



● *conférence permanente des coordinations associatives*

LES SECTEURS ASSOCIATIFS ET LEURS RELATIONS AVEC L'ÉTAT DANS L'EUROPE DES 27

ESSAI D'ANALYSE COMPAREE

MAI 2008

ETUDES ET DOCUMENTS N°4

Une étude CPCA en partenariat avec la DIIIESES

Délégation Interministérielle
à l'innovation, à
l'expérimentation sociale et à
l'économie sociale



Une étude suivie par le groupe Europe de la CPCA, coordonnée par Julien ADDA, délégué général de la CPCA ; et réalisée par Sonia VINYOLAS, chargée de mission, correction et finalisation par Virginie ROE, chargée de mission.

SOMMAIRE

	Page
▪ <u>1. Introduction</u>	5
▪ Contexte	5
▪ Les relations Etat – associations : état des lieux des approches théoriques actuelles	6
▪ Méthodologie et préconisations	11
▪ <u>2. Les secteurs associatifs en Europe et leurs relations avec l'Etat</u>	13
✓ 2.1 Le modèle universaliste ou social-démocrate propre aux Etats scandinaves : Danemark, Finlande, Norvège, Suède	13
○ 2.1.1 La contribution des associations au modèle social scandinave	
○ 2.1.2 Un modèle scandinave qui n'échappe pas à la « modernisation » de l'Etat : cas de la Suède et focus sur la Finlande	
✓ 2.2 Le modèle corporatiste : France, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Autriche	23
○ 2.2.1 Les associations détecteurs de nouveaux besoins	
○ 2.2.2 Un modèle corporatiste confronté à la « modernisation » de l'Etat-Providence : le secteur associatif allemand et l'expérience des Pays-Bas	
✓ 2.3 Le modèle libéral au Royaume-Uni	32
○ 2.3.1 Des relations associations – Etat régulées par le Compact	
○ 2.3.2 Un modèle libéral réformé qui conduit au « contracting out », à une culture de contrat et au contrôle centralisé	
✓ 2.4 Le modèle dual propre aux Etats méditerranéens : Italie, Espagne, Portugal	36
○ 2.4.1. Des relations associations - pouvoirs publics impactées par l'instabilité politique et un lourd héritage historique et religieux	
○ 2.4.2 Un modèle méditerranéen en cours de formalisation et de régulation	

✓	2.5 Le modèle de l'Europe centrale : Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie	42
○	2.5.1 Des relations associations - Etat limitées par la puissance des institutions religieuses	
○	2.5.2 Un secteur non lucratif outil de la privatisation et de la décentralisation : focus sur la République Tchèque et la Hongrie	
✓	2.6 Le modèle de l'Europe balte : Lettonie, Lituanie, Estonie	49
○	2.6.1 Une culture associative en construction	
○	2.6.2 L'émergence d'un secteur associatif de plus en plus structuré	
✓	2.7 Le modèle balkanique : Bulgarie, Grèce, Roumanie	52
○	2.7.1 Un secteur associatif en recherche de financements et fortement soutenu par les autres Etats de l'UE	
○	2.7.2 Focus sur la Roumanie et le code Ethique pour les associations	
■	<u>3. Conclusions</u>	55
■	Synthèse des caractéristiques des secteurs associatifs dans l'Europe des 27	55
■	Perspectives et préconisations	59
■	Bibliographie	60
■	Annexes	65

1. Introduction

CONTEXTE

Les modes de financement des activités associatives sont au coeur de la question du modèle économique des associations en France mais aussi dans les Etats-membres de l'Union Européenne. Leurs évolutions sont intimement liées aux réformes du rôle des Etats qui entendent mieux utiliser les dépenses publiques par un recours accru aux secteurs privés (lucratif ou non lucratif), par la mise en œuvre de nouveaux modes de gestion et une meilleure évaluation de la performance de l'investissement public.

Le modèle associatif français est un mixte de modèles européens d'associations de membres, d'associations gestionnaires et/ou caritatives. Nous constatons que le financement public intervient de plus en plus dans le cadre de prestations qui génèrent des recettes d'activités, nous savons également que ce financement d'origine publique est de moins en moins direct (subvention du projet associatif) et de plus en plus multiple (avec les collectivités). Nous savons enfin que ce financement s'institutionnalise de plus en plus dans le cadre de conventions entre associations et Pouvoirs publics.

Qu'en est-il des autres Etats européens? Quelles sont les principales configurations et problématiques des autres Etats membres en matière de financement? Quels sont les modèles existants? Tenter de répondre à ces questions ouvre de nouvelles interrogations : Vers quel modèle social tend-on aujourd'hui en Europe? Qu'en est-il de la protection sociale en Europe de l'Ouest ? Avec la pression aujourd'hui de plus en plus accrue sur l'Etat - Providence, quels sont les changements et les évolutions à l'œuvre dans le secteur associatif?

Dans la lignée de sa précédente étude sur « *l'économie sociale des associations* », réalisée en partenariat avec la Délégation Interministérielle à l'Innovation sociale, à l'expérimentation et à l'Economie Sociale (DIIESES) en 2006, la CPCA souhaite poursuivre une réflexion, dans un cadre cette fois européen, sur les différents types et modèles de financement des activités associatives et de leurs modes de relations avec les pouvoirs publics dans les Etats-membres de l'Union Européenne.

Cette recherche-action se veut contributive des travaux en cours au sein du Conseil Supérieur de l'Economie Sociale (CSES) et notamment de sa Commission Europe.

Cette recherche-action pourrait préfigurer une valorisation des travaux de la CPCA à la conférence européenne sur l'économie sociale, qui devrait avoir lieu au deuxième semestre 2008 dans le cadre de la présidence française de l'Union Européenne.

Les relations Etat – associations : état des lieux des approches théoriques actuelles

En matière de dialogue entre associations et les pouvoirs publics, plusieurs approches ont tenté d'expliquer les modes d'émergences et de relation entre ces différents acteurs.

Najam et les 4 C: coopération, cooptation, complémentarité, confrontation

Najam¹ part ainsi de deux hypothèses: tout d'abord les organisations sans but lucratif constituent un secteur à part avec des préférences structurelles et des motivations particulières. D'autre part, ces organisations sont caractérisées par un intérêt constant pour les politiques publiques. A partir de là, Najam construit une typologie des relations entre Etat et organisations sans but lucratif au sein de laquelle il distingue les fins et les moyens ou, pour être plus précis, les objectifs et les stratégies. Il envisage ainsi quatre combinaisons qu'il appelle les 4 C: Coopération, Cooptation, Complémentarité et Confrontation.

		Objectifs et fins	
Stratégies et moyens		Semblables	Dissemblables
	Semblables	Coopération	Cooptation
	Dissemblables	Complémentarité	Confrontation

Source: Najam (2000: 383)

La relation de coopération est basée sur une convergence des objectifs et des stratégies des deux acteurs. Au contraire, dans la confrontation, les deux acteurs considèrent que leurs fins et leurs moyens sont antithétiques. Lorsqu'ils partagent les mêmes finalités sans pour autant envisager les mêmes stratégies, on peut alors parler de complémentarité. Enfin, la cooptation est définie par Najam comme une similarité dans les stratégies mais une divergence au niveau des objectifs.

Najam envisage donc clairement les relations entre organisations à but non lucratif et pouvoirs publics comme purement stratégiques. Elles s'expliquent d'après les choix institutionnels de développer telle ou telle politique avec le secteur associatif. Si l'analyse de Najam apparaît comme un outil d'analyse assez pratique, elle apparaît cependant comme limitée parce qu'elle reste très théorique et n'a pas encore été confrontée à des études empiriques.

¹ Najam A., « The four-C's of Third Sector-Government Relations. Cooperation, Confrontation, Complementary and Co-optation » in *Nonprofit Management and Leadership*, 2000, vol. 10, n°4, pp.375-396.

Young et la complémentarité, la supplémentarité ou l'adversité

En contraste, Young² a développé une approche moins générale car uniquement orientée sur les associations prestataires de services. En se basant sur certaines pensées économiques qui considèrent soit que l'Etat a échoué quant à la prestation de services³ soit qu'il a volontairement décidé de confier certaines missions de service public au tiers secteur, il a identifié trois modèles de relation entre l'Etat et le tiers secteur où la prestation de services par les associations est envisageable comme supplémentaire, complémentaire ou en confrontation avec la prestation de services assurée par le gouvernement. Dans le modèle de prestation associative supplémentaire, les organisations comblent des demandes que l'Etat ne remplit pas. Dans la vision de complémentarité, les associations sont envisagées comme des partenaires de l'Etat qui les financent pour fournir des services. Enfin, dans la confrontation, le secteur associatif incite le gouvernement à réaliser des changements en matière de politique publique. Il paraît évident que ces modèles ne sont exclusifs et l'on peut retrouver des configurations dans lesquelles ils cohabitent. Ainsi l'on peut imaginer que pour une certaine politique publique une complémentarité existe alors que dans un autre secteur les deux acteurs sont en confrontation.

Salamon et Anheier: l'approche des origines sociales du secteur

Salamon et Anheier⁴ ont eux développés une approche historique dans laquelle l'émergence du secteur associatif est analysée en fonction de la situation et de l'évolution particulière de chaque Etat. Cette méthode comparative, développée dans le "John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project", permet entre autres d'expliquer les différences qui apparaissent avec force entre les pays. Salamon et Anheier focalisent leur étude sur l'imbrication organisationnelle des associations dans les relations politiques et sociales plus larges propres aux Etats. Selon eux la taille et la composition du secteur peuvent être expliquées dans les origines sociales du secteur. Ils analysent dans chaque Etat, l'emboîtement du secteur associatif entre les forces du marché, l'Etat et la société. Salamon et Anheier avancent ainsi quatre "routes" possibles par lesquelles le secteur associatif a pu se développer qu'ils définissent en fonction de deux indicateurs principaux: la dépense sociale de l'Etat Providence et la taille du secteur.

² Voir Young D.R., « Alternative models of government – Nonprofit Sector Relations: theoretical and international perspectives » in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.29, n°1, pp.149-172.

³ Par exemple Weisbrod B.A., *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington, 1987.

⁴ Salamon L.M. Et Anheier H.K., « Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross Nationally » in *Voluntas*, 1998, vol.9, n°3, pp.213-248.

Dépense sociale par l'Etat	Taille du secteur	
	Limitée	Large
Faible	Etatiste	Libéral
Elevée	Social démocrate	Corporatiste

Tableau : Modèles du régime du tiers secteur / Source: Salamon/Anheier (1998: 228)

Le modèle libéral caractérise ici une faible dépense gouvernementale en matière sociale qui laisse une place importante au développement de la prestation de services par les associations, d'où un secteur associatif important. Au contraire, dans le modèle social démocrate, une très large prise en charge du social par l'Etat laisse peu de place au développement du secteur associatif. Le modèle corporatiste qui associe l'Etat et les associations dans la prestation de services permet au secteur associatif d'être assez important. Enfin, dans le modèle étatiste, le gouvernement conserve son autorité en matière sociale sans pour autant investir dans des politiques publiques, ce qui au final laisse peu de marge au secteur associatif pour se développer et s'organiser.

Cette analyse néo-institutionnelle basée sur l'interrelation entre les classes sociales et les institutions sociales est également partagée par Moore⁵ et Esping-Andersen. D'après eux, c'est le type de compromis entre l'Etat, la société et les classes sociales qui fait aboutir soit à la modernisation à la démocratie, au fascisme ou au communisme. Ainsi la démocratie est le résultat d'une classe moyenne urbaine forte, leader dans la modernisation économique et la démocratisation politique. Au contraire, le fascisme et le communisme ont été caractérisés par un Etat puissant non limité par l'élite entrepreneuriale.

Salamon et Anheier ont utilisé les résultats de ces deux chercheurs pour expliquer l'émergence du modèle libéral par le développement d'une forte classe moyenne entrepreneuriale qui n'a dû affronter ni l'élite des propriétaires de terres ni les mouvements ouvriers. Ils donnent notamment l'exemple des Etats-Unis. Dans le modèle social démocrate, la classe ouvrière, en s'alliant avec d'autres classes sociales, a su avoir un poids politique. Si, dans ce modèle, l'Etat prend en charge de façon importante la prestation de services sociaux, laissant ainsi peu de place à des associations fournissant des services, le secteur associatif s'est par contre largement développé dans les loisirs et dans la possibilité d'expression politique et sociale (défense de causes, engagement civique). La Suède, avec un faible taux d'emploi associatif mais un taux très élevé d'adhésion à des associations, est un exemple flagrant de cette configuration. Le modèle corporatiste serait lui le résultat de la lutte de l'élite traditionnelle pour rester au pouvoir et ne pas perdre son statut social. Dans cette approche, le corporatisme est utilisé par le gouvernement pour calmer la demande sociale des classes salariées et ouvrières. Le cas allemand est donné en exemple à travers les accords aboutissant au concept de "subsidiarité".

⁵ Moore B., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, London, 1967.

Ces accords ont été trouvés à la fin du XIXème entre l'élite des propriétaires terriens et les principales Eglises, ils ont eu pour objectif de créer un Etat-providence fort. Enfin, le modèle étatiste combine une société obéissante (?) avec un Etat puissant qui travaille en collaboration avec l'élite entrepreneuriale, laissant par là peu de place à l'émergence d'un secteur associatif. L'intérêt de cette analyse est sans aucun doute d'amener des informations très intéressantes sur la construction des secteurs associatifs, une approche historique toujours utile pour apprécier notre présent et notre avenir. Cependant, malgré sa volonté de couvrir tout le champ associatif, cette analyse concerne majoritairement les politiques sociales.

Esping-Andersen et le "welfare capitalism"

Esping-Andersen⁶ a, au cours de son étude, caractériser trois régimes de "welfare capitalism"⁷, reprenant ainsi plusieurs des notions citées: le régime libéral, le régime conservateur et le régime social démocrate. Au départ utilisés pour expliquer la relation entre Etat et marché, ces régimes ont progressivement permis d'expliquer les différences d'intégration du secteur non lucratif, notamment en matière de politique sociale, de santé et des services aux personnes. Esping-Andersen, qui se centre uniquement sur le secteur associatif de ces domaines, mesure le degré d'intégration selon trois critères: la dépense étatique dans le domaine social, la position et la part de marché des associations sans but lucratif dans la politique sociale et l'impact du modèle spécifique d'intégration sur le secteur.

	Régime libéral	Régime social démocrate	Régime conservateur
Dépense publique en matière sociale	faible	élevée	moyenne à élevée
Position du secteur associatif dans la politique sociale	En compétition avec les entreprises lucratives	Peu important	Position privilégiée/protégé contre la compétition commerciale
Prestataire le plus important de services sociaux	Secteur associatif et marché sur un même pied d'égalité	Gouvernement	Secteur associatif
Impact du modèle sur les organisations du secteur	Professionnalisation et marchandisation des associations	Marginalisation des associations dans le secteur des services sociaux	Développement de « cartels » sans but lucratif dans les services sociaux

Source: Freise/Zimmer (2004)⁸

⁶ Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, 1990.

⁷ Le Welfare est traduit de multiples façons : protection sociale, capitalisme de bien-être. Ici il désigne les régimes capitalistes ayant des politiques (même minimales) de protection sociale. Nous conservons l'expression anglaise.

⁸ Freise M., Zimmer A., « Der Dritte Sektor im Wohlfahrtsstaatlichen Arrangement, der post-sozialistischen Visegrad-Staaten » in Croissant A., Erdmann G., Rub F. (eds), *Wohlfahrtsstaatliche Politiken in jungen Demokratien*, Opladen 2004.

Dans le régime libéral, la coopération entre le secteur sans but lucratif et le gouvernement est hautement formalisée, organisée sur une base commerciale dans un environnement hautement compétitif. Dans les années 80 et 90, certains éléments de ce modèle et en particulier la culture du contrat, se sont répandus en Europe, notamment en Europe de l'Est.

Dans le régime social démocrate, la dépense publique forte en matière sociale laisse peu d'espace aux associations prestataires de services. Mais contrairement à l'Etat socialiste, la fourniture de services est majoritairement prise en charge par les communautés locales. Récemment les pays nordiques représentatifs de ce modèle ont cependant commencé à reconnaître le potentiel des organisations sans but lucratif comme prestataires de services⁹.

Le régime conservateur peut, lui, être envisagé comme étant entre ces deux modèles. Par rapport à la dépense publique il est proche du régime social démocrate alors qu'il se rapproche davantage du régime libéral par rapport à sa part de marché et son importance dans la prestation de services. Ce modèle est principalement caractérisé par la subsidiarité et par une position privilégiée des associations prestataires de services choisies par les autorités pour assurer une série de missions d'ordre public.

La typologie d'Esping-Andersen ainsi que l'observation des différentes réalités nationales permettent aujourd'hui de concrétiser l'intégration des secteurs associatifs nationaux dans les systèmes politiques autour de plusieurs grands modèles qui recourent en partie des aires géographiques en Europe¹⁰. Adapter notre analyse à cette typologie nous permet de synthétiser l'étude des secteurs nationaux sans quoi la méthodologie comparative perdrait toute utilité. Edith Archambault a ainsi identifié quatre grands modèles : le modèle rhénan (corporatiste), le modèle scandinave, le modèle méditerranéen et le modèle anglo-saxon. Annette Zimmer et Eckhard Priller ont eux rassemblé en un seul bloc les pays d'Europe centrale dans laquelle ils englobent la Slovaquie, la Hongrie, la Pologne, la République Tchèque, l'Autriche et l'Allemagne.

⁹ Voir Wijkström F., « Changing focus or changing role? The Swedish Nonprofit Sector in the 1990's » in Zimmer A., Stecker Ch. (eds), *Strategy Mix. Nonprofit Organisations – Vehicles for Social and Labour Market Integration*, New York, 2004.

¹⁰ Cette approche est entre autres celle d'Archambault Edith, « Le secteur non lucratif en Europe, quatre modèles » in *Pour*, n°169, mars 2001, réalisée dans le cadre de l'étude de John Hopkins mais également de Laville J.-L. « Les raisons d'être des associations » in Laville J.-L., Caillé A., Chanial Ph., Dacheux E., Eme B., Latouche S., *Association, démocratie et société civile*, éd. La Découverte, 2001. et de Zimmer Annette et Priller Eckhard (eds.), *Future of Civil Society, Making Central European Nonprofit-Organizations Work*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.

METHODOLOGIE et PRECONISATIONS

La revue des données existantes conduit à trois constats :

- Si pour certains Etats comme la France, le Royaume-Uni ou l'Allemagne, les données et les études existent, pour d'autres, comme la Grèce, la Bulgarie, la Roumanie, la Lettonie, le Portugal, par exemple, il existe très peu d'informations disponibles.

- Lorsque les données existent, elles sont rarement homogènes : Par exemple, ce que nous appelons en France « association » est dénommée « non governmental organisation » en Europe de l'Est ou encore « voluntary and community organisation » dans le modèle anglo-saxon. La même remarque vaut pour le concept d'« économie sociale et solidaire » que l'on retrouve imparfaitement dans le « voluntary sector » ou « third sector ». En Suède, on parle plutôt de « popular movements » et d'« ideell sector ». Une récente étude du CESE s'est essayée à la compilation des données sur « L'Economie sociale dans l'Union Européenne »¹¹. Par conséquent, chaque Etat, parfois même chaque territoire peut inclure dans des catégories aux intitulés similaires des réalités différentes.

- Néanmoins, on observe un début de comparaison internationale autour des structures associatives et de l'économie sociale qui témoigne de l'existence d'une économie non lucrative dans tous les pays du monde.

Préconisations :

On observe une demande récurrente de la part des mouvements associatifs de chiffrages officiels (depuis plus de 20 ans en France), qui suppose la prise en compte du secteur dans les paramétrages statistiques existants, voire une autre conception des indicateurs économiques. Il faudrait donc :

- Promouvoir une légitimation de la structure associative comme acteur économique et sociale par les pouvoirs publics des 27 Etats-membres de l'UE. Cette légitimation pourrait s'accomplir par la mise en œuvre d'un programme européen – avec Eurostat – venant harmoniser les statistiques relatives aux associations, tant sur l'engagement des individus (bénévolat, volontariat) que sur les données économiques et les règles de comptabilité (compte satellite des organisations sans but lucratif).
- Promouvoir la recherche scientifique et universitaire pour donner de la visibilité et valoriser les évolutions des secteurs associatifs des 27 Etats-membres et leur contribution aux politiques publiques nationales et européennes.

¹¹ Rapport par Rafael Chaves et José Luis Monzón – CIRIEC Espagne / CESE

Afin de dépasser ces constats et difficultés, nous avons procédé à l'envoi de questionnaires dans les 26 Etats de l'UE, en ciblant les plates-formes nationales associatives repérées dans le cadre du projet MISSING LINK¹². En se penchant sur les questionnaires renvoyés (ANNEXES 1, 2 et 3), riches d'enseignements, mais également sur la typologie relevée par les travaux d'Edith Archambault¹³, professeur à l'université Paris I Panthéon – Sorbonne, nous estimons alors pertinent de présenter la diversité des situations nationales européennes à travers sept modèles :

1. Le régime universaliste ou le modèle scandinave (Suède, Finlande et Danemark).
2. Le modèle rhénan ou corporatiste dans une variante *familialiste* (Allemagne et Autriche) et dans une version *égalitariste* (Belgique et France). Les Pays-Bas font également parties de ce modèle.
3. Le régime libéral ou modèle anglo-saxon, caractérisé par le Royaume-Uni.
4. Le modèle méditerranéen ou dual propre à l'Europe du Sud (Espagne, Italie et Portugal).
5. Le modèle de l'Europe centrale (Pologne, République Tchèque, Hongrie et Slovaquie).
6. Le modèle balte (Lettonie, Lituanie et Estonie).
7. Le modèle balkanique d'Europe du Sud-Est (Bulgarie et Grèce) auquel nous ajouterons la Roumanie.

Nous traiterons successivement ces sept modèles, en questionnant pour chacun d'eux l'évolution des relations entre l'Etat et le secteur associatif. Cet état des lieux permettra de souligner les points communs mais aussi les points de débat qui nous conduiront à envisager les perspectives de rapprochement et de projets communs pour renforcer ensemble l'Europe des associations.

¹² <http://www.ngo.at/missinglink/platforms.php>

¹³ Programme de comparaison internationale de la Johns Hopkins University Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Global Civil Society of the Non Profit Sector, 1999.

2. Les secteurs associatifs en Europe et leurs relations avec l'Etat

A partir des différentes approches et études existantes, on peut distinguer empiriquement sept grands modèles de relations entre les secteurs associatifs et l'Etat dans l'Europe des 27.

2.1 Le modèle universaliste ou social-démocrate propre aux Etats scandinaves

Plusieurs Etats font partie de ce que l'on appelle la Scandinavie : le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède. Nous nous centrerons ici plus particulièrement sur les Etats qui font partie de l'Union Européenne, à savoir le Danemark, la Finlande et la Suède.

Klausen et Selle¹⁴ ont résumé les différentes caractéristiques des secteurs associatifs scandinaves :

- enracinement historique dans les mouvements sociaux ;
- structures organisationnelles construites démocratiquement, basées sur l'adhésion et reliant les niveaux local et national ;
- orientation vers le pragmatisme et le consensus (valeurs partagées au-delà des frontières sectorielles) ;
- contact étroit et coopération avec les pouvoirs publics ;
- co-optation institutionnalisée dans la prise de décision publique ;
- autonomie organisationnelle.

Quelles sont donc les principales caractéristiques du secteur qui permettent de tels résultats ?

	Danemark	Finlande	Suède
Nombre d'associations	68.000 ¹⁵	160.000 ¹⁶	200.000 ¹⁷
Population totale	5,4 millions	5,3 millions	9 millions
Part du PIB			6 % ¹⁸

¹⁴ Klausen, K.-K., Selle, P., « The Third Sector in Scandinavia », *Voluntas*, 7, p. 2, 1996.

¹⁵ Source: *Ibsen, B. & Habermann. U.*, Defining the voluntary non-profit sector in Denmark. Frivillighedsundersøgelsen. dk., 2005. www.frivillighedus.dk

¹⁶ Chiffre pour 1999: Doucin Michel, *Guide de la liberté associative dans le monde*, éd. La Documentation Française, 2007.

¹⁷ Source: Social Forum for Voluntary Work

¹⁸ Chiffre pour 2002. Source: Study from the office of public revision; "Spending towards NGO:s" 2004

2.1.1/ La contribution des associations au modèle social scandinave

Le modèle scandinave est caractéristique, selon la typologie d'Esping-Andersen, d'un régime social démocrate. Il s'est construit sur une série de mécanismes sociaux. Lors de la période d'industrialisation, les classes ouvrières ont su exercer un pouvoir politique effectif, souvent en s'alliant à d'autres groupes, alors même que l'élite foncière et/ou urbaine se retrouvait dépourvue d'une majorité susceptible de remettre en cause ces processus. Cette phase a permis d'assurer (dans les années 30 en Suède et au Danemark, dans les années 70 en Finlande) à tout un chacun des droits en matière de santé, d'éducation et de services sociaux. Le secteur public a dès lors été préféré dans l'accomplissement de ces missions car considéré comme plus à même de garantir des standards unitaires et un accès égal pour tous. Pour autant le secteur associatif est resté très actif et a été une force majeure dans le développement du type de démocratie consensuelle propre aux pays scandinaves. L'intégration du secteur associatif dans ces pays découle de sa participation aux mouvements alternatifs qui ont émergé dans les années 80 et de la façon dont il a crû historiquement. Les Etats scandinaves ont ainsi été caractérisés comme « state-friendly », autrement dit favorables à la société civile. Les organisations du tiers secteur sont ainsi naturellement incorporées dans les processus de prise de décision. D'autre part, la culture scandinave est également déterminée par une culture du partenariat qui, dans le secteur associatif, peut en partie être expliquée par la connexion très forte entre les autorités locales et la société civile¹⁹.

Le modèle scandinave est particulièrement mis en valeur dans la mesure où il a réussi à mettre en place une prestation de services efficace avec des coûts modérés, avec une plus grande égalité sociale et entre les sexes, un développement de la société civile et un combat effectif contre les risques de pauvreté des enfants. Au regard d'autres modèles, les résultats du modèle scandinave sont les suivants :

¹⁹ Que l'on peut peut-être également éclairer du fait que les municipalités scandinaves ont souvent une population très limitée d'où des relations personnelles importantes entre élus locaux et responsables d'organisations.

Régime	Rôle du tiers secteur	Rationalité des services	Indicateur de succès: taux de pauvreté des enfants
Libéral (ex: Etats-Unis)	Rôle central en tant que prestataire de services	Sous leur responsabilité pour les citoyens à revenus élevés, accès des personnes à faibles revenus sous conditions de ressources	21,9%
Conservateur – corporatiste (ex: Allemagne)	Rôle établi en tant que prestataire de services, financé par l'Etat	Responsabilité selon le principe de subsidiarité	10,2 %
Méditerranéen (ex: Espagne)	Rôle central des communautés traditionnelles et de l'Eglise catholique	Responsabilité des familles et communautés	13,3 %
Scandinave (ex: Suède)	Rôle majeur des organisations de défense des intérêts, complétant un fort service public	Accès universel, responsabilité de l'Etat financé par les taxes	4,2 %

Source (Esping-Andersen 1990, Lewis 1992, Anttonen/Sipilä 1996; Unicef 2005, modifié par Matthies)²⁰

En ce sens, le régime universaliste des Etats scandinaves envisage l'Etat comme organisateur du social, assumant l'ensemble des services sociaux et répondant aux besoins de la société dans une optique à la fois d'intégration sociale et d'égalité entre les sexes. Historiquement les associations ont toujours joué un rôle capital dans l'incitation à la création de services publics par l'Etat. Jusqu'à présent les quelques organisations qui sont intervenues dans les domaines de la santé, du social et de l'éducation l'ont fait dans des secteurs que l'Etat n'assurait pas (femmes battues, sans domiciles fixes, personnes atteintes du Sida, enfants dans le besoin, etc.). Par conséquent les associations les plus nombreuses se retrouvent dans les secteurs des loisirs, de la culture et du sport.

