

## Propositions pour une nouvelle politique associative

### Prendre en compte le rôle fondamental des associations dans notre société

---

NB. Ces propositions ont été élaborées avant le changement de gouvernement. Elle souligne la nécessité d'une nouvelle politique associative sans tenir compte à ce stade des déclarations du Président de la République pendant sa campagne et des premières déclarations du gouvernement, qui vont dans le sens de ces propositions. Nous espérons qu'elles pourront constituer un apport substantiel à la concertation que le gouvernement prévoit d'organiser au cours des prochains mois.

La liberté d'association est inscrite dans la déclaration des Droits de l'Homme et reprise par nos principes fondamentaux reconnus par les lois de la République solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution. **Les associations constituent l'un des piliers de notre vie démocratique, sociale et culturelle.** Dans les territoires, elles sont le creuset de la démocratie et de la participation citoyenne et jouent un rôle d'alerte et d'innovation sociale indispensable.

Ce sont également des lieux où l'on « fait ensemble », où l'on peut inscrire son engagement individuel dans un cadre collectif. **Les associations, petites et grandes, constituent ainsi des espaces de confiance, d'éducation citoyenne et de solidarité.** Par là même, elles donnent un sens à la vie de 14 millions de bénévoles en France en offrant à ces derniers la possibilité d'agir de façon désintéressée, dans une logique de partage et de réciprocité. Le caractère solidaire de la vie associative doit donc être reconnu comme une composante essentielle du lien social, en dehors de toute logique quantifiable et purement comptable.

Les associations représentent, enfin, l'essentiel de l'économie sociale et solidaire (80% des emplois) et se distinguent des entreprises commerciales par leur non lucrativité. Elles créent en outre des richesses matérielles, mais également immatérielles, dont les outils de comptabilité publique ne rendent pas compte. **De très nombreux besoins sociétaux non satisfaits par les services publics sont couverts par les activités associatives dans un but d'éducation, de lien social, de coopération, d'épanouissement des personnes, etc...** Or ces activités progressivement disparaissent en tant que lieux d'expérimentation, d'engagement et d'éducation citoyenne.

La reconnaissance du fait associatif doit redevenir un élément essentiel des politiques publiques, y compris au niveau européen. Cette forme d'engagement n'est pas un reliquat du passé, mais une nécessité pour l'avenir. Le principe de libre concurrence ne saurait se suffire à lui-même et l'urgence sociale commande des changements rapides et profonds. Plus la crise s'aggrave, plus les associations citoyennes sont indispensables pour résister, inventer des solutions, et construire un monde plus juste et plus humain.

Face à un système sur le point d'imploser, les nouvelles politiques d'austérité nous sont présentées comme une nécessité mais n'affichent en réalité pas d'autres objectifs que de « rassurer les marchés ». Pour éviter l'effondrement d'un système, les États continuent de creuser les déficits publics alors même que les dettes « souveraines » sont financées par des spéculateurs privés. Les plans de rigueur se succèdent et se traduisent par toujours plus de sacrifices pour « *les sans voix, les sans grades, les invisibles* ». Il s'agit d'abord d'arrêter de répondre aux exigences absurdes de ces entreprises financières dominantes et de mettre fin aux politiques successives qui nous conduisent déjà à la récession et à notre perte.

**Cette situation, qui porte atteinte aux politiques publiques et aux services publics, touche durement les associations.** Ces dernières sont doublement concernées : d'une part, leurs adhérents ont de moins en moins les moyens de participer au financement des causes (d'intérêt général) pour lesquelles ils sont en empathie ; d'autre part, les subventions et les interventions publiques sont en pleine régression, les associations étant désormais mises en concurrence de façon quasi systématique. Cela se traduit déjà par la disparition de nombreuses entités associatives et des pertes d'emplois importantes (26 000 l'an dernier, combien cette année ?), concourant ainsi à l'aggravation de la situation économique générale de notre pays et à la paralysie de l'action politique.

