



Analyse de la circulaire « Valls ». Positionnement politique.

Jean Claude BOUAL

Président du Collectif des associations citoyennes (CAC)

Le 19 octobre 2015, soirée de formation du CAC sur la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015

Dans sa rédaction, la circulaire du 29 septembre 2015 « *Nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte d'engagements réciproques et soutien public aux associations* » signée par le Premier ministre Manuel Valls, représente une réelle avancée, en particulier au regard de la circulaire du 10 janvier 2010 dite « Fillon », qu'elle remplace. Dans les faits, son effectivité dépendra de la capacité des associations à s'en emparer et à créer une dynamique car elle parait à un moment où les subventions se réduisent comme « peau de chagrin » et où nous connaissons une offensive tous azimuts pour engager les associations vers des solutions de soumissions aux objectifs de système bancaire et financier et des multinationales.

Cette circulaire est importante pour les associations citoyennes, comme pour le CAC, car celui-ci s'est créé en 2010, en réaction à la circulaire du 18 janvier 2010, dite circulaire Fillon, qui tirait ou poussait les associations vers le marché, en les considérant toutes, sans distinction, comme des entreprises soumises à la concurrence, sous prétexte d'application de la réglementation européenne. Ce résultat est important pour le Collectif des associations citoyennes car il a investi dans les négociations et les travaux aussi bien de la Charte d'engagements réciproques que de la circulaire en elle-même, et que les améliorations sont largement dues à ce travail. Le sérieux et l'expertise du Collectif sur ces sujets comme sur la simplification administrative ou le financement des associations (définition de la subvention dans la loi ESS, analyse sur les investissements à impact social, analyse des budgets et de leurs conséquences sur l'emploi pour les associations...) sont à la base de la reconnaissance du CAC dans le paysage social et institutionnel. Ils sont aussi à la base de l'originalité de sa parole et de son action dans le monde associatif, originalité et action attendues comme le prouve le développement du Collectif.

L'articulation que nous recherchons entre interventions auprès des institutions (nationales, mais aussi régionales et locales pour les associations sur les territoires et européennes), l'action sur le terrain et le travail de fond, y compris théorique avec des chercheurs, des universitaires est important car c'est la seule méthode pour ne pas être « hors sol », être concret tout en tenant les questions fondamentales auxquelles sont confrontées nos sociétés et les associations aujourd'hui. C'est d'autant plus important que peu font ce travail.

Sans entrer dans les détails de la circulaire, ce sera fait dans l'intervention suivante, les points améliorés par le texte de la circulaire du 29 septembre 2015 par rapport à celle du 18 janvier 2010

sont nombreux et loin d'être négligeables si les associations en font des points de débats et de conquête pour leurs relations avec les autorités publiques.

En premier lieu, il ne faut pas séparer la charte des engagements réciproques et la circulaire du 29 septembre, comme le titre même de la circulaire nous y invite. C'est essentiel car le texte politique, c'est la charte et une des avancées les plus importantes consiste à l'engagement de l'Etat comme en 2001 avec la première charte d'engagement réciproque, mais aussi des collectivités locales, communes, métropoles, groupements de communes, départements, régions, qui ont signé la charte pour la première fois. Bien entendu, il s'agit de textes d'engagement, ce ne sont pas des textes législatifs avec du droit positif, mais ce sont des textes qui peuvent être utilisés pour engager des processus sociaux et politiques nouveaux, à condition de savoir créer des rapports de force à chaque niveau institutionnel.

Que dit cette circulaire ?

Dès le début de sa lettre le Premier ministre indique : *« Au cœur de la société civile, les associations occupent une place essentielle dans la vie collective de la Nation et le fonctionnement de notre modèle de société. Elles sont fréquemment amenées à anticiper, éclairer ou compléter l'action conduite par les pouvoirs publics, inspirant à l'Etat et aux collectivités territoriales de nouvelles formes d'interventions, aux avant-postes de l'innovation et de la créativité dans les territoires. »*

Dans un contexte de réforme des collectivités territoriales, de reconfiguration de leurs compétences et de transformation de l'action territorial de l'Etat, il est indispensable de conforter le rôle des associations dans la construction de réponses originales et pertinentes aux enjeux actuels. » Même si ces recommandations n'augmentent pas les moyens des associations, cette reconnaissance en ces termes est importante au moment où beaucoup, y compris au sein du mouvement associatif tentent d'engager les associations vers un entrepreneuriat soit disant social mais surtout profitables pour les banques et la finance.

