

# LE STATUT DE L'ASSOCIATION EUROPÉENNE

Pourquoi tant d'indifférence à l'égard d'un symbole  
d'une politique européenne des associations ?

par Laurent Fraisse (\*) et Jeremy Kendall (\*\*)

*Présentée à l'origine comme complémentaire aux statuts européens de la coopérative et de la mutuelle, la proposition de règlement d'un statut de l'association européenne (SAE) semble, après une brève reprise des négociations intergouvernementales, de nouveau enlisée. En revenant sur les différentes positions, favorables ou hostiles au SAE, et sur les arguments des principales parties prenantes de ce débat, au niveau européen comme dans plusieurs Etats-membres, l'article cherche à comprendre pourquoi ce projet n'a pas suscité davantage d'adhésion auprès des gouvernements comme des acteurs associatifs. Pour les auteurs, le relatif scepticisme vis-à-vis du SAE semble symptomatique tout à la fois des difficultés de construction d'une politique européenne de la vie associative et des résistances au rattachement symbolique des associations au champ de l'économie sociale.*

(\*) LISE, CNRS-Cnam.  
(\*\*) LSE.

Dans le cadre de sa volonté de « simplifier et [de] rationaliser la législation communautaire », la commission Barroso a annoncé en septembre 2005 le retrait de soixante-huit projets de directives jugées « inutiles » parce que ne cadrant pas avec les objectifs de compétitivité et d'emploi de la « stratégie de Lisbonne » ou parce que insuffisamment avancées sur le plan législatif. Parmi les différents retraits envisagés, celui de la création d'un statut de l'association européenne (SAE) concerne une des plus anciennes propositions de reconnaissance du milieu associatif et de l'économie sociale au niveau de l'Union européenne. Bien entendu, ce retrait a donné lieu à des protestations de la part du Comité européen des associations d'intérêt général (Cedag), ainsi que du gouvernement et du Parlement français<sup>(1)</sup>, députés comme sénateurs. Pour autant, la faible médiatisation de ce retrait dans un contexte post-référendaire où les opinions publiques sont davantage sensibles aux initiatives de la Commission, comme le montre le récent débat sur la directive Bolkestein, et la faible mobilisation du milieu associatif français comme européen sont symptomatiques des difficultés à faire du statut de l'association européenne un enjeu durable sur l'agenda politique européen. Il est encore trop tôt pour interpréter ce projet de retrait comme un « coup

(1) La délégation pour l'UE du Sénat a déposé le 23 novembre 2005 une proposition de résolution visant à s'opposer à la décision de la Commission européenne de retirer la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant statut de l'association européenne. Elle invite en conséquence le gouvernement à demander à la Commission européenne de revenir sur sa décision de retrait. Voir [www.senat.fr/leg/ppr05-095.html](http://www.senat.fr/leg/ppr05-095.html).

d'arrêt » ou une simple péripétie dans le processus communautaire d'adoption d'une directive qui, depuis une vingtaine d'années, connaît des hauts et des bas. Pour autant, ce nouvel épisode est l'occasion de comprendre les raisons pour lesquelles le statut de l'association européenne (SAE), présenté par ses partisans comme une nécessité pour la construction d'une Europe sociale et citoyenne, n'a pas réussi à constituer jusqu'à présent un élément structurant d'une politique européenne de l'économie sociale. Comment expliquer qu'au moment même où la Commission a progressivement reconnu la nécessité de prendre en compte et de consulter la société civile organisée à travers des procédures nouvelles (méthode ouverte de coordination, dialogue civil), mais aussi de sensibiliser davantage les opinions publiques nationales aux enjeux européens, le SAE ne soit pas davantage mis en avant par les gouvernements et les acteurs de la société civile européenne comme une des propositions à mettre en œuvre en priorité?

Issu de récentes recherches européennes<sup>(2)</sup> sur la construction d'une politique européenne du tiers secteur, cet article cherche à comprendre pourquoi le SAE n'a pas réussi ces dernières années à susciter davantage d'intérêt et à faire suffisamment consensus au niveau européen. L'analyse des positions des parties prenantes impliquées (gouvernements et réseaux associatifs européens et nationaux...) dans plusieurs Etats-membres permet de comprendre les difficultés de construire, tant à l'échelon européen qu'aux échelons nationaux, des coalitions d'acteurs suffisamment plurielles et influentes pour faire basculer les opinions d'une relative indifférence à une adhésion durable à ce projet.

(2) Cet article est largement inspiré du travail mené avec Jeremy Kendall sur la réception du statut européen de l'association dans huit pays de l'Union européenne, dans le cadre de la recherche européenne plus large intitulée « Third sector and European policy » (TSEP). Une version extensive et en anglais est disponible sous forme de *working paper* (TSEP 11) sur le site Internet du projet : [www.lse.ac.uk/collections/TSEP/publicdocfind.html](http://www.lse.ac.uk/collections/TSEP/publicdocfind.html).

## Retour sur les origines et les principales étapes d'élaboration du SAE

Revenir sur les origines du SAE présente l'intérêt de souligner l'influence des responsables politiques et associatifs français dans sa genèse comme dans son portage politique. C'est du moins la perception des chercheurs étrangers ayant travaillé sur la question. On peut évidemment questionner cette vision qui analyse l'émergence de SAE comme un processus politique d'importation d'une problématique nationale à l'échelon européen. Mais il est vrai que, si les acteurs français n'ont pas été les seuls impliqués, ils ont bien été au cœur de l'inscription du SAE sur l'agenda européen. Il n'est pas inutile de rappeler que les rapports successifs du Parlement européen qui ont invité la Commission à étudier les possibilités de création d'un droit européen des associations ont été dirigés essentiellement par des eurodéputés français. En 1984, Louis Eyraud dépose une résolution sur « *la mission, l'administration et la réglementation des associations dans les Communautés européennes* ». Adopté en mars 1987 par le Parlement européen, le rapport de Nicole Fontaine, future présidente du Parlement (1999-2002), propose que la Commission intègre dans les traités européens un règlement offrant une base légale « *à l'usage des associations dont le champ*

*d'activité s'étend à plus d'un Etat-membre et des associations nationales qui veulent agir en commun au niveau européen* ». Cette suggestion visant principalement à faciliter les activités transnationales des associations est intégrée dans le cadre d'une série de recommandations plus larges comprenant la reconnaissance automatique par les Etats membres de l'Union du statut des associations en vigueur dans leur pays, la mise en place d'un fonds européen pour le développement des associations et une meilleure représentation du secteur associatif au niveau de Bruxelles.

