



● *conférence permanente des coordinations associatives*

« Les secteurs associatifs et leurs relations avec l'Etat dans l'Europe des 27 »

Essai d'analyse comparée, collection CPCA « Etudes et documents n°4 », mai 2008.

Disponible sur www.cPCA.asso.fr

Une étude CPCA en partenariat avec la Délégation Interministérielle à l'Innovation, à l'Expérimentation Sociale et à l'Economie Sociale (DIIESES). Une étude suivie par le groupe Europe de la CPCA, coordonnée par Julien ADDA, délégué général de la CPCA ; réalisée par Sonia VINYOLAS, chargée de mission ; correction et finalisation par Virginie ROE, chargée de mission.

<i>Contexte et objectifs de l'étude.....</i>	<i>p.1</i>
<i>Méthodologie et préconisations.....</i>	<i>p.2</i>
<i>Sommaire.....</i>	<i>p.4</i>
<i>Synthèse, conclusions et perspectives.....</i>	<i>p.5</i>

CONTEXTE ET OBJECTIFS

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.

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, etc., 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 »¹. 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.

¹ Rapport par Rafael Chaves et José Luis Monzón – CIRIEC Espagne / CESE

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.

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 LINK². En se penchant sur les questionnaires renvoyés (ANNEXES 1, 2 et 3), riches d'enseignements, 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.

² <http://www.ngo.at/missinglink/platforms.php>

SOMMAIRE

1. Introduction

- Contexte
- Les relations Etat - associations: état des lieux des approches théoriques actuelles
- Méthodologie et préconisations

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

2.1 Le modèle universaliste ou social-démocrate propre aux Etats scandinaves : Danemark, Finlande, Norvège, Suède

- 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

- 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

- 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

- 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

- 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

- 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

- 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

3. Conclusions

- Synthèse des caractéristiques des secteurs associatifs dans l'Europe des 27
- Perspectives et préconisations

Bibliographie et annexes

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, Slovénie 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)

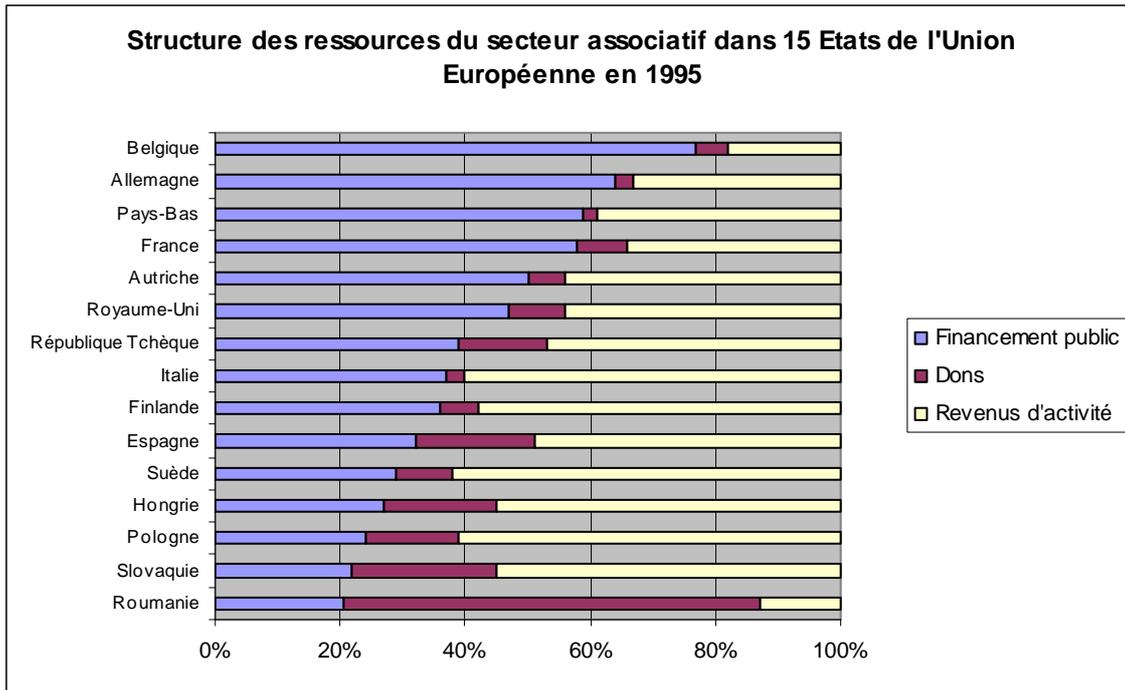
- un secteur associatif soutenu par les donateurs étrangers
- un secteur associatif très peu structuré dans des environnements gouvernementaux particulièrement peu efficaces ou peu transparents difficiles
- un engagement associatif très faible