L'ensemble de la circulaire (la lettre et ses cinq annexes) apportent de améliorations portant sur :

- La reconnaissance de la diversité associative, pour le CAC qui ne cesse de démontrer et d'expliquer cette diversité, c'est un point important car la tendance dominante est de raisonner à partir des grands réseaux et des grandes associations employeuses. Or elles ne représentent qu'une infime minorité des 1 300 000 associations, même si elles concentrent l'essentiel des emplois.
- Le rappel de la définition légale de la subvention obtenu dans la loi sur l'économie sociale et solidaire de juillet 2014 et la possibilité de subventions de fonctionnement.
- La constitution d'un dossier permanent, évitant la multiplication des pièces à fournir plusieurs fois à une même collectivité.
- Le recours privilégié à la convention pluriannuelle d'objectifs.
- L'assouplissement de la règle de l'antériorité, et un versement de l'avance fixée dans les conventions pluriannuelles avant le 31 mars de chaque année.
- La simplification des modèles de convention.
- L'encouragement à des démarches partenariales.
- Une subvention chiffrée en euros sans pourcentage du coût total de l'action.
- Une meilleure articulation entre le droit national et droit européen sans être toutefois suffisante, des points de confusion subsistent et toutes les possibilités qu'offre la réglementation européenne ne sont pas prises.

- La reconnaissance d'un secteur non économique, avec une méthode pour le caractériser qui s'inspire de « la règle des 4p » (public, produit, prix, publicité), ce qui pose quelques questions car il s'agit d'une règle fiscale liée au marché.
- Une évaluation participative.

Un guide explicatif doit suivre.

Mais subsistent quelques questions qui ne sont pas sans importance :

- Quid des conséquences de la loi MAPTAM sur les métropoles qui déporte les responsabilités à ce niveau, ainsi que de la loi NOTRe sur les compétences qui induit que beaucoup d'associations n'auront qu'un seul interlocuteur, ce qui risque de les placer dans une position de plus grande dépendance ?
- La logique des « 4P » est une logique fiscale qui renvoie à la concurrence, d'autres critères que ceux en rapport avec la concurrence auraient pu être choisis pour définir des services non économiques donc non soumis à la concurrence.
- Cette logique se retrouve dans l'articulation entre droit communautaire et droit national en raison de la confusion qui subsiste dans l'annexe 1 partie 2, entre subvention et compensation de service public. Le terme « subvention » est utilisé à tort à la place de « compensation de service public ». Rappelons qu'une subvention d'après sa définition légale est un financement discrétionnaire attribué à une association pour une action dont elle est à l'origine et qui rencontre l'intérêt général tel que définie par la collectivité qui attribue la subvention. Une compensation de service public est un mode de financement d'un service public qui est défini par la collectivité et qui est concédé à une association ou une entreprise. La différence entre ces deux modes de financement est donc grande et essentielle au plan juridique. Pour le dire autrement en termes européens, il y a application du « paquet Almunia » et des seuils que s'il y a service d'intérêt général (service public).
- Que peut être une démarche partenariale si les plans de rigueurs s'accroissent et perdurent et si les associations sont les variables d'ajustement des budgets locaux comme c'est le cas depuis plusieurs années ?

Au plan politique.

La charte d'engagement réciproque engage toutes les collectivités publiques, mais la circulaire est du droit « mou », ce n'est ni un acte législatif, ni un acte réglementaire, même si on peut l'évoquer devant la justice administrative. De plus si les collectivités locales peuvent s'en inspirer, elle ne vaut instruction que pour les services de l'Etat, en raison de la libre administration des collectivités territoriales. C'est d'ailleurs ce que rappelle le Premier ministre : « *Dans le respect de leur libre administration, vous inviterez les collectivités territoriales et leurs établissements publics à utiliser ces différents outils, en particulier lorsqu'ils financent des actions conjointement avec les services de l'Etat ou ses établissements publics.* »

Sa mise en œuvre dépend donc des rapports de force que les associations seront capables de créer par leurs activités à chaque niveau institutionnel. Les situations sont, seront et resteront très différentes d'un endroit à l'autre. L'orientation politique des élus, comme leurs orientations idéologiques pèseront dans certains cas dans leurs décisions. Nous connaissons des municipalités qui ont supprimé, pour des questions politiques et idéologiques les subventions aux associations de défense des droits ou d'aide aux réfugiés ou aux pauvres. La circulaire n'exclue donc pas « le fait du prince ». Il existe aussi des exemples positifs, où les subventions sont maintenues ou dans quelques rares cas augmentées, mais beaucoup d'associations sont en difficultés dans tous les domaines d'activités. Dans son étude de juin 2015, « Recherche & Solidarités » chiffre à 250 000 le nombre d'associations en difficulté ou qui risquent de disparaître.