# Six politiques remettent en cause le sens de l'action associative

**Plusieurs politiques publiques convergent pour remettre en cause le sens de l'action associative.** Ces politiques menées avec constance depuis 10 ans traduisent un mépris de la vie associative en assimilant les associations à des entreprises commerciales, en les restreignant à un rôle de prestataires ou de sous-traitants, en les obligeant à se regrouper sous la contrainte, alors que la diversité associative est un trésor national

**1. La politique menée par l'État (LOLF, circulaire Fillon, régression de l'action de l'État)** banalise le secteur associatif, favorise son instrumentalisation et cherche à le soumettre aux strictes lois du marché concurrentiel libre et non faussé sur des procédures mercantiles.

**2. La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)** constitue un démantèlement organisé de l'Etat et des services publics qui remet en cause la notion même d'intérêt général et d'action publique. L'action publique se concentre sur les plus grosses structures associatives, obligeant les petites à se regrouper.

**3. Les charges nouvelles imposées aux collectivités** et la suppression de leur autonomie fiscale les conduisent à la diminution de nombreuses aides aux associations.

**4. La réglementation européenne** privilégie le droit de la concurrence et refuse, sauf exception, la contribution des associations au bien commun. Elle crée pour les collectivités une insécurité juridique qui les amène à **privilégier les appels d'offres**, faisant basculer l'action associative dans le champ concurrentiel.

**5. La réforme des collectivités territoriales** renforcera l'impossibilité de cofinancements et l'instrumentalisation des associations dès lors que celles-ci n'auront plus qu'un seul financeur. Elle remet en cause les différentes formes de concertation entre associations et collectivités.

**6. Les plans de rigueur successifs** conduisent à de nouvelles ruptures de financement de la part de l'État et des collectivités locales en faisant reposer la totalité de l'effort de solidarité sur les salariés et les structures porteuses d'intérêt général, sans faire participer à un niveau identique les détenteurs du capital et les grandes entreprises transfrontalières du CAC 40.

**Cela signifie que la vie associative est en train de connaître le sort qu'ont connu les services publics au cours des dernières années : une remise en cause pure et simple au profit de logiques marchandes !**

Face à cela, plusieurs centaines d'associations se sont regroupées au sein d'un **collectif des associations citoyennes** pour dénoncer cette situation et en montrer les dangers. Mais leur démarche se veut également constructive et vise à élaborer des propositions alternatives, à inter agir en collaboration avec les collectivités territoriales, les syndicats et l'ensemble des forces vives des territoires.

# Pour une nouvelle politique associative

**Nous attendons d'un nouveau gouvernement** un discours fondateur reconnaissant l'importance des actions associatives au service de l'intérêt général et du bien commun, de la démocratie et du vivre ensemble. Il s'agit de préparer la vie associative et l'engagement des citoyens dans la vie publique dont notre société a besoin au XXI<sup>e</sup> siècle.

Il faut pour cela **mettre en place une véritable politique** du développement associatif qui reconnaisse par une série d'actes concrets et symboliques, l'importance des actions menées par ce secteur au service de l'intérêt général et du bien commun. Nous pouvons la résumer par 6 axes de propositions :

