

La Vie Associative

Bulletin de la Conférence permanente des coordinations associatives n° 10 juillet 2007

L'Europe et les associations



Jacques Henrard,
président
de la CPCA

Éditorial

Les débats européens font progresser le monde associatif français. Devons-nous rappeler la prise de conscience en 2004 des responsables associatifs au moment du projet de la directive présentée par le commissaire Bolkenstein ? Si nos activités sont inscrites dans les territoires, si elles mettent en œuvre des « spécificités méritoires », elles n'en sont pas moins des activités économiques à part entière, soumises de fait à la problématique de la « libéralisation » des services dans le marché intérieur. Cette prise de conscience du mouvement associatif a été l'occasion d'un « débat intelligent » avec le ministère de la Vie associative et la contribution décisive du secrétariat général aux affaires européennes. Nous avons ainsi la possibilité de comprendre et de réagir ensemble pour contribuer à la détermination d'une position française garante de nos spécificités. Si cette prise en compte des intérêts associatifs semble perdurer aujourd'hui au niveau des positions françaises, est-ce suffisant pour se faire entendre en Europe? Faut-il rappeler, là encore, que la Commission européenne en 2006 a proposé le retrait du statut de l'association européenne des travaux intergouvernementaux ?

Les responsables associatifs qui interviennent dans ce numéro spécial de *La Vie associative* ont été les chevilles ouvrières d'un groupe de travail permanent à la CPCA, ils sont également, avec d'autres, des acteurs efficaces de mobilisations interassociatives à l'échelle européenne. Parce que nous sommes à un tournant politique et institutionnel en Europe, l'enjeu de l'organisation interassociative européenne est crucial si l'on veut réellement pouvoir peser sur les décisions à venir qui vont redéfinir ni plus ni moins le cadre normatif de l'activité associative (d'intérêt général ou pas?).

La CPCA entend ainsi contribuer à la préparation de la (co)présidence française du second semestre 2008 par l'organisation de contacts associatifs à l'échelle européenne et l'organisation d'un événement fédérateur à Paris. Du local au national, les associations doivent se saisir de ces enjeux européens et les pouvoirs publics doivent les associer dans tous les programmes et toutes les concertations qui font l'Europe en France et la France en Europe.

Quel cadre réglementaire pour les services ?



On se souvient du débat suscité par la directive services, dite alors

Bolkenstein, lors de la campagne référendaire de 2005 sur le traité constitutionnel en France. L'élaboration de cette directive, amorcée dès 2004, a pour objectif de mettre en œuvre les dispositions du traité de Rome concernant la mise en place d'un « espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des services est assurée ». Dans le mouvement associatif, cette directive a éveillé un intérêt nouveau pour la législation européenne et une mobilisation des réseaux lors de l'examen au Parlement ; une large partie d'entre elles, prestataires de services, se sentant évidemment concernées. Depuis le 12 décembre 2006, la directive services a été adoptée sous la dénomination officielle de « Directive 2006-123 CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne relative aux services dans le marché intérieur », et reste à être transposée dans la législation de chaque pays.

François Soulage, président de l'Unat (Union nationale des associations de tourisme), elle-même membre du Cedag (Comité européen des associations d'intérêt général) a pris part au débat parlementaire. Il explique ici les services concernés par la directive et les enjeux pour le monde associatif, concernant la définition des services dans les directives en cours d'élaboration (SSIG, SIEG, SIG).

Directive s réglement



François Soulage,
président de
l'Unat, membre
du Cedag

On entend parler de « directive services », de « directive Bolkenstein », de « directive SSIG », de « Livre blanc »... De quoi s'agit-il exactement ?

Les expressions « directive services » et « directive Bolkenstein » concernent un même document à un stade différent d'avancement. Cette directive s'est appelée Bolkenstein du nom du commissaire qui l'a présentée initialement, elle s'est ensuite appelée et s'appelle désormais directive services depuis que le commissaire a changé et surtout depuis les changements introduits par le Parlement. Il n'y a pas actuellement de directive SSIG (services sociaux d'intérêt général) mais un livre blanc qui s'inscrit dans la procédure de préparation de futures directives européennes. C'est ce « Livre blanc » qui permet l'élaboration du texte de l'éventuelle directive.

Comment s'est déroulé le processus législatif européen qui a débouché sur la publication de la directive services ? À quels moments et comment les associations ont-elles pu intervenir ?

Pour comprendre ce qui s'est passé, nous devons comparer la procédure actuelle concernant les SSIG et celle suivie par la directive services.

services : le cadre taire

Pour ce qui concerne le Livre blanc sur les SSIG, c'est un travail qui a été mené en étroite concertation avec les associations et, plus généralement, les structures de l'économie sociale de tous les pays représentés à Bruxelles, le Cedag (réseau des associations d'intérêt général des pays membres de l'Union européenne), la CEP-CMAF (Conférence européenne permanente des coopératives, mutualités, associations et fondations), le collectif SSIG-FR ou encore le Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général. Les associations ont participé à de nombreuses auditions à Bruxelles et ont pu largement contribuer au contenu de ce Livre blanc. Il n'en va pas de même pour la directive services qui a été élaborée par la Commission et adoptée par le Conseil sans que le monde associatif n'ait été réellement interrogé. C'est à l'occasion de son examen au Parlement que la société civile a pu intervenir. Cette directive fait en effet partie des secteurs sur lesquels le Parlement est compétent. Cela a permis un dialogue entre les différentes représentations de l'économie sociale et les parlementaires européens. La procédure législative de « codécision » qui prévoit un examen de la proposition à la fois par le Conseil des ministres européen et par le Parlement européen a révélé tout son intérêt.

