

MENACE SUR LA VIE ASSOCIATIVE ET SUR SON EXPRESSION DEMOCRATIQUE :

LA MARCHANDISATION DE L'ACTION SOCIALE

La marchandisation : un choix de société au plus haut niveau de l'Etat :

Depuis 2002, l'Etat, progressivement, se désengage d'un certain nombre de champs qui relèvent de missions de services publics en les déléguant à moindre frais aux associations dans une logique de plus en plus marquée par la concurrence et avec l'aspect comptable comme critère essentiel. C'est le « principe de subsidiarité », dans sa plus mauvaise acception qui guide la démarche : principe permettant à l'Etat de se défaire de ses responsabilités autres que les fonctions strictement régaliennes comme la monnaie, l'armée, la police ... De ce fait, l'Etat a besoin des associations pour remplir les services qu'il ne veut plus prendre en charge. C'est dans cette perspective que le président de la république, en août 2008, vantait les mérites et soulignait la nécessité des associations.

L'Etat se contente, donc, de faire fonctionner le marché mais, de ce fait, accroît son autoritarisme en définissant non seulement les objectifs à atteindre mais aussi les façons de faire, en les axant sur le culte du résultat. En développant l'économie de marché et en ne pilotant que par des critères uniquement quantifiables, l'Etat transforme les populations en consommateurs et leurs associations en exécutants.

Les marchés publics, outils de cette politique :

Cette externalisation s'est notamment traduite par le recours de plus en plus fréquent aux marchés publics au détriment du principe de subventionnement.

La subvention est une contribution financière versée par l'Etat, une collectivité territoriale ou un établissement public à une association pour qu'elle puisse mettre en œuvre son projet. La contrepartie est la réalisation de l'action reconnue comme réponse pertinente à un besoin. L'initiative et les modalités d'action appartiennent à l'association et aux populations qu'elle sert. Elle rend compte de l'utilisation de la subvention sur le plan comptable mais aussi sur le plan qualitatif de la réalisation de son projet. C'est avec le système de subvention que les citoyens, au travers de leurs associations, peuvent imaginer et mettre en œuvre des dispositifs, des actions qui correspondent à leurs besoins spécifiques...

Avec la subvention, les pouvoirs publics assument une de leurs responsabilités : donner les moyens aux populations de vivre la démocratie et facilite un dialogue entre population et pouvoirs publics.

A l'inverse, lorsqu'une administration est à l'initiative du projet, elle passe par une commande publique impliquant la définition d'un cahier des charges, imposant des modes opératoires et par la publicité mettant en concurrence des opérateurs potentiels. C'est le principe de l'appel d'offre. Sous couvert du « mieux-disant », c'est en réalité le « moins-disant » qui sera retenu, c'est-à-dire celui qui s'engagera au moindre coût à réaliser la commande conformément au cahier des charges.

Le recours aux marchés publics transforme les partenaires en prestataires

Par le biais des marchés publics, les associations passent donc avec ce dispositif d'appel d'offre du statut de partenaires à celui de simples prestataires des pouvoirs publics. Elles

sont contraintes de renoncer à leur projet associatif et à leur liberté d'action et d'innovation. Évaluées sur des critères exclusivement quantitatifs ou administratifs, elles doivent renoncer à pouvoir choisir leurs modalités de travail pourtant au cœur de l'action associative.

Plus question pour elles d'une approche globale et de la prise en compte de la durée, souvent nécessaires à la résolution de situations individuelles ou collectives complexes. Plus question d'adapter les propositions aux évolutions des réalités sociales. Plus question d'innover en fonction des besoins repérés. Seule compte désormais la rentabilité mesurée à l'aune de l'équation "coûts engagés / résultats quantitatifs obtenus".

Enfin, le recours aux marchés publics ne peut, à terme, qu'entraîner la mise sous tutelle des associations. Alors qu'elles sont dans une relation de dépendance totale devant le « financeur donneur d'ordres », comment pourraient-elles exercer leur fonction d'expression citoyenne et critique à son égard ? De force de propositions et potentiel contre-pouvoir dans une société démocratique, l'association est contrainte de s'institutionnaliser peu à peu et de se transformer en pur exécutant.

Le recours à l'appel d'offre est souvent présenté comme nécessaire pour mieux contrôler l'utilisation de l'argent public. C'est une illusion. Dans le cadre des subventions, le contrôle existe avec des critères qui peuvent être mieux adaptés. De plus, l'organisation des marchés a lui-même un coût, sans parler de celui tant financier qu'humain qu'entraîne l'appauvrissement des réponses apportées par les associations transformées en prestataires. La notion de transparence est parfois invoquée par les élus pour défendre le recours aux marchés. Mais que vaut une transparence établie sur des critères rigides, tous identiques quelques soient les contextes et les réalités locales ?