- 1. Renforcer le rôle des associations en matière de démocratie participative, de participation citoyenne et d'éducation à la citoyenneté** en redonnant toute sa place à l'engagement bénévole, en favorisant l'accès des citoyens au débat public et leur participation à la décision publique.
- 2. Construire de nouvelles relations entre associations et collectivités**, confrontées aux mêmes enjeux de survie des territoires, en développant des actions partenariales pérennes dans un esprit de complémentarité et de reconnaissance réciproque du rôle de chacun.
- 3. Créer de nouvelles modalités de financement** pour les actions porteuses d'intérêt général ou d'utilité sociale, afin de les sécuriser dans la durée, en distinguant clairement les activités lucratives des activités économiques d'utilité sociale, en préservant du marché certains secteurs d'activités correspondant à des besoins de société auxquels ne peuvent répondre des entreprises privées. Sécuriser par la loi les actions menées au service de l'intérêt général et respectant certains critères élaborés en concertation avec l'ensemble des parties prenantes au projet (Etat, collectivités territoriales, associations, partenaires sociaux, mécènes...).
- 4. Abroger certaines dispositions de la réforme des collectivités territoriales** en restaurant la compétence générale des départements et des régions et les différentes formes de concertation nécessaires à la mobilisation de tous les acteurs des territoires.
- 5. Mettre en œuvre une autre RGPP** (révision générale des politiques publiques), fondée de manière équilibrée sur des critères tout à la fois quantitatifs et qualitatifs.
- 6. Peser sur l'élaboration de la réglementation européenne**, afin d'exclure du champ de la concurrence les actions porteuses d'intérêt général, économiques ou non. Au-delà, il serait nécessaire de développer un droit européen de l'intérêt général appuyé sur la charte des droits fondamentaux des peuples, au sein desquels serait reconnu de façon positive le droit d'association.

La suite de ce document détaille chacune de ces 6 mesures

## 1.

# Permettre aux associations de développer la participation des citoyens à la décision publique et à la vie locale

---

La vitalité associative constitue l'une des conditions essentielles au développement des processus de participation démocratique. Elle est indissociable du besoin de participation citoyenne à la construction de notre développement sociétal « par le bas », à travers la reconnaissance et la valorisation des actions menées dans les territoires. Ces actions sont le plus souvent innovantes et porteuses d'alternatives à la logique concurrentielle dominante. Elles opposent la coopération à la concurrence, la solidarité à la marchandisation. Elles opposent le lien social à la compétitivité individuelle forcenée. Pour s'épanouir, la vie associative a besoin d'un environnement qui facilite sa mission citoyenne. Les propositions énoncées dans ce document visent à modifier l'environnement législatif et réglementaire afin de permettre aux citoyens de réinvestir la sphère politique décisionnelle.

### ***Rendre effectif le droit à la participation des citoyens dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques***

Pour rendre effectif ce droit de participation des citoyens, l'État, les collectivités et l'ensemble des institutions publiques devraient avoir l'obligation d'apporter la preuve que ces derniers et leurs organisations représentatives ont bien été associés à l'élaboration des politiques publiques, au suivi de leur mise en œuvre ainsi qu'à leur évaluation.

Les instances de concertation mises en place au cours des dernières années (conseils de développement et d'agglomération, conseils de quartier) ont souvent été marginalisées, voir même remises en cause par certaines décisions politiques ou une dérive des pratiques. En complément de l'abrogation de l'article supprimant les conseils de développement, une commission devrait faire le point sur les démarches de concertation et proposer les mesures permettant de leur redonner un rôle central dans l'exercice du droit à la participation.

### ***Redonner toute sa place à l'engagement bénévole***

Les bénévoles disposent souvent d'un vrai savoir-faire. L'intelligence collective développée au sein des associations permet de donner des réponses concrètes, innovantes et adaptées au territoire concerné. L'engagement bénévole doit être revalorisé comme contribution à la société et sécurisé.

Dans la société solidaire, écologiquement soutenable et participative qu'il est nécessaire de mettre en place, globalement et localement, le rôle des bénévoles comme acteurs de la transformation sociale doit être pris en compte au niveau de l'ensemble des décisions publiques.

### ***Donner aux citoyens et aux associations l'accès aux informations***

Il est proposé de généraliser l'ouverture des données publiques et leur utilisation gratuite (open data) par les citoyens pour mieux alimenter les dynamiques locales et les projets de développement. D'une manière générale, il faut étendre les mécanismes qui permettent de donner plus de transparence aux choix publics.

Il est proposé de mettre en place de véritables mesures destinées à accroître le rôle de l'école et de l'éducation populaire dans la pédagogie de la citoyenneté. Développer un droit d'accès à la décision publique durant toute la vie et développer les moyens de sa mise en œuvre est un devoir des pouvoirs publics envers tous les citoyens.