Au-delà des mots, il y a les faits, et les faits sont têtus.

La réduction des subventions est bien réelle, et les appels à la philanthropie, au mécénat, au « crowdfunding » ou financement participatif etc., ne la compenseront pas. Ce type de financement ne représente que 4% du financement des associations et en période de crise il n'augmente pas et n'augmentera pas. Seule une toute petite minorité peut donc en bénéficier. D'ailleurs même les associations essentiellement financées par ce biais ou par les entreprises souffrent et sont aussi amenées à licencier.

Nous savons que les multinationales, les grandes banques, « la finance » recherche un moyen de s'emparer de tout le secteur social. C'est l'objet de la campagne sur les investissements à impact social, avec comme cœur du projet les « social impact bonds » (les SIB) que nous avons dénoncés, mais aussi l'entrepreneuriat social et la « philanthropie ». Cette volonté est aussi à rapprocher des objectifs des accords de libre échange : le projet d'accord de libre échange entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique (le TAFTA) ; celui déjà signé mais pas encore ratifié entre l'Union européenne et le Canada ; celui en cours de négociation entre une quarantaine de pays sous le pilotage de l'OCDE sur les services etc., tous soutenus par le patronat, les ultralibéraux, les multinationales car elles espèrent ainsi imposer leur normes au plan économique et social.

Le projet de budget de l'Etat pour 2016 que le Collectif des associations citoyennes a qualifié de « budget de changement de société pour aller vers une société de marché », confirme la baisse de la dotation aux collectivités locales (moins 3,7 milliards qui s'ajoutent à ceux des années précédentes), ce qui se traduira par des subventions en diminution dans le meilleurs des cas, voire leur disparition. Les dispositions fiscales de ce budget ne favorisent pas l'économie sociale et solidaire alors qu'elle est plus indispensable que jamais, et qu'elle se développe.

La politique ultralibérale, conduite au niveau européen par les gouvernements des Etats membres dont celui de la France, préconisent et imposent partout des politiques d'austérité. L'attitude des instances de l'Union Européenne, des gouvernements nationaux, de l'oligarchie vis-à-vis du peuple grec (qui a osé élire au début de l'année un gouvernement anti-austérité) est emblématique de leurs objectifs : mettre les peuples à genoux pour préserver les profits du système financier et des multinationales et conserver leur position de pouvoir.

Ce « turbo-capitalisme » se transforme, avec toujours plus de prédation, toujours plus de gaspillages et d'enrichissement d'une infime minorité et l'accentuation des inégalités. La « compétitivité » reste sa religion. Les négociations sur le climat de la COP21 échoueront sur ce dogme malgré l'urgence de changer de système de production et de consommation.

Pourtant les sociétés, les citoyens ne baissent pas les bras. Ils font mieux que résister. Ils s'organisent sur les territoires, prennent des initiatives pour changer leur vie sans attendre les institutions et cela dans tous les domaines, création de coopératives, d'associations, avec des formes nouvelles d'interventions. Le répertoire que le Collectif a établi dans le domaine de l'écologie en perspective de la COP21 en donne beaucoup d'exemples. Mais c'est vrai dans beaucoup de pays, c'est ce qui a évité les catastrophes dans les pays « troïkés », ceux à qui l'oligarchie européenne et mondiale (Commission européenne, BCE et FMI), a imposé l'austérité.

La « circulaire Valls », n'est qu'un tout petit épisode de cette bataille. Elle nous donne des arguments et des moyens nouveaux pour agir, sachons les utiliser au mieux. C'est l'objet de cette première formation.

Collectif des Associations Citoyennes

108 rue Saint-Maur 75011 Paris - tél : 07 70 98 78 56 - contact@associations-citoyennes.net

Voir plus d'informations sur le site : www.associations-citoyennes.net

Notre [page Facebook ICI](#)