Le secteur est également caractérisé par une participation et une adhésion très élevées, excepté dans les associations prestataires de services dont les missions sont perçues comme devant être assumées par l'Etat.

²⁰ Matties Aila-Leena, « Citizens intermediate organisations in the Nordic Countries – an answer to the challenges of the Welfare State Model ». Lewis Jane, « Gender and the development of welfare regimes », *Journal of European Social Policy* 2:3, 1992, pp.159-173. Anttonen Anneli, Sipilä Jorma, « European social care services: Is it possible to identify models? » in *Journal of European Social Policy* 6:2, 1996, pp.87-103. Unicef, *Child poverty in rich countries 2005*, Report card n°6. UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.

Etat	% de bénévoles adultes dans la population totale	% de bénévoles dans le secteur des services sociaux	Secteurs où la part du tiers secteur est la plus importante dans la force de travail (ETP)
Danemark	35 %	12 %	1. Sport/Culture 2. Communauté locale 3. Services sociaux
Finlande	33 %	13 %	1. Culture/Sport 2. Société civile/Défense des causes 3. Services sociaux
Suède	52 %	n.c	1. Culture/Sport 2. Professionnel 3. Services sociaux
Moyenne dans les pays développés	15 %	n.c	

Tableau : Bénévolat dans les pays scandinaves²¹

On observe que la force de travail bénévole des Etats scandinaves apparaît comme supérieure à la moyenne de celle des pays développés :

Etat	Personnel salarié	Bénévoles	Total
Finlande	2.4 %	2.8 %	5.3 %
Norvège	2.7 %	4.4 %	7.2 %
Suède	1.7 %	5.1 %	7.1 %
Moyenne dans les pays développés	4.7 %	2.7 %	7.4 %
Moyenne dans 36 Etats OCDE	2.7 %	1.6 %	4.4 %

Tableau : Part de la force de travail de la société civile dans la population active économiquement²²

Cette force de travail globale est ainsi principalement due à un engagement bénévole très important, l'emploi salarié restant lui moins important que dans d'autres pays. En effet, la prédominance de l'Etat dans le domaine des services sociaux a des conséquences claires sur le taux d'emploi salarié dans le secteur associatif prestataire de services.

²¹ Source: Matthies Aila-Leena (ed.), *Nordic civic society organisations and the future of welfare services: a model for Europe?*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2006, p.24.

²² Source : John Hopkins Comparative Project (2005)

Quant aux ressources, elles sont directement influencées par les forts taux d'adhésion et par l'investissement important de l'Etat dans les services sociaux et donc moindre dans les autres secteurs d'activités associatives (sport, loisirs, culture, etc.). La première ressource provient ainsi des cotisations et recettes d'activités.

	Danemark	Finlande	Suède
Ressources publiques	29%	36 %	30 %
Dons et mécénat	9 %	6 %	10 %
Recettes d'activités et cotisations	62 %	58 %	60 %

Tableau: Provenance des ressources financières²³

Les Etats scandinaves sont souvent abordés comme un exemple réussi quant aux relations entre le tiers secteur et les autorités publiques. Ce modèle est d'autant plus problématique qu'il combine des facteurs apparemment contradictoires : une économie compétitive avec une administration publique très large; une participation active des femmes au marché du travail et parallèlement un taux de natalité important ; des résultats académiques très élevés à l'échelle mondiale combinés à un accès non sélectif à l'éducation.

L'hypothèse de Matties²⁴ à cet égard est que le succès de ce modèle relève davantage du type de relation qui s'est établie entre le secteur public et la société civile que des caractéristiques en elles-mêmes du tiers secteur ou du secteur public. Cependant, cette manière particulièrement réactive de traiter les tensions, les besoins et les intérêts se retrouve aujourd'hui de plus en plus confrontée aux pressions économiques dues aussi bien aux politiques européennes qu'aux politiques fiscales des Etats.

Dès lors, l'expansion des associations prestataires de services questionne directement le financement par l'Etat des besoins sociétaux et la justification de ce financement public.

Les secteurs associatifs scandinaves qui se démarquaient jusqu'à présent par une nette prédominance des associations de défense des intérêts, voient émerger un nombre d'associations prestataires de services de plus en plus important. Cette intensification dans la fonction de services est également accompagnée d'une plus grande régulation par les politiques gouvernementales. Une des questions essentielles pour les secteurs associatifs nationaux scandinaves est de savoir s'ils vont évoluer de façon définitive, comme pour d'autres Etats d'Europe occidentale, vers la prestation de services voire finir par être des sous-traitants

²³ Source: John Hopkins Comparative Project; excepté pour la Suède: Study from the office of public revision; "Spending towards NGOs", 2004.

²⁴ Matties Aila-Leena, « Citizens intermediate organisations in the Nordic Countries – an answer to the challenges of the Welfare State Model »

de l'Etat providence. La tendance actuelle irait, selon Matthies²⁵, vers la réduction des ressources publiques combinée à une progressive avancée de la marchandisation des services. Ce glissement de la subvention vers le contrat est alimenté par l'introduction du concept d'économie sociale par l'Union Européenne. Les organisations travaillant dans ce secteur ne sont plus considérées comme des instances intermédiaires entre plusieurs secteurs mais sont désormais perçues comme un instrument pour enclencher des politiques sous la forme de contrats.

Ces constats ont provoqué de nombreux débats dans ces Etats. Ainsi en Finlande, certains chercheurs²⁶ considèrent les coopérations entre municipalités et secteur associatif comme seul moyen de sauvegarder l'avenir des services sociaux en péril.

Pour autant la situation reste ambivalente. Le secteur associatif est conscient que les responsabilités et les droits individuels peuvent soudain être mis à l'épreuve dans une économie mixte. En prenant en charge la responsabilité de certains groupes, les associations légitiment le désintérêt et le désengagement de l'Etat. De plus, ces évolutions dans la situation économique des associations qui voient désormais leur financement réglé sur des contrats à court terme, provoquent de véritables difficultés à l'heure de conserver une certaine indépendance financière et de garantir des services répondant aux besoins.

Les attentes de l'Etat et du secteur associatif semblent ne pas coïncider et les statistiques alimentent cet état de fait. Ainsi en Finlande, depuis les années 90, la majeure partie des associations créées le sont dans le domaine du sport et non, comme espéré, dans le champ des services sociaux ou de la participation politique. Du point de vue de la prestation de services, il n'a pas encore été démontré que la délégation de services publics soit réellement efficace. La crainte de certains est que la complexité des problèmes sociaux et des processus à long terme de soutien des citoyens ne soit désormais découpée en segments d'actions contractuelles.

Enfin, la situation est différente selon les Etats. Alors qu'en Finlande, la tendance semble être celle d'une marchandisation forte, au Danemark les réformes sont allées vers une décentralisation poussée, une participation des usagers et un élargissement des partenariats. En Suède, la relation entre la société civile et l'Etat change mais la négociation du tiers secteur lui permet d'aller vers une reconnaissance de sa spécificité.

²⁵ Matthies Aila-Leena (ed.), *Nordic civic society organisations and the future of welfare services: a model for Europe?*, op.cit.

²⁶ Möttönen, Sakari/Niemelä, Jorma, Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. PS-Kustannus. Jyväskylä, 2005, cités dans Matthies Aila-Leena (ed.), ib.id.

2.1.2. Un modèle scandinave qui n'échappe pas à la « modernisation » de l'Etat

Le cas de la Suède: une évolution lente et complexe vers la prestation de services

A l'image des pays scandinaves, la Suède est caractéristique d'une coopération rapprochée entre le tiers secteur et l'Etat. Pour preuve de cet intérêt majeur, le gouvernement a ainsi créé en 1975 le *Folkrörelseenheden* (l'Unité pour le Mouvement populaire de masse) et la *Delegationen för folkrörelseforskning* (Délégation pour la recherche du Mouvement populaire de masse). Le secteur associatif est impliqué dans les processus de politique nationale, notamment à travers des commissions gouvernementales et des consultations sur l'exclusion sociale, les services sociaux et l'emploi. Comme les autres Etats scandinaves, la Suède a un secteur associatif très développé dans les domaines de la défense de causes, du sport, de la culture et des loisirs. Au contraire il est encore faible dans les secteurs de la santé, des services sociaux et d'éducation.

Traditionnellement la vision gouvernementale sur la société civile et le tiers secteur a toujours été positive, les associations étant considérées comme des écoles de citoyenneté et de démocratie et comme des facilitateurs de mobilisation politique.

Mais depuis les années 90, les réformes sociales prennent de plus en plus d'importance étant donné l'insatisfaction croissante quant à l'évolution du système étatique de services sociaux, parfois surnommée « crise de l'Etat providence ». Dès lors, la vision sur le tiers secteur dans le secteur des services sociaux a changé et les élus et les fonctionnaires ont commencé à envisager le secteur associatif et le secteur privé lucratif comme des alternatives possibles à la prestation de services par l'Etat. De fait, les associations prestataires de service opèrent à présent dans les mêmes secteurs que les acteurs privés lucratifs.

Récemment les relations avec le secteur public et le secteur privé ont été structurées de façon beaucoup plus formelle à travers la création en 2004 de l'organisation FAMNA (Confédération des organisations du tiers secteur et des entreprises privées travaillant dans le secteur social et de la santé). Celle-ci a pour but de rendre plus visibles et plus claires les discussions sur les futurs modèles de prestations de services sociaux et de santé pour les organisations du tiers secteur. FAMNA a clairement un rôle de plaidoyer, son objectif étant d'améliorer les conditions des associations actives dans le milieu des services. En 2001 déjà, une nouvelle politique avait été lancée (la *folkrörelsepolitik*: politique du mouvement populaire de masse) à travers l'introduction d'une proposition budgétaire et en 2002 l'économie sociale était affirmée comme un aspect crucial du développement (parmi d'autres aspects) dans la proposition budgétaire gouvernementale.

Cependant, le secteur affronte une difficulté croissante avec l'apparition de nouvelles méthodes de gestion du soutien gouvernemental proches des pratiques privées. Les municipalités qui ont

traditionnellement travaillé en collaboration avec les associations sont elles-mêmes de plus en plus gérées avec ces méthodes privées et envisagent de les appliquer progressivement avec les associations.

D'ailleurs, lorsque l'on observe comment le financement public se partage en Suède, l'on note la part importante des échelons locaux et régionaux dans le financement de services :

Subventions du gouvernement	33 %	690 millions d'euros
Subventions régionales	7 %	149 millions d'euros
Subventions municipales	19 %	392 millions d'euros
Financement de services (surtout par la région et la municipalité)	41 %	889 millions d'euros
TOTAL	100 %	2120 millions d'euros

Tableau: Sources du financement public²⁷:

Pour autant, malgré cette part croissante de la prestation de services par le secteur non lucratif, il ne faut pas s'y tromper, l'agenda politique des associations est lui principalement tourné vers la reconnaissance du secteur et à un degré moindre vers les mécanismes de soutien financier, les mécanismes de dialogue politique, d'*implementation* et d'évaluation.

Malgré la bonne volonté de certains élus ou responsables politiques pour mettre à l'agenda du mouvement associatif à l'ordre du jour, l'attention politique générale semble surtout être tournée vers la reconstruction du secteur public et les moyens de déléguer des missions de service public au secteur privé; dans ce contexte, le tiers secteur reste encore marginal. Le tiers secteur en Suède semble souffrir d'un manque de politique concrète à son égard. Depuis cette évolution majeure tendant à la délégation de services d'ordre public, la part du secteur privé lucratif a doublé alors que celle du secteur associatif prestataire a diminué. Les chiffres de l'emploi sont assez éclairants à cet égard:

	Secteur public	Secteur privé lucratif	Tiers secteur	Total
Nombre de salariés en 1990	840.000	26.000	32.000	900.000
Nombre de salariés en 2000	780.000	72.000	29.000	880.000

Tableau: Nombre de salariés dans le secteur social²⁸

²⁷ Source: Study from the office of public revision; "Spending towards NGO:s" 2004

Ainsi, malgré des révisions récurrentes du système de soutien aux associations au cours de ces 20 dernières années, la révision générale de soutien au tiers secteur réalisée en 2004 par l'Agence Suédoise de Gestion Publique montre que la Suède n'a toujours pas introduit de règles pour la gestion des subventions. Au niveau national, la politique envers le tiers secteur reste toujours improvisée et ne s'exprime qu'à travers le Bureau permanent pour le travail social bénévole du Bureau National de la Santé et du Social (*National Board of Health and Welfare*). Cet organisme qui contrôle les subventions ne développe pas de politique envers le tiers secteur. A cet égard, la création de l'organisation FAMNA est significative d'une avancée dans la prise de conscience du besoin de coopération accrue entre le niveau national et le tiers secteur.

En réalité, la politique envers le tiers secteur en Suède est davantage menée au niveau local qu'au niveau national²⁹. Ce sont les échelons locaux et régionaux qui prennent la plupart des décisions dans ce domaine et si l'Etat peut influencer ces niveaux à travers la législation et le système de subventions, cela n'est cependant pas commun. Les évolutions les plus récentes amènent également les municipalités suédoises à prendre de plus en plus en charge la prestation de soins et de services sociaux. La difficulté pour le tiers secteur est qu'il n'existe aucune politique commune pour les associations entre les 300 municipalités suédoises.

²⁸ Source: Olsson L.-E., Nordfeldt M., Larsson O., Kendall J., « The third sector and policy processes in Sweden: a centralised horizontal third sector policy community under strain », *Third Sector European Policy*, n°3, October 2005.

²⁹ Johansson^a résume les changements des conditions touchant aux associations en Suède de la sorte:

- les municipalités ont accru leurs attentes par rapport au secteur associatif que ce soit en tant qu'engagement bénévole qu'en tant que compétiteur sur le marché
- la coopération accrue peut être un risque si elle est initiée par les autorités dans leurs intérêts et à leurs conditions
- un accent prononcé sur la fonction service: les municipalités ne cherchent pas des gardiens de valeurs mais plutôt des services
- régulation et contrôle économique de plus en plus poussés, ce qui signifie plus de dépendance envers l'Etat
- complexité accrue de l'environnement et évolution d'un modèle scandinave vers le modèle de l'Europe continentale

^aJohansson, Staffan, *Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer. Omfattning, utveckling och former*. Socialstyrelsen. Stockholm, 2005; cité dans Matthies Aila-Leena (ed.), *Nordic civic society organisations and the future of welfare services: a model for Europe?*, op.cit., p.99.

Focus sur la Finlande

L'Association finlandaise des machines à sous³⁰

En Finlande, les associations prestataires de services sociaux, de santé et médico-sociaux sont, en matière de financement public, soutenues par RAY. RAY qui est l'abréviation pour la *Finnish Slot Machine Association* (Association finlandaise des machines à sous) est née en 1938, après qu'un décret de l'Etat donne aux organisations de charité le droit exclusif de gérer les machines à sous et les casinos. Depuis 70 ans, le rôle de RAY est de rassembler les fonds provenant des jeux et ce, afin de soutenir le travail des associations sociales et de santé.

A travers ce mécanisme, RAY a ainsi récolté, en 2006, 473 millions d'euros au bénéfice de la société civile. En 2008 l'association prévoit de distribuer un total de 312 millions d'euros à 1.131 associations pour 2.205 projets. De plus, elle propose de verser 109.5 millions d'euros au Trésor public afin de pallier aux soins des vétérans de la guerre. Au total 421.5 millions seront utilisés dans les secteurs de la santé et du social. Le financement est consacré à soutenir les projets de ces associations mais aussi certains aspects du fonctionnement interne (communication, conseil, formation, locaux).

L'impact des directives européennes sur la prestation de services sociaux par les associations

En Finlande, la question de la prestation de services sociaux fait débat en ce qu'elle interroge sur la place du secteur associatif dans la concurrence et dans les possibilités qui lui sont offertes d'investir ce champ de façon plus importante. La principale difficulté surgit du fait que l'Etat a choisi de ne pas faire usage de son droit national à exclure les services sociaux, de santé et médico-sociaux du champ d'application de la directive Service de l'Union Européenne qui concerne tous les services. Or la loi fiscale finlandaise trace une ligne de démarcation stricte et obligatoire entre les activités sans but lucratif et la prestation de services à but lucratif. Pour les organisations multi-fonctionnelles de la société civile, cela pose un véritable problème. Une des possibilités envisagées avait été de séparer à l'intérieur même des organisations ces deux fonctions. Cependant un soutien public ne peut être utilisé pour une prestation de service commerciale à but lucratif. Dès lors les petites associations n'ont plus le droit de gérer des services si elles sont soutenues par des fonds publics, car cela fausserait la concurrence exigée par l'Union Européenne. La conséquence directe de ce processus est l'obligation (en l'occurrence pour la *Finnish Slot Machine Association – RAY*) de ne plus apporter son soutien aux associations. Etant donné ces conditions très difficiles, de nombreuses organisations pensent à abandonner la prestation de services. Les premiers touchés par une telle décision seraient les associations elles-mêmes mais aussi les groupes les plus vulnérables.

2.2. Le modèle corporatiste

³⁰ Voir www.ray.fi

France, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Autriche

Le modèle corporatiste concerne principalement des Etats de l'Europe occidentale continentale, soit l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France et les Pays-Bas. Ces différents Etats possèdent des caractéristiques proches mais des secteurs associatifs qui se sont construits de manière différente. Les Pays-Bas se situent ainsi à mi-chemin entre le modèle corporatiste et le modèle scandinave alors que la France apparaît comme un hybride entre les différents modèles selon que l'on observe la taille de son secteur associatif, son histoire ou les récents développements politiques. Nous ne prétendons donc pas ici unifier ces Etats sous une même typologie mais bien donner des indications sur les points communs entre ces Etats.

2.2.1. Les associations comme détecteurs de nouveaux besoins

Comparés aux Etats du modèle scandinave, les pays du modèle corporatiste ont souvent compté avec des associations qui ont fait figure de pionnières dans l'exploration des demandes sociales émergentes. C'est souvent leur action qui a permis d'intégrer ces besoins dans les politiques publiques des Etats ou d'être maintenus dans les associations tout en étant encadrées par l'Etat. D'après J.-L. Laville, qui associe à la typologie d'Espin-Andersen l'apport de la critique féministe, il y a deux variantes dans ce modèle:

- une variante égalitariste: « comme en France et en Belgique, qui se donne comme priorité l'institutionnalisation d'une offre de services non marchands en dehors de la cellule familiale, dans laquelle les associations gardent une place importante de prestataires de services, mais sont l'objet d'une régulation tutélaire de la part des pouvoirs publics ».
- une variante familialiste: « comme en Allemagne et en Autriche, [qui] laisse moins de place à la régulation tutélaire des services non marchands parce qu'elle privilégie l'attribution de moyens financiers aux femmes pour qu'elles puissent assumer leur rôle domestique ».

Dans ces Etats, les secteurs associatifs apparaissent comme puissants, souvent institutionnalisés et très professionnalisés. Certaines grandes organisations, principalement actives dans le domaine du social, de la santé et du médico-social sont quasi-publiques, relèvent du droit public et sont financées essentiellement par l'Etat et la sécurité sociale, selon le principe de subsidiarité, à savoir que l'Etat n'intervient que lorsqu'un niveau inférieur n'a pas pu prendre en charge la demande sociale.

	Allemagne	Autriche	Belgique	France³¹	Pays-Bas
Population	82 millions	8.3 millions	10.5 millions	63 millions	16.3 millions
Nombre d'associations³²	553.500	107.000	90.000	1.100.000	9.000
Ressources³³	Public: 64 % Dons et mécénat: 3 % Recettes d'activité et cotisations: 32%	Public: 50 % Dons et mécénat: 6 % Recettes d'activité et cotisations: 43%	Public: 77 % Dons et mécénat: 5 % Recettes d'activité et cotisations: 19%	Public: 34.3 % ³⁴ Dons et mécénat: 4,9 % Recettes d'activité et cotisations: 60.8 %	Public: 59 % Dons et mécénat: 2 % Recettes d'activité et cotisations: 39 %
Bénévolat	22.000.000 (34% de la population) ³⁵	550.000 ³⁶	809.000 ³⁷	14.000.000	43 % ³⁸
Emploi salarié³⁹	1.120.000		500.000	1.900.000	669.000 (12,9 % des emplois salariés non agricoles)

La question de la prestation de services étant dans ces Etats une des problématiques majeures (ainsi qu'au Royaume-Uni que nous étudierons dans l'aparté suivant), nous nous arrêtons un instant sur la façon dont est caractérisé ce secteur:

³¹ Source: Tchernonog Viviane, op.cit.

³² Source: Doucin Michel, op.cit., excepté pour la France: Tchernonog Viviane, *Le paysage associatif français. Mesures et évolutions*, éd. Juris associations – Dalloz, 2007. Chiffre de 2005 pour les Pays-Bas, de 2002 pour l'Autriche.

³³ Source pour 1995 : John Hopkins Comparative Project, excepté pour la France : Tchernonog Viviane, op.cit.

³⁴ Subventions publiques uniquement. Les financements contractuels, ventes de prestations ou prix de journées provenant d'organismes publics classés dans la catégorie recettes d'activité.

³⁵ *Volunteering in German. Results of the 1999 Representative Survey on Volunteering and Civic Engagement*, Study commissioned by the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, Munich, November 2000.

³⁶ Source: Doucin Michel, op.cit.

³⁷ Source: Résultats de la recherche de la John Hopkins University: Salamon Lester M., Sokolwski S. Wojciech and associates, *Global civil society. Dimensions of the nonprofit sector*, vol. 2, John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2004.

³⁸ Chiffre pour 2004; source: *Civics civil society index report for the netherlands*, september 2006.

³⁹ Source: Doucin Michel, op.cit., excepté pour la France: Tchernonog Viviane, op.cit. et les Pays-Bas: Burger Ary and Dekker Paul, *The nonprofit sector in the Netherlands*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, Avril 2001.

2.2.2. Un modèle corporatiste confronté à la « modernisation » de l'Etat-Providence

L'association n'est pas toujours un objet facilement étudiable ou analysable en ce sens qu'elle intègre les dimensions du politique, de l'économique et du social. Intermédiaire entre espace privé et espace public, elle se retrouve imbriquée dans de nombreux enjeux aussi bien sociaux qu'économiques ou politiques. Evers⁴⁰ a résumé cette approche dans un triangle Marché/Etat/Ménages, complétée ensuite par Pestoff⁴¹ qui l'utilise pour délimiter le *Welfare Mix*⁴², entre économie de marché et la sphère politique ou communautaire. Il délimite ainsi l'espace occupé par les « entreprises sociales ».

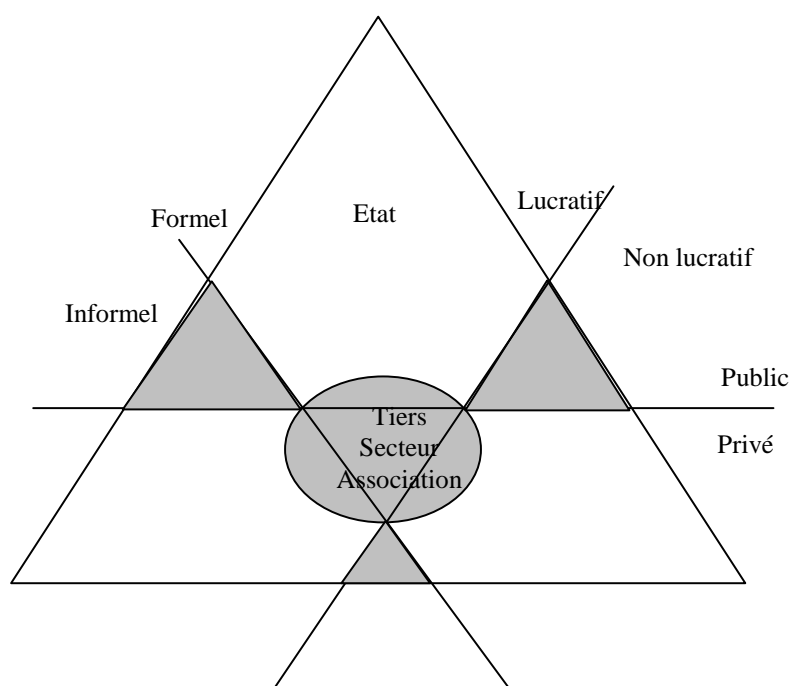


Figure: Le Welfare Mix

⁴⁰ Evers A., « Im intermediären Bereich. Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt » in *Journal für Sozialforschung* 2, 1990.

⁴¹ Pestoff V. A., « Third sector and Co-operative Services. An alternative to Privatization », in *Journal of Consumer Policy*, Stockholm University, vol.15, 1992.

⁴² Traduit souvent par les expressions « mélange bien-être », « mélange de bien-être », « bien-être mélangé » ou encore « combinaison de bien-être » pour désigner la multiplicité des secteurs impliqués dans les services sociaux et les soins. Face à ces traductions, nous préférons conserver l'expression anglaise.

Le *Welfare Mix* peut être complété par une autre approche, héritière des apports de plusieurs chercheurs (Boulding⁴³, Mauss⁴⁴, Perroux⁴⁵, Polanyi⁴⁶, Razeto Migliaro⁴⁷) qui distinguent trois principes : le principe du **marché** (rencontre entre l'offre et la demande de biens et services), la **redistribution** (la production est remise à une autorité centrale qui a la responsabilité de la répartir) et la **réciprocité** (prestations dans un système de lien social entre les parties prenantes). A partir de ces principes, le système économique actuel peut être décomposé en trois pôles : l'économie marchande (où la distribution des biens et services est confiée au marché), l'économie non marchande (où la distribution des biens et services est confiée à la redistribution publique mais aussi privée – à travers le mécénat, la donation, etc.) et l'économie non monétaire (où la distribution est confiée à la réciprocité et à l'administration domestique). Selon les périodes historiques, les combinaisons entre ces différents pôles varient⁴⁸.

Ces approches conduisent à considérer la pression aujourd'hui de plus en plus forte sur l'Etat-Providence et à s'interroger sur les évolutions à l'œuvre dans le secteur associatif.

Thomas Bahle a tenté de commencer à donner une réponse en menant une étude sur trois Etats : l'Angleterre et le Pays de Galle, la France et l'Allemagne⁴⁹. Il y constate que les services sociaux publics subissent une double pression : à la fois une demande grandissante et une capacité à fournir des services de plus en plus limitée.

Pourtant cette similarité des problématiques en Europe occidentale n'aboutit pas à des politiques convergentes. Dans le domaine des services sociaux, des grands changements ont eu lieu dans les années 80. Ces réformes ont amené à des politiques dites de « privatisation » ou de « décentralisation » visant à une désinstitutionnalisation du secteur social. Faut-il donc voir là, comme cela est souvent cité, un désengagement et un affaiblissement de l'Etat ?

Dans le secteur des services sociaux, certains chercheurs⁵⁰ démontrent que l'accroissement des besoins combiné à des ressources limitées a plutôt pour conséquence un contrôle plus important des systèmes de services alors que ceux-ci n'ont jamais été au cœur de l'Etat-Providence moderne (ils n'ont jamais été aussi institutionnalisés que la sécurité sociale, l'éducation ou encore la santé). Ainsi en France, Etat « pronataliste » et pionnier de la politique

⁴³ Boulding K., *La economía del amor y del temor*, Madrid, Alianza Editorial, 1973.

⁴⁴ Mauss M., « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », in *L'année sociologique*, 1923.

⁴⁵ Perroux F., *Economie et société, contrainte-échange-don*, Paris, PUF, 1960.

⁴⁶ Polanyi K., *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983.

⁴⁷ Razeto Migliaro, *Economía de solidaridad y mercado democrático, libro tercero. Fundamentos de una teoría económica compensativa*, Programa de Economía del Trabajo, Santiago du Chili, 1988.