Il serait nécessaire de prévoir les conditions d'un développement pérenne des médias associatifs (écrits, audiovisuel, informatique ou autre), en les aidant à s'appuyer en particulier sur les technologies de l'information et les réseaux sociaux.

### ***Développer l'éducation citoyenne à tous les âges de la vie***

Les associations ont une grande responsabilité pour aider les habitants à devenir citoyens. L'éducation citoyenne tout au long de la vie doit devenir un axe important de l'action gouvernementale, en distinguant l'éducation populaire et la jeunesse.

Cela devrait se traduire par un renouveau des politiques d'éducation populaire et d'enseignement, de formation, la prise en compte explicite de la dimension citoyenne de l'ensemble des actions associatives soutenues par les différents ministères et par les collectivités et par la mise en place de projets éducatifs locaux associant l'ensemble des partenaires.

## 2.

### **Construire de nouvelles relations entre associations et collectivités**

---

Les associations et les collectivités devront faire face dans un proche avenir aux mêmes enjeux de survie des territoires et de construction d'alternatives face à l'aggravation de la crise systémique (financière, économique, écologique, sociale, culturelle, démocratique). Pour résister aux conséquences prévisibles dans les territoires, les associations et les collectivités doivent ensemble redonner vie aux processus de démocratie. Ces réponses communes doivent être rendues possibles par une reconnaissance par les politiques nationales et européennes du rôle de chacun et de l'importance de leur action productive dans l'optique d'une conception élargie de la richesse. Pour cela, un certain nombre de propositions peuvent être avancées.

#### ***Développer des logiques de projets partagés dans les territoires***

Depuis maintenant 30 ans, les démarches de développement local, et aujourd'hui d'agendas 21, montrent qu'il est possible d'agir ensemble face à des enjeux communs. Cette démarche fédérative qui associe l'ensemble des acteurs d'un territoire autour d'un projet global, à la fois économique, social, culturel, environnemental doit s'appliquer à différents niveaux géographiques, de la communauté de communes au département et à la région et n'a rien perdu de son actualité.

Nous souhaitons qu'une nouvelle étape de la décentralisation favorise les projets territoriaux partagés, à travers des intercommunalités de projet, le maintien de la concertation au niveau des pays et des agglomérations et la remise en œuvre des contrats de plan.

#### ***Adopter des délibérations cadre permettant les mandatements et le versement de subventions***

Nous souhaitons que les collectivités locales adoptent des délibérations cadre précisant les services d'intérêt général (SIG) qu'elles considèrent comme des SIGNE (services d'intérêt général non économique) ou comme des SIEG (Services d'Intérêt Economique Général). Ces collectivités devront justifier leur décision par la détermination de règles générales préalables (cadre politique) ouvrant droit à l'apport d'un soutien aux associations concernées, notamment par le biais de financements publics.

Ces délibérations cadre constituent une prise de décision politique justifiant le recours à la technique du mandatement (au sens européen du terme) et l'appui apporté aux initiatives associatives par voie de subventions.

#### ***Convaincre les collectivités qu'elles peuvent relativiser le risque juridique***

Un travail pédagogique doit être entrepris en direction des fonctionnaires territoriaux, et notamment des services juridiques des collectivités territoriales, pour répondre à l'insécurité juridique générée par le flou des textes communautaires actuels. La communication gouvernementale et européenne a entretenu la peur d'une requalification des subventions en commandes publiques alors que l'exemple de nombreuses collectivités montre qu'il est possible de financer les actions associatives de façon adaptée à chaque situation. Le 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.

Nous proposons aux associations d'élus de participer de façon concertée à un travail d'information sur la relativité du risque juridique lié au subventionnement. Ce travail s'inscrira dans le cadre d'une démarche pédagogique rigoureuse.

