
Avaro omnia desunt, sapienti nihil...

nouvelle commande publique et services de solidarité

Marc Uhry – Alpil
alpil@globenet.org

En principe, les associations de solidarité partent de la confrontation avec les réalités pour élaborer leurs projets, en co-production avec les autorités locales. Elles recherchent la cohérence des actions entre elles, l'optimisation des compétences internes, l'articulation de l'ensemble des dispositifs à travers le dialogue avec les institutions publiques. Elles se veulent aussi "éclaireurs d'enjeux", un service recherche et développement des politiques publiques, en même temps qu'un observateur minutieux du respect des valeurs fondamentales de la République.

Mais depuis vingt ans la commande publique s'est progressivement organisée de manière paranoïaque : transparence des finances, du choix des prestataires, variété des interlocuteurs, crainte des recours de tiers. Pour des motifs louables, les collectivités ont développé des mécanismes d'appels d'offre, de plus en plus fermés, de plus en plus tournés vers le moins-disant. L'incantation exagérée à la Loi Sapin, au code des marchés publics et à l'encadrement européen ont anéanti les marges de manœuvres qui pouvaient exister dans les relations entre commande publique et services de solidarité.

Les associations se sont retrouvées instrumentalisées, privées de capacité d'innovation, produisant des services mal articulés reposant sur des compétences parfois incertaines, calibrés par les découpages d'institutions lointaines, divisées entre elles. La logique de service a remplacé la logique de projet, mais sans garantie supplémentaire sur la qualité. La systématisation des appels d'offre est en train de faire crever le mouvement associatif, non seulement en bâillonnant sa contribution au fonctionnement démocratique, mais aussi en asphyxiant souffle nécessaire à la transformation de cadres publics forcément en retard sur les évolutions sociales. La fonction politique des associations a régressé, mais la qualité de service aussi, ayons le courage de nous l'avouer.

Rien d'étonnant à cela : quelles énergies peut encore mobiliser un secteur occupé à dérouler des dispositifs venus d'ailleurs, pour répondre de travers à la violence des situations sociales rencontrées ?

Les jeunes talentueux iront découvrir les joies de l'e-buisness plutôt que de s'ennuyer dans une fonction de vacher journalier, payé à la tête de bétail, avec l'incertitude de l'avenir liée à son statut privé, l'interdiction de s'enrichir, l'impossibilité de créer, et -nouveau- la recommandation d'absence d'engagement inhérente à la concurrence et au caractère non négociable de la mission par appel d'offre.

Si cette évolution est fatale aux associations de solidarité, elle est également une gangrène pour les services des collectivités territoriales, harcelés de procédures, en butte à des services juridiques tétanisés par la logique du moindre risque. Les techniciens concernés sont écartés des commissions de marchés publics, au profit de services financiers pourtant moins à même de définir les réponses à apporter aux besoins sociaux... Les métastases procédurales prolifèrent dans les services des collectivités, et y dévorent l'essentiel du temps. Quand on était petits, on disait bureaucratie.

Et les élus ne sont pas en capacité d'influer sur ces évolutions, enlacés avec leurs services juridiques dans la valse du moindre risque. La confiance des élus dans les techniciens du droit et l'attente de commande politique de la part de ces techniciens (lorsqu'ils n'ont pas simplement pris le pouvoir) empêche toute correction des blocages.

Heureusement, l'heure de la révolte a sonné !

Au niveau national, le nouveau code des marchés publics ouvre des opportunités inédites de choisir les modalités de la commande publique, reconnaissant la possible initiative des prestataires, la possibilité de subventions, de procédures négociées. *"Le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si les circonstances le justifient"* (art.28).

"Les marchés et les accords-cadres ayant pour objet des prestations de services qui ne sont pas mentionnées à l'article 29 [liste exhaustive de services marchands soumis à des règles strictes] peuvent être passés, quel que soit leur montant, selon une procédure adaptée, dans les conditions prévues par l'article 28 (art.30).

Plusieurs articles ouvrent en détail les possibilités de varier les modalités de la commande publique, pour optimiser l'efficacité des services rendus à la population, et du fonctionnement interne des institutions publiques.

Dans le même temps, le cadre européen s'éclaircit et s'assouplit. Il faut d'abord rappeler que l'Union Européenne n'a jamais confondu concurrence et marchandisation. Les trois seules obligations auxquelles est soumise la commande publique sont :

- la transparence dans les décisions et leurs motifs,
- la proportionnalité entre les moyens mis en œuvre et les moyens alloués, (y compris des distorsions de concurrence, comme les avantages fiscaux, qui peuvent être considérés comme une condition d'exercice de la mission),
- La non discrimination entre candidats (la possibilité pour tous de proposer des projets ou de répondre à des appels d'offre.

L'Union Européenne reconnaît les "accords-cadres", qui peuvent prendre la forme de subvention, et même être pluri-annuels. Ça tombe bien, avec la LOLF, l'Etat offre désormais une perspective longue sur ses politiques, qui permet non seulement un financement pluri-annuel, mais aussi théoriquement payable en début d'année...

Enfin, pour ce qui concerne spécifiquement les associations de solidarité, la Directive Services, dite Bolkestein, exonère explicitement les services sociaux d'intérêt général (SSIG) de son champ d'application, c'est-à-dire des contraintes qui pèsent sur les services marchands. Certains SSIG, comme les services sociaux liés au logement, sont explicitement mentionnés dans le texte, mais la liste n'est pas fermée.

Le contexte français offre des marges de manœuvre, en même temps que l'environnement européen s'assouplit. Il est donc temps pour les collectivités territoriales et pour les acteurs de la solidarité de refonder leurs rapports.

Cette refondation doit valoriser l'engagement, protéger la liberté d'expression associative, affirmer une plus forte exigence d'excellence à travers des procédures d'évaluation et d'audit intelligentes, plus ambitieuses que le simple contrôle de légalité actuel. Ces nouvelles relations doivent aussi libérer les services des collectivités : à l'initiative associative doit répondre une commande politique.

Explorons les possibilités juridiques, formons élus, fonctionnaires et associatifs, recensons les expériences intéressantes, les évaluations créatives. Faisons de la commande publique un vrai sujet de travail, à la hauteur de l'enjeu politique qu'elle représente.

L'assurance des droits fondamentaux et l'exigence de cohésion sociale imposent cet engagement de l'ensemble des acteurs, au-delà des procédures mornes. Il y a là, plus fondamentalement encore que la performance des services, un enjeu primordial de vitalité démocratique.

L'imagination au pouvoir !

Il ne tient qu'à nous.