⁴⁸ D'après Laville³, les associations peuvent, dans la configuration actuelle, être abordées comme une composante de l'économie qui "redécouvre le potentiel organisateur de la référence à la "solidarité" à travers la notion d' "économie solidaire". L'Etat social et l'entraide mutuelle constituent les deux sources de la solidarité démocratique accompagnatrice de l'action économique. Il définit l'économie solidaire comme "l'ensemble des activités contribuant à la démocratisation de l'économie à partir de l'engagement citoyen".

³Laville Jean-Louis, « Les raisons d'être des associations » in Laville J.-L., Caillé A., Chaniel Ph., Dacheux E., Eme B., Latouche S., *Association, démocratie et société civile*, éd. La Découverte, 2001.

⁴⁹ Bahle Thomas, « The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany : is the welfare state on the retreat ? » in *Journal of European Social Policy*, vol.13, n°1, février 2003, pp5-20.

⁵⁰ Voir Bahle Thomas, op.cit.,

familiale, la réforme sur la décentralisation a plutôt conduit à un système que l'on pourrait qualifier de « corporatisme local » dans les services sociaux. Et au Royaume-Uni, nous allons le voir plus loin, même si on assiste à une externalisation accrue des services, le financement est pourtant resté exclusivement public et aucune relation de marché n'a été instaurée entre les prestataires et les consommateurs. Bahle conclut ainsi, qu'au Royaume-Uni, les réformes ont davantage amené à un contrôle renforcé du gouvernement sur la réglementation et les mécanismes de financement et de comptabilité.

Le secteur associatif allemand

Nous allons ici principalement faire référence au secteur associatif prestataire de services qui joue par ailleurs un rôle important en termes de plaidoyer et de défense des causes.

En Allemagne, les associations consacrées à la protection sociale ont un rôle important dans la société civile. Le secteur non lucratif allemand est fort et très structuré puisque pratiquement chaque association fait partie d'une fédération (en 1995, il représentait 84 milliards d'euros de dépenses soit 4% du PIB). Le secteur associatif joue ainsi un rôle important d'intermédiaire entre l'Etat et la société civile avec une implication dans la conception et la mise en place des politiques. Les associations forment un système corporatiste dual notamment avec les autorités locales.

Des associations allemandes très organisées dans un Etat décentralisé

Au cours du XXème siècle, les associations sont progressivement devenues des organisations actives au niveau national. Aujourd'hui il existe six fédérations de protection sociale organisées : deux d'entre elles sont liées à l'Eglise, deux autres sont liées à la Croix Rouge et à une petite agence, une autre est liée au parti social démocrate, et la dernière n'est reliée à aucun organisme. En 1996, on comptait environ 3% de l'emploi total dans ces grandes associations (soit plus d'un million de personnes). Les statistiques officielles estimaient également entre 2,5 et 3 millions le nombre de bénévoles impliqués dans ces organisations. Le rayon d'action de ces associations est très large : elles sont responsables des deux tiers des maisons de retraite et des résidences pour handicapés, elles assurent la moitié des services dans le domaine de la jeunesse et prennent en charge 40% des hôpitaux. Le coût de ces services est remboursé par l'Etat, par les municipalités ou encore par certains des mécanismes d'assurance sociale. Au total, le revenu provenant des contrats avec les autorités de l'Etat et des remboursements de services par les assurances sociales constituent environ 80% de leur revenu total. Les subventions publiques représentent 10% de leur revenu. Les ressources provenant de dons privés ou de fonds de l'Eglise sont estimées à 5% du budget des associations.

En Allemagne, l'Etat a pris en charge une partie importante de la responsabilité sociale sans assurer la prestation de services, faisant ainsi des grandes associations non lucratives des « spécialistes » de la protection sociale. Les relations entre ce secteur associatif et les autorités publiques sont souvent considérées comme se déroulant à deux niveaux : une grosse partie de leurs ressources provient du système d'assurance corporatiste, et le financement, la coopération et la prestation de service sont négociés avec l'Etat à la fois au niveau national et au niveau régional. Intégré dans le système public allemand et donc très institutionnalisé, le secteur sans but lucratif dans les services sociaux est très organisé et coexiste au niveau des Länder avec un secteur public très décentralisé. Ainsi, la structure très décentralisée de l'Etat allemand est compensée par une société civile très centralisée.

Principes de subsidiarité et de « bien public »

Jusqu'à présent, la régulation était basée sur deux principes, celui de la subsidiarité et celui de « bien public ». Dans la mesure du possible les associations ont le devoir d'assurer des services universels. Grâce au principe de subsidiarité elles obtiennent pratiquement une situation de monopole sur les services sociaux. En effet, dans les secteurs de la santé et du social, l'Etat est dans l'obligation légale de coopérer avec les associations actives dans ces domaines et de leur assurer un soutien financier. De facto est ainsi créé un marché protégé où les associations prestataires de services disposent d'un statut privilégié. Même si ce système est actuellement en évolution, cette caractéristique qui voit confier de façon préférentielle les services sociaux aux associations est une des particularités de l'Allemagne. Par exemple, alors que les municipalités sont dans l'obligation de garantir un service minimal en termes de crèches, la loi stipule aussi qu'elles doivent concevoir leur politique sur l'enfance et la jeunesse en coopération avec les prestataires non-lucratifs. Les associations locales ont par conséquent une forte influence sur la configuration municipale des services sociaux.

Avec le retour du libéralisme économique dans les années 80, la donne change. D'une part les associations du modèle corporatiste connaissent de plus en plus une certaine pression économique, de l'autre, elles sont accusées d'avoir progressivement perdu leurs attaches avec la société civile en devenant trop bureaucratiques. Elles ne seraient ainsi plus en phase avec les besoins de la société.

Au début des années 90 et dans une configuration dominée par l'idéologie néolibérale, elles sont actuellement poussées à économiser que ce soit en contractualisant, en adoptant des méthodes de quasi-marketing ou en gérant les coupes dans les subventions publiques. Les subventions des autorités locales ont été réduites, les transferts d'argent public sont de plus en plus difficiles à anticiper car les budgets peuvent être subitement réduits en cas de rigueur financière. En résumé, le financement public a perdu en sécurité. Ces nouvelles évolutions forcent les grandes associations de protection sociale à entrer dans un système de travail sur missions et limitées dans le temps, exigeant d'elles une stratégie permanente de « réponse flexible ». Ainsi, dans le cas de la protection de la jeunesse, nombre d'organisations ont du

réduire leurs équipements. D'un fonctionnement basé sur les valeurs, elles sont souvent passées à un fonctionnement guidé par des raisons économiques. Ceci a été accru à partir des années 90 par trois développements qui ont affaibli la position privilégiée du secteur : la réunification, les changements dans la politique familiale et la loi sur la sécurité sociale à long terme instaurée en 1994. L'amélioration de ces lois sur la famille a demandé un accroissement des infrastructures à court terme auquel le secteur n'a pas été en mesure de répondre assez vite. Pour assurer les services, les autorités locales ont dû elles-mêmes mettre en place et gérer des infrastructures. De même, la loi de 1994 a mis en priorité la famille et les soins à domicile. Il a fallu développer rapidement ces secteurs et pour la première fois, la priorité n'a pas été donnée légalement au secteur non lucratif, mettant ainsi le secteur en compétition avec d'autres organisations à but lucratif. Afin de s'adapter, les grandes organisations ont eu tendance à séparer les activités de plaidoyer de la prestation de services en créant des agences commerciales à travers lesquelles elles peuvent assurer des travaux de consultance ou autres.

Cependant, l'ensemble de ces évolutions a permis à de nouvelles formes d'auto-organisation et d'entraide d'émerger. On observe ainsi un regain d'activité civique, nombre d'associations locales choisissant de se tourner davantage vers le bénévolat que vers le salariat afin de conserver leur culture organisationnelle. Ainsi, un nouvel activisme associatif s'est affirmé à travers ce qui a été désigné sous le label de « groupes d'entraide ». La plupart des membres y sont bénévoles et leurs activités tournent principalement autour des problèmes de santé (handicaps ou maladies chroniques) et des thématiques sociales. En grande partie, ces groupes sont issus d'un scepticisme grandissant à l'égard des évolutions connues par le système médico-social professionnel. Les politiques de santé ont d'ailleurs pris bonne note de l'existence de ces organisations et ont commencé à les financer. Ainsi depuis l'année 2000, les mutuelles de santé sont obligées, grâce à des dispositions législatives, de leur octroyer des fonds.

L'expérience des Pays-Bas

Les Pays-Bas sont eux aussi caractérisés par un secteur associatif gestionnaire de prestations de services. Une longue tradition d'initiatives privées combinée au principe de subsidiarité et à des dispositions légales peu contraignantes sont autant de facteurs qui ont configuré un environnement hautement favorable pour le secteur associatif.

Historiquement, les Pays-Bas sont caractérisés par la « pilarisation », terme utilisé pour décrire la ségrégation confessionnelle de la société néerlandaise. Cette situation a eu comme conséquence le financement collectif d'agences d'initiative privée, notamment dans le secteur scolaire, de santé ou encore de la protection sociale. Ainsi, face à une multitude d'organisations non lucratives assurant toute une gamme de services, l'Etat a peu développé son rôle de prestataire. Aujourd'hui, dans le domaine de l'éducation par exemple, seules 30% des écoles

primaires et secondaires sont publiques. Cette évolution a été confirmée après la seconde guerre mondiale : les sociaux démocrates qui dirigeaient alors dans une coalition avec les Catholiques mirent en place un système corporatiste sous contrôle du gouvernement. Contrairement aux Britanniques, leur réponse à ces temps de pénurie ne fut pas la nationalisation mais bien plutôt une planification corporatiste de l'économie.

Cet héritage historique a conduit à un secteur associatif très puissant économiquement. Ses dépenses représentent 45 milliards d'euros en 1995 soit 15,5% du PIB. Le secteur compte 12,3% des emplois ETP du pays et représente 10% du revenu national. On estime par ailleurs que les bénévoles représentent 400 000 emplois ETP, c'est-à-dire 7,5% de l'emploi salarié. Le secteur associatif néerlandais reste néanmoins peu reconnu car les frontières entre les secteurs public, non lucratif et le marché sont mal définies. Il n'y a ainsi pas de politique gouvernementale du tiers secteur ni d'unité gouvernementale consacrée à ces problématiques.

Concernant les ressources du secteur, 39% proviennent des recettes d'activité et cotisations alors que 59 % sont issues du secteur public, la part des dons restant minoritaire (2%). Les 39% de revenus privés s'expliquent en partie par le rôle important des « loteries ». En effet celles-ci ont l'obligation légale de redistribuer une part importante (60%) de leur revenu à des « causes dignes d'intérêt ». Les « loteries » les plus importantes sont ainsi gérées par des fondations qui attribuent des bourses. Dans le financement public, l'on peut indirectement inclure les paiements provenant des assurances santé. Aux Pays-Bas, les personnes, au-dessous d'un certain revenu, s'assurent obligatoirement à travers un fond d'assurance santé de l'Etat. Par contre, les personnes dépassant un certain seuil de revenus doivent prendre une assurance auprès d'une compagnie privée. Ils sont alors dans l'obligation de payer des « coûts spéciaux de maladie » considérés comme une quasi-taxe. Ces contributions sont englobées dans un fonds destiné à rémunérer certaines organisations pour les services prêtés (crèches, établissements de soins pour les handicapés physiques ou mentaux, etc.). Le secteur non lucratif néerlandais est donc financé soit par des fonds collectifs soit par des revenus privés, la charité apportant très peu de ressources même si les dons privés sont déductibles d'impôts (dans la limite de 10 % du revenu brut).

Les trois principaux secteurs associatifs en matière d'emploi et de dépense sont la culture, les loisirs et l'éducation ; la recherche ; et la santé. Ces trois champs représentent à eux seuls 90% des emplois et 61 % des dépenses (28 % pour la santé, 20 % pour l'éducation et 13 % pour le social⁵¹). Il faut souligner le poids de l'immobilier non lucratif qui occupe une place centrale du secteur avec 23% des dépenses mais seulement 2,5 % de l'emploi. Parmi les 6 millions de logements que compte le pays, 3 millions sont des locations. De ces trois millions, le secteur lucratif est propriétaire et gère plus de deux millions. Cela signifie qu'un tiers des logements existants et deux tiers des locations appartiennent au secteur non lucratif. L'Etat s'est en effet

⁵¹ Données de 1995.

désengagé de la gestion de l'immobilier dans les années 1980. La plupart des 200 agences gouvernementales encore présentes dans les années 1990 et gérant plus de 300 000 logements sont devenues des organisations non lucratives. En 1995, les agences gouvernementales n'étaient plus que 69 et géraient à peine plus de 30.000 logements.

Le secteur associatif a été fortement impacté par les évolutions récentes autour des processus de décentralisation, de privatisation et de coupures dans les budgets. La décentralisation a largement diminué la capacité d'influence des organisations nationales de représentation quant elles ne les ont pas fait disparaître. Les réductions budgétaires ont affaibli la capacité de financement de l'Etat et ont rendu les conditions de financement plus contraignantes. La dérégulation a supposé la fin du monopole dans certains secteurs. Cette privatisation a également poussé de nombreuses agences gouvernementales actives en matière de logement de santé ou de culture vers le secteur non lucratif. En matière de concurrence, les municipalités se sont engagées dans la contractualisation et les appels d'offres. Pour autant, en 2001⁵², il semblait que peu de municipalités s'étaient décidées à entrer dans ce système, la plupart préférant encore travailler avec leur prestataire local habituel.

Le tiers secteur aux Pays-Bas se caractérise finalement davantage par ses spécificités organisationnelles que par une reconnaissance du secteur en tant que tel. Le secteur associatif néerlandais est une catégorie plus qu'une entité. Il ne constitue pas un objet de politique publique. Les organisations qui le composent sont intégrées dans des configurations de protection sociale mixtes (ou « hybrides ») où les différences entre les secteurs sont difficilement visibles en terme d'objectifs, de ressources et de mécanismes. Les organisations aussi bien publiques que non lucratives sont chargées d'exécuter des missions publiques avec une certaine autonomie par rapport à l'Etat. Aux Pays-Bas, l'une des questions les plus récurrentes dans le secteur associatif est de savoir si ce modèle hybride (services assurés par les organisations non lucratives et les organisations publiques mais largement financés par l'Etat) survivra aux évolutions et aux exigences européennes en matière de concurrence.

⁵²

Voir Burger Ary et Dekker Paul, op.cit.

2.3 Le modèle libéral

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni fait ici l'objet d'un aparté spécifique car il est dans l'Union Européenne le seul exemple, avec L'Irlande, du modèle libéral avancé par Esping-Andersen. Les autres Etats développant ce modèle sont les Etats-Unis d'Amérique et le Canada. Il est caractérisé par une faible dépense étatique dans le domaine associatif et un niveau d'initiative privée élevé.

Caractéristiques chiffrées du secteur associatif au Royaume-Uni⁵³:

- 190 000 charities
- Budget: 35 milliards de livres (46.3 milliards d'euros) soit 4% du PIB
- Force de travail salariée: 600.000
- 22 millions de bénévoles
- Structuration des ressources du secteur pour 1995 selon l'étude John Hopkins :
 - Public : 47%
 - Dons et mécénat : 9%
 - Recettes d'activité et cotisations : 45%

Le Royaume-Uni est assez semblable aux autres Etats européens quant au poids de son secteur associatif. Mais l'observation de son fonctionnement diffère lui fondamentalement des autres secteurs associatifs européens, notamment en termes de politique nationale proactive et intersectorielle.

2.3.1 Des relations associations – Etat régulées par une charte : le COMPACT

Historiquement le Royaume-Uni se démarque par une longue tradition d'organisations situées entre l'Etat et le marché et actives en matière de charité et de mutualité. Contrairement à d'autres pays européens du Moyen-âge jusqu'au XVIIIème siècle, la vision de l'Etat au Royaume-Uni était celle d'un rôle minimal, l'Eglise devenant ainsi dépositaire de la gestion de la vie sociale et civile. Jusqu'au XIXème siècle, le Royaume-Uni a ainsi connu un développement florissant de la philanthropie avec une grande liberté d'association.

Après la seconde guerre mondiale, le secteur associatif a cependant perdu de sa force face à un Etat mettant la main sur le progrès social. Mais cet optimisme étatique a vite été remis en cause par la persistance des difficultés économiques. Le tournant pour le secteur associatif a lieu en 1978 avec le rapport Wolfenden « The future of Voluntary Organisations ». Le rapport développe l'idée d'un secteur organisationnel d'activité à différencier des principes sociaux de bénévolat et de mutualité. Il souligne également la capacité positive du tiers secteur à pouvoir

⁵³ Données fournies par le Community Service Volunteers, voir questionnaire en annexe 2.

mobiliser des bénévoles. Enfin il justifie le renforcement d'une politique horizontale pour le secteur basée sur des organismes intermédiaires aux niveaux local et national. Par là, le rapport non seulement légitime les associations déjà présentes (comme le NCVO : National Council for Voluntary Organisations) mais encourage la possibilité de développer un schéma d'action impliquant l'Etat au niveau national. Progressivement, une consolidation institutionnelle du secteur se construit. Les Charities sont reconnues comme faisant partie du secteur associatif⁵⁴ et dans l'architecture gouvernementale apparaissent des unités chargées du rapport au secteur (en particulier le *Home Office's Voluntary Services Unit*). Mais l'Etat veille également à garder une certaine distance par la mise en place de corps intermédiaires ainsi que de nouveaux systèmes de financement comme la National Lottery dont une partie des profits doit aller au secteur. L'accession des travaillistes au pouvoir en 1997 marque un nouveau développement pour le secteur associatif. La « troisième voie » du gouvernement travailliste expose ses éléments clés: la recherche d'une forme de partenariat plutôt qu'une culture de contrat, un engagement à lutter contre l'exclusion sociale, un climat positif pour l'entreprise et la mobilisation des citoyens et des communautés sous la bannière de droits mais aussi de responsabilités. Dans cette nouvelle configuration, le secteur associatif trouve naturellement sa place. Il est ainsi « catapulté » de la périphérie vers le centre des débats publics et devient l'un des acteurs majeurs de la politique publique. Ces nouvelles priorités donnent lieu à un financement plus important, à la création de l'Unité Communauté Active du gouvernement chargée de ces secteurs et à l'élaboration du COMPACT. De plus le gouvernement central impose aux organismes publics locaux la consultation des associations, communautés et usagers pour le développement de services. De manière plus globale, le gouvernement travailliste souhaite encourager la « gouvernance ». Les COMPACTS, élaborés en 1998 pour l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Ecosse, assurent au secteur associatif une reconnaissance et un soutien tout en garantissant son indépendance. Au niveau local, la plupart des communes ont également déroulé leurs Compacts. Cependant le Compact n'est pas une charte d'engagement obligatoire mais régule plutôt les relations entre le secteur associatif et le gouvernement.

⁵⁴ Le statut de Charité est souvent utilisé pour définir le secteur associatif. Défini en 1601, le statut de Charité comprenait alors : le combat contre la pauvreté, une meilleure éducation, un progrès religieux et d'autres objectifs bénéfiques à la communauté. Aujourd'hui le statut de Charité permet de bénéficier d'avantage fiscaux et de disposer d'une image positive mais ne donne pas pour autant la personnalité légale pour rechercher des ressources et gérer un actif. C'est pourquoi nombre d'organisations qui ont besoin de développer ces aspects se transforment en « companies limited by guarantee » ce qui leur octroie une personnalité juridique tout en limitant l'engagement financier. D'autres statuts existent comme l' « Industrial and Provident Society » souvent préféré par les mutuelles. De plus, nombre d'organisations sont exclues du statut de Charity dans la mesure où elles sont impliquées dans des activités politiques.

Focus sur le Compact

(Texte complet du Compact en annexe 4)

Principes:

- un secteur associatif indépendant et varié est fondamental pour le bien-être de la société,
- dans le développement et la prestation de services et de politiques publiques, le gouvernement et le secteur ont des rôles différents mais complémentaires,
- il y a une valeur ajoutée à travailler en partenariat pour des objectifs communs,
- le gouvernement et le secteur ont différentes formes de responsabilités mais ont des valeurs communes d'engagement en matière d'intégrité, d'objectivité, d'ouverture, d'honnêteté et de leadership.

Tâches qui incombent au gouvernement:

- reconnaître et soutenir l'indépendance du secteur associatif
- un financement sur la base de dispositions communes et transparentes pour évaluer les objectifs et un financement à long terme pour assurer une stabilité
- consulter le secteur sur les thématiques susceptibles de le concerner
- promouvoir des relations de travail mutuellement efficaces
- réexaminer le Compact chaque année

Tâches qui incombent au secteur associatif:

- maintenir des normes de gouvernance et de responsabilité élevées
- respecter la loi
- garantir que les usagers et les autres acteurs soient consultés lorsqu'un dossier est présenté au gouvernement et pour gérer les activités
- promouvoir des relations de travail mutuellement efficaces
- réexaminer le Compact chaque année

Le Compact est donc réexaminé chaque année. Le soutien et la promotion de ce processus sont facilités au quotidien par le Groupe de Travail Compact basé au NCVO.

Les origines et le développement du NCVO

Ce qui était au départ le « National Council for Social Service » (jusqu'en 1970 où il change de nom) a été fondé en 1919 par cinq travailleurs sociaux et un fonctionnaire. Il compte aujourd'hui sur un personnel de 71 salariés. Il est composé de 3.500 membres directs mais indirectement touche environ 10 à 15.000 associations à tous les niveaux.

Le NCVO a été mis en place avec la volonté de travailler à la création d'une institution horizontale en interaction avec l'Etat, ceci dans le but de créer un environnement politique légal qui soutienne le secteur associatif. Concrètement cela a pris la forme de :

- la promotion de conseils de services sociaux associatifs
- le recrutement de membres provenant de différents secteurs dans l'idée de leur offrir un espace de rencontre et de construction d'un agenda commun autour des problèmes communs et des priorités
- l'adaptation de l'organisation à des thématiques mixtes entre les orientations verticales et les caractéristiques horizontales. De nombreux sous-groupes, commissions, forum, conférences permanentes ont été mis en place à cet effet
- un vif intérêt autour des propositions de politiques horizontales

D'autre part le NCVO est spécifiquement intéressant dans la mesure où il a été un incubateur pour toute une série d'organismes experts (comme la Charities Aid Foundation, la National Association of Councils for Voluntary Sector, the National Old People's welfare Committee, etc.)

2.3.2 Un modèle libéral réformé qui conduit au « contracting out », à une culture du contrat et au contrôle centralisé

En Angleterre et au Pays de Galles, les services locaux publics sont prédominants. Le secteur associatif est très structuré mais il est surtout important là où l'Etat n'intervient pas. Les changements majeurs des années 80 ont été mis en place par le National Health Services et le Community Care Act de 1990. Il y a eu une évolution vers l'externalisation des services. De plus, soins de santé et soins sociaux ont été séparés et confiés aux autorités locales. Avec une implantation plus importante des mécanismes de marché et une tendance allant vers le « contracting out », les services sociaux ont été privatisés. Ainsi le transfert de ressources du secteur public vers le secteur associatif pour la prestation de services a été de 10.2 milliards de livres (13.5 milliards d'euros) en 2004-2005. De façon plus générale la perception actuelle est que les autorités publiques locales et nationales modifient leur financement en laissant de côté les subventions pour se tourner vers les contrats⁵⁵. Cependant d'autres indicateurs montrent clairement qu'on ne peut faire une analyse qui privilégierait la thèse de la privatisation. En effet, non seulement le financement est resté exclusivement public mais aucune relation de marché directe entre les fournisseurs et les consommateurs n'a été instaurée, ces derniers n'ayant pas la possibilité de choisir un prestataire plutôt qu'un autre. En fait, l'on observe surtout que les réformes ont abouti à un contrôle accru du gouvernement sur la réglementation, les mécanismes de financement et de comptabilité. Le résultat est alors une centralisation plus qu'une décentralisation. Quant aux organisations sans but lucratif, elles ont, à l'égal d'autres organisations à but lucratif, gagné des parts de marché en développant de nouvelles activités, mais leur intégration dans le service public a affaibli leur position et leur capacité d'initiative.

⁵⁵ Voir le questionnaire rempli par le Community Service Volunteers en annexe 2.

2.4 Le modèle dual propre aux Etats méditerranéens

Italie, Espagne, Portugal

Le modèle méditerranéen est entre autre caractérisé par une émergence récente du secteur associatif en partie due à un héritage historique jusqu'alors peu propice aux associations. On le retrouve notamment dans des Etats comme l'Italie, l'Espagne et le Portugal. A la fois les conditions politiques et sociales sont à mettre en cause dans le développement seulement récent des associations. D'une part la prédominance d'une société basée sur des réseaux de solidarité familiale et/ou communautaire, d'autre part des conditions politiques totalement défavorables comme la dictature de Franco en Espagne ou la dictature portugaise, sont autant d'aspects qui expliquent la faiblesse du secteur. C'est dans tous les cas l'Eglise, très puissante, qui pendant très longtemps a dominé le secteur à travers des organisations charitables.

Ces pays sont également marqués par un taux de bénévolat assez bas. Le bénévolat est en effet freiné par une entraide informelle traditionnelle qui laisse peu de place à un investissement associatif.

	Espagne	Italie⁵⁶	Portugal
Population	43,8 millions	58,7 millions	10,6 millions
Nombre d'associations	Entre 10 000 et 253 000 selon les sources	220 000	23 470 soit 17 000 associations 3 000 IPSS ⁵⁷ , 3 000 coopératives 350 fondations 120 mutuelles ⁵⁸
Force de travail salariée		610 000	
Bénévolat		3,2 millions (presque 6 % de la population)	
Budget du secteur		37,6 millions d'euros	
Structuration des ressources	Public: 50%	Public: 55 % (75 % dans les services sociaux)	

⁵⁶ Chiffres pour 1999, provenant de ISTAT, *Istituzioni nonprofit in Italia, i risultati della prima rilevazione censuaria – anno 1999*, Roma, 2001.

⁵⁷ Institutions Privées de Solidarité Sociale

⁵⁸ Données fournies par Carlota Quintao, Instituto de sociologia da Faculdade de Letras do Porto

2.4.1. Des relations associations - pouvoirs publics impactées par l'instabilité politique et un lourd héritage historique et religieux

Italie :

Le tiers secteur n'est pas véritablement reconnu en Italie et s'accompagne d'un faible degré d'organisation de la société civile, en partie dû à la domination des partis politiques et des syndicats dans la société. Le secteur n'a pas connu de politique nationale l'encourageant, le soutenant ou l'incluant dans la prise de décision. Il n'a jamais eu un rôle actif dans la conception des politiques de protection sociale. Au niveau local également, la capacité réglementaire des municipalités a toujours été faible. Les relations entre l'Etat et les associations se sont en général limitées à un soutien financier en échange de la prestation de services sans qu'un cadre clair défini par la loi ou dans les programmes gouvernementaux ne soit mis en place (jusque dans les années 90). Les contrats passés par le gouvernement avec les associations sont toujours issus de négociations privées sans aucune forme de concurrence entre associations. Cette absence de coopération et de définition des rôles a été désignée sous l'expression d' « accommodation mutuelle »⁵⁹. Pourtant le secteur associatif a eu un véritable rôle dans l'émergence et la réponse à de nouveaux besoins sociaux (lutte contre l'exclusion, groupes défavorisés, etc.), et d'intervention ensuite financées par les autorités publiques.

Espagne :

L'Espagne a longtemps été caractérisée par un développement très timide de son secteur associatif jusque dans les années 80-90. Pour preuve, aujourd'hui encore, il est bien difficile de mesurer la taille du secteur associatif: selon les études l'on passe de 10.000 à 253.507 associations⁶⁰. Historiquement l'Eglise a joué un rôle capital dans la prestation de services sociaux. Puis de 1938 à 1975, pendant la dictature de Franco, pratiquement toutes les libertés individuelles et collectives ont été supprimées. Seules Caritas et ONCE, fondées respectivement par l'Eglise en 1942 et par l'Etat en 1938 pour l'aide aux aveugles, et la Croix-Rouge (fondée en 1864) sont actives. A cette période sombre de l'histoire espagnole succède, entre 1977 et la fin des années 80, une transition démocratique pendant laquelle l'Etat espagnol tente de rattraper au plus vite son retard en matière de protection sociale. La constitution espagnole soutient alors un Etat espagnol responsable des politiques sociales et de bien-être.