En outre, l'idée de promouvoir un statut européen de l'association s'inscrit plus largement dans une stratégie de reconnaissance institutionnelle de l'économie sociale au niveau européen qui passe par une reconnaissance conjointe avec les statuts européens des coopératives et des mutuelles. Ce n'est donc pas un hasard si c'est le gouvernement français qui, par l'intermédiaire de la Délégation interministérielle à l'économie sociale (DIES), prend l'initiative d'organiser à Paris en 1989 les premiers « Rendez-vous européens de l'économie sociale ». C'est à la suite de cette rencontre, considérée comme la première conférence européenne de l'économie sociale, que sera créé le Cedag, principal réseau européen promoteur du SAE. Avec Jacques Delors à la présidence de la Commission et Michel Rocard comme Premier ministre du gouvernement français, deux hommes politiques respectivement favorables aux idées de tiers secteur (Delors, 2004) et d'économie sociale (Rocard, 2001), la conjoncture politique est alors propice et facilite la création d'une unité « Economie sociale » au sein de la DG XXIII. Celle-ci sera pendant près de dix ans dirigée par un Français, Paul Ramadier. L'idée selon laquelle l'adoption du SAE s'inscrit dans une démarche globale de reconnaissance de l'ensemble des familles de l'économie sociale est également au cœur du projet de règlement piloté par la présidente de l'intergroupe Economie sociale au Parlement européen, Marie-Claude Vayssade, et soumis au Conseil européen en 1992 et 1993. Pourtant, malgré l'adoption par le Parlement après intégration de divers amendements, la rédaction finale proposée par la Commission ne passera pas le cap des négociations intergouvernementales.

Très rapidement, les premiers signes d'inquiétude des Etats-membres se font jour, notamment en Allemagne et au Royaume-Uni (Kendall, Anheier, 1999). Le gouvernement allemand interroge le besoin et la pertinence du SAE, invoquant notamment le principe de subsidiarité. Le BAGFW (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege), qui est un acteur associatif central de l'architecture de l'action sociale en Allemagne (Appel *et al.*, 2005), manifeste ses premières réserves face à un statut dont l'orientation générale est jugée trop « marchande ». L'administration anglaise fait également part de ses réticences. Malgré l'intérêt du NCVO (The National Council for Voluntary Organisations) pour le statut dans les années 90, elle estime progressivement qu'un tel projet est inutile, les activités transnationales des organisations sans but lucratif pouvant s'exercer sur la base d'une reconnaissance mutuelle des statuts associatifs nationaux. Il est aussi à un moment avancé qu'une version adaptée du groupement

(3) Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani (ACLI).

d'intérêt économique européen serait plus appropriée. En tout cas, la première phase du SAE laisse se dessiner une première opposition entre, d'une part, un enthousiasme français, du moins au niveau des représentants de l'économie sociale et de la DIES, disposant du soutien de quelques regroupements associatifs nationaux (NCVO, ACLI<sup>(3)</sup>) et de relais dans les institutions européennes (intergroupe Economie sociale au Parlement, Conseil économique et social européen, DG XXIII), et, d'autre part, des réticences allemande (gouvernement et BAGFW) et anglaise qui questionnent la valeur ajoutée du SAE.

Il n'en reste pas moins que le projet devient dormant à partir de 1996, pour quelques années. Le blocage des textes relatifs à l'économie sociale est alors principalement attribué à l'absence de consensus sur la définition des formes de participation des travailleurs rattachés à la directive sur le statut de société européenne. Il faut donc attendre la présidence française en 2000, à Nice, pour avancer vers un accord et relancer par là même les projets de statut européen des coopératives, mutuelles et associations. Mais les présidences suivantes : belge, suédoise et espagnole, décident de traiter prioritairement du statut de la coopérative européenne, laissant de côté le statut associatif. C'est donc de manière quelque peu inespérée que la présidence grecque remet à l'ordre du jour une nouvelle version du SAE s'appuyant sur les acquis des récentes adoptions des sociétés et coopératives européennes. En mars 2003, Patrick de Bucquois, le secrétaire général du Cedag, est invité par la Commission à faire part à plusieurs délégations nationales des avantages du SAE. Malgré un certain intérêt, de nombreuses délégations émettent de nouveau de fortes réserves et expriment des demandes de clarification. Malheureusement, ce premier travail de sensibilisation restera sans suite, la présidence italienne ne jugeant pas la proposition comme prioritaire. Alors que les accords finaux sur des statuts de la société et de la coopérative européennes avaient semblé ouvrir de nouvelles perspectives, le dossier semble de nouveau s'enliser.

## Points de blocage et arguments en présence : les positions des acteurs suite aux débats des années 2000

Quelles qu'aient été les motivations de la présidence grecque de 2003, elles ont permis de réactiver les discussions autour du SAE, d'identifier les principaux acteurs impliqués et d'apprécier l'état des intérêts et les arguments en présence. Bien évidemment, la recherche TSEP donne un aperçu de l'implication des principaux responsables gouvernementaux et de la société civile dans seulement sept Etats-membres<sup>(4)</sup>. Mais cela est suffisamment significatif pour évaluer la continuité ou l'inflexion des situations au sein de pays (l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni) pris en compte dans les analyses antérieures (Kendall, Anheier, 1999), tout en intégrant dans la comparaison d'autres pays comme l'Espagne, les Pays-Bas ou la Suède.

(4) Il s'agit de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède. La République tchèque étant un membre trop récent de l'Union européenne, elle n'a pas été prise en compte dans l'analyse.

