



Extrait du [Livre de Didier Minot](#) « Des associations Citoyennes pour Demain » aux éditions Charles Léopold Mayer

## Chapitre 6

### L'Europe et les associations

Les institutions européennes restent largement méconnues de la plupart de nos concitoyens. Pourtant, 80% des lois votées en France sont des transpositions de décisions européennes prises dans l'opacité la plus totale, en l'absence de toute démocratie. La question posée dans ce chapitre est de préciser en quoi les associations sont concernées par la construction européenne et quelles sont leurs capacités d'agir, en distinguant trois niveaux d'intervention.

#### Les trois niveaux du débat politique européen

Pour qui reste attaché à une Europe des peuples et des citoyens, facteur de paix, de justice sociale et de responsabilité écologique, le débat politique se situe à trois niveaux.

A un premier niveau, **dans le cadre des règlements existants**, il est possible de trouver des niches, de multiplier les exceptions. On peut espérer pouvoir interpréter les règlements d'une façon un peu plus équilibrée. Il est possible aussi d'exercer un travail de lobbying auprès des instances communautaires pour favoriser cette interprétation. Bien évidemment, beaucoup d'organisations travaillent à ce premier niveau. On compte 15 000 à 20 000 lobbyistes installés à Bruxelles, dont 2600 « représentants d'intérêts », installés auprès de l'Union européenne et répertoriés sur un registre<sup>1</sup>. Qu'est-ce qu'un « représentant d'intérêt » ? C'est quelqu'un qui a le droit de prendre un rendez-vous privé avec un fonctionnaire de la Commission et d'écrire avec lui, dans le secret de son cabinet, un projet de règlement. La Commission considère que cette action est légitime. Dans la pensée néolibérale, comme l'intérêt général est la somme des intérêts particuliers, les lobbies constituent une expression légitime de la société civile. Cela frappe d'ailleurs d'ambiguïté le terme de société civile.

La Commission a donc mis en place tout un système de consultations qui tiennent la place d'un forum permanent de la démocratie directe, limité à ceux qui s'expriment. Elle entretient ainsi un phénomène de Cour qui n'est pas sans lien avec celui qu'entretenait Louis XIV à Versailles. Le microcosme européen vit en vase clos autour des princes, avec son langage à part, son quartier à part, en dehors de la réalité économique, sociale et écologique de l'Europe. L'accès est libre puisque « chacun peut donner son avis ». Mais les représentants des associations, de la société civile et même des collectivités sont largement perdants face à des entreprises et des syndicats professionnels qui disposent de cent fois plus d'argent, de relations et de connivence idéologique avec les membres de la Commission<sup>2</sup>.

A un deuxième niveau, **dans le cadre du Traité actuel<sup>3</sup>, d'autres règlements sont juridiquement envisageables**. En particulier, les droits fondamentaux énoncés dans la charte européenne pourraient constituer la base de politiques nouvelles. Cela supposerait une hiérarchie des normes donnant la

<sup>1</sup> Voir l'information officielle [http://ec.europa.eu/news/justice/091028\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/news/justice/091028_fr.htm)

<sup>2</sup> Pour apprécier les limites de l'exercice, il suffit de savoir que les questionnaires sont les plus souvent des questionnaires fermés, rédigés dans une seule langue, l'anglais, ce qui en dit long sur le mépris total des citoyens européens par la Commission.

<sup>3</sup> Nous parlerons du Traité pour dire Le Traité de Lisbonne. Il s'agit en réalité de deux traités jumeaux : le traité de l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Un même lien permet d'accéder à ces deux textes <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:fr:PDF>

prééminence à la dignité humaine et aux valeurs de la Charte des Droits fondamentaux<sup>4</sup> par rapport à la libre concurrence. Une politique des services publics et de l'intérêt général pourrait être développée à partir de là. Mais pour aller dans ce sens, il faudrait convaincre les gouvernements, et notamment le gouvernement français, de tenir des positions fermes et offensives

Cependant, la signature du pacte budgétaire européen (officiellement le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ou TSCG)<sup>5</sup> et du Mécanisme européen de stabilité<sup>6</sup> montre que la « construction » européenne tourne le dos à ces perspectives. En effet par la signature de ces 2 traités la France renonce à sa souveraineté économique, financière et fiscale. C'est pouvoir du Parlement et donc la démocratie sont vidés de leur substance au profit d'une instance non élue, dominée par les institutions financières et les lobbys. Les conséquences de cet abandon ne se sont pas fait attendre. La commission exige aujourd'hui le démantèlement de notre système social, un nouveau recul du droit du travail et des retraites. Elle engage de négociation d'un accord de libre-échange avec les États-Unis avec la perspective de nouvelles concessions. Notons que dans ce cadre des quelques sécurités que les associations ont négociées au niveau national pour vite être remis en cause. C'est pourquoi il faudrait sans tarder demander une « exception associative » analogue à l'exception culturelle afin de préserver notre vie sociale.