Portugal :

⁵⁹ Ranci C., *Oltre il Welfare state: Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazione del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1999; Costanzo R., Pellegrino M. et Pavolini E., « The third sector and the policy process in Italy: Between mutual accommodation and new forms of partnership », *Third Sector European Policy Working Paper n°4*, 2005.

⁶⁰ 10.000 associations selon Rodriguez Cabrero G., *Las entidades voluntarias de accion social en Espana. Informe General*, Fundacion Foessa, Caritas Espanola, 2003;

11.043 dans le secteur de la protection sociale selon la Fundacion Tomillo, *Empleo y trabajo voluntario en las ONGs de accion social*, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, 2000;

28.418 (associations: 25.447, fondations: 2.657, organisations religieuses: 267, caisses d'épargne: 47) selon Perez-Diaz V. et Lopez Novo J., *El tercer sector social en Espana*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003;

253.507 (associations: 174.916, fondations: 5.698, coopératives: 7.822, mutuelles: 400, centres éducatifs: 6.392, clubs de sports: 58.085, caisses d'épargne: 50, hôpitaux: 144) selon Ruiz Olabuenaga J., *El sector no lucrativo en Espana*, Fundacion BBV, The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2000.

La société portugaise est très caractéristique du modèle méditerranéen. D'une part c'est une société encore très marquée par le familialisme. Ainsi malgré une participation de plus en plus élevée des femmes au marché du travail, l'investissement public en matière de famille et de services sociaux est encore très faible (il représente 8 à 9 % du budget de la sécurité sociale). Le principe de subsidiarité qui laisse à la famille la première responsabilité en matière de soins sociaux date de la division du travail entre l'Etat et l'Eglise Catholique durant la très longue dictature subie par le Portugal entre 1926 et 1974 sous Salazar et Caetano. D'autre part la protection sociale est assurée par les réseaux communautaires et d'interconnaissance au sein desquels de petits groupes échangent des services dans une logique de réciprocité. Cette protection sociale basée sur des réseaux informels s'active lorsque l'Etat n'agit pas mais également de façon parallèle aux politiques publiques existantes. Cette situation gêne l'émergence d'une citoyenneté et atténue aussi la pression sur l'Etat quant au développement de politiques de protection sociale, notamment envers les groupes les plus défavorisés.

A tout cela, il faut ajouter que le Portugal est un Etat extrêmement centralisé en termes d'administration publique. La participation des partenaires sociaux aussi bien que des autorités locales reste très limitée. Alors que dans de nombreux Etats, les services sociaux sont gérés par les collectivités locales, au Portugal ils sont administrés par des agences centrales. Dans ce contexte il est souvent plus difficile de faire remonter les besoins sociaux au niveau national.

Enfin la société civile portugaise est très fragmentée et peu organisée ce qui rend le dialogue social très complexe. Les organisations du secteur associatif les plus puissantes sont les Institutions Privées de Solidarité Sociale (IPSS). Enregistrées auprès de la sécurité sociale, elles délivrent des services de caractère quasi-public, ce qui leur garantit toute une série d'avantages fiscaux qui ne sont pas accessibles aux autres organisations. L'emprise de l'Eglise restant très importante, nombre d'IPSS dépendent de l'Eglise catholique et échappent ainsi à la réglementation étatique⁶¹.

2.4.2 Un modèle méditerranéen en cours de formalisation et de régulation

Italie :

Ce sont les années 90 qui ont marqué une véritable rupture pour le secteur associatif italien, avec l'arrivée d'un gouvernement de centre gauche. Il y a eu alors une forte volonté gouvernementale et du tiers secteur afin d'inclure les associations dans les politiques de protection sociale et d'instaurer un cadre réglementaire pour les relations financières et politiques entre les deux types d'acteurs. Pour la première fois en Italie, un processus de régulation institutionnelle du secteur associatif débutait avec l'ambition de donner un statut légal aux associations prestataires de services, d'accorder des concessions sur les taxes et d'identifier des formes de financement plus précises et moins aléatoires qu'auparavant. La loi de l'an 2000 et la nouvelle législation régionale confirment cette étape en modifiant la vision traditionnelle des associations prestataires de service comme prestataires « supplémentaires ».

⁶¹ En 1995, une enquête démontrait que 44% de ces IPSS étaient affiliées à l'Eglise Catholique et 18% étaient des *Misericordias* liées à l'Eglise.

Désormais les associations sont également incluses dans les processus de prise de décision et de planification des politiques publiques. Dans ces années-là, la formalisation prend plusieurs visages: l'établissement d'un Comité Parlementaire sur le tiers secteur, l'établissement d'un Comité d'experts au Ministère du Travail pour le développement de la dimension économique du tiers secteur, l'installation d'une Agence d'Etat pour les organisations à but non lucratif et enfin la réalisation du premier recensement sur les organisations à but non lucratif par l'Institut Italien de Statistiques. Du côté de la société civile, le Forum du Tiers Secteur est créé afin de rassembler les organisations les plus importantes et de créer une culture commune et de défendre les intérêts associatifs. Cette organisation signe plusieurs accords et protocoles d'accords en 1998 et 1999 avec le gouvernement dans le domaine de la solidarité et de l'emploi (voir en annexes).

En Italie, contrairement à la situation espagnole et malgré les avancées connues dans les années 90, le changement de gouvernement vers le centre-droit en 2001 amène une véritable désinstitutionnalisation et bien des changements acquis pendant la période précédente sont revus. Le gouvernement de S.Berlusconi aurait préféré une approche plus conflictuelle que de coopération. Par exemple, dans le domaine des relations industrielles, alors que le gouvernement de centre-gauche avait adopté une stratégie commune, le nouveau gouvernement choisit de remplacer ce fonctionnement par une approche de négociation et d'audit. Il faut toutefois souligner les avancées dans le transfert des pouvoirs vers les autorités locales et régionales, qui ont montré que des discussions et des accords sur un système fédéraliste ont été abordés.

Espagne :

Le secteur associatif espagnol n'a véritablement commencé à prendre une place qu'à partir du milieu des années 80. Ainsi en 1988 est mis en place un programme national de financement de l'action sociale des associations et un décret royal de cette même année spécifie les conditions d'attribution et d'octroi des subventions (voir le texte de la loi en annexe 6).

En 1998, naît la Plate-forme des associations d'action sociale (PSANGO) sur proposition du gouvernement afin d'avoir un interlocuteur représentatif du secteur associatif. En réalité, le rôle des échelons locaux a été essentiel dans la création d'organisations actives dans la prestation de services. La ville de Barcelone a été pionnière dans ce domaine. En 1985 la ville a ainsi commencé à décentraliser la gestion de certains services sociaux. La constitution a ensuite placé la politique de protection sociale entre les mains des autorités régionales et locales. Si dans les années 80 le développement des associations a surtout été promu par le niveau national, dès les années 90 ce sont à la fois les régions autonomes et le gouvernement qui se sont attelés à la tâche.

Au-delà de cette forte volonté politique de développer le secteur, certains mécanismes concrets ont également permis de fortes avancées. Le Programme national de financement de l'action

sociale des associations mis en place grâce à la réforme fiscale de 1988 sur l'impôt sur le revenu, constitue une véritable source de stabilité pour le secteur. Chaque citoyen peut alors décider de donner 0,52% de son impôt sur le revenu à l'Eglise catholique ou à d'autres organisations ayant des objectifs sociaux. 80% du total obtenu va à des actions sociales nationales, 20% à la coopération et au développement international. Depuis sa création, le nombre d'organisations pouvant bénéficier de ce financement augmente progressivement (en 2001, 114 millions d'euros ont été distribués à 852 projets développés par 331 associations). Cette mesure a été essentielle pour donner de la visibilité à un secteur associatif encore émergent. De plus si elle a été initiée sous un gouvernement de gauche, cette initiative a été poursuivie par le gouvernement de droite qui lui a succédé. D'une façon plus générale, l'on peut noter que le processus de soutien au secteur associatif est continu et souhaité aussi bien par les partis de gauche que de droite. Ainsi les gouvernements successifs n'ont en général pas modifié les lois votées par leurs prédécesseurs.

Portugal : Les Institutions Privées de Solidarité Sociale (IPSS) au Portugal : signataires des premiers accords de coopération avec l'Etat

Les IPSS soumises à la réglementation étatique signent des « accords de coopération » avec les agences locales de sécurité sociale. L'Etat est alors supposé participer à hauteur de 70 à 80% au coût des services. Ce coût est calculé chaque année et établi à travers un « protocole de coopération » signé entre le Ministre de la Sécurité Sociale et les organisations représentatives du secteur, la plus importante étant la Confédération Nationale des Institutions de Solidarité⁶² (CNIS). Il existe également la possibilité, plus technique et assez peu utilisée, de signer des accords « atypiques » en présentant un projet très justifié auprès de l'agence locale de sécurité sociale qui fait ensuite remonter le projet au niveau national.

La grande question présentée par ces accords réside principalement dans la difficulté pour l'Etat d'évaluer l'identité des bénéficiaires de ces services et de garantir que ce sont les populations les plus défavorisées qui sont prioritairement prises en charge. Du côté des organisations, ce type d'accord ne permet pas le développement d'initiatives innovantes et les poussent plutôt vers un isomorphisme institutionnel.

L'action des organisations représentatives a été importante et a permis aux trois plus importantes de signer en 1996 un « Pacte de coopération pour la solidarité sociale » avec les représentants des gouvernements locaux. Ce pacte initialement proposé par la CNIS avait comme objectif principal de résoudre les problèmes posés par le cadre légal et par les dispositions contractuelles. Le gouvernement a accepté l'idée de ce pacte tout en incluant les échelons locaux. Le pacte est alors devenu le cadre général de relation entre l'Etat et les IPSS. Il comprend cinq principes :

⁶² Elle rassemblerait en 2000 79% des associations prestataires de services. Mais il y a aussi l'Union des Institutions Charitables et l'Union des Associations Mutuelles.

- l'autonomie des organisations ;
- la reconnaissance de la nature et des objectifs de ces organisations ;
- la subsidiarité ;
- la planification de la coopération avec l'administration publique centrale et locale ;
- la participation à la conception, à la mise en place, à l'exécution et à l'évaluation des politiques sociales aux niveaux local, régional et national.

Depuis 1996, ce pacte en vigueur doit s'adapter à certains changements, notamment l'irruption du privé lucratif dans la prestation de services sociaux qui a demandé une série de mesures réglementaires afin d'aligner les exigences techniques des IPSS et des entreprises privées lucratives. Le niveau local a aussi trouvé une place plus importante dans l'organisation de la protection sociale grâce à un début de décentralisation, ce qui a donné la possibilité aux IPSS d'être intégrées dans le développement des politiques à l'échelle locale.

2.5 Le modèle de l'Europe centrale

Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie

Le modèle de l'Europe centrale diffère fondamentalement de celui de l'Europe occidentale, principalement en raison d'un lourd héritage historique. Les chiffres disponibles confirment cette tendance d'un secteur à la fois émergent mais encore sous-développé en comparaison de certains de ces voisins européens :

	Hongrie	Pologne	République Tchèque	Slovaquie ⁶³	Slovénie ⁶⁴
Population	10 millions	38 millions	10,2 millions	5,4 millions	2 millions
Nombre d'associations⁶⁵	50.000 dont 40% de fondations	45.000 et 7.000 fondations	55.331 soit 48.804 associations 322 fondations 799 fonds de fondations 609 corporations d'intérêt public 4.797 associations liées à l'Etat	36.324 soit 33.000 associations 300 fondations 1.365 asso. prest. de services 555 fonds de non investissement 952 asso. d'intérêts 152 asso. Internat.	20.470
Emploi sect. Asso. (% emploi total)⁶⁶	1.30%	1.20%	1.80%	0.90%	
Contribution PIB			0.57% ⁶⁷	1.7%	1,91% (2004)
Structuration des ressources	⁶⁸ Public : 40% Recettes d'activité: 47% Dons privés mécénat : 13%	⁶⁹ Public: 24% Recettes d'act. et cotis. : 60% Dons privés mécénat: 15%	⁷⁰ Public: 39% Recettes d'act. et cotis. : 47% Dons privés et mécénat: 14%	Public : 30% Recettes d'activité et cotisations : 37% Dons privés et mécénat : 40%	Public: 42% Recettes d'act. et cotis. : 47% Dons privés et mécénat: 11%
Engagement			47% des citoyens mb d'une asso. en 2003	25.000 bénévoles	

⁶³ Source pour 2002 : Questionnaire rempli par Open Society Foundation of Bratislava

⁶⁴ Source: Doucin Michel, op.cit.

⁶⁵ Source pour la Pologne: Doucin Michel, op.cit. Source pour la République Tchèque : Mansfeldova Z., Nakecz S, Priller E., Zimmer A., "Civil Society in transition" in Priller E. and Zimmer A., *Future of civil society, making central European nonprofit organizations work*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

Source pour la Slovaquie : Questionnaire rempli par Open Society Foundation of Bratislava

Source pour la Hongrie : *A glimpse at civil society in Hungary*, European House, mai 2007.

⁶⁶ Source : John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

⁶⁷ Source pour 2004 provenant du NPI Satellite Account dans Pospisil T. et Rosemayer T., « The Nanny State Rules OK : the Government and the Nonprofit Sector in the Czech Republic », The Association for Research on Nonprofit Organizations in Voluntary Action, November 2006.

⁶⁸ Source : *A glimpse at civil society in Hungary*, European House, mai 2007.

⁶⁹ Chiffres pour 1995, source: John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, op.cit.

⁷⁰ Chiffres pour 1995, source: John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, op.cit.

Au niveau de l'emploi, les statistiques montrent que ces pays sont largement en-deçà de la moyenne des Etats occidentaux qui se situe aux alentours de 5.90%. Alors que dans l'Europe de l'Ouest la plupart des emplois sont centralisés dans les secteurs de la santé et des services sociaux, dans les pays d'Europe de l'Est c'est davantage la culture, le sport et les loisirs qui concentrent la majorité des emplois. Les organisations associatives qui assuraient la protection sociale pendant le communisme ont, à l'issue de cette période, perdu leurs financements publics et ont du revoir à la baisse leur personnel.

La structure des revenus illustre également le faible niveau d'implication et de volonté des gouvernements en matière associative. Les adhésions et revenus d'activité constituent la partie la plus importante des fonds, le financement public venant en deuxième position suivi des dons de particuliers et d'entreprises. De plus, l'observation de la distribution des financements montre clairement que celle-ci ne favorise pas la diversité du secteur associatif : en Hongrie, un tiers des associations recueillait 94% des fonds alors qu'en Pologne 9% des associations géraient pratiquement 75% des revenus du secteur⁷¹.

2.5.1. Des relations associations - Etat limitées par la puissance des institutions religieuses

Aussi bien en Pologne qu'en Hongrie, République tchèque et Slovaquie, les activités d'assistance et de charité ont été inscrites dans le travail des institutions religieuses. Cette importance est encore présente dans certains Etats comme en Pologne où les associations sans but lucratif affiliées à l'Eglise catholique constituent pratiquement la moitié des infrastructures en matière de services sociaux. Le modèle conservateur, dans lequel les organisations à but non lucratif sont des prestataires de services sociaux liés à l'Etat, est ensuite principalement apparu dans l'Allemagne du XIXème siècle puis s'est étendu entre les deux guerres mondiales à la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie.

La période socialiste communiste a par la suite fortement marqué le secteur puisque celui-ci a été profondément marginalisé voire complètement liquidé. A l'issue de cette période, ces Etats ont tenté d'implanter des solutions et des mesures en vigueur en Europe occidentale. Ils ont alors définitivement tourné la page de l'idéal type social démocratique en matière de politique sociale. A partir de 1989, ces Etats ont du réorganiser leurs structures sociales et créer des structures pour assurer les services sociaux. Chaque Etat a alors tenté de trouver sa propre façon de fonctionner. La Pologne a ainsi légiféré dès 1990 dans le secteur des services sociaux alors que la République Tchèque a conservé ses lois communistes jusque dans les années 2000. Mais de manière générale, certains problèmes étaient communs à l'ensemble de ces

⁷¹ Source Source : Mansfeldova Z., Nakecz S, Priller E., Zimmer A., "Civil Society in transition" in Priller E. and Zimmer A., *Future of civil society, making central European nonprofit organizations work*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

pays : la décentralisation afin d'assurer une proximité des services, la désétatisation et l'ouverture de la prestation de services sociaux à des initiatives civiles, le besoin de restructurer les méthodes de financement mais aussi d'augmenter la participation financière des usagers.

L'observation des nouvelles configurations dans ces Etats amène aujourd'hui vers un double constat. D'une part, il y a une tendance vers un modèle continental de type conservateur justifié dans le discours des politiques par un retour aux racines du secteur associatif de l'entre deux-guerres, envisagé comme une période référence. Cette partie occidentale de la région d'Europe de l'Est était frontalière de l'Europe de l'Ouest avant la Seconde Guerre Mondiale. Elle a donc en effet été très liée à l'Europe de l'Ouest et exposée à son influence politique et culturelle. Pour Eva Kuti⁷², elle fait partie de la tradition européenne occidentale car son système de valeurs morales, sociales et esthétiques s'est inspiré de la culture européenne. Deuxième partie du constat, les réformes économiques néolibérales ont renforcé différents cercles de réflexion et politiques dans l'idée qu'il fallait implanter une approche de la politique sociale basée sur le modèle libéral avec des techniques de gestion de la politique publique proches de la contractualisation et donc de l'externalisation. Jusqu'à présent, aucun de ces pôles ne semblent émerger pour s'affirmer clairement.

2.5.2 Un secteur non lucratif outil de privatisation et de décentralisation

Ainsi, si dans les années 90, le modèle libéral était dominant dans les réformes entreprises, à l'image de l'évolution en Europe, il y a depuis le milieu des années 90, aussi bien en Europe centrale que dans d'autres Etats, une claire renaissance du modèle conservateur en matière de politique sociale. Suite aux recommandations de l'Union Européenne, certains Etats de l'Europe de l'Ouest (notamment en France, Espagne et Italie) ont mis en avant la mission du secteur non lucratif pour résoudre les problèmes d'exclusion sociale et de chômage, ce qui a notamment facilité l'émergence du concept d'« économie sociale ». Dans les pays d'Europe Centrale, les objectifs n'étaient pas les mêmes, la résolution des difficultés liées au chômage n'étant pas encore à l'ordre du jour. C'est principalement la possibilité de transférer des missions de service public au secteur non lucratif qui intéressait ces Etats, le secteur non lucratif étant alors utilisé comme un moyen de privatisation et de décentralisation de l'ancien Etat socialiste. Finalement cette évolution est restée limitée, le principe de subsidiarité n'ayant pas été appliqué au secteur non lucratif. Au contraire, avec la crise financière, la réglementation a été durcie avec l'abolition des avantages pour le milieu associatif.

Pour autant, le passage vers le modèle libéral n'a pas non plus été totalement réalisé. Pour preuve, la période suivante voit émerger une nouvelle configuration où le secteur non lucratif est partenaire de l'Etat. Ainsi les gouvernements de l'Europe centrale donnent des traitements préférentiels à des organisations choisies pour assurer des missions de service public (et non

⁷² Kuti Eva, « Défis et perspectives pour le secteur sans but lucratif dans les pays en transition », in *RECMA*, 1998, n°267.

plus à l'ensemble du secteur). Ces partenaires premiers des autorités publiques, largement supervisés par le gouvernement⁷³, incitent cependant à penser qu'il s'agit là davantage de Quangos (organisations quasi non gouvernementales) plutôt que d'associations. Les gouvernements ont en réalité introduit une forme légale spécifique permettant à des entités anciennement parties du gouvernement de devenir des organisations sans but lucratif. De plus ce type de configuration, où seules certaines organisations sont favorisées, met totalement à mal la base normative du modèle libéral axé sur la concurrence. Ce modèle où le secteur associatif est complémentaire de l'action de l'Etat aboutit en fait à un secteur lucratif qui est une extension de l'appareil de l'administration publique.

De manière générale, le constat dans les pays d'Europe centrale est que les services sociaux ne font pas encore partie des priorités étatiques et que, en ce qui concerne le secteur associatif, les Etats ont plutôt tendance à tenir les associations à l'écart de la prestation de services. C'est particulièrement le cas en Hongrie même si l'économie hongroise se porte mieux que ses voisines et que certaines réformes ont été entreprises ; en Pologne la situation est légèrement différente dans la mesure où de nombreuses organisations liées à l'Eglise assurent la prestation de services sociaux et où les réformes entreprises par l'Etat dans le secteur des services sociaux semble le rendre plus dynamique qu'en Slovaquie, en République Tchèque ou en Hongrie. Dans ces Etats, le secteur associatif affronte encore un ensemble de difficultés : le manque de financement public, le manque de législation adéquate, une image sociale négative due à la méfiance de l'opinion publique envers l'engagement civique héritée de la période communiste, le manque de coopération mais aussi d'échanges informatifs avec les autorités.

D'ailleurs le débat reste ouvert dans ces Etats quant à la nécessité d'encourager le secteur associatif de ces Etats à intégrer la prestation de services. En effet jusqu'à présent les associations jouent un rôle important et d'avant-garde dans l'identification des besoins sociétaux non pris en compte et dans la défense de ces nouvelles demandes.

Le secteur associatif de la République Tchèque

Malgré l'explosion du nombre d'associations après la période communiste, la taille du secteur associatif tchèque reste limitée en comparaison des Etats de l'Europe de l'Ouest. Par contre le secteur est beaucoup plus développé que les autres Etats d'Europe centrale. Il pâtit cependant d'un véritable manque de consolidation. Ainsi malgré de nombreuses tentatives pour influencer des changements législatifs afin de créer des structures légales adaptées au secteur, les associations n'ont pas réussi à faire passer la loi. De même, du point de vue financier, le secteur échoue dans la tentative de convaincre l'Etat d'une nécessaire réforme. La part du financement public dans les ressources associatives est fondamentale puisqu'elle est estimée à environ 60% dans le secteur des services sociaux et de santé. Pourtant, malgré la forte

⁷³ Les membres du Conseil d'Administration sont désignés par le gouvernement et les autorités communautaires.

croissance du secteur, le système de subventions date encore de l'ère communiste. Opposition et gouvernement ont débattu pendant plus de 10 ans mais, au final, les modifications ont été minimales.

Afin de nouer un dialogue avec le tiers secteur, le gouvernement a créé le Conseil Gouvernemental pour les organisations non-lucratives et non-étatiques (RVNNO). Son objectif principal est de créer un environnement favorable pour les activités du secteur associatif. Il est composé de représentants de l'Etat et par des représentants des associations. Le Conseil a mis en place trois comités : le Comité de Coopération Régionale, le Comité de Coopération avec l'UE et le Comité pour la Fondation du Fonds d'Investissement.

En 1992 le gouvernement a produit un guide appelé « Indications pour l'octroi de subventions aux associations ». Cependant ce guide donnait peu de précisions sur la définition du rôle des associations ou sur la politique gouvernementale envers le secteur non lucratif. Il était nonobstant significatif de la volonté gouvernementale de rompre avec le fonctionnement communiste peu transparent d'octroi des fonds. Après cet élan il n'y eut plus aucune étape jusqu'en 2000 où, sous la pression du secteur, le gouvernement a commencé à publier annuellement un document appelé « Information sur les programmes de subventions destinés aux organisations non lucratives et non étatiques ».

Le secteur associatif voit ainsi la situation s'améliorer sensiblement. Par exemple il y a eu d'importants changements pour le secteur culturel à partir du 2002. Le gouvernement a alors adopté une nouvelle politique culturelle. Le Ministère décide de canaliser son soutien à la culture dans deux directions : d'une part il finance directement ses organisations et de l'autre il met en place 30 programmes de subventions ouverts aux entités actives dans ce domaine. 26,8 millions d'euros sont ainsi répartis chaque année et même si les associations se retrouvent en compétition avec le secteur public et le secteur privé lucratif elles ont cependant une possibilité d'obtenir des fonds publics.

Dans le secteur des services sociaux, la situation a bougé ces dernières années lors du processus d'intégration dans l'UE. Le gouvernement a établi un Plan National de Développement dans lequel le tiers secteur a pu trouver certaines perspectives. La vision politique a changé et permis d'envisager le secteur associatif comme un possible partenaire. Un des résultats majeurs est sans doute la production d'un rapport en 2003 par le gouvernement sur le tiers secteur et la coopération que pourrait développer l'administration publique pour soutenir le secteur. En 2004, l'on pouvait déduire de l'examen du budget national que sur les 425 millions d'euros dépensés pour les services sociaux, 36,5 millions avaient été transférés au secteur associatif par le biais de subventions.

En réalité le secteur des services sociaux est aujourd'hui très contesté. Une réforme a finalement abouti après avoir été en discussion entre 1993 et 2006. Effective depuis le 1 janvier

2007, elle prévoit de modifier complètement les formes de financement : certains fonds seront transférés au niveau régional et trois programmes de subventions seront mis en place pour les associations à but non lucratif. Mais l'aspect le plus contesté de cette nouvelle loi est le fait que désormais la majeure partie de l'assistance sociale (soit 306 millions d'euros) soit directement transférée aux individus et non plus aux organisations laissant ainsi l'utilisateur libre de choisir entre, par exemple, se faire aider par une personne de sa famille ou avoir recours à un service social. Cependant malgré ces conditions qui peuvent sembler très négatives, cela devrait tout de même permettre au secteur associatif d'aspirer à une meilleure situation.

Focus sur le 1% hongrois : entre financement public et don privé

En 1997 a été introduite en Hongrie une nouvelle méthode de soutien au secteur associatif. Le plan 1% a été lancé par lequel chaque contribuable peut donner 1% de son impôt sur le revenu à une association lors de sa déclaration. Le transfert est alors garanti par le Trésor public. Même s'il ne représente qu'une petite partie des ressources des associations, le 1% est important dans la mesure où il est distribué de façon totalement distincte aux autres fonds. Il présente ainsi différents avantages :

- Le 1% peut être obtenu sans avoir de relations avec les centres de décisions. Au contraire les associations locales ont plus de chance de recevoir cette aide. Alors que la plupart des mécanismes de financements favorisent les grandes organisations reconnues, les citoyens ont davantage tendance à financer des associations locales. Le résultat est un élargissement considérable du nombre d'associations financées : en 1996, 6.788 associations ont été financées par l'Etat, en 1997 6.054 associations ont été soutenues uniquement par l'Etat, 1.910 à la fois par l'Etat et le 1% et 6.474 uniquement par le 1%.
- Ce soutien indirect aux associations locales permet une véritable décentralisation de l'aide et une redistribution plus équitable et significative des fonds.
- Le 1% est un fonds discrétionnaire, qui n'est pas relié au projet et permet donc aux organisations de financer leur fonctionnement
- De plus les associations ont développé de nombreux efforts afin de convaincre les citoyens de les soutenir ce qui a permis d'intensifier la communication entre secteur et société civile : en 1999, une enquête estimait que 94% de la population adulte connaissait le 1%⁷⁴.

Cependant on peut aussi remarquer quelques autres effets moins bénéfiques : d'une part la population aisée a forcément une influence plus importante sur le plan 1% et d'autre part, on calcule que seuls 30% des contribuables utilisent le 1% chaque année.

⁷⁴

Cf. Kuti Eva, "Democracy building and the allocation of redistributive decisions"

L'idée du 1% a fait son chemin puisque d'autres Etats comme la Slovaquie ou la Bulgarie ont soit décidé de l'appliquer soit sont en discussion pour le mettre en place.

