- Une culture de confiance ne s'obtient pas comme ça. Elle peut être créée par la réalisation de choses, en fonction d'une ambition et d'un plan (de projet) défini. Considérez la vision développée, les objectifs stratégiques et opérationnels comme le point d'ancrage auquel raccrocher, piloter et évaluer toutes vos actions. Ce plan est bien évidemment dynamique et peut être modifié en cours de route mais il sera toujours discuté en toute transparence. Partez donc du plan d'actions locorégional avec la vision, les objectifs stratégiques et opérationnels et les actions envisagées avec leur timing. Assurez-vous que ce plan d'actions locorégional devienne un plan de projet adapté au fur et à mesure de sorte à être un document vivant et partagé dans lequel sont reprises les actions définies (y compris les responsabilités).
- Elaborez pour les compétences déléguées des processus de décision ou des procédures clairs. Faites-le certainement pour des processus cruciaux comme l'arrivée ou le départ de partenaires, la gestion financière du consortium, …



- La confiance croît également en fonction du résultat. Rendez votre plan ambitieux (à court terme) concret sur base de réalisations ou de cas qui montrent la plus-value d'une collaboration pour le patient et les parties impliquées.
- Rendez les résultats visibles pour tous. Assurez-vous que les indicateurs soient visibles pour tous les partenaires sous la forme d'un tableau de bord (indicateurs, actions réalisées, …). Ne faites pas non plus de secrets sur les rentrées et les dépenses.
- Etablissez un règlement d'ordre intérieur simple sous la forme du comportement souhaité. Pas de lecture de haut vol mais l'attitude souhaitée que vous souhaitez retrouver dans le fonctionnement opérationnel ainsi que dans chaque réunion.
    - Exemple 1: les préoccupations/remarques sont discutées directement pendant le comité de pilotage et ne sont pas balayées d'un revers de la main. Nous acceptons l'input constructif.
    - Exemple 2: les décisions que nous prenons ont également une valeur ajoutée pour le patient.

Mise en place d'une gouvernance de réseau

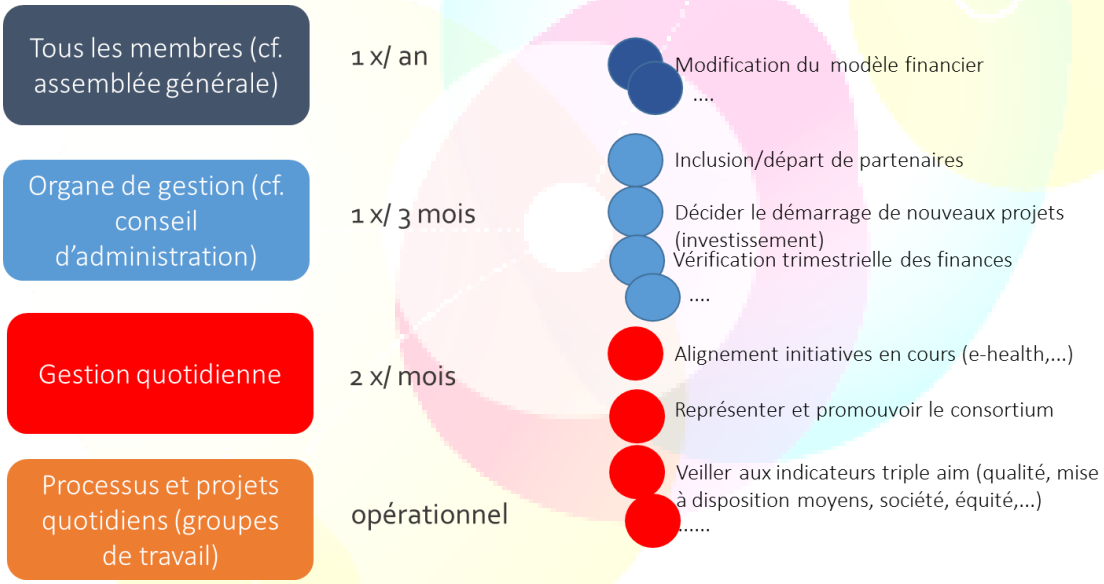
Que vous optiez pour une organisation administrative du réseau, une organisation leader ou un réseau auto-régulé pour endosser le 'rôle d'intégrateur', il s'agit surtout de mettre en place une structure dans laquelle les rôles et responsabilités (en fonction des objectifs à réaliser) sont clairement formulés. Concrètement cela signifie que la façon dont chacun des partenaires interagit avec le réseau est très claire.