Ces derniers développements de la « construction » européenne donnent une plus grande actualité au 3e niveau de débat, à savoir la nécessité d'une

Enfin, à un troisième niveau, il est nécessaire d'envisager une **autre construction européenne** Nous ne développerons pas ici cette dimension, mais le débat est d'ores et déjà lancé<sup>7</sup>. Il devient aujourd'hui évident aux yeux d'un nombre croissant d'Européens que l'Europe actuelle ne se construit pas au bénéfice des citoyens, qu'ils soient considérés comme des consommateurs ou comme des producteurs<sup>8</sup>, mais au profit des entreprises multinationales et des institutions financières. Le traité de Lisbonne ne permet d'organiser ni une démocratie européenne, ni la transition écologique. Il ne peut pas limiter les pouvoirs des forces économiques et financières, ni développer des réelles politiques de solidarité. De ce fait, certains considèrent que les ouvertures faites dans le traité de Lisbonne ne constituent que des cosmétiques destinés à masquer la réalité. D'autres estiment qu'il s'agit de vraies ouvertures qui dans un contexte politique différent pourraient être développées. Le premier débat est donc celui de l'acceptabilité du traité de Lisbonne ou de son remplacement par un nouveau traité. Le texte de ces deux traités prive les citoyens de contrôle démocratique sur les choix essentiels de leur propre pays au profit de financiers irresponsables. Sans doute les conditions politiques ne sont pas encore réunies pour un nouveau traité, mais les choses peuvent changer très vite en fonction des événements, surtout si les forces sociales des différents pays prennent conscience de la possibilité d'agir ensemble..

**Il ne s'agit pas de choisir entre ces trois niveaux, mais il paraît nécessaire que les représentants des associations ne se contentent pas d'agir au premier niveau comme si là résidait l'ensemble de la solution.** Espérons que ces questions seront l'un des enjeux des élections européennes de 2014.

## Que veut dire l'Europe en parlant de services, SIEG, action économique ?

### **Pourquoi le débat autour des services publics intéresse les associations ?**

Le débat autour des services publics a été depuis dix ans l'un des principaux débats politiques européens. En effet, dans les principaux pays d'Europe, le contrat social repose depuis cinquante ans sur l'accès à

---

<sup>4</sup> La Charte des droits fondamentaux est annexée au Traité. Pour y accéder [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf)

<sup>5</sup> Le pacte budgétaire européen, officiellement appelé traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé le 2 mars 2012, engage les États membres à limiter leur déficit à 3 % du PIB, mais aussi à se désendetter de 5% par an, ce qui est beaucoup plus grave. Voir le détail [http://fr.wikipedia.org/wiki/Pacte\\_budg%C3%A9taire\\_europ%C3%A9en](http://fr.wikipedia.org/wiki/Pacte_budg%C3%A9taire_europ%C3%A9en) et l'analyse <http://blogs.mediapart.fr/blog/artiga/280912/urgent-tscg-le-compte-ny-est-pas-il-imposera-100-milliards-de-purge-en-201-0>

<sup>6</sup> Le Mécanisme européen de stabilité instaure un mécanisme d'aide aux pays en difficulté, assorti de conditions draconiennes comme celles imposées à la Grèce. Voir [http://fr.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9canisme\\_europ%C3%A9en\\_de\\_stabilit%C3%A9](http://fr.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9canisme_europ%C3%A9en_de_stabilit%C3%A9). Les premiers articles énoncent des principes de solidarité entre États membres que l'on peut partager. Mais les dispositions qui suivent sont profondément scandaleuses et constituent une véritable forfaiture.

<sup>7</sup> Pour s'en convaincre, il suffit de taper « pour ou contre le traité européen » sur un moteur de recherche.

<sup>8</sup> Ce sont les mêmes personnes qui produisent et qui consomment. La dissociation est une aimable fiction qui met en accord les politiques suivies avec la théorie des choix rationnels des consommateurs dans un marché transparent.

des services publics au service des citoyens : services de qualité, accessibles (politique tarifaire), universels (égal accès de tous), continus, neutres. De nombreuses prestations de service public sont fournies par des associations, par exemple dans le domaine médico-social, l'éducation des jeunes enfants, la formation professionnelle ou l'accès à la culture.

Il est donc nécessaire de s'intéresser au débat européen sur les services publics car il détermine la place faite en France aux associations. Le débat est compliqué car les instances européennes ont créé à dessein un épais brouillard à travers un langage ésotérique, des compromis successifs et de nombreuses imprécisions. Ce chapitre s'efforce de le rendre intelligible aux non spécialistes.

L'Union européenne ne parle pas des associations en tant que telles. L'article 12 de la Charte des droits fondamentaux dispose que « toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique (...) ». Mais pour la Commission l'activité des associations relève du droit commun. Seule la nature de l'activité est prise en compte, avec une distinction entre les activités économiques, qui relèvent du droit de la concurrence, et les activités non économiques, qui relèvent de la compétence des États membres et ne sont pas soumises au Traité. Ces dernières ne sont pas soumises aux règles européennes, car la préoccupation de l'Union européenne est de garantir la libre concurrence.

