

Projet d'un statut associatif européen

De 2005 à 2017, le monde associatif a vu la part de la subvention dans son modèle économique reculer de 41%. Dans le même temps les recettes marchandes ont augmenté de 31% cela qui comprend les recettes de ventes de biens et de service, et les recettes des marchés publics. Il y a eu une augmentation des marchés publics de 41%. En gros, on est sur une tendance de baisse drastique des subventions. Cette baisse engendre plusieurs phénomènes : une baisse des associations employeuses. Nous n'avons pas de chiffres stables. On aurait possiblement perdu 13% des associations employeuses entre 2005 et 2017 (chiffre potentiellement surestimé, mais cela donne une tendance) majoritairement parmi les petites assos employeuses. Le phénomène est double puisque nous n'avons pas perdu en terme de nombre d'emplois cela signifie que le monde associatif s'est concentré, les moyennes et grosses associations sont devenues plus grandes et les petites ont tendance à disparaître. C'est assez logique avec la concentration des compétences transférées tendanciellement de l'échelle communal à l'échelle supra (notamment intercommunal) cela implique une sorte de dé-territorialisation de la vie associative, particulièrement lorsqu'il s'agit de commande publique, l'intercommunalité voudra avoir affaire à un seul interlocuteur associatif, prestataire de service sur une commande publique, plutôt que plusieurs petites associations.

Autre conséquence

- érosion du bénévolat et professionnalisation du monde associatif
- malaise du salariat associatif qui, hypothèse, trouve en partie sa cause là

Pourquoi y a-t-il une baisse des subventions publiques ?

Réponse dans les politiques européennes : la compétence marché unique qui est entre les mains de l'Europe se base sur l'idée que c'est la **concurrence** qui permet de construire le marché intérieur car il a la vertu d'éviter le monopole de type GAFAM (on se rend compte que ce n'est pas tout à fait le cas voire pas du tout) et elle permet de détruire les services publics industriels.

L'Europe a constitué son principe de marché intérieur sur un principe politique de loyauté : ne pas tricher vis à vis des autres pays c'est à dire limiter l'intervention publique discrétionnaire (la subvention) entravant la concurrence libre et non faussée. Bruxelles dit si les pouvoirs publics veulent intervenir sur des secteurs d'activité ils peuvent le faire à condition de mettre l'argent en concurrence. L'Europe réserve encore quelques champs à l'intérêt général comme certains secteurs sociaux où elle permet encore des services publics mais pour des secteurs comme l'énergie, les transports, la poste, voire même l'hôpital, l'Europe a forcé ses Etats membres à réduire voire supprimer leurs interventions publiques par principe de loyauté de manière à ce que EDF ne vienne pas faire concurrence par exemple sur le territoire allemand ou italien.

L'espace de l'initiative citoyenne désintéressée est, elle, passée largement sous les radars. Ce contexte de libre concurrence pose un énorme problème pour le fait associatif puisque majoritairement dépendant de son instrument historique discrétionnaire qu'est la subvention. Par ailleurs, cette situation est liée au fait que ni dans les traités, ni dans les directives, il n'existe un statut associatif en Europe. L'Europe fixe dans ses traités un droit d'établissement où entrent les entreprises, les coopératives mais pas les associations. Par ailleurs, la notion de non-lucrativité est extrêmement différente selon les pays, d'ailleurs en France co-existent deux notions la non-lucrativité statutaire et la non-lucrativité fiscale. La non-lucrativité fiscale est un cadre de comportement sur le marché intérieur basé sur le principe de non concurrence mais aussi de gestion désintéressée. Ce qui est relativement différent de ce qu'on entend de manière commune derrière le terme de non-lucrativité, c'est-à-dire pas de réversion des excédents au capital privé. Et au niveau européen, il n'y a pas de reconnaissance claire de la non-lucrativité. Il existe quelques jurisprudences, quelques avis de la Commission qui font état de la non-lucrativité comme étant un facteur indicatif de l'intérêt général mais cela n'a jamais été sanctuarisé comme tel.