### **Le SAE comme révélateur de la fragile construction de positions nationales**

Il est notamment intéressant de se demander dans quelle mesure les positions des gouvernements sur le SAE sont ou non une exportation des préoccupations de la scène domestique sur la scène communautaire, bien qu'il soit difficile de parler de positions nationales sauf à les assimiler aux positions gouvernementales. Pouvoir s'exprimer d'une seule voix à Bruxelles suppose qu'il existe déjà une « communauté nationale » de l'économie sociale ou du secteur non lucratif suffisamment structurée pour permettre une convergence de vues entre les principaux responsables de la vie associative et les représentants des gouvernements. C'est la raison pour laquelle, prenant en compte la prégnance des contextes institutionnels nationaux, l'identification des principales parties prenantes, notamment non gouvernementales, a été autant que possible recherchée pour comprendre la dynamique des arguments en présence.

Compte tenu de l'intérêt très relatif des différents acteurs repérés au sujet du SAE, il semble tout de même fondé de parler de « position dominante » dans trois Etats-membres étudiés : la France, l'Allemagne et la Suède. Dans ces pays, il est possible de repérer un accord reposant sur un dialogue et un relatif consensus entre l'administration (généralement le ministère de la Justice, parfois une administration dédiée) et les principaux représentants nationaux de la vie associative. Cette situation reflète en partie des caractéristiques nationales. En France, la position favorable au SAE est le résultat d'un dialogue ancien sur les questions européennes entre les responsables associatifs (Fonda, Uniopss, CNVA) et de l'économie sociale avec une partie de l'administration, en particulier la DIES. Elle révèle en partie la progressive structuration horizontale de la vie associative et de l'économie sociale au niveau national depuis les années 80 (Fraisie, 2005). En Allemagne, l'ancienneté et l'influence du regroupement national dans le secteur de l'action sociale, le BAGFW, présent au niveau européen et habitué à travailler avec les administrations locales et nationales, expliquent en partie la reprise par le ministère de la Justice des arguments contre le statut. La Suède (Olsson *et al.*, 2005) est un des rares pays où le SAE a donné lieu à un processus de consultation formelle en 2002 entre ministères compétents (Justice, Industrie, Emploi et Communication) et avec les principales organisations du tiers secteur. A l'exception du mouvement coopératif, la majeure partie des associations suédoises était sceptique, voire hostile au projet du SAE.

Dans les autres pays étudiés, la construction d'une position nationale qui ne soit pas confondue avec celle du gouvernement est plus problématique, soit en raison de l'absence de mobilisation et de consultation des principaux regroupements associatifs (Espagne, Pays-Bas, Italie), soit en raison de positions différentes ou changeantes au sein du « *voluntary sector* » (Royaume-Uni) ou du « tiers secteur » (Italie).

**Les principaux arguments mobilisés :  
de la difficulté à surmonter le scepticisme et l'indifférence**

La difficulté à repérer des « positions nationales » stables conduit à mieux préciser les principaux arguments développés par les différentes parties prenantes des débats nationaux et à les classer selon qu'ils correspondent à des positions favorables, hostiles ou sceptiques sur la SAE. Les arguments positifs sont principalement avancés par des responsables français, aussi bien de l'administration (DIES) que d'instances représentatives de la vie associative (CNVA<sup>(5)</sup>) ou de l'économie sociale (groupe Europe du Ceges) dans la continuité des positions des années 80-90. Pour ses partisans, un SAE présenterait plusieurs avantages : le développement des activités transfrontalières des associations ; une reconnaissance symbolique et légale pour la vie associative, en cohérence avec les statuts européens des coopératives et des mutuelles ; l'affirmation de la diversité des formes d'entrepreneuriat ; une prise en compte de la spécificité des activités économiques des associations dans les politiques communautaires ; la constitution d'un droit de s'associer comme un pas vers une « Europe des citoyens ». Ces avantages sont en grande partie repris de l'argumentaire développé par le Cedag au niveau européen.

Mais il est intéressant de mentionner un dernier argument en faveur du SAE qui montre combien les contextes nationaux restent prégnants sur un tel sujet. Initialement avancé par le NCVO dans les années 90, puis reformulé ces dernières années par un de ses anciens membres aujourd'hui en fonction à la Charity Law Association, l'intérêt pour le SAE tiendrait non seulement au développement des activités transfrontalières, mais aussi à l'élargissement des possibilités de recherche de financement à travers l'Europe. Il est difficile de ne pas voir dans cet argument une préoccupation typiquement anglaise liée aux modes de financement largement privés des *charities*. Les arguments hostiles au SAE sont de trois ordres. D'abord, la subsidiarité. Certains gouvernements, reprenant l'argumentaire de l'Allemagne et du Royaume-Uni déjà présent dans les années 90 (Kendall, Anheier, 1999), avancent que légiférer sur les associations ne fait pas partie des compétences de l'Union européenne. Le SAE est alors perçu comme un empiètement à la souveraineté nationale. Il se heurte aux différentes traditions juridiques et aux craintes de voir les particularités nationales (principe de subsidiarité en Allemagne, absence d'obligation de statut au Royaume-Uni) remises en cause. L'adoption du SAE toucherait à l'identité des pays en impliquant potentiellement une révision des régulations nationales et locales entre pouvoirs publics et associations, comme l'exprime le gouvernement allemand. Ce dernier argument est également partagé par l'Active Communities Unit, qui est en charge du *voluntary and community sector* au sein du Home Office<sup>(6)</sup>. Des craintes se sont également manifestées dans la consultation suédoise sur une possible concurrence entre les lois européennes et nationales qui pourrait restreindre la liberté d'association. Notons que, même en France, le ministère de l'Intérieur a pu exprimer un temps quelques réserves quant à l'articulation entre le SAE et la loi 1901.

(5) Conseil national de la vie associative. Voir les rapports de 1989 et 2002.

(6) Ministère de l'Intérieur du gouvernement anglais.

Le deuxième argument, lui aussi déjà présent dans les années 90 et repris en 2002 par les gouvernements allemand et italien, suggère que la législation existante au niveau européen est suffisante pour permettre aux associations de développer des activités commerciales. Ils questionnent et relativisent la valeur ajoutée d'un nouveau statut.