Le 1% a été complété en 2004 par un nouveau mécanisme : le Fonds Civil National. Celui-ci garantit que son budget annuel à distribuer est équivalent à la somme des 1% des contribuables. Dans un cas idéal, le tiers secteur obtient ainsi l'équivalent de 2% de l'impôt sur le revenu si l'on ajoute aux fonds du FCN le système du 1 %. Des membres du tiers secteur font partie des corps élus du FCN ce qui a permis un soutien public plus accessible à une variété d'associations. Les petites associations ont ainsi beaucoup plus de chances de se faire financer par le FCN qu'en sollicitant directement les Ministères. Des améliorations pourraient être apportées en ce que l'on considère que le degré de concentration est encore trop élevé, favorisant des rapports d'interdépendance entre les membres du FCN et les associations, ce qui peut avoir des conséquences lors de la sélection.

2.6 Le modèle de l'Europe balte : une culture associative en construction

Estonie, Lettonie et Lituanie

L'Europe balte qui comprend ici les Etats de la Lettonie, de la Lituanie et de l'Estonie diffère de l'Europe centrale de par sa tradition et son histoire. Alors que la partie occidentale de la région a fortement été influencée par l'Europe occidentale, l'Europe balte a elle toujours été dominée par la tradition russe avec des moeurs plutôt patriarcales et une autorité forte de l'Etat. D'après Eva Kuti, cette culture peu individualisée ne favorisait guère le goût d'indépendance, le principe de l'autonomie, l'initiative individuelle et la vie associative. Du coup, dans ces Etats, le développement des associations est encore limité par manque de tradition associative, de moyens économiques et de supports techniques. A l'égal des Etats d'Europe centrale, la prestation de service par les associations est encore limitée.

2.6.1 Une culture associative en construction

Cependant les évolutions sont rapides et plusieurs projets pour faciliter les relations entre les autorités publiques et les associations ont été entrepris. Les secteurs associatifs de ces pays sont en pleine progression. Ainsi en Lituanie, on est passé de 5.500 ONG en 1996 à plus de 15.000 en 2007.

	Estonie	Lettonie	Lituanie
Population	1,3 million	2,3 millions	3,4 millions
Nombre d'associations	22.181 ⁷⁵	15.000 ⁷⁶	14.000 ⁷⁷
Emploi dans le secteur associatif	8.000 ⁷⁸ à 28.000 ⁷⁹	n.c	n.c
Taux d'adhésion à une association (en %)	20 % ⁸⁰	n.c	n.c

En Lituanie, les relations existent aussi bien au niveau local que national avec la possibilité de recevoir des subventions de ces deux niveaux. Au niveau national également, il existe une Commission des Associations auprès du gouvernement.

⁷⁵ « The Institutionalization of Civic Initiative in Estonia: The Organizational Structure and Resources », 2005

⁷⁶ D'après les données du NGO Information Centre

⁷⁷ Source 2006: Doucin Michel, op.cit.

⁷⁸ Source: « The Institutionalization of Civic Initiative in Estonia: The Organizational Structure and Resources », 2005

⁷⁹ Selon « About civil society in Estonia », Network of Estonian Nonprofit Organizations, 2005

⁸⁰ Chiffre fourni par NENO (Réseau des Organisations Non lucratives Estoniennes)

2.6.2 L'émergence d'un secteur associatif de plus en plus structuré

Focus sur l'Estonie

En Estonie les autorités publiques participent au développement du secteur associatif en mettant en place des structures à cet effet. Le projet EKAK - Concept de développement de la société civile estonienne – a été approuvé par le Parlement estonien en décembre 2002. Ce document-programme a pour ambition de réguler la coopération trans-sectorielle et avec le gouvernement. Il définit les rôles complémentaires des autorités publiques et des associations et établit les principes et mécanismes de coopération dans la mise en oeuvre des politiques publiques et la construction du secteur associatif estonien.

Après avoir été approuvé, la mise en place d'EKAK a été réalisée à partir d'un Comité composé de représentants du tiers secteur et du gouvernement autour de 3 groupes centrés sur: a) les processus de législation et de consultation, b) les financements et les statistiques et enfin c) l'éducation civique, les médias et l'infrastructure. 11 objectifs ont été dessinés à partir du travail de ces groupes et la mise en oeuvre a commencé dans une première phase de 2005 à 2007. Tous les 2 ans, le Parlement doit ensuite organiser une audition publique sur les conditions de la mise en place.

Objectifs d'EKAK pour 2005 – 2007:

- Augmenter la coopération entre le gouvernement et les associations;
- établir des mécanismes clairs d'implication des associations dans les politiques;
- envisager les différentes formes d'engagement civique;
- stimuler l'utilisation des NTIC;
- établir des mécanismes de financements clairs et transparents;
- améliorer le système des taxes;
- faire le point sur les organisations représentatives et les impliquer dans la politique de coopération;
- établir un registre des associations;
- mettre en place des organisations à vocation pédagogique pour favoriser l'implication dans les associations;
- améliorer les structures et les réseaux;
- donner davantage d'opportunités à une formation tout au long de la vie.

En grande partie, le lancement d'EKAK est dû au travail de NENO (Réseau des Organisations Non Lucratives Estoniennes)⁸¹. Cette plate-forme joue un rôle de plaidoyer important et a obtenu de nombreux résultats. Elle a ainsi conduit à des consultations publiques sur le concept de « Civil Society Endowment » (Dotation de la Société Civile). Financé par l'Etat, celui-ci va aboutir début 2008 à un fonds financé à hauteur de 1,3 million d'euros (20 millions de couronnes estoniennes). Ce fonds est destiné à: a) financer les coûts opérationnels des associations, b) mettre en place des projets de soutien pour un environnement plus favorable pour les associations, c) soutenir des projets centrés sur la participation civile et la coopération entre associations.

⁸¹

Pour plus d'informations sur NENO: http://www.ngo.ee/index.aw/set_lang_id=2

2.7 Le modèle balkanique

Bulgarie, Grèce et Roumanie

Le modèle de l'Europe balkanique est sans aucun doute le plus difficile à étudier tant ces Etats souffrent du manque de données statistiques et analytiques concernant les associations.

	Bulgarie ⁸²	Grèce	Roumanie
Population	7,7 millions	11,1 millions	22 millions
Nombre d'associations	5 000 à 8 000 (2000)	3 000 ⁸³	17 923 ⁸⁴
% d'adhérents à une association	25%	10% (1994) ⁸⁵	7% ⁸⁶
Structuration des ressources	Etat: 6% Donateurs étrangers: 58% Revenus d'activité: 8% Dons et cotisations: 18% Mécénat: 5%		Public ⁸⁷ : 45% Dons et mécénat: 26% Recettes d'activité et cotisations: 29%

D'après les travaux réalisés par le programme CIVICUS, nous notons que ce sont des Etats où l'engagement associatif est très faible et où le secteur est peu structuré. Aussi bien en Bulgarie qu'en Grèce la modestie de l'engagement associatif est principalement due à la force des liens sociocommunautaires.

⁸² Balkan Assist Association, « Civil Society without the citizens: an assessment of the Bulgarian civil society », Civicus civil society index for Bulgaria, 2005.

⁸³ Estimations du projet Giving in Europe, Fondation du roi Baudouin, <http://www.givingineurope.org>

⁸⁴ Source 2006: Doucin Michel, op.cit.

⁸⁵ D'après Sotiropoulos Dimitri A. and Karamagioli Evika, « Greek Civil Society: the long road to maturity », Civicus Civil Society Index report for the case of Greece, Athènes, 2006.

⁸⁶ Chiffre pour 2003, d'après « Dialogue for civil society: Report on the state of civil society in Romania », Civicus Civil Society Index, 2005.

⁸⁷ Source pour 1995: John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, op.cit.

2.7.1 Un secteur associatif en recherche de financements et fortement soutenu par les autres Etats de l'UE

Bulgarie :

Le secteur associatif bulgare est caractérisé par un financement qui provient de l'étranger et notamment de l'Union Européenne. Ce financement autrefois assuré par des donateurs privés (comme la fondation SOROS) a activement contribué à construire le secteur associatif qui a émergé dans une logique verticale et non pas horizontale. En 2004, les associations étaient financées à hauteur de 58% par des donateurs étrangers, l'Etat étant pratiquement absent du financement associatif.

Grèce :

Le secteur associatif reste minoré par rapport à d'autres institutions comme les partis politiques ou la famille qui restent très fortes. Les associations n'ont vraiment réussi à émerger que dans les années 90 et sont surtout concentrées autour des secteurs du sport, de la culture et des loisirs. La présence très forte d'une économie informelle (estimée à 30% du PIB annuel) ne va pas dans le sens d'un développement transparent et stable des associations. Dans ce contexte, les associations présentes souffrent d'un manque de financement. On estime qu'un tiers de leurs revenus provient de l'Etat. Elles sont également soutenues par les gouvernements locaux ainsi que par les fonds de l'Union Européenne. Le revenu total des associations grecques en 2001 se situait autour de 470 millions d'euros. La plupart des associations sont déficitaires.

De plus, en ce qui concerne particulièrement les modes de financement, ceux-ci sont apparemment encore entachés de favoritisme et de clientélisme. Les critères de financement sont surtout politiques et personnels.

Roumanie :

Le cas de Roumanie est différent parce qu'historiquement cet Etat ne peut pas être considéré comme balkanique. Mais nous l'avons intégré dans cet aparté car la situation du secteur associatif roumain se rapproche de ce qui est vécu par les secteurs associatifs bulgare et grec.

Ainsi, le taux d'engagement bénévole y est très faible (car souvent associé à la période communiste) et le secteur associatif peu structuré même si quelques avancées voient le jour depuis la montée au pouvoir en 2004 d'un gouvernement plus ouvert et coopératif avec la société civile.

Les associations doivent cependant affronter un contexte de moindre efficacité gouvernementale. Derrière la Bulgarie, la Roumanie était classée, en 2004, dernier des Etats membres de l'UE par la Banque Mondiale en termes d'efficacité gouvernementale⁸⁸.

⁸⁸ Cf: www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html

Dans un contexte de difficultés économiques assez importantes, le tiers secteur roumain a de manière générale une véritable difficulté à trouver des ressources. Afin de contrebalancer ce manque, les associations ont commencé à diversifier leurs ressources, certaines développant des activités de consultance, de formation ou de vente de produits réalisés par les bénéficiaires.

2.7.2 Focus sur la Roumanie et le code éthique pour les associations

En Roumanie, c'est principalement le secteur associatif de la prestation de service qui a bénéficié d'une régulation avec, par exemple, l'élaboration d'un Code Éthique pour les associations. En réalité, la prestation de services s'est développée comme le seul moyen pour les associations d'obtenir des financements publics. Les mécanismes légaux qui permettent un financement public sont exclusivement réservés à quelques secteurs: le sport, l'assistance aux personnes handicapées, l'assistance sociale et les droits de l'Homme. C'est la loi 34/1998 qui met en place le financement d'associations prestataires de services dans le domaine social. En 2004 cet investissement représentait un total de 238 subventions à hauteur de 82 milliards de ROL (soit 2,2 millions d'euros).

3. Conclusions

Synthèse des caractéristiques des modèles de relations entre les secteurs associatifs et l'Etat dans l'Europe des 27 :

Pour reprendre brièvement les caractéristiques du secteur associatif par modèle repéré :

Le modèle scandinave : universaliste ou social-démocrate (Danemark, Finlande et Suède)

Il se caractérise par :

- Une large prise en charge des politiques sociales par l'Etat
- Un secteur qui arrive en supplément des fonctions de l'Etat et non en complémentarité : le secteur prestataire de services est en conséquence moins développé et les associations de défense des intérêts très nombreuses
- Une coopération rapprochée entre la société civile et l'Etat
- Un bénévolat très important et un taux d'emploi assez faible

Le modèle corporatiste : Allemagne, Autriche, Belgique, France et Pays-bas

Il se caractérise par :

- un secteur associatif large et professionnalisé
- un développement important de la prestation de services dans le secteur social et sanitaire
- un financement public important en matière de paiement des services

Le modèle libéral avec l'exemple du RU

- une faible dépense en matière de politique sociale par l'Etat et une privatisation des services sociaux
- un secteur associatif très structuré et professionnalisé et qui intervient là où l'Etat ne le fait pas
- un dialogue important entre l'Etat et les associations
- un bénévolat très généralisé

Le modèle méditerranéen : Espagne, Italie et Portugal

- une histoire (dictatures) et une culture (importance de la religion et de la famille) qui n'ont permis qu'une émergence récente du secteur associatif, actuellement en pleine structuration
- un bénévolat encore faible
- un investissement public assez important
- une importance des échelons locaux et régionaux dans le dialogue avec le secteur associatif (sauf au Portugal)

Le cas de l'Europe centrale : Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie et Slovaquie

- un héritage communiste qui n'a permis que l'émergence récente mais certaine d'un secteur associatif en pleine structuration
- des politiques qui hésitent encore entre le modèle corporatiste et le modèle libéral
- un manque de financement public et de législation adéquate
- une mise en place progressive de mécanismes de financement et de dialogue entre Etat et secteur associatif

Le modèle balte : Estonie, Lettonie, Lituanie

- un secteur associatif peu développé et plus marqué que l'Europe centrale par l'héritage communiste
- manque de tradition associative et de moyens techniques
- une coopération débutante avec l'Etat : quelques accords intéressants ont été signés entre secteur associatif et autorités publiques

Le modèle balkanique : Bulgarie, Grèce (et Roumanie)

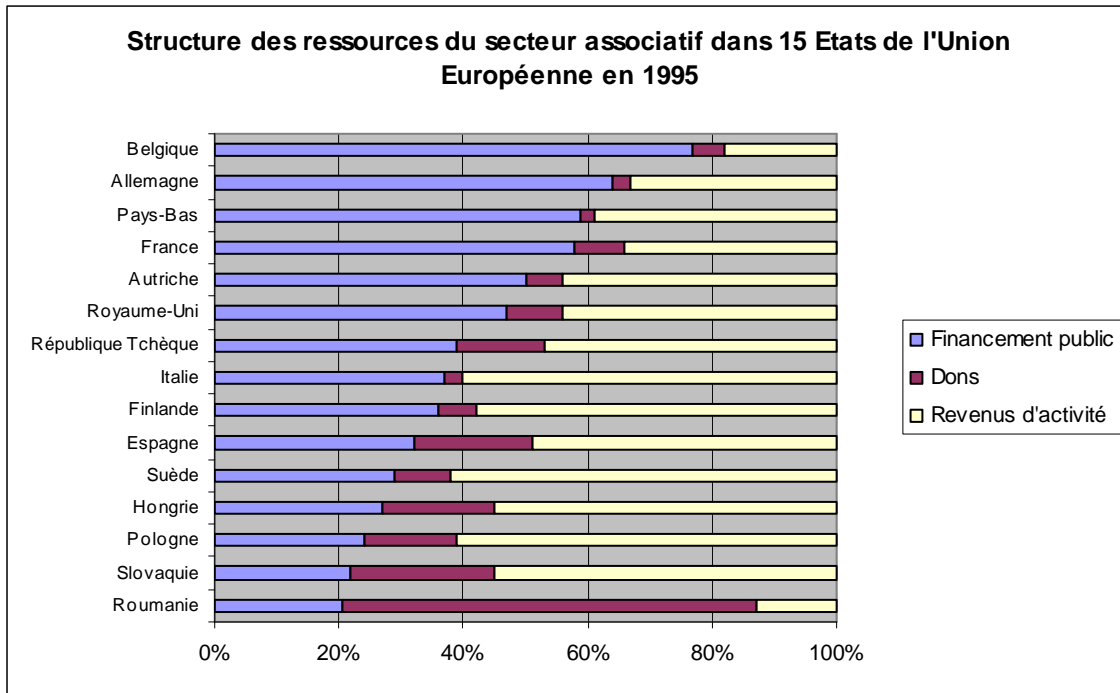
- un secteur associatif soutenu par les donateurs étrangers
- un secteur associatif très peu structuré dans des environnements gouvernementaux particulièrement peu efficaces ou peu transparents difficiles
- un engagement associatif très faible

Pour ce qui est de la reconnaissance du monde associatif comme un acteur clé de l'action publique, on doit aussi retenir deux faits :

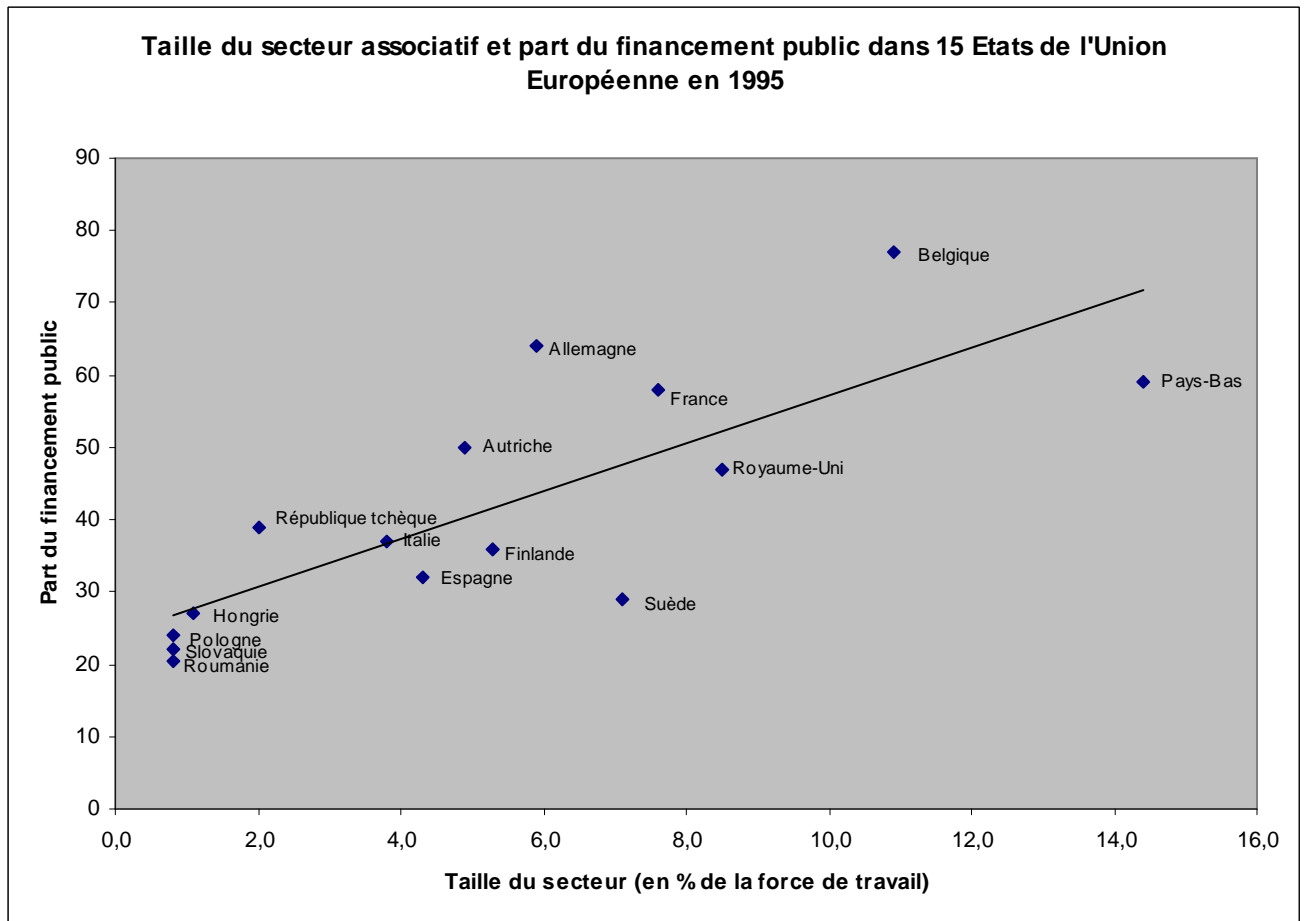
- L'importance du travail horizontal interassociatif et de la volonté gouvernementale : Il est frappant de voir que dans certains Etats comme la Pays-Bas, le secteur associatif peine encore à être reconnu alors qu'au Royaume-Uni, il est un acteur central du dialogue sur les politiques publiques.
- Le fonctionnement italien (où les changements d'orientation politique ont ramené le secteur associatif en arrière) et espagnol (malgré le changement d'orientation politique, la politique est restée la même en faveur du tiers secteur) mais aussi du Royaume-Uni ou des Pays-Bas montrent bien qu'au-delà de la taille du secteur (stimulée par un environnement favorable), la force et surtout la place du secteur associatif dépendent pleinement d'une volonté politique. Si les conditions historiques sont essentielles dans la possibilité d'émergence du secteur, la volonté politique conditionne son dynamisme et son efficacité.

Les tableaux qui suivent montrent toute la diversité des situations nationales et régionales en Europe. C'est bien l'histoire qui a fait ces sociétés et qui a façonné le rôle et la place du secteur associatif entre l'Etat, les collectivités, la sphère domestique et l'économie lucrative. Dans toute étude comparative se pose la question du standard ou de la référence. Notre actualité est sans cesse construite en référence à un modèle national européen ou international, on parle aujourd'hui et plus que jamais du modèle scandinave pour le marché du travail, on parle également du modèle anglo-saxon pour évoquer des performances économiques et/ou de la rationalisation budgétaire... L'intérêt de cette première étude sur les relations entre les autorités publiques et le secteur associatif et leurs modalités de financement réside dans ce constat de l'histoire de la constitution d'un certain modèle social européen, en tout cas pour l'Europe des fondateurs, cherchant à concilier l'individu et le collectif dans la notion de protection sociale et de développement du bien-être. L'intérêt de cette étude est de visualiser également que ces fragiles équilibres sont largement remis en cause par une accélération de la construction européenne notamment dans la perspective d'une libéralisation des services sociaux.

Il est frappant en effet de découvrir en décembre 2007, à l'occasion du colloque européen de la CPCA, que les représentants étrangers invités ne connaissaient pas a priori l'état de la législation sur la libéralisation des services et des problématiques associées comme les services économiques d'intérêt général, les services d'intérêt général et les services sociaux d'intérêt général. Or, c'est bien toute cette construction historique des régimes d'établissement et d'autorisations de prestations qui vont être examinés et remis en cause par les travaux de transpositions nationales de la directive européenne. On sera là au cœur d'une immense opération de justification (ou non) des relations entre l'Etat et plus largement les autorités publiques et leurs secteurs associatifs. L'enjeu est immense car il s'agit aussi de garantir que les conditions originales qui ont permises l'émergence et la consolidation d'une offre non lucrative de services sont toujours synonymes de cette recherche de démocratisation et d'efficacité dans la réponse aux besoins sociaux exprimés par les citoyens. Une réponse très complexe a une question complexe mais placée dans la réalité des sociétés et non dans une vision purement rhétorique de l'économie des services relationnels qu'il faudrait à tout prix libérer de ses vieilles scories et qu'il faudrait enfin pouvoir industrialiser.



Sources : Etude John Hopkins



Perspectives et préconisations :

- ➔ Une nécessaire mise à plat des formes de dialogues civils existants dans les 27 Etats-membres de l'UE.
- ➔ Le soutien et la défense au niveau européen des spécificités des entreprises de l'économie sociale et en particulier des associations. Il s'agit précisément d'obtenir un cadre juridique européen spécifique pour les services sociaux d'intérêt général (SSIG)⁸⁹.
- ➔ L'organisation à l'échelle européenne des conditions politiques pour la reconnaissance d'un véritable statut de l'association européenne⁹⁰.

Questions clefs et pistes de réflexion:

- Le financement public extrabudgétaire sous forme de loteries (Pays-Bas, Hongrie, France, etc.) et la gestion publique du don privé : solutions miracles ?
- Le « contracting out » et le resserrement du contrôle : conséquences inévitables de la rationalisation et de la « modernisation » de l'Etat ? Un dévoiement du principe de subsidiarité ?
- Vers quel modèle social l'Europe se dirige t-elle ? Quel rôle à jouer pour les mouvements associatifs organisés aux niveaux nationaux ?

⁸⁹ Cf. Rapport F. Pascal pour le CES « Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général ? » et l'avis du groupe des associations (annexe 8)

⁹⁰ Rapport J.M ROIRANT à venir pour le CES « Pour un statut de l'association européenne »

Bibliographie

Ouvrages Générales :

Anttonen Anneli, Sipilä Jorma, « European social care services: Is it possible to identify models? » in *Journal of European Social Policy* 6:2, 1996, pp.87-103.

Anheier Helmut K. and Kendall Jeremy, *The third sector policy at the crossroads. An international nonprofit analysis*, ed. Routledge, Londres, 2001.

Archambault Edith, « Le secteur non lucratif en Europe, quatre modèles » in *Pour*, n°169, mars 2001

Boulding K., *La economía del amor y del temor*, Madrid, Alianza Editorial, 1973.

Doucín Michel, *Guide de la liberté associative dans le monde*, éd. La Documentation Française, 2007.

Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, 1990.

Freise M., Zimmer A., « Der Dritte Sektor im Wohlfahrtsstaatlichen Arrangement, der post-sozialistischen Visegrad-Staaten » in Croissant A., Erdmann G., Rub F. (eds), *Wohlfahrtsstaatliche Politiken in jungen Demokratien*, Opladen 2004.

Kendall Jeremy, « Third Sector European Policy: Organisations between market and state, the policy process and the EU », Third Sector European Policy Working Papers, Juin 2005.

Kramer R.M., Lrentzen H., Melief W. and Pasquellini S. (1993), *Privatization in Four European Countries: Comparative Studies of Government – Third Sector Relationships*, M.E. Sharpe, Amont.

Kuhnle S. and Selle P. *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective*, Avebury, Aldershot, 1992.

Laville J.-L. « Les raisons d'être des associations » in Laville J.-L., Caillé A., Chaniel Ph., Dacheux E., Eme B., Latouche S., *Association, démocratie et société civile*, éd. La Découverte, 2001.

Lewis Jane, « Gender and the development of welfare regimes », *Journal of European Social Policy* 2:3, 1992, pp.159-173.

Lorentzen Hakon and Enjolras Bernard, « Civil society and the tools of government », Paper presented to the first European Conference of ISTR and EMES, 27-29 avril 2005.

Mauss M., « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », in *L'année sociologique*, 1923.

Moore B., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, London, 1967.

Najam A., « The four-C's of Third Sector-Government Relations. Cooperation, Confrontation, Complementary and Co-optation » in *Nonprofit Management and Leadership*, 2000, vol. 10, n°4, pp.375-396.

Perroux F., *Economie et société, contrainte-échange-don*, Paris, PUF, 1960.

Pestoff V. A., « Third sector and Co-operative Services. An alternative to Privatization », in *Journal of Consumer Policy*, Stockholm University, vol.15, 1992.

Polanyi K., *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983.

Razeto Migliaro, *Economía de solidaridat y mercado democrático, libro tercero. Fundamentos de una teoría económica compensativa*, Programa de Economía del Trabajo, Santiago du Chili, 1988.

Salamon Lester M., Sokolwski S. Wojciech and associates, *Global civil society. Dimensions of the nonprofit sector*, vol. 2, John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2004.

Salamon L.M. et Anheier H.K., « Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally » in *Voluntas*, 1998, vol.9, n°3, pp.213-248.

Salamon L.M. And Toepler S. (2000), *The influence of the legal environment on the development of the nonprofit sector*, Centre for civil society studies, Working Papers 17, John Hopkins University, Baltimore

Salamon L.M. And Anheier H.K. (eds), *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-national Analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1997.

Tchernonog Viviane, *Le paysage associatif français. Mesures et évolutions*, éd. Juris associations – Dalloz, 2007.

Unicef, *Child poverty in rich countries 2005*, Report card n°6. UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.

Weisbrod B.A., *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington, 1987.

Young D.R., « Alternative models of government – Nonprofit Sector Relations: theoretical and international perspectives » in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.29, n°1, pp.149-172.