En quoi les associations sont-elles concernées par la directive services ?

La directive services fixe le cadre général dans lequel les services ponctuels doivent s'inscrire et les règles que ceux-ci doivent respecter. En ce qui concerne les associations, la direc-

tive précise explicitement ce qu'elle inclut ou ce qu'elle exclut. D'autre part, la directive formule des règles dont il n'est pas toujours simple de comprendre toutes les implications concrètes.

Ce qui est clair dans le texte de la directive du 12 décembre 2006, c'est :

- La directive concerne les activités ouvertes à la concurrence (considérant 8) et les services fournis en échange d'une contrepartie économique (cons. 17).

- Les services d'intérêt général (article 2 et cons. 17) et les activités « essentiellement financées par des fonds publics », dans le domaine social, culturel, éducatif et judiciaire (cons. 34), n'entrent pas dans le champ d'application de la directive.

- Les services sociaux sont à plusieurs reprises explicitement exclus, notamment le logement social, l'aide à l'enfance et l'aide aux familles et aux personnes en difficulté « qui sont

assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État » (art. 2). Il est précisé que la directive « ne porte pas sur leur financement, les critères d'accès aux fonds publics, le système d'aides et les conditions fixées par les États membres pour assurer l'intérêt public et la cohésion sociale. » (cons. 10 et 28).

- Les services de soins de santé sont également exclus, indépendamment de la manière dont ils sont organisés et financés au niveau national ou de leur nature publique ou privée (cons. 22 et art. 2). Ce point fait d'ailleurs l'objet d'une remise en cause récente (mai 2007).

- Les activités sportives non lucratives pratiquées à titre amateur ne relèvent pas du champ d'application de la directive (cons. 35).

- En revanche, les services aux consommateurs sont compris, notamment ceux dans le domaine du tourisme, ainsi que

Les trois temps de la législation européenne

L'élaboration de la législation européenne repose sur trois temps :

1 – Livre vert : phase de débat et de recueil d'avis menée par la Commission européenne sur un thème encore absent des politiques européennes. Il expose des idées et formule des propositions, encore très diverses à ce stade. Les organisations intéressées sont invitées à réagir.

2 – Livre blanc : phase de rapport menée par la Commission européenne en concertation avec la société civile dans le but d'impulser une politique européenne dans un domaine précis. Il présente un ensemble argumenté de propositions d'actions. Le Livre blanc a pour vocation de déboucher sur des décisions politiques.

3 – Directive : phase de vote par le Parlement européen et le Conseil européen d'un projet de directive élaboré par la Commission européenne.

Ainsi, pour les SIG, un livre vert a d'abord vu le jour en 2003 et a abouti à un livre blanc en 2004.

Associations et norme européenne

Le champ d'exclusion de la directive services

« Article 2 – Champ d'application
[...]

2. La présente directive ne s'applique pas aux activités suivantes :

- a) les services d'intérêt général non économiques ;
- b) les services financiers [...]
- c) les services et réseaux de communications électroniques [...]
- d) les services dans le domaine des transports [...]
- e) les services des agences de travail intérimaire ;
- f) les services de soins de santé [...]
- g) les services audiovisuels [...]
- h) les activités de jeux d'argent [...]
- i) les activités participant à l'exercice de l'autorité publique conformément à l'article 45 du traité ;
- j) les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État ;**
- k) les services de sécurité privée ;
- l) les services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics. »

La CPCA a exprimé le souhait que le gouvernement associe le mouvement associatif organisé à la concertation technique et politique sur la transposition de la directive en droit français et ce dans le cadre des réunions régulières sur les enjeux européens réunissant la CPCA, le ministère et le SGAE.

les services à domicile, comme le soutien aux personnes âgées (cons. 33).

- Enfin, il peut exister des « raisons impérieuses d'intérêt général » qui peuvent limiter l'application des principes de la directive, et notamment la santé publique, la protection des consommateurs, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la conservation du patrimoine national historique et artistique, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle (art. 4).

Il faut ajouter que d'autres directives sont à prévoir qui concerneront plus encore les associations ; c'est notamment le cas des SSIG et des SIEG. Le travail préparatoire qui est mené actuellement autour des SSIG consiste à réfléchir au cadre dans lequel doivent s'inscrire ces SSIG. Doivent-ils relever d'une directive générale sur les services

d'intérêt général (SIG) ou doit-on créer des directives spécifiques par type de SIG ? C'est le débat qui est en train d'être mené actuellement.

La directive services étant entérinée, de quelle marge de manœuvre disposent les États membres pour sa transposition ?

Les États membres ont une marge de manœuvre extrêmement limitée par rapport aux directives. Un État peut reprendre des définitions plus ou moins restrictives dans sa mise en œuvre d'une directive, mais cela se fait bien évidemment sous le contrôle de la Cour de justice européenne. Dans la directive services et pour ce qui concerne les exclusions, le point central concerne la notion de prestation mandatée par l'État. Cette notion de mandatement ou de délégation de service public, peut donner lieu à des

interprétations probablement différentes d'un État à l'autre. Il en est de même de la notion de « raisons impérieuses d'intérêt général » qui sont définies par chaque État. Ces notions, mandatement ou raisons impérieuses, nécessiteront de toute façon d'être précisées par d'autres textes.