Enfin, dans la continuité des réserves formulées par le BAGFW, des critiques dénoncent le caractère trop économique de la dernière version du SAE, qui négligerait les fonctions sociales et citoyennes des associations. Cette hostilité à reconnaître la dimension économique des associations est partagée tant par les pays qui considèrent que la non-lucrativité des associations les place forcément dans le secteur non marchand et non concurrentiel que par ceux où les associations ont principalement une fonction de revendication et de défense des intérêts de leurs membres. Plus largement, on peut aussi y voir des résistances symboliques à inscrire, par le biais d'un statut juridique pensé à l'origine en forte articulation aux statuts coopératif et mutualiste européens, l'action associative dans le giron plus large de l'économie sociale.

Ce rapide tour des arguments contre le SAE permet de mieux situer les gouvernements les plus hostiles. Déjà opposés au projet de 1996, les gouvernements allemand, anglais et suédois ont exprimé à nouveau de fortes réserves sur le projet 2002. Il y a donc une forme de continuité d'autant plus importante que les principales organisations nationales du tiers secteur partagent la position des gouvernements (BAGFW en Allemagne, associations consultées en Suède) ou ne s'y opposent pas (NCVO en Angleterre).

Reste que, dans beaucoup de pays, gouvernements comme représentants du monde associatif affichent un scepticisme, voire une indifférence sur un sujet qu'ils connaissent mal, voire pas du tout. Telle semble être la situation des principales parties prenantes du tiers secteur en Espagne et aux Pays-Bas, et dans une moindre mesure en Italie. Les arguments mis en avant, comme le manque de clarté de la définition du SAE, révèlent une méconnaissance du dossier par les administrations comme par les responsables associatifs. Mais c'est surtout l'absence d'enjeu et de pression politique sur le plan national comme sur le plan européen qui semble alimenter le scepticisme des gouvernements. En outre, la faible structuration transversale de la vie associative, qui est soit récente (Plate-forme des ONG sociales en Espagne), soit fragmentée (Pays-Bas), ne favorise pas le débat sur un sujet comme le SAE. L'absence de groupes de travail ou de processus consultatifs en témoigne. Cette situation est aussi manifeste en Italie, même si elle est davantage le résultat d'une conjoncture politique marquée par l'indifférence du gouvernement Berlusconi pour les organisations du tiers secteur. Mais si l'Italie apparaît en retrait sur le dossier du SAE par rapport aux années 90, c'est non seulement en raison du peu de dialogue national entre l'Etat et le tiers secteur, mais aussi à cause de l'intérêt tout relatif des « leaders » de regroupements comme le Forum del terzo settore ou l'ACLI (Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani) pour le SAE.

## La dynamique de Bruxelles : de la nécessité de coalition large au sein de la Commission comme de la société civile

L'analyse des situations nationales des grands pays européens montre qu'en dehors de la France il est difficile d'identifier des consensus durables en faveur du SAE, les positions gouvernementales oscillant entre indifférence et scepticisme. Cependant, en théorie, ce manque d'enthousiasme au niveau national aurait pu être compensé par la dynamique propre d'élaboration des politiques européennes à Bruxelles. Après tout, sur de nombreux dossiers, la Commission et le Parlement européens ont su par le passé prendre les devants et convaincre à la longue les Etats-membres. N'a-t-il pas fallu attendre près de trente années avant que le statut de la société européenne ne soit finalement créé en 2001 ? De même, les étapes de création d'un statut de la société coopérative européenne ne sont-elles pas révélatrices de la longueur du cycle des politiques publiques européennes entre la proposition initiale de la Commission et l'adoption du statut par le Conseil de l'Union européenne ? Pour autant, une série de facteurs, repérables tant du côté du portage politique du dossier au sein de la Commission que de son soutien au sein de la société civile européenne, semble expliquer les difficultés spécifiques pour maintenir le SAE dans l'agenda politique européen. Il y a d'abord la perte de crédibilité et la fragilisation de la capacité d'initiative de la Commission suite à la chute de la présidence Santer, en 1999, et aux démissions de plusieurs commissaires européens. La reconfiguration de la Commission qui suivit la nomination de Prodi se solda notamment par la suppression de la DG XXIII, qui, avec son unité Economie sociale, constituait un point d'appui institutionnel dans le suivi politique des différents statuts européens des coopératives, mutuelles et associations. Le transfert de la compétence « économie sociale » à l'unité en charge de l'artisanat, des PME, des coopératives et des mutuelles au sein de la DG Entreprises a permis, malgré des effectifs réduits, d'assurer une certaine continuité, comme en témoigne l'adoption finale du statut de la société coopérative européenne. Pour autant, il n'est pas certain que fonctionnaires communautaires, représentants des gouvernements et membres des coupes européennes de la société civile perçoivent, comme certains responsables français, l'unité B 3 de la DG Entreprises comme « l'unité Economie sociale<sup>(7)</sup> ». L'absence de mention des associations dans l'intitulé de cette unité marque symboliquement le déplacement progressif du traitement des questions associatives vers la direction générale de l'Emploi et des Affaires sociales et au sein du dialogue civil européen. Or, force est de constater les faibles intérêt et soutien manifestés par la DG Emploi et Affaires sociales au SAE. De manière générale, il apparaît que le cadre de la politique de la Commission en direction de ce que l'on désigne de manière croissante dans le vocabulaire communautaire comme « la société civile organisée » passe moins par l'adoption d'une structure légale pour

(7) Pour reprendre l'expression de Marcel Hipzman dans sa présentation de « La prise en compte de l'économie sociale française dans les institutions européennes ».



favoriser les transactions économiques des associations que par la mise en place d'un processus de consultation des organisations non gouvernementales dans la gouvernance européenne. La priorité accordée à l'instauration d'un dialogue civil aux côtés d'un dialogue social entre employeurs et syndicats fragilise la contribution de la famille associative à la revendication des responsables de l'économie sociale d'être un « *partenaire social européen* ».