Historiquement il y a eu 2 fenêtres de tir pour créer un statut associatif européen ; les deux ont échoué. Aujourd'hui on vit la troisième tentative et c'est mal engagé. L'Europe s'est déjà désengagée de l'idée de créer un statut uniformisé de droit national pour se concentrer sur un possible statut européen.

On est dans un moment particulier où l'Europe se saisit de sujets cruciaux car avec la **crise covid/écologique** l'Europe se rend compte des limites et qu'elle est allée un peu trop loin pour défendre le principe de concurrence car l'Etat n'est plus en mesure d'intervenir en cas de crise : avec le covid, on a dû mettre à bas les règles pour permettre l'intervention publique et décaisser des milliards d'euros, particulièrement à destination des entreprises sans réellement de conditionnalité à cette politique.

Et face à la crise écologique, on s'aperçoit qu'il existe de gros problèmes de **pilotage des services publics industriels** (qui ont quasi disparus) or ils sont nécessaires pour prendre le virage écologique.

Nous ajoutons à cela un troisième élément, la **montée du nationalisme et souverainisme** en Europe qui remet en question une politique européenne reposant uniquement sur la création d'un marché intérieur face à la nécessité de fabriquer de la vie démocratique et citoyenne en Europe. Cela interroge l'Europe sur la nécessité de revenir sur son principe de concurrence.

Aujourd'hui, tout ce qui sort sur la nécessité de revaloriser l'espace citoyen en Europe ne se fait qu'au travers du prisme du marché unique intérieur et donc des règles de concurrence et je suis assez sceptique que l'Europe soit capable de s'émanciper de ses vieilles doctrines pour créer un espace d'intérêt général.

2 gros chantiers face à ces questions d'espace citoyen :

1- Le plan pour l'ESS du commissaire Nicolas Schmidt (commissariat travail, emploi, ESS)

2- Le rapport de Sergueï Lagodinsky (vert européen) pour le soutien des activités transfrontalières associatives avec l'idée de créer un statut associatif européen.

Globalement, le but est de **créer un "refuge statutaire" pour les pays européens de plus en plus autoritaires notamment à l'Est du continent... mais pas seulement.**

La discussion est en cours sur un statut européen (proposition attendue pour le 2d trimestre 2023). Pour légitimer le monde associatif européen, Lagodinsky a utilisé la résultante économique du monde associatif. C'est un réflexe qui est normal, que nous utilisons depuis des décennies en France.

Le risque c'est de voir basculer les associations dans l'espace concurrentiel comme un espace normal voire unique où évoluent les acteurs économiques.

C'est l'argumentaire qui a été utilisé dans le champ culturel pour le légitimer, face à la baisse des subventions et l'augmentation des acteurs marchands, en terme de retombées économiques. Le discrédit était de plus en plus porté sur le sens politique pour développer la culture et le champ de l'éducation populaire en se légitimant de plus en plus sur le champ économique donc on petit à petit bascule dans l'espace économique donc l'espace marchand.

Le risque du rapport Lagodinsky aujourd'hui, c'est que la valorisation du monde associatif n'est pas tant marqué par des valeurs de citoyenneté, des questions démocratiques, d'engagement citoyen, mais avant tout sur des questions économiques et donc le risque est de se voir basculer dans le marché intérieur. Le rapport Lagodinsky est en ce sens très clair : les associations font partie du marché intérieur et donc doit en respecter les règles parmi laquelle est interdite l'intervention publique discrétionnaire : **induit qu'on peut voir disparaître ou périliter le mode de financement par subvention du monde associatif à la française.**

Exemple

Le marché intérieur par principe interdit les financements discrétionnaires hors quelques cadres de dérogation à partir du moment où ces financements sont plafonnées et donc ne font pas courir le risque de distorsion de concurrence.