### **Services publics et services d'intérêt général (économiques et non économiques)**

Il n'y a pas de mot en allemand ni dans d'autres langues pour dire « service public ». La conception française est très éloignée de la conception d'autres pays, notamment des pays anglo-saxons. Les débats ont donc conduit à parler de « services d'intérêt général » (SIG), qui peuvent être des Services d'Intérêt Économique Général (SIEG) ou des Services Non Économiques d'Intérêt Général (SNEIG).

Un service d'intérêt économique général (SIEG)<sup>9</sup> est un service de nature économique qui répond à des obligations spécifiques de service public par le biais d'un mandat émanant d'une autorité publique (nationale, régionale ou locale). Ainsi définie, la notion de SIEG est à la fois plus large et plus restreinte que celle de service public.

- plus large, car elle englobe toutes les actions, en particulier associatives, comportant la vente de biens ou de services, si elles sont reconnues comme telles par l'État ou une collectivité à travers un mandat ;
- plus restreinte, car de nombreux services publics ne sont pas des services rendus contre rémunération et ne sont pas considérés comme de nature économique (l'armée, la police, la sécurité aérienne, la surveillance, la pollution, la construction des infrastructures de chemin de fer, etc.).

### **Activité économique**

Qu'appelle-t-on à Bruxelles activité économique ?

Pour l'Union européenne, la notion « d'activité économique » recouvre, quel que soit le secteur d'activité, toute offre de biens ou de services régulière sur un marché donné<sup>10</sup>. Toute entité menant des activités économiques est qualifiée d'entreprise. Toutes les associations ne sont donc pas des entreprises, mais leur statut ne leur garantit pas un traitement à part. La rémunération peut provenir ou non de l'utilisateur ou du client.

Cette notion est extrêmement large car elle englobe des activités susceptibles d'être vendues. Il suffit qu'une entreprise privée s'intéresse à une activité associative et propose des services, par exemple en matière d'accompagnement scolaire, pour que cette activité devienne marchande aux yeux de la Commission. Cependant, une association peut distribuer des salaires et jouer un rôle économique par son activité sans être considérée comme une entreprise si elle ne vend rien sur un marché. Il y a donc un débat au cas par cas pour déterminer la nature des activités (économiques ou non économiques).

---

<sup>9</sup> On peut s'interroger sur le sens de cette curieuse notion d'intérêt économique général. On aurait attendu « actions économiques d'intérêt général ». Cela signifie-t-il que l'intérêt général des services considérés se limite à leur dimension économique ? Mais c'est le terme consacré.

<sup>10</sup> Cf règlement 800/2008, annexe 1, article 1 : « est considéré comme entreprise toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique. Sont notamment considérés comme telles les entités exerçant une activité artisanale ou d'autres activités à titre individuel ou familial, les sociétés de personnes ou les associations qui exercent régulièrement une activité économique ». Voir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:214:0003:0047:fr:PDF>

Au cours des dernières années, le gouvernement n'a pas cherché à clarifier ce débat. Bien au contraire, l'interprétation française est allée au delà des règlements européens. Ces analyses sont bien explicitées par ISBL consultants<sup>11</sup>.

## Services

D'après directive Services<sup>12</sup>, « on entend par « services », toute activité économique non-salariée, exercée normalement contre rémunération ». « On entend par « prestataire » personnes physiques ou morales qui offre ou fournit un service ». « C'est l'existence d'une contrepartie financière à l'activité fournie qui constitue le service ». Il découle de ce texte que toutes les activités associatives ne sont pas des services, toutes les associations ne sont pas des prestataires.

Lorsqu'une association développe un projet associatif tourné vers l'intérêt général et/ou l'exercice d'un ou plusieurs droits fondamentaux, fonction de son objet social, et que ce projet est réalisé de façon désintéressée sans que les activités associatives soient rémunérées, cette activité ne constitue pas un service et ne se situe pas dans le domaine concurrentiel, même si elle emploie des salariés pour organiser cette activité et si elle demande une participation aux frais à ses membres ou une participation forfaitaire au fonctionnement de l'association.

Par ailleurs, la Directive Services exclut de son champ les services sociaux « car ceux-ci sont essentiels pour garantir l'exercice des droits fondamentaux, et distingue entre les activités selon les objectifs poursuivis ». Elle cite en exemple<sup>13</sup> « les activités sportives non lucratives pratiquées à titre amateur qui poursuivent des objectifs « entièrement sociaux » (sic) ou de loisirs. Elles ne constituent pas des activités économiques au sens du droit communautaire ». En revanche, les centres sportifs à finalité lucrative relèvent de cette directive<sup>14</sup>. La même logique peut s'appliquer à des activités culturelles, environnementales, d'éducation populaire, etc... Celles-ci ne constituent pas des « services » dès lors qu'elles poursuivent des objectifs « entièrement sociaux » et ont pour objectif de contribuer à l'exercice des droits fondamentaux. au sens européen du terme. La nature des objectifs poursuivis constituent donc un critère essentiel d'appréciation de la nature économique des activités au sens communautaire du terme.

## Que disent les Traités concernant les services publics ?

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>15</sup> comporte un certain nombre de dispositions qui ont jusqu'ici fait l'objet d'interprétations maximalistes de la part du conseil, la commission et du gouvernement français, mais pourrait constituer la base d'une politique européenne des services publics.