#### ***Mettre en place des actions de formation pour élus et techniciens des collectivités***

Pour montrer qu'on peut faire différemment, la formation est essentielle. Les fonctionnaires territoriaux, les élus et les responsables associatifs sont très peu formés sur les enjeux, principes et modes de mise en œuvre de processus de partage de la décision publique. Les démarches de concertation, co-élaboration des politiques publiques et d'évaluations partagées ne peuvent reposer sur les seules motivations individuelles.

Il est nécessaire d'organiser des formations pour les fonctionnaires territoriaux, si possible conjointes avec des élus et des responsables associatifs, pour aborder à la fois la question des enjeux et des modalités de mise en œuvre de projets partagés, les modalités de financement possibles des actions partenariales et des projets associatifs.

### 3.

## **Redéfinir une réglementation nationale des subventions prenant en compte la diversité des situations associatives et leur contribution à l'intérêt général**

En publiant en 2010 la circulaire Fillon, le gouvernement savait que ce texte serait obsolète fin 2011. Avec le Paquet Almunia, compte tenu du plafond des aides « de minimis » et de l'exemption des SSIG, une part importante des actions associatives relève de la réglementation des subventions et non de des aides d'État.

### ***Abroger la circulaire Fillon pour une adaptation du droit interne conforme aux intérêts du secteur associatif***

La circulaire Fillon devra purement et simplement être abrogée pour une adaptation de notre droit interne à la législation européenne des aides d'État, plus conforme aux intérêts du secteur associatif.

Il paraît nécessaire qu'une nouvelle réglementation nationale prenne en compte la diversité des situations associatives et le rôle spécifique joué par les associations dans la prise en charge de besoins sociaux, économiques, environnementaux, culturels. Pour les actions qui ne relèvent pas de la réglementation des aides d'État, le Collectif a élaboré des propositions pour une nouvelle réglementation nationale relative aux subventions, qui actualise le régime défini par les circulaires de 2000, 2002 et 2007 et propose une articulation avec le paquet Almunia.

### ***Définir par la voie législative la notion de SIG applicable en droit interne***

Il importe de définir par la voie législative la notion de services d'intérêt général (SIG), comme la législation communautaire nous y invite en application du principe de subsidiarité et de manière concertée avec l'ensemble des instances représentatives du secteur associatif.

**On trouvera sur le site un avant projet de texte législatif dans ce sens [\[lien\]](#)**

### ***Éliminer les risques d'insécurité et d'instrumentalisation pour les associations***

Le seuil de « minimis » (500.000 euros sur 3 ans) retenu est insuffisant, le glissement sémantique de la notion de subvention à celle de « compensation de services publics » est inacceptable, et les modalités de calcul de cette compensation ou du « bénéfice raisonnable » sont totalement incompréhensibles. Tout cela place les associations dans une situation d'insécurité juridique et financière bien peu propices à leur développement.

Pour l'ensemble des associations, il est nécessaire de sécuriser les financements dans la durée à travers des conventions pluriannuelles d'objectifs différenciées, adaptées à la taille des associations, notamment petites et moyennes. Il est également nécessaire de sortir du dogme du financement par projet pour rouvrir la possibilité de subventions de fonctionnement, ou plus exactement de financement du projet associatif.

**On trouvera sur le site quelques propositions pour une réglementation actualisée [\[lien\]](#)**

### ***Élaborer une loi de définition de l'économie sociale et solidaire (ESS)***

En l'absence de base législative permettant de qualifier l'économie sociale et solidaire (ESS), le cadre juridique existant contraint les entreprises d'ESS à rentrer dans des logiques souvent contraires à leur objet social et aux principes qui sous-tendent l'ESS. Il en résulte un risque d'assimilation pure et simple des entreprises d'économie sociale et solidaire avec celles du secteur concurrentiel.