Il ne faut pas forcément créer une ASBL, mais il peut aussi s'agir d'une association de fait ou une des parties prenantes peut fonctionner comme hub (financier-juridique). Cela permet un démarrage rapide sans perdre de temps à la rédaction de statuts ou autre.

Indépendamment de la forme juridique choisie, il convient de mettre en place un modèle de gouvernance transparent pour toutes les parties concernées. Et pour gérer un réseau comme il se doit, il vous faudra :

- Une gestion au quotidien qui gère au quotidien et qui garantit l'exécution du plan de projet
- Un organe de pilotage qui permet un pilotage efficient et qui peut adapter le plan de projet
- Une assemblée générale dans laquelle tous les membres sont représentés

Il est essentiel de définir clairement les responsabilités pour chacun des niveaux, par exemple:



Au niveau de l'assemblée générale, tous les membres du consortium sont représentés. Les compétences de cette assemblée doivent être clairement définies. Les membres de l'assemblée générale doivent être d'accord avec la vision et les objectifs du projet et donnent mandat à l'organe de gestion pour définir plus avant le projet tout en restant dans les limites des cadres financier et contextuel. Ces cadres doivent être clairs ainsi que ce que le comité de gestion peut faire. Conseil : tous les résultats peuvent être visibles en permanence au niveau de l'assemblée générale.

Au niveau de l'organe de gestion, les parties prenantes sont représentées par un représentant en qui ils ont confiance. Il n'est en effet pas possible de faire participer tous les membres d'un consortium à ce comité de pilotage, mais il est par contre possible que tous les membres se sentent représentés par une personne en qui ils ont confiance au niveau de l'organe de gestion. L'organe de gestion pilotera et

assurera le suivi du projet (sur base du plan de projet). Le nombre de membres de cet organe de gestion est de préférence limité, pour permettre à cet organe d'assumer pleinement son mandat sans devenir un salon où l'on cause. La confiance entre les partenaires du consortium est essentielle et formera le socle sur lequel viendra se poser une bonne structure de gouvernance.

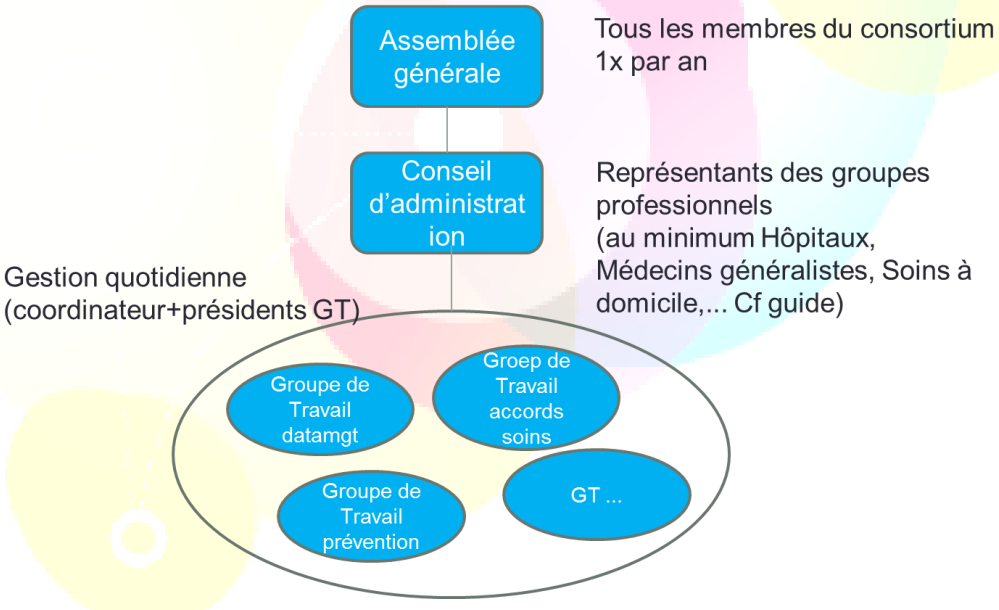
A ce niveau-ci également les compétences doivent être bien définies, par exemple:

- Inclusion/départ de partenaires
- Décider le démarrage d'une nouvelle activité dans le cadre du projet avec investissement
- Contrôle financier trimestriel
- …

Au niveau de la gestion quotidienne, les tâches à assumer viseront à l'exécution pas à pas du plan de projet (approuvé par l'organe de gestion) ainsi qu'au bon fonctionnement du consortium. Le coordinateur ou plutôt le gestionnaire d'intégration assumera, ensemble avec un certain nombre de personnes, les rôles dans le fonctionnement au quotidien du consortium nécessaires à la bonne exécution du plan.