**Le protocole N° 26 annexé au traité** (de même valeur que le traité lui-même) porte sur les services d'intérêt général. Il précise que « *Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général* ». En clair, les États membres sont entièrement libres d'organiser les services d'intérêt général lorsque ceux-ci ne sont pas de nature économique. Tout le débat et tous les articles du traité portent sur les services d'intérêt général de nature économique, c'est-à-dire les SIEG.

En matière de services d'intérêt économique général, le protocole N° 26 annexé au traité reconnaît que les autorités nationales, régionales et locales ont un pouvoir discrétionnaire pour définir ce qui est d'intérêt général au nom du principe de subsidiarité, de façon diverse selon les pays. Il reconnaît également comme fondamentale la qualité des services publics, leur sécurité, leur caractère abordable, l'égalité de traitement, la promotion de l'accès universel et les droits des utilisateurs. Tous ces éléments sont promus comme valeurs communes de l'Union.

---

<sup>11</sup> Voir Anne Cécile Vivien ISBL consultants [http://www.isbl-consultants.fr/actualites\\_1389.html?PHPSESSID=dbd572a8152f6d1f84819d616fab320e](http://www.isbl-consultants.fr/actualites_1389.html?PHPSESSID=dbd572a8152f6d1f84819d616fab320e)

<sup>12</sup> Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, article 4, § 1 et 2

<sup>13</sup> Considérant n°35 dir.citée

<sup>14</sup> Considérant n° 33 dir.citée

<sup>15</sup> Pour toutes les citations du Traité on pourra se reporter au texte officiel en consultant <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:FR:HTML>. Prendre « version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ». Pour la Charte européenne des droits fondamentaux voir [www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf)

**L'article 14** donne des responsabilités partagées au Parlement européen et au Conseil pour veiller à ce que les SIEG puissent accomplir leurs missions et préciser par des règlements les principes les conditions qui leur permettent de les accomplir. Malheureusement, la Commission, usant de son monopole d'élaboration des textes réglementaires, a toujours refusé de proposer les projets de règlement qui permettrait d'appliquer cet article.

**L'article 106** juxtapose deux positions contradictoires : d'une part « *les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie* ». Mais d'autre part « *les États membres ne doivent édicter aucune mesure contraire aux règles du traité* » (...) « *La Commission veille à l'application de ces dispositions et adresse en tant que de besoin des directives appropriées aux États membres* ». En s'appuyant sur cet article, la Commission s'est arrogée le droit de construire seule, dans le sens le plus restrictif, la réglementation concernant les services économiques d'intérêt général, c'est-à-dire d'une politique des services publics au niveau européen. Elle a pu le faire grâce à l'appui d'un Conseil européen dominé depuis dix ans par des gouvernements conservateurs ou socio libéraux.

Comme il n'existe pas de doctrine claire sur ce qu'est un service public, c'est la Cour Européenne de Justice qui fait le droit, malgré les demandes répétées du Parlement européen, du Conseil économique et social européen (CESE), etc. On peut se demander, avec Colas Amblard, si la Commission n'applique pas la « théorie des lacunes positives », qui laisse au juge et à la jurisprudence le soin de créer le droit<sup>16</sup> ». Le Parlement européen pourrait exiger de façon beaucoup plus forte une mise en application du Traité, mais il faudrait qu'il dispose pour cela d'une majorité. Un des enjeux des prochaines élections européennes pourrait être de soulever ce débat.

### **La libéralisation des services publics depuis 1986**

En 1986, avec le Traité additionnel au Traité de Rome dit Acte Unique, les États membres ont accepté des principes de libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes au sein de l'Union européenne, sans en voir au départ toutes les implications. Progressivement les services publics ont été privatisés et leurs activités considérées comme des activités commerciales sous la pression des conceptions néolibérales, avec l'appui de la social démocratie européenne<sup>17</sup>. Par une sorte de surenchère permanente, une interprétation fondamentaliste de l'Acte Unique s'est imposée. Aujourd'hui, tous les services publics de réseaux<sup>18</sup> sont libéralisés, sauf les transports de voyageurs par chemin de fer interne. Tous les services publics se trouvent concernés, mis à part un certain nombre de services jugés par la Cour européenne de Justice comme non économiques (l'école, la sécurité sociale, le contrôle aérien, etc.). Toutes ces libéralisations ont été adoptées à l'unanimité des États membres. La politique de concurrence est devenue un véritable dogme, qui prime sur toutes les autres « valeurs » de l'Union. La libéralisation s'est accompagnée d'obligations de service public ou de service universel (les services qui doivent être fournis à tous à un prix abordable). Mais ceux-ci sont loin de couvrir les usages les plus courants. Par exemple, en matière de télécommunications, les cabines téléphoniques font partie du service universel mais pas les usages d'Internet<sup>19</sup>.