Mais l'insuffisance de cohérence dans le soutien au SAE au sein de la Commission européenne aurait pu être partiellement compensée par une mobilisation des regroupements et réseaux associatifs européens. A ce niveau, le Cedag, qui porte depuis sa création la revendication du SAE sur la scène européenne, est apparu quelque peu isolé dans le portage politique de la mesure. Certes, le SAE bénéficie de l'appui formel des autres familles de l'économie sociale, notamment au sein de la CEP-Cmaf, mais sa portée est quelque peu limitée compte tenu des multiples enjeux européens qui mobilisent par ailleurs les familles coopératives et mutualistes. En outre, alors que les trois statuts européens des coopératives, mutuelles et associations avaient été initialement présentés comme solidaires et devant faire l'objet d'une adoption commune, ils ont finalement fait l'objet de stratégies d'adoption séparées dans les années 2000.

Mais c'est sans doute au niveau des alliances au sein des autres coupoles associatives européennes, telles que la Plate-forme des ONG européennes du secteur social, ECAS (European Citizen Action Service<sup>(8)</sup>) ou le Forum permanent de la société civile, que le portage du SAE a fait défaut. Bien qu'elles aient souvent conscience de l'enjeu du SAE et qu'elles aient informé leurs membres, en se basant largement sur l'expertise du Cedag, des avancées et reculs du dossier, elles sont globalement restées passives sur ce dossier qui n'apparaît pas comme une priorité de leur agenda politique. La position d'un autre regroupement européen comme ET Welfare<sup>(9)</sup> est apparue plus ambivalente, voire réservée, reflétant dans une certaine mesure l'influence allemande<sup>(10)</sup> de sa constitution et de sa coordination. Le portage politique du SAE a donc pratiquement reposé entièrement sur les épaules du Cedag, ce qui à l'heure de l'élargissement ainsi que de l'affirmation et de la diversification de la société civile européenne peut apparaître insuffisant.

Pour autant, par son rôle actif auprès de la Commission, le Cedag a su saisir les opportunités politiques pour promouvoir le SAE. C'est tout naturellement que la Commission a fait appel à l'expertise du Cedag lorsque la présidence grecque, remettant le SAE à l'ordre du jour, a cherché à convaincre les Etats-membres de l'intérêt de son adoption. De même, la révision du statut en 2002-2003 fut le fruit d'une étroite collaboration entre le responsable de l'unité Economie sociale de la DG Entreprises et le secrétariat général du Cedag. Pour autant, malgré son expertise, on peut se demander si les ressources internes du Cedag sont suffisantes au regard de l'enjeu. En comparaison d'autres coupoles européennes, notamment dans le secteur à but lucratif, ses ressources économiques sont limitées, le Cedag n'ayant

(8) Service d'action du citoyen européen.

(9) European Round Table of Charitable Social Welfare Associations.  
(10) ET Welfare a été fondé par le BAGFW et l'Uniopss, notamment.

(11) D'après le site du Cedag : [www.cedag-eu.org/structure/membres.php](http://www.cedag-eu.org/structure/membres.php) en 2005. Il n'y a pas de membres en Irlande, en Grèce, en Espagne et dans la plupart des nouveaux Etats-membres.

(12) Quatorze des trente et un membres du Cedag sont situés en France. Voir [www.cedag-eu.org/structure/membres.php](http://www.cedag-eu.org/structure/membres.php) en 2005.

durant cette période qu'une salariée, ainsi qu'un secrétaire permanent mis à disposition par Caritas Belgique. L'autre faiblesse tient à la composition du Cedag et à l'insuffisance d'engagement de ses membres en faveur du SAE. Le Cedag a des membres dans onze des vingt-cinq Etats-membres<sup>(11)</sup>, ce qui peut apparaître insuffisamment représentatif à l'heure où les institutions européennes accordent, du moins officiellement, de plus en plus d'importance à la « couverture pays » par les membres d'une organisation (Richardson, 1993). En outre, la dominante française des adhérents du Cedag<sup>(12)</sup> interroge sur la diversité et la capacité de la mobilisation géographique de ses membres pour le SAE. A ce niveau, la situation au début des années 2000 semble avoir changé, puisque les membres anglais et italien qui étaient très actifs au milieu des années 90 semblent avoir été plus en retrait sur la question du statut dans la récente période.

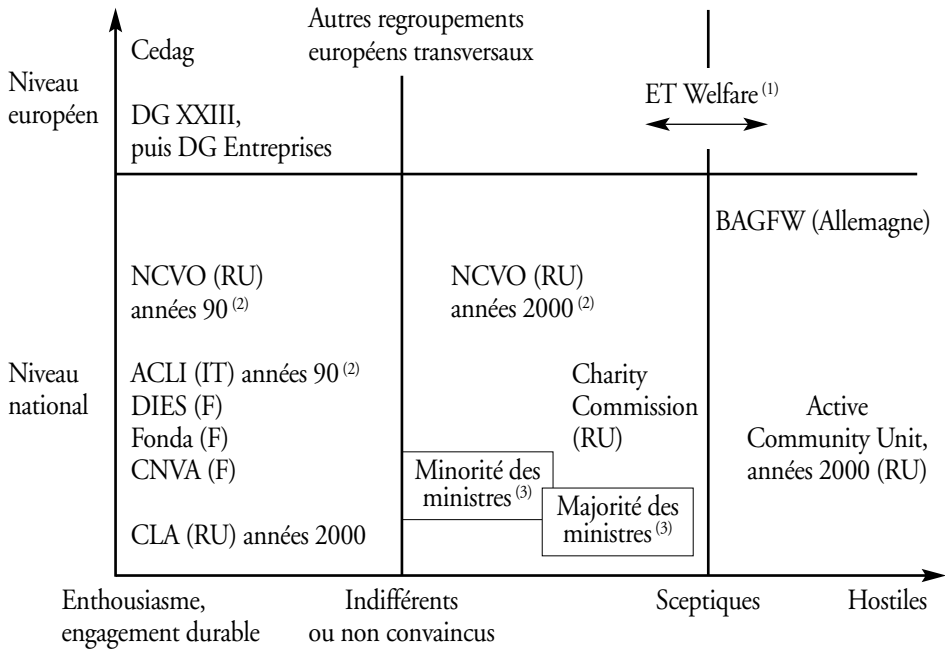
## Quelques éléments d'interprétation sur les raisons d'un blocage