Des groupes de travail fournissant de l'input à la gestion quotidienne peuvent être créés. Dans ce cas, veillez à ce que l'objectif de chacun des groupes soit clair et que les personnes/organisations qui en font partie endossent un rôle clairement défini (= implication) qui permettra le succès du groupe de travail ou de l'objectif. Evitez que les participants restent passifs dans un groupe de travail, dans une gestion quotidienne ou un organe de gestion.

Ci-contre un exemple de structure de gouvernance:



Au sein de la gestion quotidienne, le coordinateur jouera un rôle crucial. Il vaut peut-être même mieux parler d'un gestionnaire d'intégration (en raison des attentes d'intégrateur reposant sur le coordinateur). Le gestionnaire d'intégration n'est pas par définition le coordinateur de projet actuel. Le gestionnaire d'intégration est la personne qui aura un fort pouvoir fédérateur dans la région dans laquelle il travaille, qui a des capacités de leadership suffisantes pour motiver, en fonction de la vision commune, les partenaires dans les moments délicats, qui suit le plan de projet, qui coordonne les

initiatives, qui est responsable d'un reporting et d'une communication claire, qui trouve une équipe de support composée d'experts qui donneront forme à la gestion quotidienne, qui inspire, …

Ce gestionnaire d'intégration peut se faire aider par une équipe aux compétences variées, comme par exemple les présidents des groupes de travail, des personnes ayant une expertise au niveau financier ou de la gestion de données.

Conseils pour une bonne gouvernance

Appliquez les principes et les bonnes pratiques de l'auto-gestion/autonomie pour les différents organes de gestion. Vous pouvez vous inspirer des principes de l'holacracie que vous retrouverez en cliquant sur le lien suivant http://www.holacracy.org/.

- Définissez pour chaque concertation/organe structurel un 'objectif' clair. Expliquez clairement pourquoi un organe contribue aux objectifs.
- Partez de rôles formulés de manière très précise et qui sont nécessaires à la réussite d'un 'objectif' d'un organe. Attribuez les rôles aux participants et évitez une participation facultative des membres.
- Veillez à ce que suffisamment de temps soit prévu pour pouvoir remplir un rôle ou exécuter une tâche. Soyez objectif en faisant un calcul ou estimez un pourcentage. Veillez à un processus de décision bien pensé à tous les niveaux de décision. Par exemple:
    - Une préparation est faite par la personne/l'organe qui a le mandat
    - Une ronde de consultation a lieu pour permettre de demander des éclaircissements
    - Des ajouts/modifications peuvent être formulés par la personne/l'organe qui a fait la proposition
    - Une décision est prise en fonction de la logique convenue au départ

Éléments de l'accord de collaboration

Il est recommandé de formaliser dans un accord de collaboration les différents accords pris entre les membres du consortium. Cet accord doit entre autres inclure les éléments suivants:

1. Partenaires du réseau faisant l'objet de l'accord
2. But de l'accord
    - Vision et objectifs
    - Groupe cible
    - Région
3. Sujet et principes de base
    - Structure dans laquelle le réseau est inclus et nature de la structure (ASBL, association de fait, organisation fonctionnant comme un hub, …)
    - Principes de base de la collaboration
4. Gouvernance du réseau
    - Description de tous les organes, de toutes les compétences et composition (ex. gestion quotidienne, organe de gestion, assemblée générale)
    - Profil et tâches du gestionnaire d'intégration
    - Expertise à disposition du projet (ex. au niveau de la comptabilité, de la gestion de données, …)
5. Fonctionnement du réseau
   Procédures de décision au sein du consortium sur:

- Modification, renouvellement ou fin de l'accord
- Modalités d'inclusion et de départ des partenaires
- Arbitrage en cas de conflit entre les partenaires

Et accords sur:

- Gestion financière du réseau
- Engagements des partenaires au sein du réseau

6. Reporting et communication

Conseil: exemption de la TVA

Il y a une exemption de la TVA pour les associations de partage des frais. Pour plus de renseignements, nous vous renvoyons vers le site:

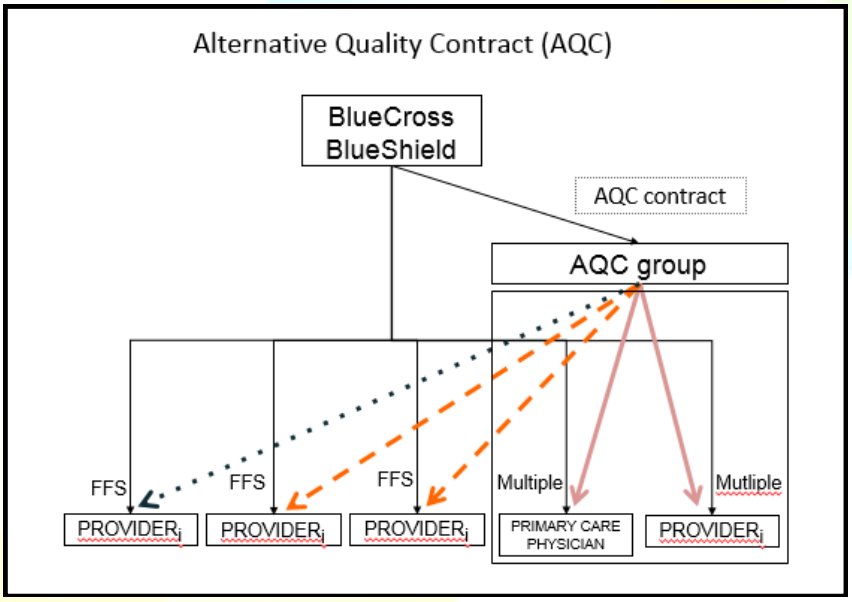
http://www.moorestephens.be/fr/services/tax-legal-services/482-nouvelles-regles-concernant-les-associations-de-partage-des-frais-faites-vite

ANNEXE: Exemples internationaux

Blue Cross/Blue Shield

Blue Cross Blue Shield (BCBS) est un exemple américain avec 1,35 million d'assurés. Ce qui est remarquable dans cet exemple, c'est qu'une partie des organisations de soins forment ensemble un et un seul groupe AQC (Alternative Quality Contract, une organisation administrative du réseau). Les organisations de soins impliquées forment ensemble la direction du groupe AQC. Ce groupe AQC passe des accords pour le financement des soins d'une population définie avec BCBS sur base d'environ 34 indicateurs (un accord de shared savings). Les accords sont valables pour tous les prestataires de soins affiliés au groupe AQC (il s'agit donc d'un seul accord pour plusieurs prestataires – les lignes roses). Pour les autres prestataires de soins qui ne font pas partie du groupe AQC des accords différents sont pris entre le groupe AQC et les prestataires. Ces accords s'ajoutent aux accords individuels de Fee-For-Service avec BCBS.

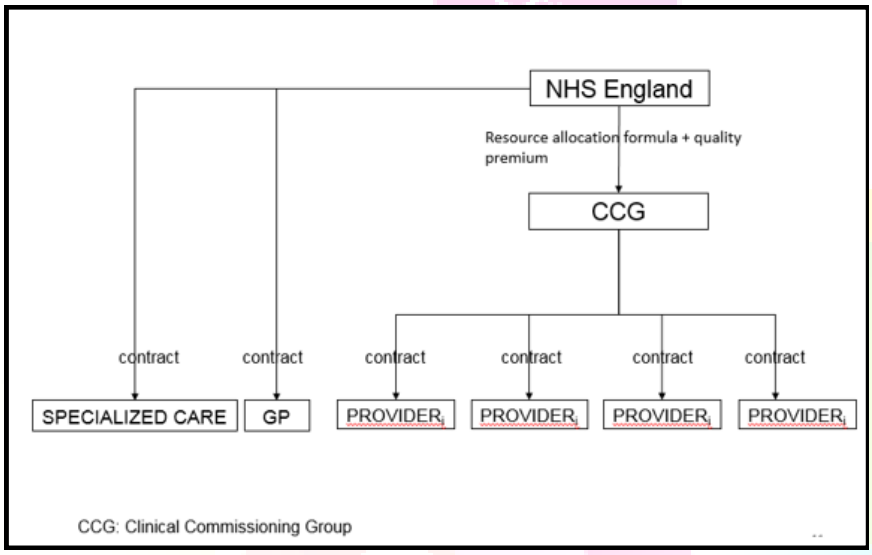
Ce qui est particulier dans cette situation c'est que les accords de shared savings entre AQC et BCBS sont corrigés en fonction de la qualité. Cela signifie que le groupe AQC peut réinvestir une plus grande partie des économies dans les soins s'ils obtiennent un score élevé sur les 34 indicateurs de qualité. Si par contre ils obtiennent un faible score, BCBS reversera un pourcentage plus faible des économies.