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

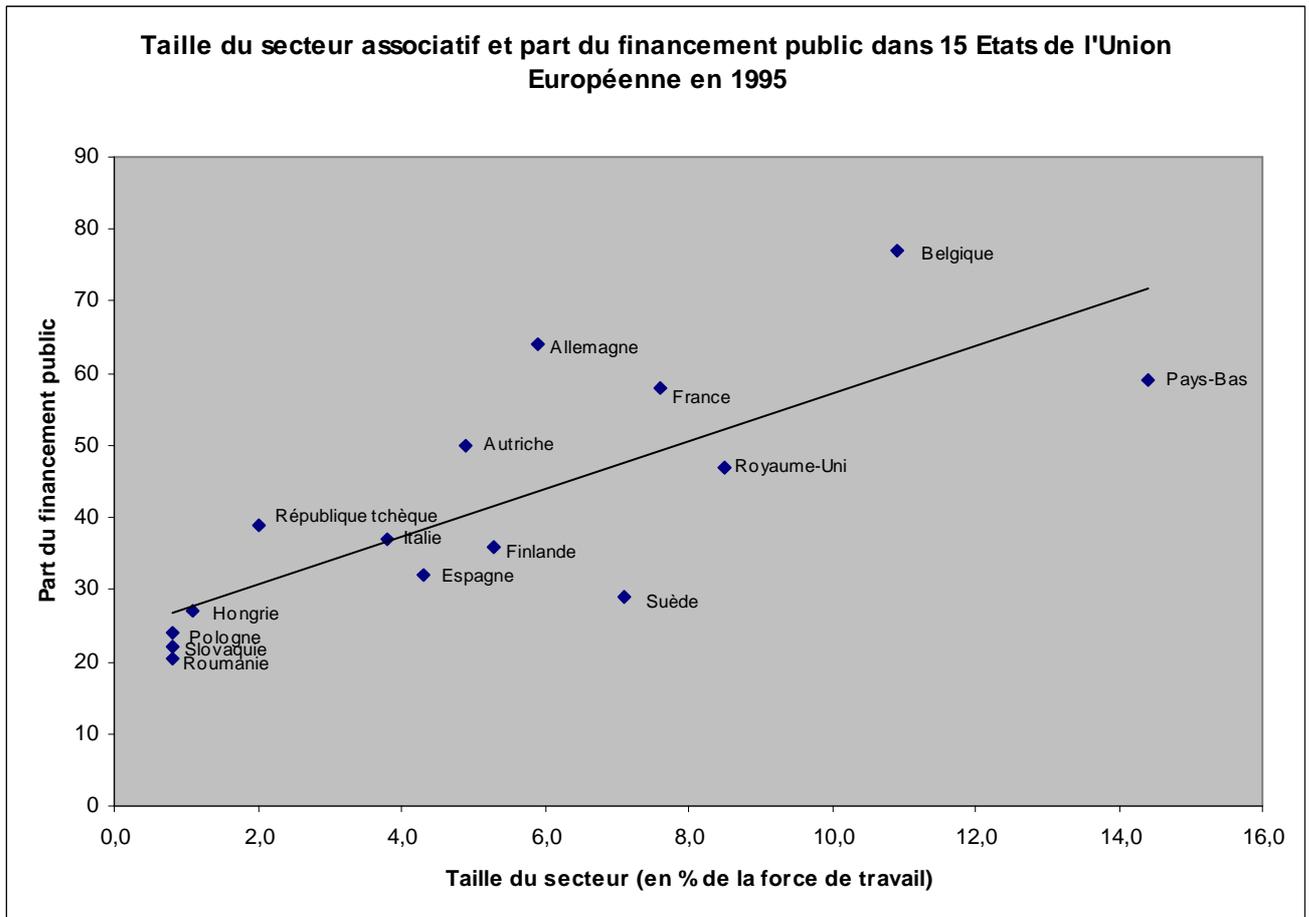
- L'importance du travail horizontal interassociatif et de la volonté gouvernementale : Il est frappant de voir que dans certains Etats comme la Pays-Bas, le secteur associatif peine encore à être reconnu alors qu'au Royaume-Uni, il est un acteur central du dialogue sur les politiques publiques.
- Le 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).

>> L'organisation à l'échelle européenne des conditions politiques pour la reconnaissance d'un véritable statut de l'association européenne.

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 ?