### **Ce débat concernant au premier chef les associations**

Ce débat concerne au premier chef les associations, tout comme l'ensemble des citoyens, car une part croissante de leur avenir se joue à ce niveau. Or, aujourd'hui, aux yeux des décideurs, littéralement, les associations n'existent pas. Les préoccupations qu'elles portent sont absentes, invisibles. Pourtant, dans tous les pays, sous des formes et avec des organisations diverses, une vie associative est porteuse du respect des droits fondamentaux, de lien social, de l'épanouissement des personnes, de logiques de

---

<sup>16</sup> Colas Amblard, Paquet Almunia, la nouvelle donne européenne, 1<sup>er</sup> mars 2012. [http://www.isbl-consultants.com/user\\_files/JA454.pdf](http://www.isbl-consultants.com/user_files/JA454.pdf)

<sup>17</sup> Très tôt (1959) celle-ci a été acquise aux idées de l'ordolibéralisme rhénan, variante d'inspiration chrétienne démocrate des idées néolibérales, qui prône « l'économie sociale de marché », mais se rallie de fait aux thèses les plus extrêmes du néolibéralisme, en les entourant seulement d'un voile de bonne conscience morale. L'Europe néolibérale que nous connaissons n'est pas seulement l'œuvre des anglais, mais de la social démocratie allemande et de chrétiens démocrates français (comme Jacques Delors) Voir <http://www.wikiberal.org/wiki/Ordo-lib%C3%A9ralisme>

<sup>18</sup> La Poste, France télécom, SNCF, EDF, etc...

<sup>19</sup> Voir [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/legislative\\_framework/124108h\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/legislative_framework/124108h_fr.htm)

désintéressement et de coopération. Il est essentiel de s'exprimer face aux mesures en préparation, même si on a l'impression de ne pas être entendu, car comme on part de très bas, toute action même minime devrait être extrêmement efficace.

Les activités associatives sont concernées par la réglementation européenne au travers de plusieurs textes.

## Comment lire les principaux textes d'application ?

Il est essentiel de lire les textes européens pour connaître les marges de manoeuvre dont dispose le gouvernement national, mais l'ampleur des menaces qui pèsent sur la vie associative du fait de l'orientation néolibérale de plus en plus dogmatique de la commission et du conseil. Les marges de manoeuvre existent. Il serait bon que le gouvernement actuel les utilise, au contraire de ses prédécesseurs qui en avaient rajouté. Cela n'enlève pas la nécessité de combattre la logique d'ensemble une construction philosophiquement inacceptable.

### **La directive Services (décembre 2006)**

La directive « Services<sup>20</sup> », couramment appelée directive Bolkenstein, a pour premier objectif d'assurer la libre circulation des services dans l'Union européenne et la libre installation des entreprises de services, dans le cadre d'une concurrence « libre et non faussée ». Elle ne reconnaît que la règle du marché concurrentiel. La directive « Services » établit un cadre juridique pour tout service fourni contre rémunération économique, tout en tenant compte de la spécificité de certaines activités ou professions. Elle interdit toute discrimination fondée sur la nationalité ou la résidence du bénéficiaire du service. Elle couvre un large ensemble d'activités de services qui représente environ 40 % du PIB de l'UE et de l'emploi : la construction et l'artisanat, le commerce de détail, la plupart des professions réglementées (avocats, architectes, ingénieurs et comptables par exemple), les services liés aux entreprises, le tourisme, les services immobiliers, l'enseignement privé. Un certain nombre d'activités sont exclues du champ de la directive Services quand elles font l'objet de règlements spécifiques.

La transposition de cette directive s'est effectuée de façon différente selon les États membres. Alors qu'un certain nombre de pays a élaboré une loi-cadre transposant la directive globalement et de façon cohérente, la France, par crainte d'un retour sur le débat du traité constitutionnel, a préféré une transposition par secteurs. C'est ainsi qu'une série de lois précisent les conditions de transposition de ces directives dans des secteurs particuliers relatifs à l'hôpital, aux services touristiques, aux professions d'avocat et d'avoué, etc. Le Parlement s'est donc trouvé dessaisi de cette question essentielle<sup>21</sup>. Contrairement à la majorité des autres États membres, le gouvernement a refusé en 2009 d'écarter certains services d'intérêt général du champ d'application de la directive, laissant les collectivités se débrouiller avec les réglementations européennes et nationales qui sont parfois contradictoires. Pour les actions associatives, il s'est contenté d'une simple circulaire, la circulaire Fillon du 18 janvier 2010.

### **Le paquet Monti Kræs (2005)**

En 2005, pour préciser dans quelles conditions les États membres peuvent apporter une aide à des services d'intérêt économique général, la Commission a adopté trois textes qui forment le « paquet Monti Kræs »<sup>22</sup>. Les aides aux entreprises (dites « aides d'Etat ») sont interdites au delà de 200 000 euros sur trois ans. Pour échapper à cette interdiction les aides aux actions économiques doivent être reconnues comme des services d'intérêt économique général (SIEG), à travers quatre conditions : l'entreprise (y compris une association) est explicitement mandatée pour exécuter des obligations de service public. Le règlement ne parle pas de subvention mais de compensation. Celle-ci doit être strictement proportionnée au coût supplémentaire occasionné par l'exécution des obligations de service public. Les critères doivent être prédéfinis. La compensation est calculée par rapport au coût d'une entreprise moyenne. Par ailleurs, les aides supérieures à 30 millions d'euros doivent être notifiées à la Commission préalablement à leur mise en application (qui les autorise ou non).