Le recours aux marchés publics met fin au projet global de l'association

Avec le recours aux marchés publics, le financeur contrôle à l'euro près que son financement a bien été affecté à la seule réalisation de l'action, ce qui exclut globalement la prise en compte des frais de fonctionnement sans lesquels pourtant le projet associatif ne peut vivre.

Plus important encore que la question de la gestion financière, la démarche d'appel d'offre segmente toutes les actions en les retirant d'une démarche collective et globale qui prend en compte l'ensemble de ce que vivent les familles, les populations. Les projets d'associations qui veulent prendre en charge des réalités sociales n'ont plus leur place alors que les réponses globales sont souvent bien plus efficaces. Sans cette vision globale, il n'y a que des guichets sans perspective et sans construction collective, sans souci du « vivre ensemble ».

Ce manque de vision globale amène l'Etat actuel à ne plus s'adresser au « citoyen », c'est-à-dire à celui qui a le souci du bien commun mais à la personne privée, au nom de son intérêt individuel. Le cœur de l'action de nos associations, de celui des centres sociaux comme de l'éducation populaire au sens large est, au contraire, le souci et la construction du collectif pour un mieux vivre ensemble.

Les associations comme les nôtres portent avec leur projet une alternative sociétale fondée sur la construction du collectif et l'approche globale des personnes. Elles ne peuvent absolument pas être des fournisseurs de services avec réponses aux plus bas prix à des demandes individuelles.

Les grosses associations favorisées ... mais à quel prix ?

Avec la généralisation de cette politique d'appels d'offre, les associations se retrouvent en concurrence entre elles mais également avec des entreprises du secteur privé à but lucratif. La complexité et la lourdeur du dispositif excluent de fait les petites associations. Les plus grosses doivent de toutes façons adapter leurs propositions à la commande publique et

renoncer ainsi à leur spécificité tout en étant les seules à pouvoir répondre avec une chance de succès compte tenu des économies d'échelle qu'elles peuvent se permettre.

Economiquement, elles se heurtent cependant à des opérateurs marchands pour qui le seul critère est le coût de l'opération. Les pouvoirs publics eux-mêmes accompagnent cette recherche d'abaissement des coûts, en assouplissant les réglementations fut-ce au détriment de la qualité et de la sécurité. L'action menée par « Pas de bébé à la consigne » en est une illustration.

L'arrivée des nouveaux opérateurs marchands de grande taille pose également la question de l'ancrage territorial et du lien avec l'habitant. Il existe une connaissance et une expertise que seules les associations locales possèdent par leur histoire et leur ancrage local. Leur situation leur permet de porter une dynamique de développement local que le prestataire marchand ne peut avoir. Il l'aura d'autant moins que, pour des raisons économiques, il ne pourra se concentrer que sur la seule action pour laquelle il est payé. Le risque enfin du recours à ce type de prestataire coupé du local, est la généralisation d'attitudes de consommateurs de services au détriment d'une participation citoyenne qui fait le cœur du projet associatif.

Favoriser les grosses associations sans inscription territoriale revient à méconnaître l'originalité et la richesse d'apport des petites associations locales qui ont souvent peu de moyens mais qui répondent par une action de proximité, souvent avec des partenariats locaux, à des besoins repérés dans un territoire qu'elles connaissent bien. La proximité, la connaissance du terrain, la prise en compte des besoins et des ressources locales sont des atouts que seules les associations locales peuvent apporter.

Aller vers le mécénat privé ...

Les associations sont de plus en plus incitées ou contraintes de recourir au mécénat privé pour financer des activités d'intérêt général. Cette piste est importante et peut être empruntée comme dispositif complémentaire ou ponctuel. C'est un financement fragile qui ne s'inscrit pas dans le temps et qui ne peut ni ne doit se substituer aux subventions publics.

Nous ne pouvons admettre en effet que l'intérêt général ou que des activités d'utilité sociale, ne dépendent que du bon vouloir et de la générosité de quelques personnalités ou entreprises. Ils doivent au contraire reposer sur la contribution équitable et la solidarité des citoyens que doit organiser l'Etat.

Interpeller et alerter

Le droit communautaire distingue les directives et les règlements. Un règlement est directement applicable. Une directive doit être transposée dans le droit national. Dans le cadre de cette transposition, les états membres bénéficient d'une marge d'appréciation.

« La directive européenne des services » donne les grandes orientations et ne reconnaît que la règle du marché concurrentiel. Elle laisse cependant aux Etats le soin de la transcrire en fonction de leurs spécificités et en leurs reconnaissant la légitimité d'en définir les domaines d'application.