Plusieurs gouvernements européens ont adopté des lois cadres portant sur la définition de l'ESS (Espagne, région Wallonne). Il est nécessaire que la France s'engage aussi dans cette voie, afin de donner une légitimité aux échanges économiques ne relevant ni du marché ni de l'État (Tiers secteur) et préciser les critères qui permettent de caractériser l'ESS et de la distinguer par rapport à l'économie marchande et capitaliste.

Ce projet répond à l'urgence de trouver des solutions aux dérives du capitalisme financier, en replaçant l'Homme au centre d'une économie durable, solidaire et respectueuse de son environnement. Il est en lien avec une réforme des conditions de fonctionnement de l'ensemble de l'économie face aux dérives actuelles.

Le collectif des associations citoyennes, en lien avec le CNCRES, le MES et le CEGES, souhaite être associé à la préparation du projet de loi que le gouvernement met en discussion avec les partenaires de l'économie sociale et solidaire et du monde associatif un projet de loi visant à donner un cadre juridique clair aux actions d'économie sociale et solidaire, dont 80 % sont des actions associatives.

## 4.

### Abroger certaines dispositions de la réforme des collectivités

---

#### **La réforme des collectivités territoriales revient sur 30 ans de décentralisation pour imposer des choix qui n'ont rien de démocratiques.**

Avec les acteurs du développement local nous estimons, dans un contexte de crise financière à répétition, de crise du politique, de remise en question de l'action publique et d'augmentation des inégalités sociales et territoriales, qu'il est grand temps d'écrire un nouvel acte de réforme visant à établir :

- une décentralisation « ascendante », c'est-à-dire partagée avec les habitants et non imposée par le haut : il importe désormais de rompre avec cette tradition franco-française au Jacobinisme (centralisation des pouvoirs) ;
- une décentralisation « financièrement équilibrée », et non pas organisée « à la va-vite » à partir d'un transfert d'une cohorte de charges sur des collectivités locales par ailleurs privées de recettes fiscales ;
- une décentralisation « démocratique », c'est-à-dire conçue pour renforcer le pouvoir d'agir de nos concitoyens, accroître les dynamiques de développement des territoires et l'exercice des solidarités.

Deux aspects concernent particulièrement les associations :

- 1. La restauration de la clause de compétence générale** des départements et des régions, afin de permettre les cofinancements. En effet, lorsqu'une association ne dépend plus que d'un seul financeur public :
  - le risque d'instrumentalisation est plus élevé (perte d'autonomie de l'association par rapport aux pouvoirs publics) ;
  - le risque d'une dénaturation de la subvention est plus fort (contrepartie de services exigés par les pouvoirs publics).
- 2. La reconnaissance du rôle des conseils de développement** qui ont permis la mobilisation des acteurs du territoire autour d'un projet global, économique, social, culturel, environnemental, afin de répondre aux enjeux et de construire des actions communes. Les dernières décennies ont vu se développer des démarches de concertation. Dans la période qui s'ouvre, l'aggravation de la crise rend encore plus nécessaire une telle mobilisation.

Le projet de réforme des collectivités territoriales nécessite un travail de reconstruction global en concertation avec tous les partenaires. C'est pourquoi les associations citoyennes souhaitent être associées aux états généraux de la démocratie territoriale, organisée par le Sénat à fin de recueillir tous les avis souhaitables sur la révision de la loi du 10 décembre 2010.

## Formuler une autre RGPP

### *La faillite d'un système de gestion inadapté*

La RGPP (révision générale des politiques publiques) s'est traduite par la réduction du nombre de fonctionnaires, la création d'agences et la réduction des niveaux hiérarchiques, la disparition de nombreux services tant au niveau central que déconcentré. Le véritable objectif n'était pas d'améliorer les politiques publiques mais de diminuer les dépenses de l'État « considérées comme improductives » par les tenants du tout marché. Il n'y a pas eu de clarification des missions de l'État, ni de réflexion stratégique, de redéfinition des fonctions exercées. En particulier, la disparition ou le regroupement de nombreux corps techniques se traduit par de graves pertes de compétences. **Les associations n'ont plus d'interlocuteurs compétents et à l'écoute des réalités de terrain.** Certains amalgames sont des non-sens (jeunesse et sports fusionnés avec services vétérinaires dans certains départements).