Dérogations : cf. guide Opale : « Guide des relations entre associations et financeurs publics ; une illustration par la culture » : <https://www.opale.asso.fr/article635.html>

- Les minimis¹ avec plafond d'aide de 200.000€ sur 3 années d'exercice.

ou sinon passer par actes de mandatement

- les SIG (services d'intérêt général) et notamment les SIEG (services d'intérêt économique général) qui est un acte de mandatement très complexes à mettre en œuvre, qui permettent de faire sauter le plafond des minimis à hauteur de 500.000€ tous les 3 ans avec un deuxième stade où le plafond est à 15.000.000€ mais très difficile d'accès.

Globalement, ces dérogations plafonnent la subvention

Le SIEG (services d'intérêt économique général)² transgresse la philosophie du droit de la subvention puisque le financement dans le cadre du SIEG est une subvention moyennant service rendu. Cela rentre en contradiction avec le principe ascendant de la subvention qui consiste à dire que l'initiative citoyenne détermine son besoin et sollicite le pouvoir public qui subventionne à condition qu'il n'y ait pas de service rendu direct et que l'acte de subvention soit au service d'une action d'intérêt général. Le SIEG s'inscrit à l'inverse dans une forme de compensation de prix. Les pouvoirs publics achètent un service sans le mettre en concurrence.

Nous sommes face à cela assez mauvais parce que beaucoup de nos réseaux se sont saisis du SIEG car cela consolide la capacité juridique des pouvoirs publics à nous subventionner sans que Bruxelles ne leur tombe dessus et comme dans SIEG il y a "économie" et "intérêt général", cela fait kiffer tout le monde ! C'est cool d'être un acteur économique qui pense l'économie autrement et d'être un acteur de l'intérêt général, mais le monde associatif a du mal à se projeter sur les effets de bords que cela peut générer.

RETOUR SUR L'APPROCHE POLITIQUE DE LA DÉFINITION DE L'INTERET GÉNÉRAL AU NIVEAU EUROPÉEN, c'est notre gros problème et notre gros risque. Nous avons une différenciation sémantique de l'intérêt général en Europe par rapport à la France.

L'Europe qualifie d'intérêt général les activités dites non-économiques pour les différencier de ce qui relève de l'intérêt privé c'est à dire les activités dites économiques. Nous avons là un problème de positionnement politique : si nous voulons rentrer dans le sillon de l'intérêt général européen, il faut être qualifié d'activité dite non-économique. Or, les associations en France, qui tentent de prendre de la place dans l'espace économique même par des activités non-marchande, ont beaucoup de mal à se projeter dans notre capacité à se revendiquer comme des acteurs non-économiques. C'est relativement légitime sur le plan politique mais c'est très dangereux sur le plan juridique européen. *Puisque les activités dites "économiques" sont de fait intégrées dans l'espace du marché intérieur et donc soumises aux règles de concurrence.*

Le spectre de l'intérêt général européen est très petit, très restreint par rapport au spectre très large de la France post seconde guerre mondiale, de par sa politique de nationalisation. Un service public industriel s'il avait voulu rester service public aurait dû rester du côté des activités non-économiques. Côté européen, les activités non-économiques sont ultra régaliennes : sécurité, police, armée, surveillance aérienne, financement/exécution des peines de prison, contrôle pollution, les activités dite purement sociales comme par exemple la sécurité sociale ou d'activités liées au déploiement des minimas sociaux. Mais l'ensemble des activités sociales ne sont pas dans cette catégorie comme par exemple la vieillesse.

Partout où on rate cette catégorisation d'acteurs non-économiques on est obligé d'ouvrir à la concurrence, donc au privé lucratif, on en voit les effets sur les Ephad par exemple.