A partir de l'identification des principales parties prenantes aux niveaux européen et national ainsi que de la compréhension des différentes positions en présence dans les dernières négociations sur le SAE, il est possible de résumer dans un tableau (*figure 1*) la situation du débat dans la dernière période. Ce tableau permet de visualiser la prédominance de l'influence française sur le dossier, mais aussi le manque d'engagement durable des responsables associatifs des autres pays, notamment du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Allemagne. La relative stabilité des positions en présence peut être attribuée à un défaut de travail pédagogique à même de pallier l'incompréhension manifeste de la plupart des Etats-membres. Reste que l'on peut se demander si l'absence d'intérêt ne renvoie pas à des oppositions certes plus diffuses, mais non moins sérieuses. D'autres éléments d'explication peuvent être avancés pour comprendre les obstacles rencontrés par le SAE dans le cycle de politique publique européenne. Outre l'opposition latente à un rattachement symbolique des associations à l'économie sociale, le SAE est révélateur de l'hétérogénéité des modes de structuration, des ressources et des compétences européennes des regroupements associatifs nationaux, ainsi que des incertitudes sur la gouvernance européenne après l'élargissement à vingt-cinq pays.

### **Le SAE comme objet d'opposition symbolique au rattachement des associations à l'économie sociale ?**

Le premier problème tient à la difficulté de faire du SAE un symbole partagé de la reconnaissance du monde associatif, et plus largement de la société civile européenne. En effet, les arguments techniques et juridiques en faveur du SAE, comme d'ailleurs pour la plupart des dossiers, ne sont pas toujours suffisants pour faire adopter une politique. D'où la nécessité d'une dimension symbolique qui fasse sens au-delà du cercle des spécialistes des questions européennes et associatives. C'est aussi une condition pour une

**Figure 1**  
**Principales positions des parties prenantes sur le SAE**  
**et niveaux d'engagement**



(1)  $\longleftrightarrow$  indique une position ambivalente.

(2) Les engagements du NCVO et de l'ACLI ont changé à travers le temps.

(3) Il s'agit des ministères impliqués (principalement les ministres de la Justice) dans le groupe de travail mis en place par la présidence grecque (2003).

implication réussie des médias (Edelman, 1988). L'argument issu de la tradition française selon lequel des statuts juridiques constitueraient, à l'image de la loi 1901, un symbole fort d'une Europe citoyenne et sociale ne semble pas entrer suffisamment en résonance avec les imaginaires nationaux et les traditions historiques des autres Etats-membres. D'où une certaine indifférence à un dossier où la plus-value politique n'apparaît pas encore manifeste pour de nombreuses parties prenantes du débat européen.

En outre, le SAE a pu apparaître à tort ou à raison comme un processus de reproduction au niveau européen de la stratégie d'institutionnalisation de l'économie sociale en France. Résultat d'une alliance entre mouvements coopératif, mutualiste et associatif fondée sur la reconnaissance de principes d'organisation et de gestion communs à leur statut, cette approche

statutaire, qui a permis à l'économie sociale de s'affirmer sur l'agenda politique français, rencontre des résistances dans les pays où la coupure entre coopératives et associations, entre secteurs marchand et non marchand, entre dimensions économique et sociale est politiquement et institutionnellement plus structurante. D'une certaine manière, le SAE a cristallisé une certaine opposition de vue autour de l'économie sociale comme bannière européenne de rattachement entre les milieux associatifs français et allemand. Ceci est évidemment particulièrement vrai pour l'Allemagne, où les représentants de la vie associative, notamment ceux du BAGFW, demeurent globalement hostiles à tout rattachement des associations à l'économie sociale. Le statut est alors considéré comme relevant d'une approche trop « économiscite », dans la mesure où il risque d'assimiler l'association à une entreprise dont il faudrait, sur le modèle du statut de la société européenne, garantir une pleine et entière liberté d'établissement sur le marché intérieur dans le souci du respect de l'égalité des conditions de la concurrence. Contrairement à de nombreux dossiers européens, le SAE semble avoir pâti de l'absence d'accord franco-allemand tant au niveau des Etats qu'au niveau des représentants nationaux de la vie associative. On peut légitimement se demander dans quelle mesure l'adoption future du SAE ne passe pas par le dépassement du grippage du couple franco-allemand au sujet de l'économie sociale.

L'autre élément d'opposition symbolique, plus diffus et contextuel, tient à l'adhésion à une perspective d'Europe politique et sociale, le SAE étant à tort ou à raison perçu par certains gouvernements comme un des nombreux éléments d'élargissement des compétences de l'Union européenne. Les pays opposés au projet comme la Suède ou le Royaume-Uni sont aussi, pour des raisons par ailleurs très différentes, ceux qui sont « *le plus sceptiques vis-à-vis de l'Europe politique* » (Brutin, 2003). A l'inverse, le « plus » d'Europe qu'incarnerait le SAE aux yeux des acteurs français n'est pas exempt d'une vision où la France serait à l'avant-garde de l'intégration européenne.

### **Hétérogénéité des modes de structuration, des ressources et des compétences européennes des regroupements associatifs nationaux**

Les difficultés rencontrées par le SAE semblent également révélatrices de la diversité des modes de structuration des milieux associatifs nationaux, de leurs moyens et de leur implication sur des enjeux européens. Soulignons d'abord l'inégale structuration des associations au niveau national et la disparité des niveaux d'investissement de ces réseaux sur les questions européennes. Là où certains pays comme la France, le Royaume-Uni ou l'Italie possèdent des regroupements nationaux à même de porter auprès des pouvoirs publics des questions politiques qui transcendent les enjeux sectoriels, d'autres présentent des modes de représentation peu à même de porter des enjeux transversaux (statut, fiscalité, formation, financements...) auprès des pouvoirs publics, soit parce qu'organisés de manière

principalement sectorielle (Pays-Bas), soit parce que trop régionalisés et récents pour avoir un spécialiste associatif des questions européennes (Espagne). L'absence de compétence européenne au sein des mouvements se traduit par une connaissance et un intérêt limités des acteurs associatifs pour le SAE, perçu comme un sujet peu mobilisateur tant à Bruxelles que dans leur pays. En outre, il est rare que ce défaut d'implication soit compensé au niveau gouvernemental, soit par un processus national de consultation des responsables associatifs par les pouvoirs publics, comme ce fut le cas en Suède, soit par une administration spécialiste des questions associatives. Là encore, force est de constater que l'exemple de la France fait figure d'exception au sein de l'Union européenne. C'est un des rares Etats-membres à disposer d'une structure consultative comme le CNVA ou d'une administration comme la DIES, dédiée depuis plusieurs années à l'économie sociale et qui, malgré ses faibles moyens, assure une certaine continuité gouvernementale sur le SAE. A l'inverse, le manque de connaissance des fonctionnaires mobilisés lors de la négociation en 2003 révèle la faible capitalisation des administrations nationales sur le sujet.