Nous constatons cependant que la communication gouvernementale et européenne entretient la peur d'une requalification des subventions en commandes publiques. De ce fait, les collectivités locales ~~notamment~~, recourent de plus en plus aux appels d'offres. D'où une lourdeur administrative et financière et une exclusion des petites structures. En réalité, ce risque juridique doit être relativisé : moins de 10 conventions de subventions sont annulées, chaque année, par les tribunaux en France, tandis que plus de 7 000 marchés publics font l'objet d'un contentieux.

La circulaire Fillon du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations prend prétexte des textes européens pour aller un peu plus loin dans le démantèlement des services publics. Le gouvernement a publié des textes en sachant très bien qu'ils seront caducs au 31 décembre 2011, puisqu'ils s'appuient sur un règlement datant de 2006 comportant une clause de rendez-vous qui oblige la commission à faire de nouvelles propositions.

Par ailleurs nous savons que la réglementation communautaire des aides d'État ne s'applique qu'aux activités économiques. Celles-ci recouvrent, quel que soit le secteur d'activité, « *toute offre de biens ou de services sur un marché donné* ». La définition de la notion d'entreprise est également précisée au niveau communautaire. « *Est considérée comme entreprise toute entité exerçant une activité économique (...). L'activité économique suppose l'existence d'un marché caractérisé par la confrontation possible d'une offre et d'une demande. Sont notamment considérées comme des entreprises (...) les associations qui exercent **régulièrement** une activité économique* ». Or la circulaire Fillon ne comporte aucune disposition précisant à partir de quand il peut être considéré qu'une association exerce **régulièrement** une telle activité.

De plus, le gouvernement sait pertinemment que la transposition des directives communautaires relève du seul pouvoir du législateur (article 88-4 de la Constitution) et non de sa simple autorité. De même, seul le Parlement a reçu compétence en matière de libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

C'est donc au niveau du législateur que **certains secteurs doivent être déclarés comme étant d'intérêt général** et donc être sortis du champ dépendant des règles du marché public. En effet, au nom du principe de subsidiarité, l'Union Européenne laisse aux États membres le soin de définir ce qui est ou n'est pas d'intérêt général, en fonction du contexte de chaque pays. Le principe de subsidiarité est dans la construction européenne presque aussi fort que la concurrence.

On peut donc protéger par la loi tout un secteur, comme la petite enfance, par exemple, si l'on estime qu'il est d'intérêt général. Il s'agit d'une loi-cadre de mandatement. Le rôle des députés et des sénateurs est donc déterminant en ce domaine.

De même, dans le contexte actuel, une collectivité peut déclarer que tel service est un service économique d'intérêt général. L'appel au marché public n'est alors pas obligatoire. C'est une affaire de choix politiques. Les municipalités comme les départements ou régions ont donc des responsabilités fortes en la matière.

Une autre politique est nécessaire et possible

Nous attendons du gouvernement et du législateur qu'ils fassent en sorte que soit reconnue l'importance des actions associative au service de l'intérêt général et du bien commun pour le devenir de la démocratie et du vivre ensemble.

Pour cela nous prenons à notre compte ce que leur demande le collectif des « Associations Citoyennes » pour que se **mette en place une véritable politique associative** :

- **peser sur la réglementation européenne**, qui est en train d'évoluer avec le paquet Almunia pour inclure les actions associatives porteuses d'intérêt général dans les SSIG, notamment dans les domaines culturel, sportif et de l'éducation. Au-delà, il serait nécessaire de développer un droit européen de l'intérêt général appuyé sur la charte des droits fondamentaux, parmi lesquels le droit d'association.
- **abroger un certain nombre de lois régressives** et élaborer de nouveaux textes législatifs et réglementaires : abroger la loi sur la réforme des collectivités territoriales, élaborer une nouvelle RGPP, définir par la loi l'économie sociale et solidaire, le remplacement de la circulaire Fillon par de nouveaux textes législatifs et réglementaires.

- **sécuriser les financements dans la durée** pour les actions porteuses d'intérêt général en distinguant les activités commerciales des activités non commerciales, avec des conventions simplifiées pour les petites associations.
- **préserver du marché certains secteurs d'activités**, dès lors que les associations concernées répondent à des besoins de société auxquels ne peuvent répondre des entreprises privées, en réservant ces actions à des organisations à caractère non lucratif.
- Enfin, **reconstruire de nouvelles relations entre associations et collectivités**, qui sont confrontées aux mêmes enjeux de survie des territoires, en développant des actions partenariales et la reconnaissance réciproque du rôle de chacun,

Si l'ensemble des élus et le gouvernement ne prennent pas conscience de leur responsabilité en la matière et s'ils n'agissent pas pour inverser les orientations actuelles, la marchandisation de l'action sociale risque d'aboutir à faire disparaître la vie associative locale. Nous sommes devant un véritable choix de société. Il est de notre responsabilité, avec d'autres, d'alerter et de peser pour sauver la vie associative, une des sources essentielles de l'expression démocratique.

Bernard Massera
7 décembre 2011