

MENACES SUR LA DYNAMIQUE ASSOCIATIVE

Appels d'offres et initiatives d'association

Ces dernières années, l'évolution des rapports entre projet d'association et pouvoirs publics se caractérise par une tendance à la généralisation de l'appel d'offres.

Depuis que la liberté d'association est établie, l'initiative des projets associatifs émanait habituellement des associations elles-mêmes, les collectivités publiques conduisaient leurs politiques par d'autres voies. Et, par la subvention, ils pouvaient soutenir ou ne pas soutenir l'initiative associative.

La tendance à la généralisation de l'appel d'offres qui s'est très largement répandue renverse la donne : l'initiative revient aux pouvoirs publics. Si cette tendance se poursuit, les pouvoirs publics risquent, peu à peu, de disposer du monopole de l'initiative. Ce serait un basculement majeur dans l'histoire de l'association en France.

Le rapport Langlais, remis en juin 2008 à la Ministre en charge des associations, vient alimenter cette tendance puisqu'il affirme qu'il faut "passer de la culture de la subvention à celle de la commande publique".

L'appel d'offres comme frein à la dynamique associative, des exemples

A Angers, il existait depuis 1997 l'association "Flux" qui organisait chaque année le festival "Les Nuits Toucouleurs" consacré à la musique africaine. Cette association ne se contentait pas d'organiser ces concerts, elle entretenait aussi des relations avec des partenaires au Mali : échanges, formations, collaborations.

La Ville d'Angers lui ayant accordé des moyens financiers à dose très faible, cette association a connu constamment d'importantes difficultés financières et en 2006, elle a dû cesser ses activités.

Par ailleurs, il existe à Angers une salle consacrée à la musique : le Chabada. Depuis plusieurs années cette salle est liée à la ville par une "DSP", délégation de service public.

Or, en 2009, le théâtre du Quai et le Chabada vont organiser une série de concerts consacrés à la musique africaine, manifestation financée par la ville d'Angers.

Que la volonté de liquider une association ait existé ou non, il s'avère que la logique de "DSP" est venue se substituer à l'initiative associative.

L'Etat

L'ACSé, (ex FASILD) "Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances" a subventionné l'association Cinémas et Cultures d'Afrique depuis 1989, dans le cadre des actions pour l'intégration des populations immigrées.

En 2005, l'association Cinémas et Cultures d'Afrique a voulu monter des programmes de formation "Initiation aux Cultures d'Afrique" destinés à tous les professionnels en relation avec des personnes d'origine africaine : éducateurs, enseignants, travailleurs sociaux, collectivités territoriales....

Mais l'ACSé n'a pas pu financer ces formations : tous ses financements consacrés aux formations passent exclusivement par la procédure d'appel d'offres. Et les formations initiées par l'association Cinémas et cultures d'Afrique, à caractère expérimental, ne correspondent pas aux appels existants.

Malgré cela, l'association Cinémas et Cultures d'Afrique a pu recevoir des subventions : FSE (Fonds social européen), Jeunesse et Sport. Mais ce projet risque fort de disparaître si la "commande publique" doit prendre la place de la subvention.

Cet exemple montre combien l'innovation et l'expérimentation risquent de régresser au cas où les projets associatifs ne pourraient plus recevoir de subventions.

Autre exemple tout récent :

La Cimade, association qui, entre autres, intervient dans les centres de rétentions pour informer les étrangers en situation irrégulière, attire notre attention sur un appel d'offres lancé début septembre 2008. Appel d'offres qui risque fort d'aboutir à la transformation complète des actions menées en direction des étrangers en situation irrégulière. Par conséquent, cet appel d'offres risque aussi d'écarter la Cimade de ce type d'actions.

Conventions entre l'Etat et les collectivités territoriales

Il serait trop long de développer le fonctionnement complexe de la politique de la ville dite aujourd'hui "CUCS". Il s'agit de contrats entre villes et Etat, très fortement marqués par la logique de "commande publique". Ces conventions encadrent des actions qui vont de programmes de réhabilitation de logements à l'animation d'un quartier en passant par l'emploi et la santé. Pour entrer dans un dispositif aussi complexe, les projets d'associations doivent répondre à des critères si précis qu'il ne s'agit plus d'initiative, mais d'application d'un projet établi par les pouvoirs publics. Le seul moyen sûr d'obtenir un financement étant de s'inscrire fidèlement dans les cadres établis.