Par Etats:

Europe Centrale, Balte et Balkanique:

Kuti Eva, « Different Eastern European Countries at Different Crossroads », in *Voluntas*, vol.10, n°1, 1999., pp. 51-60

Kuti Eva, « Défis et perspectives pour le secteur sans but lucratif dans les pays en transition », in *RECMA*, 1998, n°267.

« Nonprofit Sector Growth in Eastern Europe » in *Snapshots*, mars-avril 2002, n°22.

Observatory for the Development of Social Services in Europe, « Inquiry about the demand for cooperation and consulting among social service providers in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia », September 2004.

« Political developments after 1989 and their impact of the nonprofit sector », CESES 3/2004 et Gotchev Atanas, « NGOs and promotion of democracy and civil society in East-Central Europe »

Zimmer Annette et Priller Eckhard (eds.), *Future of Civil Society, Making Central European Nonprofit-Organizations Work*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.

www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html

Europe méditerranéenne:

Garcia Santiago, Duran Palomar, Salazar Santiago and Ventura Asuncion, « The limits of convergence between third sector models in the European Union. An analysis of the legal framework for volunteering in the Mediterranean third sector (Italy, Spain and Portugal) », Gender and Third Sector Research Group.

Europe scandinave:

Klausen, K.-K., Selle, P., « The Third Sector in Scandinavia », *Voluntas*, 7, p. 2, 1996.

Matties Aila-Leena, « Citizens intermediate organisations in the Nordic Countries – an answer to the challenges of the Welfare State Model ».

Matthies Aila-Leena (ed.), *Nordic civic society organisations and the future of welfare services: a model for Europe?*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2006, p.24.

Allemagne :

Anheier H.K. And Seibel W (2001), *The Nonprofit Sector in Germany. Between State, Economy and Society*, Manchester, Manchester University Press.

Bode Ingo and Evers Adalbert, « From institutional fixation to entrepreneurial mobility? The German third sector and its contemporary challenges » in Evers Adalbert and Laville Jean-Louis (ed.), *The third sector in Europe*, 2004.

Lange Chris, « Third Sector Organizations in the process of regional integration: EU-enlargement and social NGOs – a German perspective », Paper presented at the Sixth International Conference of the International Society for Third-Sector Research, 11-14 juillet 2004.

Volunteering in German. Results of the 1999 Representative Survey on Volunteering and Civic Engagement, Study commissioned by the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, Munich, November 2000.

Zimmer Annette, "Corporatism revisited: the legacy of history and the German nonprofit sector" in Anheier Helmut K. and Kendall Jeremy, *The third sector policy at the crossroads. An international nonprofit analysis*, ed. Routledge, Londres, 2001, pp.114-126.

Bulgarie:

Balkan Assist Association, « Civil Society without the citizens: an assessment of the Bulgarian civil society », Civicus civil society index for Bulgaria, 2005.

Danemark:

Ibsen, B. & Habermann. U., *Defining the voluntary non-profit sector in Denmark. Frivillighedsundersøgelsen. dk., 2005.*

www.frivillighedus.dk

Espagne:

Rodriguez Cabrero G., *Las entidades voluntarias de accion social en Espana. Informe General*, Fundacion Foessa, Caritas Espanola, 2003;

Fundacion Tomillo, *Empleo y trabajo voluntario en las ONGs de accion social*, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, 2000;

Montagut Teresa, « The third sector and the policy process in Spain », Third Sector European Policy Working Papers, Juin 2005.

Perez-Diaz V. et Lopez Novo J., *El tercer sector social en Espana*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003;

Ruiz Olabuenaga J., *El sector no lucrativo en Espana*, Fundacion BBV, The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2000.

Estonie:

« The Institutionalization of Civic Initiative in Estonia: The Organizational Structure and Resources », 2005

« About civil society in Estonia », Network of Estonian Nonprofit Organisations, 2005

NENO: http://www.ngo.ee/index.aw/set_lang_id=2

Network of Estonian NonProfit Organizations, « About civil society in Estonia and the nonprofit organizations »

« The Institutionnalization of Civic Initiative in Estonia: The Organizational Structure and Resources »

Grèce :

Sotiropoulos Dimitri A. and Karamagioli Evika, « Greek Civil Society: the long road to maturity », Civicus Civil Society Index report for the case of Greece, Athènes, 2006.

Hongrie :

A glimpse at civil society in Hungary, European House, mai 2007.

Ferenc Farkas and Molnar Monika, « The accountability movement and its implications to the governance practices of the hungarian third sector »

Kuti Eva, "Democracy building and the allocation of redistributive decisions"

Italie:

Borzaga Carlo, « The Italian nonprofit sector: an overview of an undervalued reality » in *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 62 (4), 1991

Barbetta Gian Paolo, « The nonprofit sector in Italy », John Hopkins, Manchester 1997

Costanzo R., Pellegrino M. et Pavolini E., « The third sector and the policy process in Italy: Between mutual accomodation and new forms of partnership », *Third Sector European Policy Working Paper n°4*, 2005.

ISTAT, *Istituzioni nonprofit in Italia, i risultati della prima rilevazione censuaria – anno 1999*, Roma, 2001.

Ranci C., *Oltre il Welfare state: Terzo settore, nuove solidarieta e trasformazionia del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1999

Pays-Bas

Burger Ary and Dekker Paul, *The nonprofit sector in the Netherlands*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, Avril 2001.

Civicus civil society index report for the netherlands, september 2006.

Dekker Paul, « The Netherlands: from private initiatives to non-profit hybrids and back? » in Evers Adalbert and Laville Jean-Louis (ed.), *The third sector in Europe*, 2004.

Meijs Lucas, « Changing the welfare mix: going from a corporatist to a liberal non-profit regime », Paper presented at the International Society for Third-Sector Research, Toronto, juillet 2004.

Pologne:

Regulska Joanna, « NGO and their vulnerabilities during the time of transition: the case of Poland », in *Voluntas* n°1 mars 1999, vol.10

République Tchèque :

Fric P. (2005), *The third sector and the policy process in the Czech Republic: self-limiting dynamics*, TSEP Working document 6, London School of Economics and Political Science, London

<http://www.lse.ac.uk/collections/TSEP>

Mansfeldova Z., Nakecz S, Priller E., Zimmer A., "Civil Society in transition" in Priller E. and Zimmer A., *Future of civil society, making central European nonprofit organizations work*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

Pospisil T. et Rosemayer T., « The Nanny State Rules OK : the Government and the Nonprofit Sector in the Czech Republic », The Association for Research on Nonprofit Organizations in Voluntary Action, November 2006.

Roumanie:

« Dialogue for civil society: Report on the state of civil society in Romania », Civicus Civil Society Index, 2005.

Royaume-Uni:

Taylor Marilyn, « The welfare mix in the United Kingdom », in Evers Adalbert and Laville Jean-Louis (ed.), *The third sector in Europe*, 2004.

Suède:

Lundström Tommy, *The nonprofit sector in Sweden*, John Hopkins Manchester 1997

Olsson L.-E., Nordfeldt M., Larsson O., Kendall J., « The third sector and policy processes in Sweden: a centralised horizontal third sector policy community under strain », *Third Sector European Policy*, n°3, October 2005.

Study from the office of public revision; "Spending towards NGO:s" 2004

Wijkström F., « Changing focus or changing role? The Swedish Nonprofit Sector in the 1990's » in Zimmer A., Stecker Ch. (eds), *Strategy Mix. Nonprofit Organisations – Vehicles for Social and Labour Market Integration*, New York, 2004.

Sites Internet contenant des données sur les secteurs associatifs nationaux :

<http://www.givingineurope.org>

<http://www.lse.ac.uk/collections/TSEP/>

<http://www.civicus.org/new/default.asp?skip2=yes>

<http://europe.cidem.org/assoss.php#>



Annexes

1. Questionnaire rempli par la CPCA	66
2. Questionnaire rempli par Community Service Volunteers	73
3. Questionnaire rempli par Open Society Foundation of Bratislava	77
4. Texte du COMPACT anglais	79
5. Italie : Accords et protocoles d'accords en 1998 et 1999 dans le domaine de la solidarité et de l'emploi	85
6. Espagne : Texte de loi de 1988 régissant les subventions	88
7. Estonie : Texte de l'accord EKAK	94
8. Avis du groupe des associations du CES – Rapport PASCAL « Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général ? »	103

ANNEXE 1
Questionnaire CPCA

CPCA: Together for the associative sector

Question 1: What is the stature of the associative sector in your country?

Stature of the French associative sector in 2005

- More than 1 million associations in France, more than 20 million members and 15 million volunteers.
- 1,9 million salaried workers which stand for 8% of the private salaried workforce in the country and 6% of the total salaried workforce.
- The social and health sector stands for 49% of the associative salaried workforce, education, training and insertion for 17%.
- 26% of the associations have benefit from public employment plans.

Economic stature of the French associative sector in 2005

1. Annual cumulative budget : 59,4 billion euros or 3% of the French GDP
2. Employer associations (14%) stand for 48,5 billion euros (82% of the total budget of the sector)
3. Non employer associations (86%) stand for 10,9 billion euros (18% of the total budget of the sector)

Question 2: What kind of relationships exist between the associative sector and the public authorities in your country?

Cf. French Civil Dialogue Diagram

The associative policy is currently an official competence of the Ministry of Health, Youth and Sports (previously Ministry of Youth, Sports and Associative Life between 2004 and 2007).

The CNVA (National Council of Associations) is the national instance of consultation for associations. The CNVA is linked to the Prime Minister services and its members are designated by the Ministries.

The associative sector is also represented at national level into the French Economic and Social Committee through an Associations Group (5 members). At regional level, there is too a representation in the Regional Economic and Social Committees but these are organized in different ways according to the regions.

In a general way, we can say relations between associations and public authorities exist at all levels, meaning the local, the regional and the national. Relations are specifically enhanced with the local level since there is an effective decentralisation policy that fosters cooperation and partnership.

The main policies put into place by the national public authorities and directed to the associative sector are:

- « **Coluche** » **Law** (1889) which allows charity organisations to receive donations from individual donators who can benefit in return from taxes exemptions
- **Tax directives 1998, 1999 and 2006 on tax exemptions for associations**
- **Sponsoring Law** (2003) which allows companies to make donations to associations. In return they benefit from tax exemptions.
- **Volunteer status Law** (2006) : volontariat contract, exclusively for the nonprofit world.

In France, volunteering is also known as “*bénévole*” and National / Community / Civic service is known as “*volontariat*”. The “*bénévole*” has no legal status and is totally free to combine for profit and nonprofit commitments, contrary to the “*volontaire*” that has a statute and a contract of exclusive commitment with a structure that compensate him.

Question 3: Do you feel it is easy to create an association? How would you qualify the level of freedom comparing to other european countries?

The 1901 Act is the legal consecration of the association. It defines an association as a “convention between two or more individuals that put in common their knowledge or their activity in a non profit aim”. When it is created, an association has to be registered in the *Prefecture* (State representation in the “*Départements*” – administrative level between the region and the municipality)

The institutional recognition of the freedom to associate enhance the creation of associations. In France, 70.000 new associations are set up while it is assessed approximately 40.000 are disappearing every year since 2003.

There is also a constitutional recognition of the role of the associations in the civil society. The higher state authorities, the “*Conseil Constitutionnel*” recognized in 1971 the association as a key element for the Republic so as the freedom to associate.

Comparing to other European countries and considering that in France registering the association is mandatory but there is no need to get a special authorisation, we consider that France might be in the superior average of freedom creation in the European Union. All kind of associations can register, the only limit being that they should not disturb public order.

Question 4: Do you believe there is a high capacity for the civil society of your country to get organized?

Among the million French associations, more than 60% are organized in coordinations, federations or networks. This assessment leads us to think that exchange between associations is a common and regular way to network and cooperate in France.

This is favoured by the fact associations are fundamentally trusted by the population. Indeed the confidence in associations is helped both by an institutional recognition and by the public opinion. In France, last statistics show 87% of the population has a positive opinion of the associations (comparing to 45% of the population that trust the Government and 36% the political parties)⁹¹ and 85% of the 15-35 years old believe the associations will build a better society⁹²

In this frame, the CPCA is a unique organization that gathers half of the associative sector. It currently unites 17 sectorial umbrella bodies at a national level, in total more than 500.000 local associations organized in 700 federations

The 17 sectorial umbrella bodies are:

- ANIMA'FAC: student life
- CADECS: economic, cultural and social development
- CCOMCEN: education
- CELAVAR: local and rural development
- CNAJEP: education
- CNL-CAFF: Women rights
- CNOSF: sport
- COFAC: culture and communication

⁹¹ <http://www.fonda.asso.fr/PDF/sondage%20synthese%20.pdf>

⁹² http://www.associations.gouv.fr/article.php3?id_article=481

Coordination Environnement – Développement durable: environment and sustainable development
Coordination Justice -Droits de l'Homme : Human rights
Coordination Sud: international solidarity
La Ligue de l'Enseignement: education
FONDA: think tank on the development of the associative life
UNAF: family life
UNAT: social tourism
UNIOPSS: health and social action
Secteur consommation: consumers

There are other important thematic associations in France such as:
France Bénévolat: association which helps volunteers to find the associative project they want to take part in.
France Générosité: association / union which defends charities and promotes philanthropy in France.

Question 5: What are the existing mechanisms for civil dialogue (consultation processes)? Did associations sign a general agreement with public authorities (Charter, National agreement, etc.)?

Since its creation, the CPCA lobbies the Public Authorities for systematic consultation on public action with the associative sector.

In France, we can consider two kinds of civil dialogue exist. The first one would be constituted by informal encounters or meetings between public authorities and associations representatives. This dialogue is very active but that not always bring to concrete results, actions or cooperation.

The second type of civil dialogue is the formal one with three major components:

- on each sectorial matter and in order to discuss the regulation, consultation bodies are organised with related associations (for instance the National Council of Insertion by Economic Activity, the National Council of Human Rights, the National Council for Policies against Poverty and Social Exclusion),
- at national and cross-sectorial level, associations are consulted in the CNVA (National Council on Associative Life) that is a consultation service linked to the Prime Minister. The CPCA also participates to the CSES (High Council for Social Economy) where it represents the associative sector next to other organisations representing the social economy (cooperatives, mutuals and foundations),
- Finally, the associative sector is represented by a group of 5 members in the Social and Economic Committee which is a constitutional assembly advising the government on economical and social policy.

Thanks to its active action, the CPCA obtained to sign in 2001 an agreement on reciprocal commitments with the Prime Minister. This charter, based on the UK Compact, recognizes and defends associations freedom. It is also adapted at local level and for specific associative sectors (health and social action, housing, etc.). This agreement was completed in 2004 by a Charter on a better access for women to working responsibilities in the associative sector and in 2006 by a Charter for equal opportunities⁹³.

Even though this specific text signed by leftist government was not reconsidered by the successive right-wing governments, it has neither been used as a guide for relationship between the associations and the State⁹⁴. The CPCA has nevertheless obtained the programming of a national conference on associative life in 2006 in the presence of the Prime Minister. Previously preparatory working groups, in which the CPCA was represented, were set up and raised 80 suggestions for the associative life development.

⁹³ <http://cpca.asso.fr/archives/documents.html>

⁹⁴ See the charter: <http://cpca.asso.fr/archives/documents.html>

Question 6: Do you think the associative sector has an impact on the elaboration and decision-making processes of public policies?

The participation of the associative sector in the public policies might be considered high since there are numerous forms of consultation (see above). For instance, the decentralisation law of 1999 (Loi Voynet of 04/02/95 and 25/06/99) came to the creation of Development councils as institutionalised and territorial forms of civil dialogue.

Nevertheless results obtained vary in a significant way. Sometimes real progresses have been obtained, in particular in the process of elaboration of anti-poverty and housing policies where the government and other administrative bodies regularly includes the nonprofit sector as a « social partner ». Thus the Act on exclusion in 1998 guarantees to all individuals the access to fundamental rights (employment, housing, health, justice, education and training, culture, child and family protection). Recently in 2007, the mobilisation of social associations pressured the government on housing crisis for disadvantaged people. This action succeed as it came to a new law: the Enforceable Right to Housing that will give the possibility to homeless people and those without a regular place to live, to appeal against the public authorities and the government.

But despite those results and as long as procedures remain formal, the impact of associations is still limited and results difficult to measure. In the past, the main vested rights such as women rights or consumer rights were gained thanks to important social mobilisations involving associations together with politics and individuals. This raises a reflection on the fact that the role of associations in the public dialogue is fruitful and efficient only along with political commitment. This is clear in the recent « Grenelle » for environment⁹⁵. The “Grenelle” is a multi-party debate that gathers representatives of government and organisations (associations, unions, entreprises) and which aim is to unify a position on a specific theme. This process shows clearly that to get an impact, associations need to put the procedures of negotiation at stake at least as much as the subject of negotiation in itself, since when respecting the formal and regular forms of civil dialogue, little is obtained. The “Grenelle” for environment has permitted to set up measures on a better representation of environmental associations in official consultation bodies, the first one being the French economic and social committee.

Question 7: In your opinion, does the associative sector has to increase (or reduce) his role with respect to the state? For exemple, in the delivery of public services normally provided by the public authorities?

The associative sector provides private activities / services of general interest. Its place is next to Public authorities and for profit organizations. From the 80s the number of association specifically focused on public policy and social services has dramatically increased. Many of them were supported by the government and provide services such as job counseling and placement, housing development, and a wide variety of education and training programs.

But the key issue here refers to the contractual relationships between associations and public authorities concerning the delivery of public services or general interest missions. According to the CPCA, the contractual relationship should respect the independence of the associative project and not restrain it to provider functions. Nowadays, the risk of trivialization of the association is real: first the invitation to tenders by the public authorities are open to all and bring the associations to compete with for profit actors. Secondly there is a high tendency to finance the demand (throughout mechanisms like service vouchers for users which did not allow to differentiate associations from the for profit sector) which jeopardizes the funding of the associative offer of social and educative actions.

⁹⁵ See the official website of the “Grenelle”: <http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/spip.php>

Question 8: How are structured the financial relationships with the public authorities?

The French associative economic model in 2005 is an hybrid one with public, private, monetary and non monetary resources.

- Membership fees : they are the unique ressource for many associations. They represent on average 12% of the associative budgets.
- Donations and private sponsorship: 5%
- Revenue activity (including private and public contracts, sales and products, etc.): It is the first ressource for associations: 49%
- Public grants / subsidies : 34%

In total, it is assessed that public funding represents 51% of the associative budgets (and 49% for private funding).

It is also to noticed that an evaluation of the volunteers work is also possible in the associative statement of accounts.

Between 1999 and 2005, private ressources increased by 3,5% per year, i.e. twice faster than public ressources (1,6% / year).

Referring to public authorities, there are only 3 forms for the public funding of the associations:

- public annual or multiannual subsidy
- public contracts
- public service delegation (contracting out public services)

Question 9: What are the main difficulties for the sector? Where are the biggest problems in the different fields? (funding, public legislation, opinion in the society, etc.)

During the legislative and presidential campaign of 2007, the CPCA suggested 10 aspects that need to be developed in order to respond the needs of the sector. Briefly this proposals were:

- **Clarification of the relationships between associations and Public authorities**
Application of the 2001 Charter and systematic application at regional and local levels.
- **Participatory Democracy with Associations**
Systematic participation of the associative sector's representatives to the elaboration and decision-making process of public policies
- **Institutionalized associative representation**
Increase of the number of representatives in the French Economic and Social Committee and at the European Economic and Social Committee.
- **A national training policy for Volunteers**
- **Social promotion perspectives**
Policy set-up for the support of actions on gender equality and on disadvantaged people
- **Clarification of the concept of associative volunteer**
- **Contractual relationships security**
Definition of the subsidy distinguishing it from public procurement contracts and security of the funding payments
- **Partnership for Public funding modernisation**
- **Support policy for associative workforce**
Inclusion of the associations in the statistic official tools and creation of a consultation body where associations are involved to discuss the employment policies
- **Commitments for the UE French Presidency**
Defense of the social economy and specifically associations at European level

2008 will be a turning point in the management of the state public action that will be reformed on the Canadian model of public policies general review. Trying to streamline public expenses and

setting up an accounting and budgetary logic to do so, the State might ignore the positive impact (avoided costs and positive externalities) of the public funding in associative activities. Will the funding be mainly assured by local authorities knowing the structuring role of the State financing on associations? Or will the State finance indirectly the associative sector through supported employment for disadvantaged people? But the trouble is the associative life can not be confined to a charity role.

Question 10: What are the main tendencies of the associative sector in terms of social and economic challenges in your country?

(employment, competitiveness, social cohesion, democracy, innovation, etc.)

Main tendencies of the associative sector :

- **Funding model evolution:** the historical partnership between associations and Public authorities is being turned into a contractual partnership. Decentralization laws are impacting the associative funding model in the sense that local authorities are every day more involved than the national government in the financing of the associative sector. Moreover, private funding and especially fundraising are fostered by Public authorities. Thus we observe a progressive concentration of the donations to the more media-friendly and organised associations and causes.
- **Social utility evaluation:** the question of measuring the impacts of associations' acting is crucial so as to justify public funding. The social utility is a concept and above all an approach on the associative aims shared by the different actors involved in the associative projects. There the different stakeholders (associations, public authorities, users, etc.) of the association try to build together different indicators to measure fairly social utility. This methodology intends to demonstrate the efficiency of an active partnership between associations and public authorities at national and local levels. In order to facilitate the access and to promote the purpose of this concept, a guide has been recently edited suggesting a methodology⁹⁶.
- **SSIG / European directives:** France, such as others EU member states, have to face structural evolutions linked to EU legislation which affect the whole non profit sector and its organizations. The current European debate on the Community legal framework of Social Services of General Interests (SSIG) is crucial to various associative sectors in France; specially for those acting in providing local health and social services and thus fostering the promotion of the social and territorial cohesion.
- On quality and sustainable **employment in the associative sector:** the double bind of professionalisation means on the one hand a well-paid employment and on the other the weakening of the economic stability of associations that requires part-time positions, supported employment unsustainable, etc.
- The constant **renewal of volunteers** and the consequent need for support in the associations raises the question of the organisation and the capacity of the associative movement to federate the new associations.

One of the issues at stake is the link between legal status and economic development of the associations: how and why change the status if economic activities are developed? How to ensure the social economy principles, for example through hybrid status like the Cooperative Society of General Interest (Société Cooperative d'Intérêt Général - SCIC) which unites public, private, for profit and not for profit organizations? Should we talk about social entrepreneurship when the enterprise has a social aim? What does it mean for and what are the warranties in term of profit distribution?

More information:

INSEE Première n°920 "Une personne sur 2 est membre d'une association en 2002", Michèle Febvre, Lara Muller, divisions conditions de vie des ménages, septembre 2003.

⁹⁶ <http://www.avise.org/> and "Evaluation de l'utilité sociale"

ARCHAMBAULT, Edith - professor at Paris Sorbonne University: Historical roots of the Non Profit Sector (2001)

http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/11/86/26/PDF/Historical_roots.pdf

CPCA study (in French): The associative social economy in France
available at: http://cpca.asso.fr/actu/breves_gabarit.php?id=40

CPCA report on Volunteering (bénévolat) (in French):
http://cpca.asso.fr/actu/confNVA/breve_rapportbenevolat28juin.html

CPCA magazine: Europe and associations:
http://cpca.asso.fr/actu/breves_gabarit.php?id=48

TCHERNONOG, Viviane: State of the play of the french associative sector (in French) Dalloz Juris Associations, 2007

Summary on line : http://www.associations.gouv.fr/article.php3?id_article=490

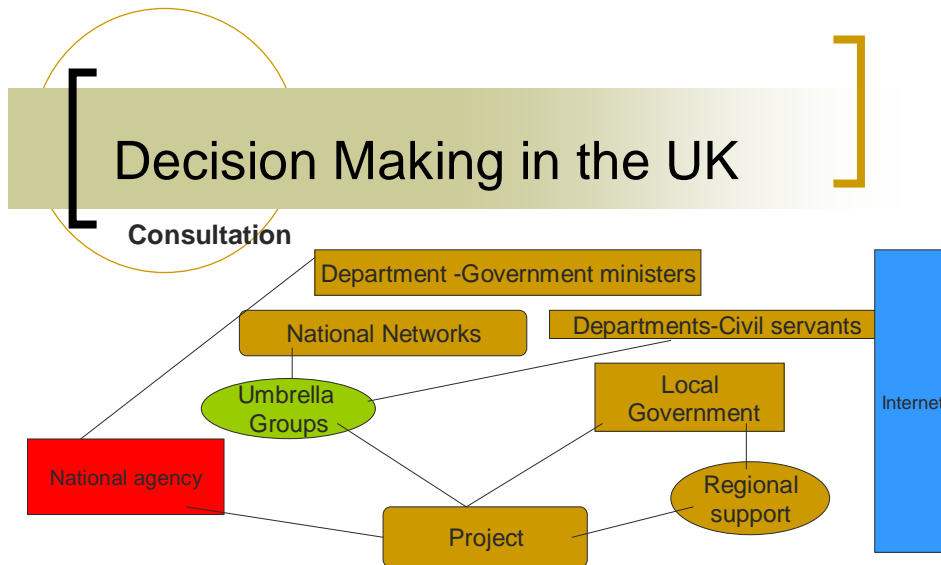
ULLMAN, Claire: *The Welfare State's Other Crisis: Explaining the New Partnership between Nonprofit*

Organizations and the State in France. 1998

<http://www.h-net.org/reviews/showpdf.cgi?path=1035930847872>

ANNEXE 2

Questionnaire rempli par le Community Service Volunteers



QUESTION 1: What is the stature of the associative sector in your country?

- 190,000 General Charities.
- Income £32 billion (€35billion) i.e. 4% GDP
- Paid workforce of over 600,000
- Trustees 900,000
- 14 super charities with over 100 million turnover
- Over 50% of orgs have income of less than £10,000
- 22 million volunteers
- Value of volunteering in public sector £400 million
- 76% of population volunteer

In the UK we do not have a status in law as such but many associations are registered as charities for the purpose of tax incentives i.e. they pay less local tax, can recover some VAT and pay no capital gains tax.

Charities fall under the jurisdiction of the CHARITY COMMISSION which is a regulatory body not a legislative body.

Many associations exist without being registered and some are also companies limited by guarantee which limits the liability of their trustees.

There are 6,000 Social Enterprises in England, including Cooperatives, Mutuals and CICs (Community Interest Companies) who also form part of the Third Sector.

QUESTION 2: What kind of relationships exists between the associative sector and the public authorities in your country?

There is a minister for the Third Sector who is located in the Cabinet Office, sort of Ministry of the Interior. The minister heads up a Office of the Third Sector whose job is to liaise across ministries to ensure Third sector is properly involved where appropriate.

The allocation of funds to each ministry in the Comprehensive Spending Review (every 3 years) is linked to PSA targets (Public Service Agreements) some of which involve the sector for there achievement and/or delivery so ministries have an interest in working with the sector and a

number, the Ministry for Local Government & Communities; Department for Environment and Department for Education and Skills have all developed explicit strategies for working with the sector.

In addition the government developed 10 years ago THE COMPACT which is a charter, not legally binding, but good practice, which sets out how central and local government should relate to the sector in terms of funding, advocacy and other processes e.g. The Compact suggests that if a department is consulting on policy development it should allow 12 weeks for responses, although this does not always happen, the sector can complain if it does not. The sector can also make formal complaints through the COMPACT Advocacy service if it feels it is/has been treated badly by government agencies as the compact applies to contractual relationships and also agencies such as Health Trusts which are outside local government-this process has been well used.

At a national level the NCVO represents many of the associations in England and would be a first point of contact for consultation, but there are also many specialist umbrella bodies for community groups, volunteering groups, black and ethnic minority groups and others.

In parliament, in both the House of Commons and the Lords there are frequently hearings on matters of public interest to which associations may give evidence, e.g. Public Administration Committee and there is also a cross party group of parliamentarians which looks at issues for the voluntary sector, although it is not very high profile, its secretariat is provided by NCVO , it meets on a monthly basis.