---

<sup>20</sup> Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Pour consulter le texte officiel ou une synthèse voir [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/job\\_creation\\_measures/133237\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/133237_fr.htm)

<sup>21</sup> Voir le rapport sénatorial très complet sur cette transposition [http://www.senat.fr/rap/r08-473/r08-473\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r08-473/r08-473_mono.html)

<sup>22</sup> Voir le résumé fait par le Sénat <http://www.senat.fr/rap/111-159/111-1592.html>

Quand ces conditions sont remplies, l'aide n'est pas considérée comme une aide d'État selon le texte de 2005. Mais une entreprise, un particulier ou la Commission elle-même peuvent saisir le juge français ou européen s'ils estiment que cette décision constitue une « erreur manifeste ». Cette épée de Damoclès pousse les services juridiques des collectivités à généraliser les appels d'offres, y compris dans des cas où il est manifeste qu'il ne peut pas y avoir d'erreur manifeste, y compris également pour de petites subventions qui sont largement en dessous du seuil.

Cette réglementation, complexe et ambiguë, a soulevé de nombreuses protestations depuis 2005. Aussi, à l'issue de la période de cinq ans prévue par le règlement pour sa révision, la Commission a adopté en décembre 2011 des nouveaux textes regroupés sous le nom de «paquet Almunia » qui, sans abroger les textes précédents, viennent les corriger sur un certain nombre de points.

### **Le paquet Almunia (2012)**

Il s'agit d'un ensemble de 4 textes (une décision, une communication, un texte d'encadrement, un règlement) publiés en décembre 2011 et en avril 2012. Ce nouveau règlement apporte des assouplissements par rapport au « Paquet Monti-Kröes », principalement sur trois points<sup>23</sup> :

- Les aides publiques (État ou collectivités) accordées pour des actions d'intérêt général *ne sont pas considérées comme des aides d'État* dès lors qu'elles reçoivent moins de 500 000 euros de subventions sur 3 ans, avec un budget total de moins de 5 millions d'euros par an, qu'elles soient ou non accordés pour des compensations d'obligations de service public. Ce montant inclut les aides en nature et les avantages indirects (mises à disposition par exemple). Il n'y a donc pas obligation de mandatement pour ces aides et la réglementation nationale antérieure continue de s'appliquer.
- En revanche, quand les actions ne sont pas reconnues d'intérêt général, les subventions aux activités économiques restent interdites au delà d'un montant de 200 000 euros sur trois ans (la réglementation générale continue de s'appliquer).
- Les aides aux services sociaux d'intérêt général (SSIG) de plus de 500 000 euros sur trois ans sont *considérées comme des aides d'État*, et doivent donc satisfaire aux quatre conditions (mandatement, compensation avec critères prédéfinis, pas de surcompensation, référence au coût moyen d'une entreprise). Mais elles ne sont pas soumises à l'obligation d'une notification préalable auprès de la Commission européenne si l'aide dépasse 15 millions d'euros par an. Les secteurs concernés sont la santé, le logement social, les services répondant à des besoins sociaux, la garde d'enfants, l'accès à la réinsertion sur le marché du travail, l'inclusion sociale des groupes vulnérables. Cette mesure qui a été présentée comme une victoire se réduit à peu de choses (rares sont les crèches parentales qui reçoivent 15 millions d'euros par an).

Les petites associations sont cependant concernées, car les conditions de contrôle sont durcies. Pour soi-disant vérifier que les seuils ne sont pas dépassés, la Commission se donne le droit de contrôler l'affectation de l'ensemble des aides publiques de toutes natures et de tous montants à travers un vaste centralisation informatique imposée aux États membres, en leur demandant de tenir un registre de toutes les aides attribuées. Ce contrôle n'est pas encore effectif mais le texte du règlement Almunia le prévoit expressément, et tout porte à croire qu'il se mettra en place progressivement. Une première illustration est fournie par les nouveaux règlements des fonds structurels (FSE (Fonds social européen), FEDER) pour la période 2014-2020. Les aides seront autorisées à conditions de fournir les informations relatives aux aides d'État. Ces dispositions rendent beaucoup plus facile les recours des entreprises contre les subventions.

### **2 % seulement des associations sont concernées par la limitation des aides d'État, mais celles-ci représentent 50 à 60 % de l'emploi associatif**

Seule une petite minorité des associations est concernée par la réglementation des aides d'État. En effet, parmi les 165 000 associations employant du personnel, on peut estimer à 35 000 le nombre de celles qui dépassent le seuil de 1 000 000 de budget sur 3 ans, ce qui correspond au seuil de 500 000 euros

---

<sup>23</sup> On résume ici pour restituer l'essentiel. Pour plus de précisions on peut consulter la présentation du Sénat <http://www.senat.fr/rap/111-159/111-1594.html> qui renvoie aux textes eux-mêmes pour les plus curieux.

d'aides publiques avec le taux moyen de subventions.<sup>24</sup> Parmi elles, certaines dépassent le seuil mais ne mènent pas d'activités économiques. Enfin, de nombreuses associations réalisent des actions de marché pour seulement une part de leur activité. Or seule la part des subventions correspondant à des actions économiques doit être prise en compte pour apprécier le seuil. Au total, on peut estimer de 20 000 à 25 000 le nombre d'associations réellement soumises la réglementation des aides d'État soit environ 2 % du nombre total d'associations. Mais ces associations concentrent sans doute 50 à 60 % de l'emploi associatif.