Ainsi, sous de multiples formes, on voit que cette tendance à la généralisation de la commande publique au détriment de l'initiative associative se manifeste à tous les niveaux, et, pour l'instant du moins, sans avoir fait l'objet de véritables débats ou évaluations, presque inconsciemment, comme si tout cela allait de soi et ne devait pas être mis en doute.

Généralisation des appels d'offres, les risques : citoyens responsables ou masse de consommateurs ?

Au coeur de la question, me semble-t-il, se pose la question du porteur d'initiative.

Lorsqu'une association lance un projet, qu'elle se crée pour l'occasion ou existe déjà - elle s'appuie sur un besoin, une envie, une aspiration, ET sur le fait qu'il existe des énergies pour y répondre. Des personnes physiques, identifiées, motivées sont prêtes à s'impliquer. Il est vrai qu'il existe des situations où ce modèle se trouve complètement perverti - j'évoque ici la règle générale.

A la différence de la procédure d'appel d'offres par les pouvoirs publics, l'initiative associative établit dès le départ un lien physique entre le projet et les personnes susceptibles de le concrétiser. C'est le principe de prise de responsabilité qui s'exprime. Même si, au départ le projet peut s'exprimer sous forme d'aspiration relativement floue, ce sont les personnes qui ressentent un besoin ou une envie qui les traduisent en projet et mobilisent l'énergie pour les concrétiser.

Les avantages de cette dynamique se dégagent facilement :

- proximité du "terrain", grande sensibilité par rapport aux situations
- réponses adaptées à des situations spécifiques,
- possibilité de l'expérimentation, d'actions "prototypes", de tâtonnements,
- approche personnalisée, place importance faite à la qualité des relations humaines,
- souplesse des approches, pour les horaires, les lieux, les âges etc.
- potentialité de développement des énergies par le bénévolat (l'heure de salarié coûte cher)

L'inconvénient le plus visible est celui de l'échelle : tout cela peut fonctionner sur des petits nombres, lorsque les gens se connaissent bien, mais lorsqu'il s'agit de généraliser une pratique, c'est plus délicat. C'est pourquoi la tendance spontanée des pouvoirs publics est de recourir à l'appel d'offres et de s'appuyer sur des structures lourdes.

Sur l'autre versant, les inconvénients de l'appel d'offres sont bien connus des membres de petites associations :

- il alimente un recul de l'initiative citoyenne, et du bénévolat. Face à une situation donnée, la dynamique associative consistait à prendre en main directement les affaires. Demain, le risque sera de n'avoir plus que des "citoyens consommateurs" qui se tourneront vers les pouvoirs publics pour n'importe quel besoin ou envie
- l'appel d'offres renforce le poids des pouvoirs publics et si la tendance n'est pas freinée, cela pourra aller jusqu'au monopole de l'initiative. L'histoire a donné quelques exemples atroces de cette situation
- l'appel d'offres contraint les associations à infléchir leur projet pour obtenir des financements. Et aucun outil n'existe pour vérifier que l'exigence de l'appel est qualitativement supérieure au projet initial de l'association.
- la logique de l'appel d'offres, en renforçant le rôle des salariés et réduisant celui des bénévoles, conduit les structures à des pratiques plus proches des entreprises classiques où les relations interpersonnelles sont soumises aux contraintes de la rentabilité. Dans le cadre associatif, les bénévoles ont le temps de la relation humaine.

Il ne faudrait pas laisser de côté un inconvénient majeur de l'appel d'offres, rarement évoqué par les pouvoirs publics, et pour cause : l'inefficacité et les surcoûts.

Dès qu'il s'agit de lancer des appels d'offres à une échelle générale, cela donne naissance à une complexité administrative assez peu compatible avec des relations humaines de qualité. La procédure exclut le commun des mortels puisque le montage des dossiers exige des compétences tout à fait spécifiques. On assiste alors à l'émergence d'une quantité de spécialistes de l'administration, d'intermédiaires qui vont remplir les dossiers, de consultants, bref, de la bureaucratie et de sa soeur la routine. Et dans les cas un peu élaborés, comme les appels de l'Union Européenne ou le CUCS, les dispositifs représentent de véritables "usines à gaz" que personne ne maîtrise vraiment - les fonctionnaires en charge des dossiers l'avouent facilement en privé ! Sans parler des "doublons" et plus, lorsqu'un même "jeune-de-quartier-sensible-en-difficulté-d'intégration" bénéficie de plusieurs "dispositifs" simultanément et, pour le même objet, et se trouve "suivi" par plusieurs personnes.