In recent years the government has recognised the potential for the third sector to be involved with delivering public services and have invested heavily (circa £20million p.a.) in building the sectors infrastructure and capacity through initiatives such as Capacity Builders and Future Builders. It is also encouraging associations to access funds from contracts for service delivery rather than grants and this process is very challenging for those organisations who do not operate as service providers or which are very small.

In 2006 the Charities Act was passed which will introduce new benefits but also new regulation for associations.

QUESTION 3: Do you feel it is easy to create an association? How would you qualify the level of freedom comparing to other European countries?

It is very easy to create an association in England but once the association wants to earn or secure income, particularly from charitable sources, or employ staff, it needs really to be registered in some way, as a company or charity (more complicated).

Those associations using primarily volunteers have great freedom but charities are not allowed to carry out political activity

QUESTION 4: Do you believe there is a high capacity for the civil society of your country to get organized?

Many of the 190,000 charities belong to umbrella bodies so that coordinating activity between them is straight forward.

The general public do have very high confidence in associations 79% feel most charities are trustworthy; 70% think charities make a big difference and 34% think they are very important for society although the same research showed that many people did not know precisely what charities were, they associated charitable activity with international work, children, health and animals but not with sport , arts and cultural organisations. Indeed in some cases individuals have been elected to Parliament from an association where that individual was associated with an important local cause.

There is a significant level of engagement with campaigning charities for overseas work and a high level of volunteering 76% of population volunteer*according to the National Volunteering survey with 44% (18 million) engaged in formal volunteering* and 68% (27 million)engaged in informal volunteering*

QUESTION 5: What are the existing mechanisms for civil dialogue (consultation processes)? Did associations sign a general agreement with public authorities (Charter, National agreement, etc.)?

As described above the COMPACT exists to regulate the relationship between government and third sector bodies.

There is beginning to be a recognition that civil society /the third sector can be a way of reaching citizens and the recent development of the Department for Local Government and Communities of their strategic partnership programme was about 'place shaping' and supporting change in communities which the government would like to see more self determining.

This dimension of Third sector life is still less important than the economic functions although the environment lobby is also strong in England and public authorities will prefer to have the support and agreement of associations than not.

QUESTION 6: Do you think the associative sector has an impact on the elaboration and decision-making processes of public policies?

The sector is consulted in a variety of ways, as outlined in the COMPACT, on public policy development. These consultations should last at least 12 weeks and the outcomes should be communicated following the consultation to the participants, along with reasons why some perspectives are included and others not, yet we see that many people express a popular opinion which changes nothing.

At a national level I would say the most effective form of influence is thorough parliamentary activity and co authoring policy documents with civil servants –which is not open to all. The internet has become increasingly important in consultations and a way of mobilising much support for certain views and disseminating information.

The impact of the sector on policy is limited.

QUESTION 7: In your opinion, does the associative sector has to increase (or reduce) his role with respect to the state? For exemple, in the delivery of public services normally provided by the public authorities?

The delivery of public services is a complex question; some services have always been delivered by the sector-Hospices and the accompanying of people with chronic health conditions as well as self help groups. Where it is appropriate and social capital and strengthening the community is part of the service provision-this goes beyond commercial activity and is a role which could be expanded as too campaigning and voice functions.

I am not sure most associations are set up to undertake commercial provision, they find it hard to carry risk, are ill equipped to compete with private providers whilst their strength may be in reaching those 'hard to help' they do it in their way-government instruments embodied in contracts even in the hands of charitable staff /volunteers are not a sophisticated instrument for responding to the needs of those in difficulty or difficult communities.

QUESTION 8: How are structured the financial relationships with the public authorities?

The finance to the sector comes from four sources:
Government Central and local
Trusts and Foundations
Corporates
Individuals

The expanding role of the voluntary and community sector in the delivery of public services has translated into an increasing transfer of resources from the statutory to the voluntary sector. Income from statutory sector (including overseas governments) was £10.2 billion in 2004/05, with an additional £500 million from the National Lottery. This is £820 million more than income from individuals. The split between fee and grant income from statutory organisations has tipped decisively towards fee income, which is now 62% of statutory income. This split can be used to illustrate a long-term shift from grants to contracts.

Income from individuals is going the other way, however: in 2001/02, 55% of income from individuals was in the form of grants and donations (excluding legacies), whereas in 2004/05 this increased to 66%.

There is a general perception that local and central government is shifting its funding from grants to contracts-this is supported by the NCVO almanac 2007 showing the government grants are now less than 38% of all funding and contracts have risen to 62% of funding by contrast with previous years 2001/02 where grants were 52% of all funding and contracts 38%.

Of the top 500 charities⁹⁷, organisations with the highest levels of income are involved in:

- social services (27%)
- health (20%)
- international (16%)
- arts & culture (13%)
- faith-based activities (8%)
- environment (10%)
- education (3%).

However, the most common field of interest supported by volunteers is sports and exercise, education, religion, health and disability and community work.

⁹⁷ Charities Aid Foundation: Charting the Charity Universe; 2002/03

ANNEXE 3

Questionnaire rempli par Open Society Foundation of Bratislava

QUESTION 1: What is the stature of the associative sector in your country?

Nonprofit sector in Slovakia is composed of: civic associations (app. 33.000), foundations (app. 300), non-profit organizations providing public- beneficial services (1365), non-investment funds (555), trade-organizations, interest association of legal persons (952), organization with an international element (152)

- 1.7 % of the GDP creates the 3rd sector

- approxim. 25.000 volunteers

- civil society organizations received re-sources from 2% tax assignation mechanism from legal and physical entities (45% organizations), from foundations (40%), self-financing (37%), membership fees, state subsidies and from local governments (30%). Data were collected by SPACE in 2004 for the year 2002)

- For example, Slovak public sources account for 26% of NGOs budget. In Czech Republic or Poland, this ration is 40%. Financial stability of the organization goes along with capacity building and professional performance of the organization. Despite of Klaus anti-NGOs approach, the Czech NGOs got revenues from privatization, being able to build the foundations' endowments. Slovak's NGOs were not successful in this respect. However, there is quite favourable legislative environment for NGOs especially in relation to 2% tax assignation mechanism of legal and physical persons. Individuals or companies can assignate/allocate 2% of their annual income tax to NGOs.

QUESTION 2: What kind of relationships exists between the associative sector and the public authorities in your country?

There is an official body a Council for NGOs established by deputy prime minister for human rights which links the non-profit sector and public sector.

- otherwise NGOs play various roles in our society, advocacy, watchdog, service provision that means that some of the NGOs criticise the government and other cooperate closely.

QUESTION 3: Do you feel it is easy to create an association? How would you qualify the level of freedom comparing to other European countries?

Yes it is easy to create a civic association. We have NGO - 1. Slovak Nonprofit Service Center, which counsells how to establish NGO free of charge.

2006 NGO Sustainability Index published by the USAID states that NGOs sustainability is approaching the consolidation position with score 2.5. Good trend for civil soc. in Slovakia.

QUESTION 4: Do you believe there is a high capacity for the civil society of your country to get organized?

Capacities should be improved.

QUESTION 5: What are the existing mechanisms for civil dialogue (consultation processes)? Did associations sign a general agreement with public authorities (Charter, National agreement, etc.)?

NGOs have a weak position and they are not considered as an adequate partner to state representation. It is important to build bridges between NGO sector and the state. There is a need for cooperation especially in areas which are of basic interest of NGOs – legal and fiscal environment including tax motivations.

We have nothing like charter or general agreement signed with government, there is the Council for NGOs by the Deputy Prime Minister for Human Rights

QUESTION 6: Do you think the associative sector has an impact on the elaboration and decision-making processes of public policies?

To some extent, very limited. The adoption of Freedom of Information Act in 2001 belonged to successes of civic sector.

There were advocacy activities aimed at maintaining the 2% tax assignment mechanism in 2006, to protect the Koprova and Ticha valley - environment in Northern Slovakia in 2007, and avoid re-newing gold-mining in Kremnica, in central Slovakia in 2007.

Talking about this general advocacy initiatives within the sector, there is no common will to give statements to serious issues, to create coalitions, or to comment bills. These activities are focused more thematically. In addition to this, NGOs and general public are losing faith that such activities have an impact. Many NGO representatives are focused rather on fundraising activities than on advocacy as they need to find sources for organizations to survive.

QUESTION 7: In your opinion, does the associative sector has to increase (or reduce) his role with respect to the state? For exemple, in the delivery of public services normally provided by the public authorities?

Yes, it should. Definition of public benefit would be helpful in this respect. Freedom to choose the social service provider would improve the quality. Currently, non/profits take over some social services in limited way.

QUESTION 8: How are structured the financial relationships with the public authorities?

NGOs can apply for subsidies, grants and/or contributions from different ministries. Ministries also distribute the income from lotteries. NGOs implement activities under the contracts and agreements. In this case, NGOs provide services to state.

Other public sources are: Structural Funds, European Social Fund, and currently a new funding mechanism, EHP and Norwegian Financial Mechanisms. These funds should be distributed by consortium of three Slovak grant-making foundations (Social Foundation, Open Society Foundation Bratislava, and Ekopolis Foundation) and every of these donors will be responsible for distribution of 1,7 millions of Euro.

Another funding mechanism that is opening in Slovakia is the Swiss financial mechanism. First calls for proposals should be open in November 2007.

QUESTION 9: What are the main difficulties for the sector? Where are the biggest problems in the different fields? (funding, public legislation, opinion in the society, etc.)

Funding is the biggest issue, there are no tax motivations available in Slovakia. Legislation - new draft law on societies proposed by the ministry of interior might threaten the self/financing activities of NGOs. and other challenges

QUESTION 10: What are the main tendencies of the associative sector in terms of social and economic challenges in your country?

(employment, competitiveness, social cohesion, democracy, innovation, etc.)

Guarding democracy by advocating for free public information, dealing or drawing attention to issues, which are neglected by government such as growth of extremism, Roma issue, looking for alternative solutions and approaches - multicultural education as a method at schools, provide diversity of opinions to any topic...

ANNEXE 4
Royaume-Uni

Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England - Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department By Command of Her Majesty November 1998

Status of the Compact

1 The Compact in England has been drawn up in partnership following extensive consultation with the voluntary and community sector and Government Departments. The Compact is deliberately not exhaustive but, recognising the diversity of the voluntary and community sector and its activities, should be seen as a general framework and an enabling mechanism to enhance the relationship between Government and the sector.

2 The Compact is a memorandum concerning relations between the Government and the voluntary and community sector. It is not a legally binding document. Its authority is derived from its endorsement by Government and by the voluntary and community sector itself through its consultation process. The Compact will initially apply to central Government Departments, including Government Offices for the Regions, and 'Next Steps' Executive Agencies (whilst applying in principle to all 'Next Steps' Executive Agencies, in practice the Compact will only have effect where those agencies have a relationship with the voluntary and community sector). The Compact will apply to the range of organisations in the voluntary and community sector. Annex A describes how the Compact was developed.

3 Compacts have been developed in other parts of the United Kingdom. As part of the implementation process, guidance will be prepared to address the issues which arise under the Compact in respect of those Government Departments and 'Next Steps' Executive Agencies which have responsibilities in more than one part of the United Kingdom.

Shared vision

4 The Compact arises out of the Deakin Commission Report on the Future of the Voluntary Sector and the policy document Building the Future Together, prepared by the Government when in Opposition. Both concluded that Government and the voluntary and community sector have a number of complementary functions and shared values and that a Compact to further their understanding and develop their relationship would be highly desirable. The Compact is an expression of the commitment of Government and the voluntary and community sector to work in partnership for the betterment of society and to nurture and support voluntary and community activity. As part of this process, the Compact sets out the key principles and undertakings which should underpin the relationship between Government and the voluntary and community sector in England.

5 The underlying philosophy of the Compact is that voluntary and community activity is fundamental to the development of a democratic, socially inclusive society. Voluntary and community groups, as independent, not-for-profit organisations, bring distinctive value to society and fulfil a role that is distinct from both the state and the market. They enable individuals to contribute to public life and the development of their communities by providing the opportunity for voluntary action. In doing so they engage the skills, interests, beliefs and values of individuals and groups. The Government and the voluntary and community sector recognise and value the vital contribution of volunteers in our society, and the important role of voluntary organisations in helping them to make that contribution.

6 Voluntary and community organisations make a major and literally incalculable contribution to the development of society and to the social, cultural, economic and political life of the nation. They act as pathfinders for the involvement of users in the design and delivery of services and often act as advocates for those who otherwise have no voice. In doing so they promote both equality and diversity. They help to alleviate poverty, improve the quality of life and involve the

socially excluded. The voluntary and community sector also makes an important direct economic contribution to the nation.

7 The Compact recognises that these attributes are a major benefit to society and that Government can play a positive role both in promoting volunteering and in supporting the work of voluntary and community organisations. The scope and nature of activity by voluntary and community organisations is such that whenever Government legislates or regulates it can have an impact on their work, positive or negative. The Compact will help to make that impact positive.

Shared principles

8 The shared principles which underpin the Compact are set out below.

8.1 Voluntary action is an essential component of democratic society.

8.2 An independent and diverse voluntary and community sector is fundamental to the well-being of society.

8.3 In the development and delivery of public policy and services, the Government and the voluntary and community sector have distinct but complementary roles.

8.4 There is added value in working in partnership towards common aims and objectives. Meaningful consultation builds relationships, improves policy development and enhances the design and delivery of services and programmes.

8.5 The Government and the voluntary and community sector have different forms of accountability and are answerable to a different range of stakeholders. But common to both is the need for integrity, objectivity, accountability, openness, honesty and leadership.

8.6 Voluntary and community organisations are entitled to campaign within the law in order to advance their aims.

8.7 The Government plays a significant role, among other things, as a funder of some voluntary and community organisations. Funding can be an important element of the relationship between Government and the voluntary and community sector.

8.8 Both Government and the voluntary and community sector acknowledge the importance of promoting equality of opportunity for all people, regardless of race, age, disability, gender, sexual orientation or religion.

Undertakings by Government

9 The undertakings by Government are set out below.

Independence

9.1 To recognise and support the independence of the sector, including its right within the law, to campaign, to comment on Government policy, and to challenge that policy, irrespective of any funding relationship that might exist, and to determine and manage its own affairs.

Funding

9.2 To take account of the recommendations of the Better Regulation Task Force report on Access to Government Funding for the Voluntary Sector (which referred to the need for greater proportionality, targeting, consistency and transparency in Government funding frameworks) and to pay particular regard to the concept of strategic funding, ensuring the continued capacity of voluntary and community organisations to respond to Government initiatives.

9.3 To develop in consultation with the sector a code of good practice to address principles of good funding for Government Departments. This will promote:

(a) the allocation of resources against clear and consistent criteria, including value for money;

(b) funding policies which take account of the objectives of voluntary and community organisations and their need to operate efficiently and effectively;

(c) common, transparent arrangements for agreeing and evaluating objectives, performance indicators and their associated targets, facilitating prompt payment, reviewing financial support, consulting upon changes to the funding position, and informing voluntary and community organisations about future funding as early as possible, normally before the end of the current grant period; and

(d) the value of long-term, multi-year funding, where appropriate, to assist longer term planning and stability.

9.4 To recognise the importance of infrastructure to the voluntary and community sector and volunteering and, where appropriate, to support its development at national, regional and local level.

Policy development and consultation

9.5 To appraise new policies and procedures, particularly at the developmental stage, so as to identify as far as possible implications for the sector.

9.6 Subject to considerations of urgency, sensitivity or confidentiality (for example, in the preparation of advice for Ministers) to consult the sector on issues that are likely to affect it, particularly where Government is proposing new roles and responsibilities for the sector, for example, in the delivery of statutory services. Such consultation should be timely and allow reasonable timescales for response, taking into account the need of organisations to consult their users, beneficiaries and stakeholders.

9.7 To take account positively of the specific needs, interests and contributions of those parts of the sector which represent women, minority groups and the socially excluded.

9.8 To respect the confidentiality of information provided by the sector, within the constraints of the law and the proper performance of public duties, when given access to it on that basis.

9.9 To develop jointly with the sector a code of good practice covering consultation, policy appraisal and implementation. This will draw on central guidance on impact assessment and excellence in consultation developed by the Cabinet Office.

Better Government

9.10 To promote effective working relationships, consistency of approach and good practice between Government and the sector, particularly where cross- Departmental issues are concerned.

9.11 To adhere to the principles of open government (which seeks to ensure that whenever possible decisions and findings are made public) and good regulation.

9.12 To review the operation of the Compact annually in conjunction with the sector.

9.13 To promote the adoption of the Compact by other public bodies.

Undertakings by the voluntary and community sector

10 The undertakings by the voluntary and community sector are set out below.

Funding and accountability

10.1 To maintain high standards of governance and conduct and meet reporting and accountability obligations to funders and users. Where applicable, to observe the accounting framework for charities.

10.2 To respect and be accountable to the law, and in the case of charities observe the appropriate guidance from the Charity Commission, including that on political activities and campaigning.

10.3 To develop quality standards appropriate to the organisation.

Policy development and consultation

10.4 To ensure that service users, volunteers, members and supporters are informed and consulted, where appropriate, about activities and policy positions when presenting a case to Government or responding to Government consultations, and to communicate accurately the views put to them in the course of such representations.

10.5 To respect the confidentiality of Government information, when given access to it on that basis.

Good practice

10.6 To promote effective working relationships with Government, other agencies and across the voluntary and community sector.

10.7 To involve users, wherever possible, in the development and management of activities and services.

10.8 To put in place policies for promoting best practice and equality of opportunity in activities, employment, involvement of volunteers and service provision.

10.9 To review the operation of the Compact annually in conjunction with the Government.

Issues relating to community groups and black and minority ethnic organisations

11 Although the principles and undertakings contained in the Compact apply across the voluntary and community sector, particular consideration needs to be given to the specific needs, interests and contribution of community groups and Black and minority ethnic voluntary and community organisations.

12 Community groups, as associations of people who come together to pursue a common cause or interest, often on a mutual basis, are usually run entirely by volunteers for people like themselves. If they have a relationship with Government for the most part it will be with local rather than central Government. However, they may well be affected, directly or indirectly, by Government legislation, regulation and changes in social policy. It is important that the distinctive needs and interests of community groups are taken into account as their perspective and concerns may differ from those of other voluntary organisations. A code of good practice will be developed to facilitate and reflect this.

13 Despite their work with a diverse range of groups and communities, many Black and minority ethnic voluntary and community organisations feel outside the traditional structures of the voluntary and community sector. The Compact provides a framework for ensuring that support for, and involvement of, these organisations are mainstream issues for both Government and the voluntary and community sector. In particular, resources need to be targeted at Black and minority ethnic infrastructure organisations, whose aim is to increase the effectiveness of the Black and minority ethnic voluntary and community organisations at national, regional and local level. Equally, steps will need to be taken by both Government and the voluntary and community sector to ensure that Black and minority ethnic organisations have the opportunity to

be directly involved in partnerships, consultation and decision making. This will help these organisations to develop and realise their potential. These concerns will be addressed through a specific code of good practice which will reflect the distinctive needs and circumstances of Black and minority ethnic voluntary and community organisations.

Resolution of disagreements

14 The Compact sets out a general framework for enhancing the relationship between Government and the voluntary and community sector. As far as possible disagreements over the application of that framework should be resolved between the parties. To assist this process, where both parties agree, mediation may be a useful way to try to reach agreement, including seeking the view of a mediator. Where behaviour which contravenes this framework constitutes maladministration, a complaint may be brought to the Parliamentary Commissioner for Administration in the usual way. The Government will, in the light of experience, consider whether there is a need to strengthen the complaints and redress process in relation to the Compact.

Taking the Compact forward

15 The Compact, as a framework document, is a starting point not a conclusion. The Government and the voluntary and community sector are committed to working together to develop its application and effectiveness. As part of that process, codes of good practice will be prepared in the areas of funding, consultation and policy appraisal, volunteering, community groups, including those which are faith based, and Black and minority ethnic organisations.

16 As part of the process of making the Compact work, there will be an annual meeting between the Government and representatives of the voluntary and community sector to review the operation of the Compact and its development. The report of that meeting will be published and placed in the Library of the Houses of Parliament.

17 As noted in paragraph 2, the Compact will initially apply to central Government Departments, including Government Offices for the Regions, and 'Next Steps' Executive Agencies. The Government intends to encourage actively its extension to other public bodies, for example, Non-Departmental Public Bodies, and to local government, who will be invited to adopt and adapt the Compact to suit their relationship with the voluntary and community sector.

ANNEX A

Building the Compact

1 The impetus for the Compact stems from the recommendations of the Deakin Commission Report on the Future of the Voluntary Sector and from the policy document Building the Future Together, published by the Government when in Opposition. The Deakin Commission concluded that Government should recognise the legitimacy of the voluntary and community sector's diverse roles and its own responsibility to promote a healthy sector. It proposed a 'concordat' drawn up between representatives of Government and the sector, laying down basic principles for future relations. Building the Future Together concluded that a Compact, underpinned by a set of principles, was necessary as the basis for a partnership between Government and the sector.

2 A Ministerial Group chaired by a Home Office Minister will oversee the implementation of the Compact within Government. The following Departments are represented on the group: the Home Office, Department for Culture, Media and Sport, Department for Education and Employment, Department of the Environment, Transport and the Regions, Department of Health, Department of Social Security, Scottish Office, Welsh Office and Northern Ireland Office. The Charity Commission has observer status. The aim of the Group is to oversee and monitor the implementation of the Compact; encourage its adoption by other public agencies; promote consistency within Government Departments on voluntary, volunteering and community issues; and promote good communication between the Government and the voluntary and community sector.

3 A voluntary and community sector Working Group on Government Relations was set up to consider ways of enhancing relations between the sector and Government in England. It is comprised of representatives from leading voluntary and community sector umbrella bodies, including representatives from community groups and organisations, volunteering organisations, Councils for Voluntary Service, the National Council for Voluntary Organisations and Black and minority ethnic organisations. It is chaired by Sir Kenneth Stowe, Trustee of the Carnegie UK Trust.

4 The aim of the voluntary and community sector's Working Group was to examine in detail the nature of the Compact, to consult with other voluntary and community organisations over its proposed content and to liaise with Government. A Reference Group was also set up, with membership drawn from 65 voluntary organisations, to act as a sounding board to the activities of the Working Group before and during discussion with Government. The feedback from the Reference Group was used to prepare a draft consultative document which was then made widely available to the voluntary and community sector for consultation, backed up by a series of seminars and consultation events throughout England. The consultation process was seen by the Working Group as crucial to its standing and acceptability.

5 The consultative document was circulated widely across the voluntary and community sector for comment and, as part of a twin track process to develop the Compact, the Government also carried out its own consultation across Departments.

The structure and content of the consultative document formed the basis of the Compact drawn up between Government and the voluntary and community sector.

Specific consultation

6 The number of community groups is estimated to run into the hundreds of thousands. They include membership bodies where members of the community are able to offer their services to others, campaigning bodies, self-help, leisure and arts groups. The Community Sector Coalition carried out a specific consultation among representatives of community groups and their national bodies which showed that these groups, while being diffuse, have a particular importance to an independent, democratic and free society. While seeing many areas of common interest with the traditional voluntary sector the consultation identified many areas of divergence due to the different priorities, organisation and ethos of community groups.

7 The consultation showed that although much of the work of community groups is at a local level, decisions at a national level can often have an impact on the environment within which community groups work. In particular, it was felt that appropriate procedures and consultation processes, issues of proportionality and capacity building, and the lay management nature of community organisations necessitated specific understanding and recognition within the Compact, and the need for a specific code of good practice. The consultation process revealed that many community groups felt that their particular nature and circumstances required recognition as a separate sector.

8 A specific consultation process was also carried out by Sia, the national development agency for Black voluntary and community organisations. This showed that the black voluntary and community sector is made up of a diverse range of organisations and groups which provide various services and support networks. It was felt, however, that these organisations had encountered a number of barriers to their development and had been hampered by a lack of recognition of their role and potential. Inadequate funding and a perception that other organisations excluded Black voluntary and community organisations from partnerships were of particular concern. Some felt that their aspirations would be best met through a separate Compact between Government and Black voluntary and community organisations. They were keen to be fully engaged in consultation processes with Government and for the Compact to take account of their distinctive needs and circumstances. The findings of the consultation were applicable to the development of the Compact at both national and local level. A report of the consultation is available from Sia (Winchester House, 9 Cranmer Road, London SW9 6EJ).

ANNEXE 5

Italie

Solidarity Pact (18-04-1998)

The Italian Government and the 'Third Sector Forum' agree and sign the following:

- The Government recognises that the Third Sector Forum is the most significant representative of the 'world of solidarity';
 - Both actors are willing to identify convergence and agreement on the following issues:
 - A strong push toward a new framework of social policies (mixing labour market and social care policies)
 - The relevance of the Third Sector for the whole Country in terms of resources;
 - Forms of joint planning and negotiation between Government and Third Sector
 - A timetable for future meetings and agreements
 - Commitments
- Focusing on commitments and timetables (the document is quite long). Both parts agree that:
- 1) a new effective program to fight poverty and social exclusion must be introduced, with an important role played by the Third Sector in terms of delivering services and monitoring / evaluating them;
 - 2) forms of fiscal incentives (through tax allowances) must be introduced for those families who care for frail (elderly) people and children in order to help them and to stimulate the growth of a social care market;
 - 3) it is necessary to define a policy to sustain and promote the growth and the qualification of the Third Sector through social and financial investments in terms of active social policies, access to training, to privileged credit, to normal financing sources and to European funds (e.g. non-profit agencies should also be able to access incentives introduced for Small and Medium Enterprises); it is also necessary to introduce tools able to tackle problems of economic capitalisation in the non-profit sector as well as tools designed to enhance and monitor the quality of services delivered by private and third sector organisations. These instruments can contribute to the creation of a broader supply of services, increased employment and more transparency in the labour market;
 - 4) a new regulation is required for local authorities in their bidding systems related to contracting out, avoiding the use of only economic criteria in choosing providers;

5) it is important to formally recognise the specificity of employment in the third sector and also consequent ad hoc regulation, especially in terms of:

a) the juridical status of the social co-operative worker and protection for all new forms of employment contracts (different from full-time ones) that are widespread within the third sector;

b) the insertion of long-term unemployed in third sector organisations;

c) the extension of state benefits, support and intervention for young entrepreneurs to those working in non-profit agencies;

d) the inclusion of non-profits and social enterprises in the 'territorial pacts' between public and private actors to promote employment in the South regions of Italy;

6) the Government must sustain and support bills being discussed in Parliament concerning the social protection system, legislation recognising the third sector and NGOs; this support should help a rapid approval of the named bills;

7) a strong Governmental commitment toward the complete application of the 1991 law for organisations of volunteers is to be welcomed;

8) the Government should promote broad programmes enhancing 'civiness' and civic participation, with the help of the Third Sector, in order to enhance citizens' involvement and mobilise local authorities and social organisations;

9) social issues such as home care for the elderly, the quality of life in prisons, the reintegration of former prisoners, integration of foreign immigrants, youth deviance, as well as environmental, sports and cultural goods are fields where public and third sectors can join forces and resources, experimenting and intervening in innovative ways.

Agreement Protocol between the Italian Government and The Third Sector Forum integrating the 'Social Compact for Development and Employment'(14-2-99)

The Agreement Protocol recalls mainly what was agreed in the Solidarity Pact signed in 1998 with all the related issues and commitments.

The important elements in this new document are:

- The Agreement between State and Third Sector is set inside a broader framework (the 'Social Compact for Development and Employment'), that was signed by the most important public and private social and economic Italian actors (trade unions, employers' associations, etc.); it

means that the Government recognises for the first time in fifty years of the Republic a strong role (at least formally) for the third sector;

- The 'Third Sector Forum' receives even more formal recognition than before, being defined as the public representative of the whole third sector world;
- Other specific issues introduced, apart from the ones recalled from the 1998 Solidarity Pact, are:
 - ✓ a governmental commitment to promote a discussion about the possibility of introducing fiscal and tax allowances at the European Union level;
 - ✓ a governmental commitment to support the approval of laws on amateur sport and on social promotion associations;
 - ✓ the introduction of a Non-profit - Third Sector Authority;
 - ✓ a general law regulating 'social enterprises';
 - ✓ a Third Sector Forum commitment towards supporting new forms of civic involvement and models for self-regulation in the fields of voluntary activities, democratic participation in nonprofits, correctness of economic management and professional standards.