En outre, il est possible de montrer que dans de nombreux cas l'activité des associations concernées n'est pas de nature à affecter la concurrence entre États membres. C'est ce qu'ont pu plaider un certain nombre de secteurs et certains pays dans le cadre de la directive Services.

### **Se reconnaître comme SIEG comporte des risques**

Cependant, se définir comme SIEG, même pour déroger aux règles de mandatement ou de notification, revient à reconnaître que son activité est de nature économique au sens européen du terme, c'est-à-dire a pour finalité de « vendre des services sur un marché ». Or le Paquet Almunia précise bien que ces mesures sont adoptées « en l'état actuel du marché intérieur », ce qui signifie que demain la Commission peut parfaitement revenir sur ses décisions. Les dispositions du paquet Almunia peuvent parfaitement être remises en cause dans 4 ans, ou être précisées par un autre texte.

On construit un nouvel étage un peu plus souple sur un dispositif profondément déséquilibré, dans lequel le droit de la concurrence prime sur tous les autres et dans ce cadre les services publics et les associations ne sont toujours pas reconnues dans leur activité propre, qui fait l'essentiel de leur action (sociale, culturelle, écologique,...).

Au total, on reste surpris par la faiblesse de l'argumentation développée par les autorités françaises dans les négociations concernant ces règlements et aujourd'hui dans leur interprétation. L'explication est probablement que les associations n'existent pas pour la représentation française à Bruxelles et la SGAE<sup>25</sup>, comme pour les services de la Commission. Leurs « sujets » sont plutôt le régime des aides nationales aux entreprises, les subventions aux grandes entreprises publiques ou à Renault. Il est stupéfiant que la même réglementation sur les aides d'État s'applique aux petites associations et à ces grandes entreprises.

### **Quelques propositions pour agir à court terme au niveau européen**

A court terme, on ne peut que travailler dans le cadre des règlements existants, pour les améliorer et les interpréter, mettre en place une veille européenne pour éviter d'être absent des nouveaux règlements en préparation, et faire au niveau national le travail législatif nécessaire pour délimiter le champ des actions d'intérêt général.

### **Se doter d'une capacité de veille**

Au cours des dernières années, hormis le collectif SSIG, les associations ont été remarquablement absentes des débats européens. Mais de nouveaux règlements se préparent, notamment de nouveaux règlements sur les marchés publics et sur les concessions de service public. Il serait nécessaire que les associations fassent connaître leur avis sans attendre d'être sollicitées quand des débats les concernant se développent au sein de l'Union européenne<sup>26</sup>.

Lorsqu'elle prépare des décisions, la Commission recueille tous les avis qui lui sont formulés et tient compte dans une certaine mesure du poids relatif des différentes positions. À 90 % les avis, exprimés par les lobbys présents à Bruxelles, poussent à renforcer le caractère néolibéral de décisions. On pourrait imaginer que les associations citoyennes, si elles sont capables d'élaborer des positions construites, se mobilisent à propos de questions importantes pour envoyer des séries d'avis venant de différentes régions de France, voire d'autres pays d'Europe.

---

<sup>24</sup> Source : La France associative en mouvement, octobre 2011, en prenant la moitié des associations disposant d'un budget de 200000 à 500000 euros par an et la totalité de celles qui dépassent ce seuil.

<sup>25</sup> Le secrétariat général aux affaires européennes est l'organe de coordination interministérielle placé auprès du Premier Ministre pour les affaires européennes.

<sup>26</sup> On peut utilement consulter le site de la DATAR <http://www.europedirectgrenoble.eu/?p=2146> et répondre à la consultation tant qu'il est temps.



Mais cette capacité à se faire entendre s'exerce aussi en direction des autorités françaises avec des objectifs voisins : faire connaître une réalité méconnue et faire prendre en compte des propositions simples.

### **Faire compléter et préciser la réglementation européenne**

Certaines précisions pourraient être apportées au paquet Almunia à la demande de la France.

**Préciser les termes du paquet Almunia.** Un travail critique reste à mener sur les conditions d'application des règlements concernant les associations. Malgré les efforts de clarifications apportés par le règlement et par la communication du paquet Almunia, il reste nécessaire de préciser ce que représente un « bénéfice raisonnable » et de clarifier ce que veut dire « compensation » pour les associations si elles utilisent des bénévoles et enregistrent des coûts inférieurs à celui du marché.