Les services de l'État, en sous-effectifs, concentrent leurs aides sur les structures les plus importantes en délaissant celles dont la taille est plus réduite, et qui pourtant jouent un rôle essentiel en garantissant une diversité et une proximité des réponses aux besoins des populations, une équité entre les territoires. (Ex: le ministère de la culture concentre ses moyens sur les établissements nationaux, délaissant les acteurs locaux qui maillent l'ensemble des territoires pourtant indispensables à la diversité culturelle).

La véritable explication de cette réforme n'est pas de faire des économies (le recours au privé coûte plus cher). **Elle est d'ordre idéologique** et repose sur des préceptes de gestion à « l'anglo-saxonne » (New Public Management) : croyance en la supériorité du marché et de la gestion privée sur la gestion publique, en la possibilité de gérer l'Etat comme une entreprise (Ezra Suleiman, Le démantèlement de l'Etat démocratique, ed. du Seuil, 2005), le citoyen devenant un client.

### *Une autre RGPP est nécessaire*

Pourtant, une autre RGPP est nécessaire, indispensable même dès lors qu'il s'agit de lutter efficacement contre les déficits publics. Mais, il convient au préalable de redéfinir les missions fondamentales de l'État : faire vivre les principes de liberté, d'égalité et de fraternité ; préserver les grands équilibres économiques, sociétaux, et environnementaux ; donner à l'ensemble des forces vives de la nation une vision à long terme pour une espérance nouvelle ; réguler l'économie pour lutter contre les inégalités sociales ; assurer l'accès de tous aux biens communs que sont l'éducation, la santé, la sécurité ; sauvegarder des services publics de qualité, etc...

Dans cette optique, la restauration de services publics de qualité ne passe pas uniquement par la réduction des coûts, ni la recherche de gain de productivité. Aucune comptabilité nationale ne dispose des outils permettant de mesurer « le mieux vivre ». Appréhender la qualité des services publics à travers le prisme de la comptabilité nationale est un non sens, de la même façon que le PIB ne suffit pas à mesurer le bienfait social (Rapport Stiglitz sur la mesure de la richesse nationale, 2009). Au contraire, la production d'utilité sociale commande de ne pas utiliser les mêmes outils d'évaluation que ceux utilisés pour la production d'objets standardisés. L'analyse du « retour sur investissement » d'une action d'intérêt général, d'utilité sociale ou de service public, exige des évaluations multicritères et participatives, qui sont rendues possibles, - voire même nécessaires si l'on tient compte du contexte économique actuel - mais qui ne sauraient se limiter à une simple mesure de productivité.

Au regard de ces objectifs, l'action publique axée sur la recherche d'un bien être durable peut se décliner en une activité productive, elle-même créatrice de richesses. A titre d'exemple, la mutation écologique souhaitée par nos concitoyens peut se traduire par des actions productrices de nombreux emplois (J. Gadrey).

### *Conséquences pour la reconnaissance des associations*

La même logique s'applique aux actions associatives.

Nous demandons que les associations voient reconnaître le sens et la valeur de leur action tout comme leur faculté d'agir au service de l'intérêt général et du bien commun. L'évaluation des politiques publiques doit se doter d'outils de mesure permettant une évaluation quantitative et qualitative de ces actions. Pour cela, il faut redonner aux services des ministères les moyens financiers, réglementaires et humains nécessaires pour orienter, accompagner, contrôler.

De nouvelles règles doivent favoriser l'auto évaluation par les acteurs associatifs eux-mêmes, comme un outil de démocratie interne et de gestion interne, en la distinguant de l'évaluation des politiques publiques.