Ainsi l'appel d'offres ne garantit en rien que l'efficacité de l'action et les résultats soient au rendez-vous.

Cette question de l'efficacité est d'autant plus difficile à traiter que les critères d'évaluation sont difficiles à établir. Sur la base des appels d'offres, il restera principalement les critères quantitatifs : il faut répondre à la

question “combien ?” : combien de bénéficiaires, combien de spectateurs, combien d'enfants inscrits...

Les grandes structures associatives et l'appel d'offres

Lorsqu'il est question d'association, la diversité des situations concrètes est si large que toute généralisation devient absurde. On aura compris que, jusqu'à présent il a été principalement question d'associations de taille relativement restreinte, ne comptant pas des centaines ou des milliers de salariés. Or il existe de grandes associations (ou fédérations) sur cette échelle, qui correspondent bien à cette logique d'appel d'offres et de délégation de service public.

Il semble que ces structures réagissent sans difficulté à cette généralisation de l'appel d'offres et s'y adaptent. Il est donc tout naturel que le coup de frein à donner à cette tendance ne pourra pas émaner de ces grandes structures associatives.

La méthode de la subvention a aussi des inconvénients

Le grand nombre d'associations de petite taille pose le problème de leur financement.

Il est vrai que la logique de “subvention” a bien des faiblesses et des risques. Pourquoi les pouvoirs publics devraient-ils soutenir tel projet plutôt que tel autre ? Sur la base de quels choix politiques ? Comment les associations les plus habiles peuvent décrocher des financements en “sachant se vendre” alors que d'excellents projets peuvent échouer faute de soutien. La logique de subvention peut conduire au “fait du prince”, clientélisme et autres copinages.

Tout cela est vrai. Mais avant de l'abandonner au profit de la commande publique, il faut se demander si le système de la subvention ne peut pas être amélioré.

Des propositions ?

Naturellement, il ne s'agit pas de remettre en cause la commande publique en général. Ce serait absurde. C'est lorsque la commande publique vient se substituer à l'initiative citoyenne qu'elle pose problème, lorsque la dynamique associative est menacée.

Et au moment où le rapport Langlais à la Ministre en charge de la vie associative défend la thèse : “Passer de la culture de la subvention à celle de la commande publique”, il y a lieu de s'inquiéter pour l'avenir des projets associatifs.

Puisque la pratique montre que cette logique est déjà à l'oeuvre aux différents niveaux des collectivités publiques, il n'est pas exagéré de parler de menace sur la dynamique associative.

Voici quelques propositions qui permettraient de maintenir les conditions de la vitalité associative.

- Tout projet public d'appel d'offres devrait laisser une place, même modeste à l'initiative d'association. La méthode de l'appel d'offres ne devrait pas se poser comme exclusive. A côté de l'appel d'offres, il faudrait maintenir des financements destinés à l'initiative et à l'expérimentation (naturellement contrôlés et encadrés par des conventions)
- tout appel d'offres : devrait laisser le maximum de marge de manoeuvre dans son application (à la différence du CUCS extrêmement ficelé)
- il faudrait mettre en place des outils permanents de dialogue entre pouvoirs publics et associations, y compris les petites

Au delà de ces mesures pratiques, c'est aussi un changement d'optique qui serait utile. Depuis longtemps, les pouvoirs publics n'encouragent plus la dynamique associative, mais exercent des pressions en vue de regroupements, de “mutualisation”. Ils souhaitent que les associations se regroupent dans des “maisons”, alors que, pour la vie d'une ville, la dispersion des associations sur un territoire serait beaucoup plus favorable à la dynamique des différents quartiers. Pourquoi avoir peur de l'informel et de la diversité ? Le “saupoudrage n'est pas le diable !” La diversité est une richesse.

Le recours systématique à l'appel d'offres et à la délégation de service public contribue à fabriquer des consommateurs passifs.

A l'inverse, tout ce qui facilite la prise de responsabilité des citoyens est utile à la collectivité.

Gérard Moreau
ancien directeur de l'association Cinémas et Cultures d'Afrique
(Ce texte n'engage que son auteur et non l'association)
Novembre 2008