Si on revient sur le rapport Lagodinsky, l'erreur est donc à notre sens d'avoir considéré les associations comme des acteurs économiques à part entière... Cela risque de clarifier un flou jurisprudentiel parce

¹ <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/aides-d-etat/les-aides-de-minimis>

² <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/cohesion-territoriale/services-dinteret-economique-general-sieg-et-obligations-de-services-publics>

que si la France continue à subventionner de manière discrétionnaire des associations qui vendent des biens et des services, c'est par manque de connaissance du droit européen qui globalement devrait l'interdire ou alors par arbitrage relativement transgressif (*du type « ok je sais que ce n'est pas très légal mais pour 300.000€ je prends le risque et on ne vas pas venir me faire chier »*).

Ce qui génère la baisse des subventions en France c'est aussi cette acculturation progressive au droit européen d'une complexité assez inouïe et très peu éclaircie.

Le gros boulot d'éclaircissement a été fait par Laetitia Driguez (étude commandée par la MGEN) « **Non-lucrativité et droit européen : MGEN ouvre la réflexion !** » <https://presse.mgen.fr/non-lucrativite-et-droit-europeen-mgen-ouvre-la-reflexion/>

Conclusion : la bataille pour avoir un espace non-lucratif est foutue donc il faut se rabattre sur une autre bataille qui est celle d'obtenir un **espace de lucrativité limitée dans le droit européen**.

C'est là tout notre problème puisqu'une grosse partie de l'ESS s'est désengagée de la bataille pour créer un espace non-marchand basé sur le fondement de la non-lucrativité et pousse pour la création d'une zone intermédiaire à l'intérieur du marché intérieur, donc régi par des règles de concurrence, avec ses propres exemptions régies par un principe de lucrativité limitée. Les associations risquent de se voir intégrées dans ce même cadre.

Les liens et références partagés lors de la séance :

- **Le rapport Lagodinsky** (RAPPORT contenant des recommandations à la Commission sur un statut pour les associations et organisations à but non lucratif européennes transfrontalières] : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0007_FR.html
- Lecture de référence : le Guide d'Opale "**Relations entre associations et financeurs publics ; une illustration par la culture**" : <https://www.opale.asso.fr/article635.html>
- **Non-lucrativité et droit européen : MGEN ouvre la réflexion !** : <https://presse.mgen.fr/non-lucrativite-et-droit-europeen-mgen-ouvre-la-reflexion/> étude de **Laëtitia Driguez**, Maître de conférences en droit privé à l'Université Panthéon Sorbonne-Paris pour la GMF.

Recension de l'étude sur Cairn : **Le but non lucratif en droit de l'Union européenne. Ou de la nécessité d'adopter une notion nouvelle de lucrativité limitée**. Laetitia Driquet, MGEN/Alternatives éco, 2018 : <https://www.cairn.info/revue-recma-2018-3-page-122.htm>

- Forum civique européen : <https://civic-forum.eu/>
- lettre du forum civique européen datant de juin dernier dont le CAC est signataire avec d'autres **Lettre ouverte commune adressée à la Commission européenne** : <https://www.ldh-france.org/european-commission-work-programme-2023-the-need-to-include-the-development-of-a-european-civil-society-strategy/>
- Contributions du Mouvement associatif aux consultations de la commission européenne (fin 2022) : <https://lemouvementassociatif.org/contributions-du-mouvement-associatif-aux-consultations-de-la-commission-europeenne/>
- film belge du Collectif 21 « **2121, hypothèses, associations** » : <https://cvb.be/fr/films/2121-hypotheses-associations>
- **Communiqué du CAC sur enjeux européens de 2015 : Transposition d'une directive européenne : attention nouveau danger pour les assos !** <http://www.associations-citoyennes.net/?p=5441>
et **communiqué de 2014 : Interpellons les candidats aux élections européennes !** <http://www.associations-citoyennes.net/?p=4177>
- **Shiffting baseline : changement de ligne de base** (aussi connu sous le nom **ligne de base glissante**) est un type de changement dans la façon dont un système est mesuré, généralement par rapport aux points de référence précédents (lignes de base), qui eux-mêmes peuvent représenter des changements significatifs par rapport à un état encore plus ancien du système : <https://dixit.net/shifting-baseline-syndrome/>