## 6.

### Peser sur la réglementation européenne

---

La réglementation européenne concernant les aides aux associations découle d'une politique qui accorde la priorité absolue à « *la concurrence libre et non faussée* ». La réglementation européenne de 2005 limitait les possibilités de subventions aux associations en les assimilant à des aides aux entreprises. Seules étaient autorisées, les aides à certains services d'intérêt général réalisés dans le cadre d'un mandat public et sous certaines conditions, laissant le choix aux États membres et aux collectivités territoriales de définir ce qu'est l'intérêt général en application du principe de subsidiarité. La Commission européenne se réservait le droit d'apprécier les cas « d'erreur manifeste ». De ce fait, les collectivités ont multiplié les recours aux procédures des marchés publics pour se prémunir du flou juridique et d'une requalification des subventions.

La France s'est bien gardée d'utiliser les possibilités offertes par la réglementation européenne. Alors que d'autres pays ont étendu largement le champ des actions d'intérêt général, le gouvernement français s'est contenté de transposer les règles européennes contraignantes à l'ensemble des subventions aux associations.

La commission vient récemment d'aménager ces dispositions avec le « Paquet Almunia », principalement sur deux points :

- les aides aux SSIG (services sociaux d'intérêt général) placées en dehors du champ de la concurrence : une liste limitative définissant les secteurs concernés a été complétée.
- les aides de « minimis » : plafond élevé à 500 000 euros sur 3 ans (au lieu de 200.000 euros) pour les actions d'intérêt général.

Il s'agit là d'un assouplissement mais pas d'une modification fondamentale. La nouvelle législation du 25 avril 2012 construit un nouvel étage un peu plus souple sur un dispositif profondément déséquilibré, dans lequel le droit de la concurrence continue de primer sur tous les autres.

#### ***Définir les services d'intérêt général***

Le Président de la République s'est engagé (proposition N°5) à proposer à l'Union européenne d'adopter un règlement définissant des services d'intérêt général.

Il est essentiel de considérer comme d'intérêt général toutes les actions qui concourent à « répondre aux besoins vitaux de l'être humain et à lui permettre de bénéficier de ses droits fondamentaux » c'est-à-dire qui concourent à l'application de la Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948 ou de la charte des droits fondamentaux. Cela doit inclure l'ensemble des actions menées dans tous les domaines sans se limiter aux services sociaux d'intérêt général.

Il est possible d'agir à la fois au niveau européen, pour faire évoluer une réglementation encore largement dominée par le droit de la concurrence, et au niveau national pour élaborer **une loi cadre de transposition de la directive services**, ce que le gouvernement précédent avait refusé de faire.

Pour certains secteurs, dès lors que l'on estime que seul un organisme sans but lucratif permet d'atteindre l'intérêt général, il est nécessaire de **protéger ces secteurs par une loi de mandatement** en réservant ce domaine d'intervention à des organisations non lucratives (à condition qu'elles répondent à certains critères et sous réserve d'une évaluation et d'un suivi par l'autorité publique). C'est ce que reconnaît la jurisprudence européenne avec l'arrêt Sodemare, et que d'autres pays ont mis en œuvre.

#### ***À moyen terme***

Une action de plus longue haleine doit être entreprise, en accord avec d'autres partenaires européens, pour modifier les règles du jeu. La remise en cause des services publics est un élément central de la politique européenne depuis 20 ans. La crise très grave dans laquelle nous sommes engagés ne sera pas résolue par le recours systématique aux règles du « marché » ni sans reconnaître l'apport décisif des associations à la reconstruction d'une Europe solidaire.

Les instances communautaires doivent tenir compte des aspirations des peuples en acceptant d'élaborer et de développer un droit européen fondé sur l'élaboration et la défense de l'intérêt général, tel qu'envisagé par la Charte des droits fondamentaux, et au sein duquel le droit d'association serait reconnu à sa juste valeur. Ces dispositions peuvent prendre place dans la nécessaire révision des traités qui accompagnera l'émergence d'une Europe des citoyens.