Quel peut être encore le rôle d'une mobilisation des associations dans l'application en France de la directive services et des directives à venir ?

Il faut maintenant avancer sur la définition de nouvelles directives précisant les contours des secteurs exclus de la directive services et les modalités de cette exclusion. En Europe les positions s'organisent autour de deux pôles. Le premier pôle prône d'arriver à l'élaboration d'une directive précisant la notion d'intérêt général (position défendue notamment par les associations allemandes ou britanniques), le deuxième souhaite qu'on commence par définir dans une directive ce qu'on entend par SSIG, c'est la position française. Nous sommes dans un contexte où il n'est pas aisé de faire avancer la réalisation de ces projets. Il n'y a pas de calendrier arrêté et la mobilisation doit rester forte si nous voulons que les choses avancent dans un contexte difficile comme le démontre le vote en commission du Parlement du retrait des services de santé de la liste des exclusions de la directive services.

Pour en savoir plus

- La rubrique Europe sur le site de la CPCA <http://cpc.a.asso.fr/actu/europe/europe.html>
- La rubrique Europe sur le site du ministère http://www.associations.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=24
- La rubrique « marché intérieur » du ministère des Affaires étrangères http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/marche-interieur_13400/index.html

Quel dialogue civil pour quel modèle social ?



Pour régler en partie la question des services publics, parfois très différents d'un État membre à l'autre, les institutions européennes ont forgé deux termes plus consensuels : les services d'intérêt général (SIG) et les services d'intérêt économique général (SIEG). Alors que les SIG sont considérés comme un des « piliers du modèle européen de société » (Livre blanc), ils ne sont pas inscrits dans le traité de l'Union européenne et relèvent donc de la directive services (voir *infra*). Ce qui n'est pas sans poser question au regard des services sociaux d'intérêt généraux (SSIG), portés par de nombreuses associations, et pour lesquels elles demandent un aménagement réglementaire, faisant valoir des spécificités dans l'exercice de leurs missions de quasi-service public (non-lucrativité, primauté de l'homme sur l'économique, accueil de publics vulnérables...). La reconnaissance juridique d'un tel modèle social ne semble pourtant pas de mise dans les institutions européennes, même si de nouvelles interventions autour de la directive SSIG sont prévues d'ici la fin de l'année. Caroles Salères, du collectif SSIG-FR et Jean-Marc Roirant, représentant français au Conseil économique et social européen, reviennent sur le rôle des acteurs associatifs et sur la nécessité de leur mobilisation dans le cadre des institutions européennes.

Faire valoir la parole associative



Carole Salères,
conseillère
technique
pôle Europe,
Uniopss, SSIG-FR

Où en est-on de l'élaboration d'une directive sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) ?

Dans les textes communautaires sur les services d'intérêt général (SIG) publiés dès les années 1990, les services sociaux d'intérêt général (SSIG) n'apparaissent pas. Néanmoins, à partir des années 2000, on met systématiquement en avant leur caractère économique. La commission européenne a ainsi publié une communication en avril 2006 pour préciser les spécificités des services sociaux. Elle y reconnaît qu'ils ont pour finalité de garantir les droits sociaux fondamentaux, mais elle met aussi l'accent sur leur dimension économique. Fin 2006, elle a lancé une consultation sur les seuls services de santé et, en parallèle, elle ne cesse de multiplier les études, enquêtes, questionnaires sur les services sociaux. Toutes choses qui laissent penser qu'elle n'est finalement pas favorable à la mise en place d'un cadre réglementaire pour les SSIG ou, du moins, qu'il existe des divergences d'appréciation sur ce dossier entre les différentes directions générales.

Faire valoir la parole associative

La position du Conseil des ministres de l'Union est plus claire : majoritairement, il ne souhaite pas de directive SSIG. Celle du Parlement européen est plus ambiguë : dans une résolution de 2006 relative au Livre blanc sur les SIG, il invitait la commission à instaurer un cadre réglementaire pour les SSIG. Mais dans une nouvelle résolution de mars 2007 sur les SSIG cette fois (dite « Hasse-Ferreira »), il se montrait beaucoup plus prudent en se bornant à inviter la commission à étudier l'opportunité d'adopter un cadre juridique pour les SSIG. Autant dire que le vent tourne et que le Parlement fait maintenant preuve d'une certaine tiédeur. Et comme les autres institutions n'y sont pas favorables, il est fort probable qu'il n'y aura pas à court et moyen terme de directive sur les SSIG.

Dans ces conditions, comment la mobilisation des opérateurs des services d'intérêt général peut-elle se faire ?