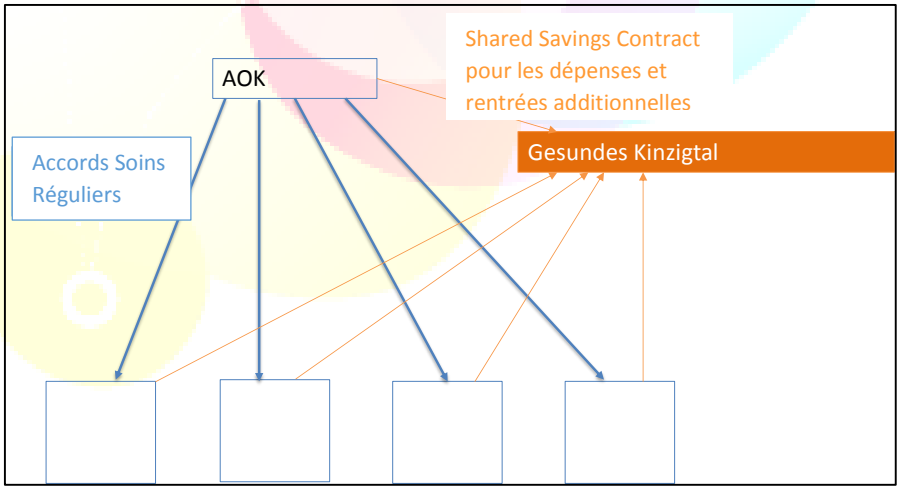
NHS England

Dans ce modèle, NHS est le leader. Pour les accords avec une partie des prestataires de soins, un groupe (Clinical Commissioning Group (CCG)) a été instauré dans lequel NHS en tant que payeur et les prestataires de soins élaborent ensemble le contrat pour les différents prestataires. Cela ne concerne cependant qu'une partie des soins proposés par ces prestataires. L'autre partie fait l'objet d'un contrat direct entre NHS et les autres prestataires de soins.

On constate qu'ici aussi une organisation administrative du réseau est créée pour la rédaction des accords communs avec les prestataires de soins.



Kinzigtal



Dans ce modèle, une organisation administrative du réseau séparée est créée, spécialement pour les accords de shared savings. Cette organisation administrative "Gesundes Kinzigtal" est dirigée par les fournisseurs de soins eux-mêmes avec une organisation de support séparée. Cette organisation

administrative du réseau est contractée par l'assureur (le payeur) et ne perçoit qu'une partie des économies engrangées par les fournisseurs de soins impliqués. Cette organisation administrative du réseau conclut des contrats avec chaque fournisseur de soins séparément pour les activités nécessaires à la réalisation des économies. L'organisation administrative est également responsable de l'organisation des soins à la population par les fournisseurs de soins non affiliés à la Gesundes Kinzigtal pour qu'ils contribuent également aux économies. Cela demande des compétences particulières de l'organisation administrative du réseau.

Application sur les projets-pilotes en Belgique

En fonction des caractéristiques du réseau, Provan & Kenis (2008) proposent les formes suivantes:

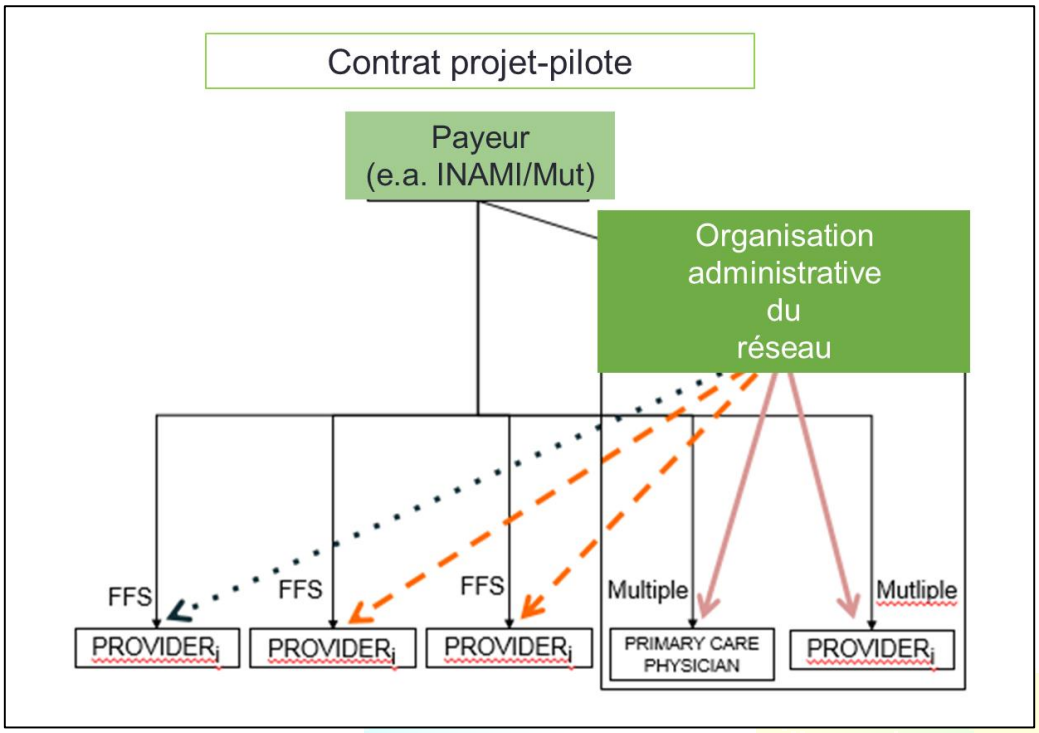
Forme de gouvernance	**Confiance**	**Nombre de membres du réseau**	**Consensus sur l'objectif**	**Besoin de compétences réseau**
Réseau auto-régulé	Elevée	Peu	Elevé	Faible
Organisation leader du réseau	Faible	Modéré	Relativement faible	Modéré
Organisation administrative du réseau	Modérée	Modéré à beaucoup	Relativement élevé	Elevé

Source: Provan & Kenis, 2008

Pour les projets-pilotes de soins aux malades chroniques, nous identifions les caractéristiques suivantes:

- Confiance: grandissante
- Nombre de membres du réseau: beaucoup
- Consensus sur objectif: élevé
- Besoin de compétences réseau: élevé

Pour les projets-pilotes la structure la plus indiquée semble celle de l'organisation administrative du réseau dans laquelle un nombre minimal de membres du consortium de la première et de la deuxième ligne sont représentés. Si tous les membres du consortium ne sont pas repris dans l'organisation administrative, alors des accords spécifiques peuvent être conclus avec ces membres (cf. lignes en pointillés dans le schéma ci-dessous).



ANNEXE 2: Caractéristiques ASBL et association de fait

Le tableau ci-contre donne un aperçu des caractéristiques propres aux deux formes : une association de fait et une ASBL:

	Association de fait	**ASBL**
Constitution	Convention amiable ou tacite. **Pas de formalités.**	**Convention amiable ou notariée.** Certaines mentions obligatoires dans l'acte de constitution et publication au Moniteur belge.
Frais de constitution (Moniteur belge)	Aucune	180 EUR ou 130 EUR (électronique) pour le dépôt des actes constitutifs (tarifs au 01.08.2013).
Personnalité juridique	**Aucune.** Les biens sont en indivision entre les membres.	Oui. L'ASBL peut être propriétaire de ses biens et ester **en justice**.
Responsabilité civile	**Chaque membre est à titre individuel** responsable des engagements pris par l'association. Il engage son patrimoine personnel.	L' **ASBL** peut être déclarée responsable et ses biens sont séparés du patrimoine personnel des membres (à l'exclusion de la responsabilité personnelle complémentaire).

Administration	**A fixer librement.** Sans contrat, l'association est représentée par tous ses membres agissant ensemble.	**Réglementation légale.** Le Conseil d'Administration représente l'association et est nommé par l'assemblée générale. Le mode de gestion peut être défini plus en détails dans les statuts.
Fiscal	**Pas de règle particulière.** L'administration de la TVA reconnait les associations de fait avec un numéro de TVA.	**Impôt des personnes morales** et **TVA d'application.**