ANNEXE 6

Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

SECCIÓN IV. AYUDAS Y SUBVENCIONES PÚBLICAS.

Artículo 81.

1. Las normas contenidas en esta sección son de aplicación a las ayudas y subvenciones públicas cuya gestión corresponda en su totalidad a la Administración del Estado o a sus Organismos autónomos, sin perjuicio de lo previsto en el número 11 de este mismo artículo.

2. Para las ayudas y subvenciones a que se refiere el apartado anterior en defecto de normas especiales, las contenidas en la presente sección serán de aplicación:

- a. A toda disposición gratuita de fondos públicos realizada por el estado o sus Organismos autónomos a favor de personas o entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público.
- b. A cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al presupuesto del estado o de sus organismos autónomos y a las subvenciones o ayudas, financiadas, en todo o en parte, con fondos de la comunidad económica europea.

3. Los titulares de los departamentos ministeriales y los presidentes o directores de los organismos autónomos son los órganos competentes para otorgar subvenciones, dentro del ámbito de su competencia, previa consignación presupuestaria para este fin.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, para autorizar la concesión de la subvención cuando el gasto a aprobar sea superior a 2.000 millones de pesetas, será necesario acuerdo del Consejo de Ministros o, en el caso de que así lo establezca la normativa reguladora de la subvención, de la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos. La autorización del Consejo de Ministros o, en su caso, de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, llevara implícita la aprobación del gasto correspondiente.

4. Tendrá la consideración de beneficiario de la subvención el destinatario de los fondos públicos que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión.

Son obligaciones del beneficiario:

- a. Realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.
- b. Acreditar ante la entidad concedente o, en su caso, ante la entidad colaboradora o las Comunidades Autónomas, la realización de la actividad o la adopción del comportamiento, así como el cumplimiento de los requisitos y condiciones que determinen la concesión o disfrute de la ayuda.

- c. El sometimiento a las actuaciones de comprobación, a efectuar por la entidad concedente o, en su caso, la entidad colaboradora o las Comunidades Autónomas, y a las de control financiero que corresponden a la Intervención General de la Administración del Estado, en relación con las subvenciones y ayudas concedidas y a las previstas en la [legislación del Tribunal de Cuentas](#).
- d. Comunicar a la entidad concedente o, en su caso, a la entidad colaboradora o a las Comunidades Autónomas, la obtención de subvenciones o ayudas para la misma finalidad, procedente de cualesquiera Administraciones o entes públicos nacionales o internacionales.

5. Las bases reguladoras de las subvenciones o ayudas podrán establecer que la entrega y distribución de los fondos públicos a los beneficiarios se efectúen a través de las Comunidades Autónomas o de entidades colaboradoras.

A estos efectos podrán ser consideradas entidades colaboradoras las sociedades estatales, las corporaciones de derecho público y las fundaciones que estén bajo el protectorado de un ente de derecho público, así como las personas jurídicas que reúnan las condiciones de solvencia y eficacia que se establezcan.

Las Comunidades Autónomas y las entidades colaboradoras actuarán en nombre y por cuenta del Departamento y organismo concedente a todos los efectos relacionados con la subvención o ayuda que, en ningún caso, se considerará integrante de su patrimonio.

Son obligaciones de las Comunidades Autónomas y de las entidades colaboradoras:

- a. Entregar a los beneficiarios los fondos recibidos de acuerdo con los criterios establecidos en las normas reguladoras de la subvención o ayuda.
- b. Verificar, en su caso, el cumplimiento y efectividad de las condiciones o requisitos determinantes para su otorgamiento.
- c. Justificar la aplicación de los fondos percibidos ante la entidad concedente y, en su caso, entregar la justificación presentada por los beneficiarios.
- d. Someterse a las actuaciones de comprobación que respecto de la gestión de dichos fondos pueda efectuar la entidad concedente y a las de control financiero que realice la Intervención General de la Administración del Estado y a los procedimientos fiscalizadores del Tribunal de Cuentas.

En el caso de las Comunidades Autónomas, las actuaciones de comprobación de la gestión de dichos fondos y las de control financiero, se llevarán a cabo por los correspondientes órganos dependientes de las mismas.

Cuando la distribución y entrega de los mencionados fondos públicos a los beneficiarios se efectúe a través de las Comunidades Autónomas se suscribirán con éstas los correspondientes convenios donde se fijen los requisitos para la distribución y entrega de los fondos citados.

6. Las subvenciones a que se refiere la presente sección se otorgarán bajo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

A tales efectos y por los Ministros correspondientes se establecerán, caso de no existir y previamente a la disposición de los créditos, las oportunas bases reguladoras de la concesión. Las citadas bases se aprobarán por Orden ministerial, previo informe de los servicios jurídicos correspondientes, serán objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, y contendrán como mínimo los siguientes extremos:

- a. Definición del objeto de la subvención.
- Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención o ayuda y forma de acreditarlos.
 - Las condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas a las que se refiere el párrafo segundo del apartado cinco de este artículo.
 - Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.
 - En el supuesto de contemplarse la posibilidad de efectuar anticipos de pago sobre la subvención concedida, la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, habrán de aportar los beneficiarios.
 - Las medidas de garantía en favor de los intereses públicos, que puedan considerarse precisas, así como la posibilidad, en los casos que expresamente se prevean, de revisión de subvenciones concedidas.

b. Forma de conceder la subvención.

- Obligación del beneficiario a facilitar cuanta información le sea requerida por el Tribunal de Cuentas.
- No será necesaria publicidad cuando las ayudas o subvenciones tengan asignación nominativa en los Presupuestos Generales del Estado o su otorgamiento y cuantía resulten impuestos para la Administración en virtud de normas de rango legal.
- Asimismo, no será necesaria publicidad en el otorgamiento de las ayudas o subvenciones cuando se puedan crear al amparo del Real Decreto-ley 10/1996, de 17 de junio, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud.
- Los Departamentos Ministeriales y los Organismos autónomos efectuarán la evaluación de los objetivos a conseguir mediante la subvención, a través de las normas y procedimientos generales que se establezcan.
- Cuando la finalidad o naturaleza de la subvención así lo exija, su concesión se realizará por concurso. En este supuesto, la propuesta de concesión de subvenciones se realizará al órgano concedente por un órgano colegiado que tendrá la composición que se establece en las bases reguladoras de la subvención.

7. Los Ministerios, Organismos y Entidades a que se refiere el presente artículo publicaran trimestralmente en el *Boletín Oficial del Estado* las subvenciones concedidas en cada periodo con expresión del programa y crédito presupuestario al que se imputen, entidad beneficiaria, cantidad concedida y finalidad o finalidades de la subvención.

Los beneficiarios de las subvenciones habrán de acreditar previamente al cobro y en la forma que se determine por el Ministerio de Economía y Hacienda, que se encuentran al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.

8. Toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso la obtención concurrente de subvenciones o ayudas otorgadas por otras Administraciones o Entes públicos o privados, nacionales o internacionales, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión. Esta circunstancia se deberá hacer constar en las correspondientes normas reguladoras de las subvenciones a que se alude en el número 6 anterior.

El importe de las subvenciones reguladas en la presente sección en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente, o en concurrencia con subvenciones o ayudas de otras Administraciones Públicas, o de otros Entes públicos o privados, nacionales o internacionales, supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario.

9. Procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora desde el momento del pago de la subvención y en la cuantía fijada en el [artículo 36 de esta Ley](#), en los siguientes casos:

- a. Incumplimiento de la obligación de justificación.
- b. Obtener la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello.
- c. Incumplimiento de la finalidad para la que la subvención fue concedida.
- d. Incumplimiento de las condiciones impuestas a las Entidades Colaboradoras y beneficiarios con motivo de la concesión de la subvención.

Igualmente, en el supuesto contemplado en el párrafo segundo del apartado anterior, procederá el reintegro del exceso obtenido sobre el coste de la actividad desarrollada.

10. Las cantidades a reintegrar tendrán la consideración de ingresos de Derecho público, resultando de aplicación para su cobranza lo previsto en los artículos [31](#) a [34](#) de esta Ley.

11. En lo relativo a las subvenciones y ayudas gestionadas por entes territoriales, podrán establecerse, mediante convenio con la administración del estado, órganos específicos para el seguimiento y evaluación de aquellas.

12. Cuando en el ejercicio de las funciones de inspección o control se deduzcan indicios de la incorrecta obtención, disfrute o destino de la subvención o ayuda percibida, los agentes encargados de su realización podrán acordar la retención de las facturas, documentos equivalentes o substitutivos y de cualquier otro documento relativo a las operaciones en las que tales indicios se manifiesten.

Artículo 82.

1. Constituyen infracciones administrativas en materia de subvenciones y ayudas públicas, las siguientes conductas, cuando en ellas intervenga dolo, culpa o simple negligencia:

- a. La obtención de una subvención o ayuda falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido o limitado.
- b. La no aplicación de las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue concedida, siempre que no se haya procedido a su devolución sin previo requerimiento.
- c. El incumplimiento, por razones imputables al beneficiario, de las obligaciones asumidas como consecuencia de la concesión de la subvención.
- d. La falta de justificación del empleo dado a los fondos recibidos.

2. Serán responsables de las infracciones los beneficiarios, o, en su caso, las entidades colaboradoras que realicen las conductas tipificadas.

3. Las infracciones se sancionaran mediante multa hasta el triple de la cantidad indebidamente obtenida, aplicada o no justificada.

Asimismo, la autoridad sancionadora competente podrá acordar la imposición de las sanciones siguientes:

- a. Pérdida, durante un plazo de hasta cinco años, de la posibilidad de obtener subvenciones públicas.
- b. Prohibición, durante un plazo de hasta cinco años, para celebrar contratos con el estado u otros entes públicos.

La multa pecuniaria será independiente de la obligación de reintegro contemplada en el [artículo anterior](#), y para su cobro resultaran igualmente de aplicación los [artículos 31 a 34 de la presente Ley](#).

4. Las sanciones por las infracciones a que se refiere ese artículo se graduaran atendiendo en cada caso concreto a:

- a. La buena o mala fe de los sujetos.
- b. La comisión repetida de infracciones en materia de subvenciones y ayudas.
- c. La resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora de la administración o a las actuaciones de control financiero contempladas en el [artículo 18 de esta Ley](#).

5. Las sanciones serán acordadas e impuestas por los titulares de los Departamentos Ministeriales concedentes de la subvención. En el caso de subvenciones o ayudas concedidas por Organismos autónomos, las sanciones serán acordadas e impuestas por los titulares de los Departamentos Ministeriales a los que estuvieran adscritos.

La imposición de las sanciones se efectuara mediante expediente administrativo en el que, en todo caso, se dará audiencia al interesado antes de dictarse el acuerdo correspondiente, y que será tramitado conforme a lo dispuesto en el Capítulo II del Título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo.

El expediente podrá iniciarse de oficio, como consecuencia, en su caso, de la actuación investigadora desarrollada por el órgano concedente o por la entidad colaboradora, así como de las actuaciones de control financiero efectuadas de conformidad con el [artículo 18 de la presente Ley](#).

Los acuerdos de imposición de sanciones podrán ser objeto de recurso en vía administrativa o ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las correspondientes normas reguladoras.

Los titulares de los Departamentos Ministeriales competentes para imponer sanciones podrán acordar la condonación de las mismas cuando hubiere quedado suficientemente acreditado en el expediente la buena fe y la falta de lucro personal del responsable.

6. La acción para imponer las sanciones administrativas establecidas en este artículo prescribirá a los cinco años a contar desde el momento en que se cometió la respectiva infracción.

7. En los supuestos en que la conducta pudiera ser constitutiva del delito contra la Hacienda Pública, tipificado en el artículo 350 del Código Penal, la Administración pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la Autoridad Judicial no dicte sentencia firme.

La pena impuesta por la Autoridad Judicial excluirá la imposición de sanción administrativa.

De no haberse estimado la existencia de delito, la administración continuará el expediente sancionador en base a los hechos que los tribunales hayan considerado probados.

8. Serán responsables subsidiariamente de la obligación de reintegro y de la sanción, en su caso, contemplada en este artículo, los administradores de las personas jurídicas que no realicen los actos necesarios que fueren de su incumbencia para el cumplimiento de las obligaciones infringidas, adoptasen acuerdos que hicieran posibles los incumplimientos o consintieren el de quienes de ellos dependan.

Asimismo, serán responsables subsidiariamente, en todo caso, de las obligaciones de reintegro y sanciones pendientes de las personas jurídicas que hayan cesado en sus actividades los administradores de las mismas.

En el caso de Sociedades o Entidades disueltas y liquidadas, sus obligaciones de reintegro y sanciones pendientes se transmitirán a los socios o partícipes en el capital que responderán de ellas solidariamente y hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que se les hubiere adjudicado.

ANNEXE 7
ESTONIE

DECISION OF ESTONIAN PARLIAMENT
APPROVAL OF
ESTONIAN CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT CONCEPT

Estonian Parliament decides: To approve the attached Estonian Civil Society Development Concept.

Speaker of Estonian Parliament - Toomas Savi

Tallinn, December 12, 2002

ESTONIAN CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT CONCEPT
INTRODUCTION

The Estonian Civil Society Development Concept (hereinafter EKAK) is a document which describes the different roles of the public sector and the nonprofit sector which supplement each other, and the co-operation principles in developing and implementing public policies and building up the civic society.

Civic initiative has been essential for shaping the Estonian nation and state. The formation of nation's self-initiative in the second half of the 19th century, its intensification and widening made it possible to achieve the national goals of the Estonians, ensured solidarity and gained importance in guiding the whole social life. Respect for education, characteristic of the Estonians, rooted in the traditions of educational societies; in joint activities the economic interest was combined with mutual willingness to help; choral and theatrical societies were the cradle of our professional culture. Most importantly, by the network of self-initiated organizations and through local governments, Estonians created the possibilities for taking part in the management of public issues. The willingness of people for co-operation made possible the establishment of Estonian statehood, and after occupations also its restoration. Even now the citizens' associations are necessary for ensuring the continuation of democratic process in Estonia which involves all the population. According to our traditions, free individual and a state are not the enemies but partners.

EKAK is a statement of mutual devotion of the public sector and the nonprofit sector for supporting and promoting the self-initiated organization of citizens. By establishing voluntary associations, people create new possibilities for expressing and following their interests, values and goals and for public discussions, also for solving daily problems and offering mutual aid. Consideration of the citizens' associations and co-operation with them raises the efficiency of public authorities and the legitimacy of public policies in the eyes of the citizens.

EKAK is based on the understanding that in the name of a lasting and developing democratic

regime, the public sector needs to hear its citizens and co-operate with possibly many of them. In decision-making, the public sector must consider the special interests, values and goals of the members of the society and their associations, and take them seriously also in case they form a numerical minority. At the same time the historical experience proves the positive influence of self-initiated activity. By ensuring citizens' associations and democracy, members of the society and their organizations and the public sector can work together for the preservation of fundamental values enacted in the Constitution of the Republic of Estonia: liberty, justice and law, internal and external peace, social progress and welfare, Estonian nation and culture.

I. GOALS

EKAK phrases the basis of partnership between nonprofit associations and the public sector, and a framework to promote civic initiative and strengthen democracy in Estonia.

The specific aims of co-operation between nonprofit associations and the public sector under this concept are the following:

1. to promote civic initiative and involvement democracy;
2. to support the idea of voluntary action being one of the essential features in acting as a citizen;
3. improve the better acknowledgement and implementation of the economic, social and political rights and obligations of citizens;
4. the citizens' sense of responsibility towards their family, other citizens, home neighbourhood, state and world;
5. to make conscious the values and principles which are the basis of co-operation between the nonprofit sector and public sector, to frame mutual obligations, rights and priorities of action;
6. to establish a favourable environment for the functioning and strengthening of citizens' associations as an inevitable factor for the development of democracy;
7. to develop a support system for nonprofit sector;
8. to spread good co-operation practices and the knowledge on favourable co-operation of the public institutions, citizens and citizens' associations;
9. to involve citizens and their associations more widely in the process of developing, implementing and analyzing public policies and legal acts, to develop necessary information channels and mechanisms;
10. to acknowledge and consider the specific rights and interests of insufficiently represented or unacknowledged citizens and their associations in arranging public life;
11. to create an environment supporting charity and philanthropy, and involve business sector.

In this document, the concept of citizens indicates to all the persons legally living in Estonia.

In this document, citizens' associations are considered to be various types of organizations established on the basis of the freedom of association which do not strive for profit, such as non-governmental organizations, foundations, associations, etc.

In this document, the support system of civic initiative is considered to be an institutional structure (network) shaped in co-operation with the nonprofit associations and public institutions in order to guarantee the competence and sustainability of citizens' associations.

Civil society indicates to the self-initiated co-operation of people for following their interests, discussing public issues and participating in decision-making processes, also the associations, networks and institutions which enable such co-operation.

II. PRINCIPLES OF CO-OPERATION AND VALUES

The representatives of public sector and nonprofit sector shall co-operate under this concept based on the following principles and values:

1. Citizen action

Citizen action, self-initiative and voluntary participation in public life are an integral part of the democratic society. Public authorities support it by creating a favorable legislative environment, informing the public about their work, involving citizens and their associations in the planning and implementation of relevant decisions.

2. Participation

Nonprofit organizations are channels in the democratic society for representing different values and interests; people receive information on drafted decisions and express their viewpoints. The actions of public sector will get more credibility in the eyes of the public if the proposals emerging in public debates are taken into consideration by the political decision-makers.

3. Respect

In developing and implementing policies, the public sector and nonprofit sector have different roles to play, yet they benefit from each other. Public authorities respect the right of citizens and their associations to set goals for themselves and execute their activities within the framework of the Constitution.

4. Partnership

Partnership between the citizens' associations and public sector enables practical co-operation and division of tasks to follow the public interests more efficiently.

5. Responsibility and accountability

Concerning the activities and use of allocated resources, acting in public interests requires openness, responsibility and accountability from both the public institutions and nonprofit organizations.

6. Political independence of civic initiative

Citizens' associations are free and independent in their goal-setting, decisions and activities. When civic initiative receives allocations from public sector budgets and foundations, restrictions of political nature are to be avoided.

7. Preventing corruption

When selecting contractual co-operation partners from citizens' associations and delegating services or other tasks to citizens' associations, the public institutions must avoid establishment of any relations which might give rise to corruption.

8. Sustainable and balanced development

In their activities and mutual co-operation, the nonprofit sector and public sector proceed from the principle of sustainable and balanced development.

9. Equal treatment

Citizens' associations and the public sector respect the principled equality of all citizens and their associations to access and participate in public life.

III. WAYS OF ACHIEVING GOALS

In order to achieve the above-mentioned goals, EKAK provides the main obligations and rights in the co-operation of the public sector and nonprofit sector which are related to the acknowledgement and representation of both sides, their partnership, development of policies, use of resources and reporting.

1. Acknowledgement and Representation

Citizens' associations and the public sector:

1.1 determine transparent and easily accessible communication channels, inform the interested groups and public thereof;

1.2 enable that the public sector could be responsible to the public for efficient use of resources allocated to citizens' associations, guaranteeing the distribution and use of resources for intended purposes, transparency and reporting;

1.3 avoid conflict of interest of their representatives;

1.4 create conditions whereby citizens' associations are able to appoint their representatives to nonpolitical open bodies and committees, and respect the authority given to the representatives;

1.5 acknowledge the role of umbrella organizations and networks of the nonprofit sector in representing its members, which does not exclude the right of separate citizens' associations to represent their own interests;

1.6 acknowledge that no citizens' association or umbrella organization can represent the interests of the whole nonprofit sector in relations with the public sector. Widely acknowledged representative councils or umbrella organizations of certain areas of activity proceed from the following principles in the performance of their representational function with regard to the public sector:

1.6.1 represent the joint interests of their members and supporters, explain to the public sector bodies what is the consultation process with their membership and to whom they hold responsible;

1.6.2 assist in infrastructure development so as to help various interest groups to express their opinion and reach public authorities;

1.6.3 provide their opinions to the public sector in a reasoned manner and within the agreed time schedule;

1.6.4 support co-operation between different parts of the nonprofit sector.

2. Partnership

Citizens' associations and the public sector:

2.1 co-operate with each other bearing in mind the principles of openness, trust, tolerance, flexibility and respect for the specific nature of the other party;

2.2 in mutual co-operation, look for the representation of a possibly wide circle of persons and assure the sufficient knowledge of their representatives;

2.3 give necessary information to co-operation partners to make the process more efficient, if necessary indicate clearly the confidential nature of such information and guarantee the confidentiality of the information given by the other party;

2.4 starting from the level of finding common interests, agree on the requirements of efficient time schedule;

2.5 promote and inform their supporters, members, employees, customers and the general public of the mutual co-operation principles, priorities of action and good practices;

2.6 introduce and support mutual co-operation by providing information in mass media and public presentations, and avoid providing general negative opinion.

3. Development of policies

Citizens' associations and the public sector:

3.1 co-operate in establishing, implementing and assessing the policies of different areas through their authorized members or representatives according to their areas of activity and competence;

3.2 arrange the collection of opinions necessary for establishing policies and initiating legal acts, present them to the authorized bodies systematically and according to the agreed time schedules and form;

3.3 consider each others experience in establishing policies and initiating legal acts and consult with various citizens' associations already in the drafting stage, giving them sufficient time for drafting their own opinion;

3.4 assess the effect of various policies and legal acts on the society and environment both in the drafting stage and later;

3.5 enhance the competence of their representatives for participating in the process of establishing, implementing and assessing the policies;

3.6 in devising the policies concerning minority groups, consider the opinions and viewpoints of the citizens' associations representing such groups, and involve them in the drafting of legislation and in political debates;

3.7 jointly draft and follow the good co-operation practices in order to organize the drafting, implementation and assessment of policies and to involve the nonprofit sector in the law-making process.

4. Resources

Citizens' associations and the public sector:

4.1 use the means at their disposal for promoting voluntary work and involving citizens in the solution of global problems by voluntary action;

4.2 ensure that citizens' associations are not prevented from activities guaranteed by law for strengthening their economic basis, and acknowledge the confidentiality of the business and other sensitive information;

4.3 elaborate and make public the allocation, use, reporting and controlling of necessary monetary and non-monetary resources from public funds and devises for developing the support system of the nonprofit sector;

4.4 use any opportunity to introduce and develop a tax system that supports the civic initiative and charity in order to raise the interest of the business sector to support nonprofit activities;

4.5 elaborate and make public the principles and order for transferring services to the nonprofit organizations and for financing the implementation of co-operation agreements between the public sector offices and citizens' associations;

4.6 use the allocated resources for the intended purpose, in an efficient and innovative manner in order to achieve the set goals.

IV. IMPLEMENTATION OF EKAK

1. The general long-term priorities of implementing EKAK include:

1.1 Major rise in civic education and citizen action, and strengthening of involvement democracy.

1.2 Introduction of the co-operation based on partnership principles between the public sector and nonprofit sector, promotion and wide implementation of good co-operation practices and creation of co-operation network.

1.3 Guaranteeing of a functioning support system for civic initiative.

2. The short-term priorities of implementing EKAK include:

2.1 Mapping of the conditions necessary for the nonprofit sector and its sustainability, development of the classification system for citizens' associations and systematization of the statistics.

2.2 Mapping, improvement and strengthening of the co-operation and support structures.

2.3 Large-scale promotion of the Code of Ethics of the nonprofit sector.

2.4 Revision of the legal acts related to citizens' associations and, if necessary, drafting of the amendments.

2.5 Elaboration of the mechanisms for involving the representatives of citizens' associations in the development and implementation of the policies of different areas and legislation in general.

2.6 Mapping, systematization and improvement of the system for financing citizens' associations from public budgets and informing the general public thereof.

2.7 Improvement of the information channels and feedback mechanisms between the public sector and the society.

2.8 Development of the order for concluding and implementing co-operation agreements between the public sector and the nonprofit sector.

2.9 Elaboration of the general standards for offering public services and the principles and quality standards for transferring public services to the nonprofit sector.

2.10 Examination and updating of the civil education curricula and training materials, organizing of the in-service training for teachers of civic education.

2.11 Starting of the state-financed broadcasts and programs in mass media concerning the joint activities of civic initiative and the public sector, and creation of a related sub-section in the state server.

* * *

Citizens' associations and the public authorities use their facilities for propagating and promoting the EKAK and its main ideas, values, principles and priorities of action, the rights and obligations of the parties to, and good practices of, the cooperation. The public authorities make the knowledge of the basics and principles of action of citizens' associations an integral part of the qualification requirements of officials.

The Government of the Republic of Estonia and representatives of citizens' associations will establish a joint committee for launching a system of elaborating plans of action for implementing the EKAK, for fulfilment of these plans and assessing their results.

Once every two years, the Riigikogu, the parliament of Estonia, will organise deliberations of the implementation of the EKAK and the development of the civil society as a matter of significant national importance.

ANNEXE 8

Avis du Groupe des associations

Rapport PASCAL « Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général »

Le groupe des associations a voté l'avis sans hésiter. La section des affaires sociales et le rapporteur se sont attaqués à un sujet complexe, difficile à expliquer au commun de nos concitoyens, et pourtant au coeur de ce qui fait notre quotidien et qui est un élément majeur du « modèle social français » et peut-être même du « modèle social européen » en construction.

La plupart d'entre nous sollicitons, utilisons, produisons, consommons des services sociaux d'intérêt général qui s'inscrivent dans cet espace difficilement délimité entre les services publics fournis par l'État et les productions économiques du secteur marchand.

Au-delà des services offerts par le secteur sanitaire et social et celui du médico-social, de très nombreuses activités sont proposées par les acteurs de l'économie sociale (coopératives, mutuelles, associations) qui sont en question dans le cadre de la transposition en cours en droit national de la directive relative aux services.

La vie associative par exemple, intervenant sur le terrain de la culture, des loisirs, du tourisme social, du sport, de l'éducation, etc., est concernée aussi au premier plan par ce sujet. Le risque de disparition d'activités qui répondent à des besoins économiques et sociaux et qui remplissent des missions d'intérêt général est réel.

La notion d'intérêt général doit s'apprécier selon les acteurs associatifs que nous représentons ici, en fonction de la nature du projet associatif, des publics touchés, de l'action en elle-même et de son impact. Ces quatre éléments sont aussi constitutifs des modalités d'appréciation de ce que les associations appellent l'utilité sociale et qui rejoint la notion de l'intérêt général.

Le rapporteur souligne dans son avis le flou posé par les textes européens dans la définition de la notion d'entreprise et de rentabilité des marchés. Certes, les marchés non rentables sont souvent occupés par le secteur à but non lucratif mais les acteurs de l'économie sociale ne doivent pas être confinés dans le seul champ des publics non solvables. L'économie sociale n'est ni une économie pour les pauvres ni un service minimum au sens européen du terme.

Nous voudrions aussi aborder la question du rapport à l'État au travers du « mandatement ». Les remarques formulées sur l'obligation de « prester » développées au niveau européen sont très intéressantes. Cependant, je veux souligner ici l'importance de prévoir, pour les associations non prestataires, des modes de reconnaissance du mandatement au travers des subventions accordées par exemple. En effet, c'est parce que les associations ne sont pas de simples prestataires qu'elles sont des lieux d'engagement citoyen.

Pour conclure, nous appuyons la recommandation de notre rapporteur relative à la création d'un outil juridique *ad hoc* tel qu'une convention de services sociaux d'intérêt général adaptée au mandatement qui donne lieu à une sorte de charte d'engagements réciproques. Nous félicitons le rapporteur pour la qualité de son travail.