À l'Uniopss, nous suivons ce dossier depuis 2000. Il nous est apparu opportun de nous associer à d'autres pour peser plus, faire du lobbying. L'Uniopss est membre du Cedag (Comité européen des associations d'intérêt général) et, par ce biais, elle participe à la Conférence européenne permanente des coopératives, mutualités, associations et fondations (CEP-CMAF), organisation qui représente l'économie sociale au niveau de l'Union européenne. Mais il est difficile de tenir des propositions fortes et offensives quand on travaille avec nos partenaires européens. Nous sommes à peu près d'accord sur ce qui fait la spécificité des SSIG, mais pas sur la manière de les faire reconnaître. C'est pourquoi l'Uniopss a décidé de s'organiser à l'échelon national dans un collectif informel d'acteurs issus du secteur non lucratif et d'opérateurs de services sociaux d'intérêt général, dénommé « collectif SSIG-FR », de manière à peser sur le Parlement, le Conseil des ministres et les autorités françaises. Nous avons ainsi fait campagne en 2006 auprès du Parlement européen pour

exclure les SSIG de la directive « services » et fait la promotion d'une directive spécifique : nous avons fait l'exercice de rédiger une proposition de directive sur les SSIG, élaboré plusieurs publications sur le sujet, participé à divers débats, organisé des conférences... En 2006, nous avons eu l'impression d'une certaine efficacité de nos actions, nous étions repérés comme étant des acteurs importants sur le sujet, les eurodéputés ont même repris certaines de nos propositions. En 2007, nous sommes toujours partie prenante des processus en cours, mais le contexte politique nous semble moins favorable...

Si aucune directive SSIG n'est adoptée, quel cadre juridique s'appliquera ? Et quels sont les risques pour le secteur associatif ?

La directive sur les « services » dans le marché intérieur s'applique de manière résiduelle à notre secteur, puisqu'une grande partie des services sociaux et la totalité des soins de santé ont été exclus de son champ. Néanmoins, notre secteur reste soumis à l'application des principes communautaires relatifs à la liberté d'établissement et à la liberté de prestation. Le plus gros risque induit par la réglementation européenne ne tient pas tant au fait qu'un opérateur issu d'un autre État de l'UE vienne s'installer dans notre pays, puisque nous nous situons bien davantage dans une dynamique de proximité avec l'utilisateur sur un territoire, mais plutôt qu'au nom de la liberté d'installation, il y ait une remise en cause de la réglementation en vigueur. En France, si l'on prend le cas du sanitaire et social, les activités sont très réglementées et les structures soumises à des autorisations, habilitations, agréments, etc., qui garantissent la protection des usagers, la qualité et la continuité du service sur l'ensemble du territoire. Si cet encadrement de l'activité est remis en question, on court le risque d'une dérégulation qui aille à l'encontre de la protection des usagers. Or, dans nos structures, les usagers accueillis peuvent être particulièrement vulnérables.

Autre risque pointé par le secteur associatif et lié en partie à l'échelon européen, la réglementation relative à la commande publique qui oblige les associations à entrer dans une logique, plutôt conçue pour le BTP, qui remet en question le cadre traditionnel de contractualisation entre les collectivités et les associations en vigueur en France, les appels d'offres remplaçant les conventions de subvention. Le secteur associatif, et particulièrement les secteurs de l'insertion par l'activité économique et de la formation, ont tout intérêt à questionner cette logique, surtout en l'absence de clause spécifique relative au mieux-disant social dans les appels d'offres.

Avez-vous l'impression que les institutions européennes vous reconnaissent en tant qu'acteurs de l'économie sociale et prennent en compte votre mobilisation ?

Les institutions européennes ont des positions ambivalentes : elles sont ouvertes au dialogue avec les acteurs de la société civile. Mais tout dépend du contexte politique. L'heure est à la libéralisation de l'offre de services dans notre secteur et rares sont les États membres qui souhaitent construire un droit positif pour les SSIG. D'un autre côté, si le secteur associatif est reconnu par les différentes institutions, voire associé aux délibérations, sa finalité non lucrative ne l'est pas. Pour ce qui est de la mobilisation, il ne faut pas perdre de vue que les textes sont très compliqués et que, dans les associations, nous ne sommes pas très nombreux à en saisir tous les enjeux. Il faut pourtant tenir une position offensive et non défensive. Le secteur associatif est toujours soupçonné d'avoir des réflexes corporatistes, alors que nous cherchons à garantir les droits fondamentaux. Nous ne sommes pas de simples lobbyistes et certaines de nos positions vont au-delà de l'intérêt direct de nos membres. Nous avons des visées d'intérêt général qui doivent être reconnues comme telles.



Jean-Marc Roirant
président du
groupe associa-
tions au Conseil
économique et
social

Y a-t-il un espace pour le dialogue civil à l'échelle européenne ?

Malgré le souhait réitéré des citoyens de la plupart des États membres, les autorités publiques ont une difficulté culturelle à favoriser un véritable dialogue civil. Il nous paraît pourtant urgent de promouvoir l'avènement de nouvelles formes de « gouvernance » intégrant des dispositifs plus participatifs et plus délibératifs, associant les acteurs organisés de la société civile et, en particulier, les associations d'intérêt général, organisations non gouvernementales à but non lucratif. Une démocratie plus participative ne peut faire l'impasse sur le rôle de ces corps intermédiaires dans le dialogue civil. Parce que les associations sont des lieux d'expression et de libération de la parole très importants dans une période où les citoyens ont l'impression de ne jamais être véritablement consultés, l'engagement associatif remet en appétit civique et permettra, à terme, de réhabiliter le politique et le système démocratique auprès des citoyens.

Comment faire pour que cette parole citoyenne soit mieux prise en compte dans les institutions européennes ?