Pour autant, l'existence d'une représentation structurée de la vie associative et d'une expertise européenne ne suffit pas toujours à garantir un engagement durable. Les discussions autour du SAE concernent finalement un petit nombre de dirigeants associatifs qui en maîtrisent les enjeux et le contenu. Ce cercle étroit de compétence a pour inconvénient de rendre le suivi et la promotion du dossier SAE fortement dépendants de la situation professionnelle et militante de quelques personnes. Or, l'une des raisons du relatif affaiblissement du portage politique du SAE au niveau européen comme au niveau national tient en partie au changement de statut ou de personnel à l'intérieur des regroupements nationaux. C'est du moins l'un des éléments d'explication concernant l'affaiblissement de l'implication du NCVO ou de l'ACLI lors de la relance du processus de négociation du SAE en 2002, alors qu'ils s'étaient montrés très actifs au sein du Cedag dans la première moitié des années 90. Ce manque d'engagement durable s'explique en partie par le départ d'administrateurs ou de techniciens qui connaissaient bien le dossier et dont le remplacement s'est bien souvent traduit par un relatif désengagement politique ou technique.

### **Les problèmes liés aux modes communautaires d'élaboration des politiques européennes**

Les derniers éléments d'analyse tiennent aux limites de modes communautaires d'élaboration des politiques publiques. Nous avons déjà souligné l'inégal intérêt de la DG Entreprises et de la DG Emploi et Affaires sociales pour le SAE et l'absence de portage commun du dossier auprès des gouvernements. Cette absence d'alliance se double d'un manque de ressource et d'expertise interne au sein de la Commission, où finalement peu de fonctionnaires suivent de près le dossier. D'où, d'ailleurs, un appel à l'expertise externe du Cedag comme lors de la réunion du groupe de travail du Conseil en 2003.

Cette faiblesse de capacité d'entreprendre au sein de la Commission est d'autant plus préjudiciable qu'elle ne permet pas de pallier les inconvénients du système des présidences tournantes. Ainsi, si les gouvernements danois et grec avaient manifesté un intérêt pour le SAE, le mettant à l'ordre du jour de leur présidence (2002-2003), les gouvernements italien et irlandais ne l'ont pas inscrit parmi leurs priorités en 2004, avec pour conséquence une nouvelle suspension des travaux. Or à ce niveau, la force de conviction d'une expertise externe a besoin autant que possible d'être relayée par des membres actifs dans les différents Etats-membres. Faute de relais associatifs dans l'ensemble des Etats-membres, les effets de rupture d'un mode d'élaboration de l'agenda européen ne devraient pas s'atténuer suite à la décision de maintenir le système des présidences tournantes élargi à dix nouveaux Etats-membres.

---

## Conclusion

Cet article n'a pas pour ambition de porter un avis sur l'opportunité ou non du SAE, mais plutôt de comprendre le processus politique qui explique les difficultés de cette proposition à se maintenir sur l'agenda européen. Même si ce n'est pas la seule mesure à souffrir de la complexité de la gouvernance européenne, elle doit faire face à des points de blocage qui lui sont spécifiques. En tout cas, son destin n'est plus uniquement lié, comme par le passé, à l'adoption des statuts européens des coopératives et des mutuelles.

Alors que cette directive pourrait être un horizon mobilisateur, du moins un point de ralliement, d'un mouvement associatif européen en construction, elle en révèle plutôt la fragilité dans une Europe comprenant maintenant vingt-cinq Etats-membres. Bien que les questions statutaires comme fiscales aient souvent été des points d'ancrage pour construire des politiques transversales ou intersectorielles de la vie associative sur le plan national, le SAE n'est pas encore parvenu à être un de ces hybrides conceptuels qui permettent à l'Union européenne de gérer la diversité des sensibilités nationales et de produire des compromis. Certes, le SAE heurte certaines traditions de la vie associative nationale difficilement contournables, en particulier en Allemagne. Mais ce qui frappe dans la comparaison entre pays, c'est davantage la difficulté à convaincre pragmatiquement de l'utilité de ce projet la majorité des gouvernements, mais aussi des représentants associatifs nationaux.

Bien entendu, la gestion de la diversité des concepts et de la fragmentation des acteurs est au cœur du processus d'élaboration des politiques européennes. Il n'est pas toujours facile de saisir si les ambiguïtés et les malentendus des positions cachent de véritables incompréhensions ou des divergences de conceptions et d'intérêts.

Sous une apparence de répétition et d'élargissement des débats déjà présents dans les années 90, les réticences issues du début des négociations intergouvernementales sur le SAE en 2003 comme les difficultés à

maintenir la directive à l'ordre du jour des présidences suivantes ne sont-elles pas aussi les signes des limites de modes d'engagement et de lobbying européens qui ont permis aux acteurs français de l'économie sociale d'être à la pointe des débats européens dans les années 80 et 90 ?

L'avenir dira si le mode de production de politiques publiques européennes visant à convaincre les présidences successives de l'UE par un subtil jeu d'alliance autour de quelques responsables de la vie associative européenne – avec leurs partenaires de l'économie sociale, l'appui de certains fonctionnaires de gouvernements et de la Commission, ainsi que le relais d'une poignée de parlementaires européens – est toujours une stratégie pertinente et productive après l'élargissement à vingt-cinq et l'approfondissement du dialogue civil. Dit autrement, un cercle actif mais restreint des promoteurs européens du SAE est-il aujourd'hui suffisant sans davantage irriguer la société civile européenne dans sa complexité, bâtir des coalitions plus larges d'Etats-membres sur le sujet et trouver un écho minimum auprès des médias et de l'opinion ?