**Le sens du terme « social »** demande à être précisé. La Commission considère que les actions « exclusivement sociales » échappent à sa compétence. Dans certains cas sont considérées comme sociales les activités qui ne sont pas économiques, ce qui inclut le culturel, l'éducation populaire ou le sport par exemple. Mais dans d'autres cas, en particulier dans la Directive services et le paquet Almunia, sont considérées comme sociales des activités qui s'adressent aux pauvres, à ceux qui n'ont pas les moyens d'acheter des services, ce qui est beaucoup plus restrictif. Cette conception est proche de celle des *charities* britanniques. Il serait nécessaire d'argumenter pour parvenir à une définition extensive incluant tout ce qui n'est pas « vendre régulièrement des biens ou des services sur un marché », dans le sens où l'on parle en France d'utilité sociale.

### **Légiférer pour donner un cadre national à la notion de SIEG et de SNEIG (services économiques et non économiques)**

Plusieurs propositions législatives ont été exprimées au cours des derniers mois. L'analyse de ces propositions essentielles est précisée au chapitre suivant.

## **Œuvrer pour une nouvelle réglementation européenne et un autre Traité**

### **Construire une Europe de la dignité et des droits fondamentaux**

Le traité de Lisbonne contient plusieurs dispositions contribuant à renforcer la protection des missions d'intérêt général par rapport aux seules forces du marché. En particulier, le protocole N°26 donne comme on l'a vu un large pouvoir discrétionnaire aux autorités publiques nationales pour organiser les services d'intérêt général. La Charte des droits fondamentaux reconnaît une série de droits fondamentaux, notamment de l'accès aux services d'intérêt général. Ces dispositions découlent de l'article 2 du traité :

*« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».*

Toutes les décisions récentes (TSCG, MES, réduction du budget européen pour les 6 années à venir) tournent le dos à cette « **Europe de l'article 2** » et enfonce chaque jour un peu plus l'Europe dans la récession et le déclin, pour le seul profit de 750 institutions financières au niveau mondial. C'est pourtant cette Europe de la dignité et des droits fondamentaux qu'il est nécessaire de construire. C'est une base sur laquelle tous les pays se sont engagés puisque c'est la base du traité en vigueur, dans laquelle les normes de dignité humaine, de liberté, de démocratie d'égalité, etc. sont mises sur le même plan que la norme principale actuelle de « concurrence libre et non faussée ».

Dans ce cadre, on pourrait imaginer d'autres règlements donnant une réalité à la partie du traité que la Commission et le Conseil se sont jusqu'ici refusés à mettre en application, et définir limitativement le champ de la concurrence par rapport au champ des valeurs fondamentales de l'Union. Parmi ces règlements, on peut rêver d'un règlement définissant les services d'intérêt général comme un des piliers d'un contrat social européen.

Cependant, cette réorientation n'est compatible ni avec les orientations actuelles de la Commission ni avec les rapports de force au sein du Conseil tels qu'ils s'expriment chaque jour.

### **Fondamentalement, une autre logique implique un autre traité européen**

Même si de tels règlements étaient élaborés, il subsisterait aussi dans ce traité des dispositions tout à fait contraires. Par exemple, dans le cadre du traité actuel, il suffit qu'une seule entreprise soit intéressée par un secteur d'activité pour que celui-ci devienne marchand au nom du droit de la concurrence. Les dispositions relatives à l'indépendance de la banque centrale européenne et à son rôle, à l'interdiction des déficits budgétaires et au dogme du libre-échange, interdisent aujourd'hui d'organiser l'autonomie européenne et d'amorcer par exemple la nécessaire transition écologique vers un autre développement sans croissance. L'architecture des pouvoirs, et notamment ceux de la Commission interdisent tout processus démocratique. Le traité actuel favorise une « République des lobbies » et ne permet pas l'émergence d'une démocratie européenne. C'est pourquoi il paraît indispensable d'œuvrer pour la construction d'une Europe des citoyens.

**Un autre traité est nécessaire**, qui abroge et remplace l'empilement des traités actuels (TUE, TFUE, TSCG, MES)<sup>27</sup> pour accompagner l'émergence d'une Europe des citoyens et on peut penser que l'aggravation de la crise nous y conduira obligatoirement.

La crise très grave dans laquelle nous sommes engagés ne sera pas résolue par le recours systématique aux règles du « marché », ni sans reconnaître l'apport décisif des citoyens et des associations à la reconstruction d'une Europe solidaire. Les associations citoyennes ont beaucoup à dire pour contribuer à construire cette Europe de la dignité et du développement soutenable, du fait de leurs pratiques et de leur proximité avec les besoins des citoyens.

Pour autant, l'action actuelle pour améliorer les règlements et pour développer d'autres logiques n'est pas inutile. Elle permet d'agir à court terme pour faire bouger les lignes, à la manière d'une action syndicale, elle prépare les esprits pour montrer la nécessité de changements plus en profondeur, et elle indique le sens du combat politique à mener au niveau européen, en s'appuyant sur les citoyens.

---

<sup>27</sup> Pour rappel traité de l'Union européenne, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Pacte budgétaire, Mécanisme européen de stabilité, voir les notes et les explications au début de ce chapitre.