À l'instar du dialogue social qui est inscrit dans les traités européens et qui cadre les relations entre les pouvoirs publics et les acteurs économiques au sein du monde du travail, le dialogue civil devrait lui aussi être normé et précisé institutionnellement. Après avoir construit l'Europe des marchés, financé des routes, des ponts et toute sorte d'infrastructures, l'Union européenne devrait aussi financer le cadre institutionnel d'un dialogue civil européen qui

aille au-delà de la consultation des seuls Comité économique et social européen (CESE) et Comité des régions. Là aussi, les réseaux associatifs européens peuvent être des partenaires et des acteurs efficaces, pour peu qu'on ne les considère pas seulement comme des urgentistes et des organisations caritatives intervenant exclusivement sur les « publics non solvables ». Sans reconnaissance de leur rôle et de leur pertinence, l'appropriation populaire de la construction européenne sera plus ardue.

Y a-t-il des obstacles à cette reconnaissance ?

La reconnaissance tarde à se mettre en place pour deux raisons majeures qui relèvent de la difficulté des ONG et des mouvements associatifs à s'organiser, et de la question de la représentativité. Le financement des déplacements, des rencontres, le coût des traductions, constituent un obstacle majeur. La plupart des collectifs européens présents à Bruxelles fonctionnent sur leurs fonds propres, hormis les quelques plates-formes financées par la Commission pour des raisons variées plus ou moins légitimes. Répondre aux consultations de la Commission, intervenir sur les livres verts ou blancs et autres dispositifs, produire des avis, rassembler des compétences et de l'expertise supposent, surtout pour un corps social mobilisant essentiellement des bénévoles, de la disponibilité et de l'argent.

Si les autorités européennes veulent éviter les parodies de consultations ressemblant à des « micro-trottoirs » et le recours systématique aux mêmes « auto-proclamés » représentatifs de la société civile, elles doivent impérativement envisager le financement du dialogue civil, au même titre que le dialogue social.

Qu'en est-il de la représentativité ?

La difficulté de cerner la réelle représentativité des associations a souvent été mise en avant pour expliquer les attermoissements, les hésitations voire les rejets de la consultation et du partenariat

associatifs. Mais deux structures émergent aujourd'hui pour porter une parole collective des ONG et des réseaux associatifs européens organisés : le groupe de contact de la société civile, organe intersectoriel rassemblant, dans une démarche indépendante et volontaire, 8 grands réseaux européens, et le groupe de liaison du CESE regroupant le mouvement coopératif européen, la mutualité européenne et 15 grandes plates-formes associatives thématiques. Depuis 1995, lentement mais sûrement, les associations et les ONG s'organisent pour porter collectivement un discours et des propositions sur la place des associations dans le dialogue civil.

Comment faire pour faciliter et accroître cette organisation ?

Dans un avis rendu le 20 mars 2002 (CESE 357/2002), le Comité économique et social fixait différents critères constitutifs d'un réseau européen représentatif (indépendance, transparence financière, fonctionnement démocratique, présence dans un grand nombre d'États membres) que la plupart des réseaux ont d'ailleurs adopté. Mais nous irions plus loin dans la reconnaissance de notre représentativité et de notre légitimité à participer au dialogue civil en Europe si le statut de l'association européenne était adopté. Le président de la Commission européenne a rejeté le projet de loi relatif à ce statut juridique pour des raisons de « simplifications administratives ». Espérons que la prochaine présidence française de l'Union européenne soit l'occasion de remettre ce chantier démocratique à l'ordre du jour. Un premier pas vers une relation contractuelle pérenne qu'une « charte d'engagements réciproques » entre l'UE et les ONG pourrait concrétiser à l'instar de ce qui s'est fait en France en 2001.

Pour en savoir plus

- Le site du collectif SSIG-FR : <http://www.ssig-fr.org>
- Le site de la CEP-CMAF : <http://www.cepcmaf.org>



Manque de lisibilité, difficulté d'accès aux fonds, non consommation

des crédits programmés, délai des paiements, autant de critiques dont les fonds de soutien européens ont fait l'objet lors de la programmation précédente. L'aide apportée par l'Union européenne aux projets issus des territoires est encadrée par deux fonds dans la programmation 2007 - 2013 : le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen de développement régional (Feder). Ces crédits européens, destinés à financer les politiques régionales et locales en complément de crédits nationaux, constituent de nouvelles sources de financement pour les projets associatifs, pour peu que les associations s'en saisissent.

Pour Olivier Dulucq, chargé des questions européennes auprès de la CPCA, le mouvement associatif ne doit pas se cantonner à la sous-mesure 4 E (ancienne sous-mesure 10 B) destinée aux associations. Même si le mouvement associatif n'a pas toujours été concerté, notamment lors de l'élaboration du programme opérationnel du Feder, il doit, s'il veut bénéficier de fonds disponibles, s'inscrire davantage dans le cadre des politiques de développement local et prendre part aux comités de suivi régionaux.

Fonds stru



Olivier Dulucq, administrateur du Celavar, chargé des questions européennes auprès de la CPCA (2006)

Quels ont été les problèmes posés par les fonds structurels lors de la programmation 2000-2006 en France ?