Mais sur le fond, le SAE renvoie à la place des associations au sein de l'Union européenne et de l'approfondissement du Marché unique. La reconnaissance statutaire de la fonction économique d'entrepreneur et d'employeur des associations et la facilitation de leurs activités transfrontalières impliquent-elles forcément l'acceptation des règles de la concurrence, même encadrées par des critères d'intérêt général ? La reconnaissance de la pluralité des formes d'entrepreneuriat, qui est au cœur de l'approche statutaire, ne doit-elle pas s'articuler avec la revendication d'une pluralité des modes de régulation des activités économiques des associations, comme le montrent finalement en creux les débats sur les services sociaux d'intérêt général ? Répondre à ces questions, c'est aussi tenter de conjurer les risques d'un divorce entre dimensions économique et politique de la vie associative européenne auquel pourrait conduire le manque d'articulation entre des politiques du marché intérieur et de la concurrence pensées et ciblées sur le modèle des seules entreprises et un dialogue civil réservé principalement aux associations. ●

## Références bibliographiques

**Appel, A., Kendall, J., Lange, C., Petzold, C., Sittermann, B., Stallmann, F., and Zimmer, A.** (2005), *The third sector policy process in Germany*, TSEP working paper, London School of Economics & Political Science, forthcoming.

**Armstrong, K. A.** (2002), « Rediscovering civil society: the European Union and the white paper on governance », *European Law Journal*, 8, 1, 102-132.

**Brandsen, T., Fraise, L., and Kendall, J.** (2005), *The third sector and services of general interest*, paper in preparation.

**Brutin, E.** (2003), *Statut d'association européenne: état des lieux*, Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), octobre.

**Ciriec** (2000), *The enterprises and organizations of the third system: a strategic challenge for employment*, Ciriec, Liege.

**Cedag** (2003), « Pourquoi un statut d'association européenne? », [www.cedag-eu.org](http://www.cedag-eu.org).

**Cedag** (2004), « Chronologie des travaux sur le statut de l'association européenne et actions du Cedag », [www.cedag-eu.org](http://www.cedag-eu.org).

**CNVA** (2002), *Activités économiques des associations et droit de la concurrence*, avis du 2002.

**Commission of the European Communities** (1997), *Promoting the role of voluntary organisations and foundations in Europe*, Luxembourg, Office of Official Publications of the European Communities.

**Commission of the European Communities** (2000 a), *The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership*, discussion paper, Brussels, European Commission.

**Commission of the European Communities** (2000 b), *Communication from the Commission: services of general interest in Europe*, COM (2000) 580 final, Brussels.

**Commission of the European Communities** (2002 a), *European governance: preparatory work*

*for the white paper*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

**Delors, J.** (2004), « The European Union and the third sector », in A. Evers and J.-L. Laville (eds), *The third sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

**Edelman, M.** (1988), *Constructing the political spectacle*, Chicago University Press, Chicago.

**Fraise, L.** (2005), *The third sector and the policy process in France: the centralised horizontal third sector policy community faced with the reconfiguration of the state-centred republican model*, TSEP working paper, n° 7, London School of Economics & Political Science, forthcoming, juin 2005.

**Gjems-Onstad, O.** (1995), « The proposed European association: a symbol in need of friends? » *Voluntas*, 6, 1, 3-22.

**Hipzman, M.** (2003), « La prise en compte de l'économie sociale française dans les institutions européennes », [www.esfin-ides.com/pages/publications/publications.htm](http://www.esfin-ides.com/pages/publications/publications.htm).

**Iokimides, A.** (2000), « Community policy on non-profit making associations and the draft, regulation legislation for a European Association », published in French in Conseil d'Etat (2000), *Rapport public 2000, jurisprudence et avis de 1999: les associations et la loi de 1901, cent ans après*, Etudes et Documents SI, Paris.

**Kendall, J., Fraise L.** (2005), *The European statute of association: why an obscure but contested symbol in a sea of indifference and scepticism?* TSEP working paper n° 11, London School of Economics & Political Science, [www.lse.ac.uk/collections/TSEP/publicdocfind.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/TSEP/publicdocfind.htm).

**Kendall, J.** (2005), *The third sector and the policy process in the UK: ingredients in a hyper-active horizontal policy environment*, TSEP working paper n° 5, London School of Economics & Political Science, [www.lse.ac.uk/collections/TSEP/publicdocfind.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/TSEP/publicdocfind.htm).



**Kendall, J., and Anheier, H. K.** (1999), « The third sector and the European policy process: an initial evaluation », *Journal of European public policy*, 6, 2, 283-308.

**Kingdon, J. W.** (1995), *Agendas, alternatives and public policies*, HarperCollins, New York.

**Olsson, L.-E., Nordfeldt, M., and Larsson, O.** (2005), *The third sector and the policy process in Sweden: a centralised horizontal third sector community under strain*, TSEP working paper n° 3, London School of Economics & Political Science, juin 2005.

**Rocard, M.** (2001), « L'économie sociale et solidaire : une perspective Nord-Sud », *Recma*, n° 282, novembre, pp. 7-16.

**Sénat** (2005), *Proposition de résolution présentée*

*au nom de la délégation européenne*, [www.senat.fr/leg/ppr05-095.html](http://www.senat.fr/leg/ppr05-095.html).

**Third Sector European Policy Network** (2005), *Policy workshop III: the third sector and the multi-level European policy process*, forthcoming at [www.lse.ac.uk/collections/TSEP](http://www.lse.ac.uk/collections/TSEP).

**Will, C., Crowhurst, I., Larsson, O., Kendall, J., Olson, L.-E., and Nordfeldt, M.** (2005), *The challenges of translation: the convention and debates on the future of Europe from the perspective of European third sectors*, London School of Economics & Political Science, TSEP working paper n° 12, juin 2005.

**Wallace, H., and Wallace, W.** (2000), *Policy making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.