De mon point de vue, les problèmes attribués aux fonds structurels relèvent moins des fonds eux-mêmes que du manque ordinaire de transparence des politiques nationales en direction des porteurs de projets associatifs. On peut dire que les fonds structurels, évidemment, sont lourds à gérer, contraignants, que l'Europe est tatillonne et les versements financiers tardifs. Mais en matière de dispositifs français de subventions publiques, qu'ils soient nationaux et locaux, le fait du prince domine, il n'y a aucune règle du jeu. Un projet associatif peut recevoir ponctuellement des fonds importants et voir son projet anéanti l'année suivante faute de ne plus entrer dans des critères nouvellement modifiés. Pourtant l'avantage des fonds structurels est de permettre une programmation. C'est une nouvelle façon d'envisager l'intervention publique où l'on réfléchit à ce qu'on veut faire à moyen terme. Les politiques sont travaillées en amont avec les acteurs de la société civile, puis elles sont programmées sur 6 ans, et une série de critères sont retenus établissant les conditions d'obtention des fonds, les acteurs assurant le suivi et les résultats attendus. Cette forme d'intervention publique émerge tout juste en France, où les financements nationaux fluctuent d'une année à l'autre sans vision à long terme. La société civile n'est pas impliquée en amont, et il n'existe pas de comité de suivi digne de ce

Structurels : y accéder

nom dans la mise en œuvre de ces politiques.

La dernière programmation est restée peu lisible pour les associations. Pour la prochaine programmation 2007-2013, comment envisager son appropriation par les acteurs associatifs dans un cadre si complexe ?

Effectivement les fonds structurels sont complexes et impliquent d'être formés à leurs règles du jeu spécifiques. Jusqu'aux années 1980, il suffisait d'avoir un bon projet à soumettre à la région ou au département pour être subventionné. Aujourd'hui, les programmes budgétaires sont établis par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, et la responsabilité première des dirigeants associatifs est de vérifier que leur projet rentrent dans les lignes. On peut y voir une instrumentalisation des acteurs associatifs, mais il demeure de réelles marges de manœuvre. C'est en région que se décident les subventions qui pourront être allouées aux associations et notamment les fonds structurels européens. À l'échelle européenne, les ONG et la société civile sont davantage pris en compte et les réseaux associatifs se trouvent bien plus associés sur certains territoires qu'ils ne le sont dans les instances nationales.

Pour obtenir des fonds européens, les associations doivent penser développement local. Nous ne nions pas le fait que les associations sont peu associées à l'élaboration des programmes budgétaires mais cela n'empêche pas l'accès à ces fonds ensuite, qui, faute d'être utilisés, doivent être renvoyés à l'Union européenne. Il est souvent arrivé au moment de l'évaluation à mi-parcours que, devant l'abondance de crédits non utilisés, les associations bénéficient de financements alors même qu'elles n'avaient pas été citées en première intention pour la mise en œuvre d'une politique. Pour la mise en œuvre du Feder, une étude du Celavar

pointe que 20 % des dossiers sont conduits par des structures associatives. Les associations doivent donc davantage tenir compte des financements potentiels en dehors des 1 % du budget communautaire qui leur sont spécifiquement dévolus dans le cadre de la sous-mesure 10 B du FSE et qui ne concerne environ que 1 000 associations sur un million. Elles doivent penser en termes de crédits européens mobilisables en région et sur leur territoire. Concrètement, les acteurs associatifs doivent se rapprocher des agents de développement des communautés de communes ou d'agglomération, de pays, pour s'informer sur le projet de territoire et voir comment s'y inscrire.

Comment les associations peuvent-elles peser davantage dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques qui, à première vue, ne les prennent pas en compte ? La DIACT (ex-Datar) a par exemple lancé sa concertation sur la prochaine programmation du Feder sans même les y inviter.

À propos du Feder, les priorités affichées, qui ont présidé à la concertation lors de sa prochaine programmation portent notamment sur la compétitivité. Or aucun acteur étatique, ni associatif n'a véritablement envisagé que les associations puissent se retrouver sur ce critère, alors que le secteur associatif peut aussi être compétitif. J'insiste sur le fait que les associations doivent faire l'effort de connaître les règles et de se former. Soit les associations continuent à penser que leur projet peut bénéficier d'une sous-mesure 10 B (future mesure 4 E). Soit elles comprennent qu'elles peuvent être actrices du projet plus global de leur territoire. Il faut que les associations se placent sur le champ politique, qu'elles rencontrent les élus, qu'elles prennent leur place dans les conseils de développement. Si ces derniers ne sont souvent que consultatifs, sur certains territoires, une cogestion public-privé a été

expérimentée, elle est donc possible. Malgré une circulaire au mois d'avril du Premier ministre aux préfets de région, qui ouvre la porte des comités de suivi des fonds structurels aux associations, cette porte peut rester fermée. Suite au travail conduit par la CPCA pour les présidentielles, il faut se rendre à l'évidence. Au-delà de la modernisation du dialogue social, notre pays a besoin de dialogue civil. Le mouvement associatif ne doit pas se limiter à l'évaluation des politiques publiques, mais être davantage associé à leur définition. Si les associations ne sont pas concertées en amont des programmations, elles peuvent tout de même s'efforcer d'être intégrées en cours de programmation. Si, officiellement, le préfet de région gère le comité de suivi, les réseaux associatifs ne doivent pas hésiter à rencontrer le président de région, celui du conseil général et les élus des collectivités territoriales impliquées dans le suivi de ces politiques. Lorsque les comités de suivi restent fermés, les acteurs associatifs peuvent chercher à rencontrer les syndicats salariés ou employeurs, les chambres consulaires ou encore les représentants du Conseil économique et social régional qui siègent dans ces comités et jouer la médiation.

En conclusion et sur la prochaine mise en œuvre de la programmation des fonds structurels, si l'accès à ces fonds reste complexe, l'expérience de la dernière programmation nous a montré que cet accès est beaucoup plus ouvert qu'on ne nous le laisse entendre. Aux associations de se mobiliser au niveau local pour se positionner sur les lignes budgétaires abondées en partie par des fonds structurels européens qui pourront être sources de subventions pour des projets ciblés.

Pour en savoir plus

■ <http://www.travail.gouv.fr/FSE/>

■ <http://www.projetsdeurope.gouv.fr>

■ <http://www.diact.gouv.fr>

Quelle expertise associative pour le FSE ?



Avec la dernière programmation des fonds structurels, certaines

associations ont acquis une expérience du montage, du suivi et de gestion de projets éligibles aux fonds structurels, et plus précisément au Fonds social européen (FSE). Les organismes intermédiaires ont notamment acquis une expertise sur la gestion spécifique de la sous-mesure 10 B. D'autres structures associatives ont acquis une expérience sur le programme EQUAL (programme du FSE). C'est pourquoi la CPCA et l'Avise ont souhaité identifier et capitaliser ces compétences de terrain. Avec le soutien du FSE, Farbod Khansari, chargé des questions européennes pour l'Avise, a coordonné l'enquête lancée au 1^{er} trimestre 2007 auprès d'une trentaine de structures appartenant aux réseaux du Celavar, de l'Uniopss, de la Fnars, du CNIDFF, de la Ligue de l'Enseignement et du Coorace. Cette enquête a permis d'établir une liste d'acteurs associatifs experts du FSE. L'échange autour des expériences et pratiques de chacun doit permettre d'identifier les compétences et de consolider les réseaux associatifs. Au moment où se constituent les instances de suivi des programmes européens au niveau régional, il apparaît indispensable que les réseaux associatifs prennent leur place dans ces comités régionaux, comme le programme opérationnel (PO) FSE les y invite.

Fonds structu la capacité



Farbod Khansari,
chargé des ques-
tions européennes
à l'Agence de
valorisation des
initiatives socio-
économiques
(Avise)

Quelle est la genèse de cette enquête, relative à l'expertise associative ?

Durant la programmation précédente, l'Avise et la CPCA ont organisé des formations sur les fonds structurels en direction des porteurs de projets associatifs qui ne parvenaient pas à accéder au FSE et qui souhaitaient comprendre les règles d'obtention de ces fonds. Le travail d'évaluation de cette formation a encouragé le réseau FSE national, auquel la CPCA et l'Avise participent, à lancer une formation complémentaire pour les projets associatifs qui avaient pu déjà bénéficier du FSE.

Les associations ont ainsi développé une expertise en matière de gestion et de suivi des fonds FSE. Nous avons repéré certaines bonnes pratiques, par exemple Cristeel, un centre régional interassociatif de soutien technique aux échanges européens en Lorraine. Mais nous avons également constaté que l'accompagnement de proximité et de suivi de projets financés par l'Europe était indispensable et que l'expertise sur les fonds européens pour les associations n'était pas suffisamment développée. Si au niveau national aucune liste d'experts n'est

Structurels européens : d'expertise des associations

disponible dans ce domaine, une expertise associative existe dorénavant dans notre réseau. Elle doit être capitalisée. Notre enquête s'est notamment concentrée sur l'expertise développée pour le FSE, mais les autres programmes des fonds structurels ont également fait l'objet de questions complémentaires.

Quels sont vos premiers constats ?

Parmi la trentaine de structures, on repère surtout des compétences d'équipe, c'est-à-dire une expertise partagée, soit en tout une cinquantaine de personnes. Les quatre régions les plus présentes sont le Nord - Pas-de-Calais, l'Île-de-France, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, et parmi les réseaux émergent notamment le Coorace et la Fnars. Beaucoup de structures ont développé cette expertise au titre de la programmation 2000-2006 comme les organismes intermédiaires gérant la sous-mesure 10 B (par exemple la CRESS, les relais Fnars). Pour ce qui est de la gestion de fonds européens autres que le FSE, le Feder par exemple, on retrouve les organismes attachés au Celavar. De nombreuses structures qui se positionnent sur l'expertise européenne appartiennent au secteur de l'emploi et de la formation.

La plupart des associations expertes valorisent leurs compétences à l'intérieur de leurs réseaux, mais encore très peu celles en appui conseil de structures hors réseau.

Nous sommes actuellement à un moment charnière qui fait émerger deux problématiques : la disponibilité des structures associatives expertes pour s'engager dans cette voie et le financement qu'implique une telle démarche.

Quels sont les enjeux de ce repérage des bonnes pratiques pour le secteur associatif ?

Il existe, bien sûr, d'excellents consultants ou bureaux d'étude capables d'accompagner les associations dans ce type de suivi, mais valoriser l'expertise du secteur associatif relève de notre philosophie et de la promotion du mouvement associatif. Les structures présentent l'avantage d'une connaissance de terrain et d'une meilleure visibilité sur leur secteur et ses contraintes. Le FSE, exige de la rigueur et le respect de la législation communautaire.

D'autre part, si le mouvement associatif est représenté, *via* la CPCA, dans le réseau national FSE, les acteurs associatifs ne le sont actuellement pas encore systématiquement au niveau régional. Nous cherchons à mobiliser les acteurs associatifs régionaux en direction des comités de suivi afin qu'ils puissent jouer un rôle accru dans le prochain programme opérationnel. Celui-ci précise en effet que les associations doivent être présentes et une circulaire du ministère, envoyée en avril aux préfets de région, instaure l'accès des associations aux comités. Mais nous avons peu de visibilité sur les modes de constitution des comités de suivi. Il y a un important travail de sensibilisation à conduire auprès des structures pour favoriser leur intégration au sein de ces comités.

Comment se positionnent les associations par rapport à leur expertise ?

Concernant le partage de l'expertise, il existe plusieurs réponses au sein des réseaux en fonction de choix internes.

Certaines structures partagent cette expertise : elles viennent en appui à d'autres réseaux, constituant par exemple un centre de ressources identifié et posant alors la question d'un financement spécifique. D'autres réservent cette compétence comme un service interne au réseau, ce volet ne constituant pas leur « cœur de métier ». C'est par exemple le cas de certains Centres d'information du droit des femmes (CIDF) : ils ont développé une expertise interne, notamment dans le cadre du programme EQUAL, mais leur principale activité reste l'information sur les droits des femmes et des familles.

Le 6 juillet, la CPCA propose un temps fort d'échanges et de réflexions sur la base des résultats de cette enquête et sur les bonnes pratiques qu'elle a permis de mettre à jour. L'objectif est que l'ensemble des techniciens et des associations puissent se positionner sur la structuration de cette expertise, en particulier dans une perspective régionale...

Pour en savoir plus

■ Un service de veille sur le FSE

L'Avise offre un service de veille gratuite sur le FSE aux associations.

Contact : Farbod Khansari
farbod.khansari@avise.org
01 53 25 02 27

■ Un site sur les fonds européens

<http://www.projetsdeurope.gouv.fr/>

La Vie Associative

Les publications de la CPCA

Les titres disponibles



Le bénévolat dans les associations. *La Vie associative* n° 8.

Le bénévolat est constitutif du fait associatif. Il représente une force de 10 millions de personnes. Qui d'autre que les associations peut mobiliser une telle énergie sociale ? Pouvons-nous pour autant nous satisfaire de ce constat ?

Novembre 2006. Disponible sur commande.



L'économie dans les associations. *La Vie associative* n° 9.

La question de la capacité économique des associations est politique, voire politisée. Pourtant avec un budget cumulé représentant de 4 à 5 % du PIB et près de deux millions de salariés, les associations tiennent une place dans l'économie qui ne peut plus être minimisée.

Janvier 2007. Disponible sur commande.



Associations et territoires.

La Vie associative n° spécial.

En partenariat avec la revue *Territoires de l'Adels* (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale).

Décembre 2006.



L'Annuaire du mouvement associatif.

Culture, droits des femmes, développement rural, famille, justice et droits de l'Homme, jeunesse et éducation populaire, sanitaire et social, solidarité internationale, sport, tourisme social... Autant de secteurs représentés par et dans la CPCA, et réunis dans ce premier annuaire de la vie associative.

Février 2007.

Réalisé par

La CPCA

La Conférence permanente des coordinations associatives est l'instance de représentation du mouvement associatif organisé.

Les membres de la CPCA sont : ANIMA'FAC - Vie étudiante ; CADECS - Développement économique et social ; CCOMCEN - Éducation nationale ; CELAVAR - Développement rural ; La Ligue de l'enseignement ; CNAJEP - Jeunesse-éducation populaire ; CNL-CAFF - Droits des Femmes ; CNOSF - Mouvement sportif ; COFAC - Vie culturelle et communication ; Coordination Justice-Droits de l'Homme ; Coordination Sud - Solidarité internationale ; FONDA - développement associatif ; UNAF - vie familiale ; UNAT - tourisme social ; UNIOPSS - action sociale et santé ; Rassemblement des associations de consommateurs (Conso-France, la Coordination).

www.cPCA.asso.fr



● conférence permanente des coordinations associatives

Ont participé à ce numéro

Directeur de la publication : Jacques Henrard – Responsable de la rédaction : Julien Adda

Rédaction : L'équipe de La Péniche, www.la-peniche.fr – Maquette : Stéphane Prévôt

Impression : GFI, 114, rue de Cambrai, 59000 Lille – ISSN : 1761-9149 Dépôt légal à parution

Publication éditée par la CPCA : 28, place Saint-Georges, 75010 Paris

Tél. 01 40 36 80 10, info@cPCA.asso.fr, www.cPCA.asso.fr

Cette publication s'inscrit dans le cadre d'une étude nationale menée par la CPCA et financée par le Conseil du développement de la vie associative – ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative en 2005-2006 : Les impacts de la réglementation européenne pour le modèle associatif français, axe de recherche « L'Europe, menaces ou opportunités ? ».

**Vous pouvez commander ce numéro par mail à : info@cPCA.asso.fr
ou en téléchargeant le bon de commande sur le site de la CPCA : www.cPCA.asso.fr
Numéro (frais de port inclus) : 1 exemplaire : 5€ – 2 exemplaires : 8€ – 3 exemplaires : 10€**