

Contribution à la consultation de la Commission européenne en vue d'une initiative sur les activités transfrontières des associations

[Le Mouvement associatif](#) représente au travers de ses membres ¹près de la moitié des associations en France. Les associations, au nombre d'environ 1,5 million en France, sont des actrices essentielles de la vitalité démocratique, de la participation des citoyens à la société, et d'une économie du quotidien et de la proximité. Elles sont des lieux où les citoyens peuvent agir ensemble pour leur cadre de vie, leur environnement, où ils peuvent construire une parole collective ; elles sont des lieux d'émancipation et de contribution au débat public, elles donnent du pouvoir d'agir à toutes et tous

La France bénéficie depuis 1901 d'un cadre légal qui a permis ce développement ; la loi du 1^{er} juillet 1901 a été complétée pour construire un cadre favorable au développement des associations, notamment dans leur dimension d'intérêt général. Les libertés associatives et la reconnaissance de la place des acteurs à but non lucratif sont néanmoins des sujets soumis à tension et qui méritent une attention permanente.

Le Mouvement associatif, membre du Forum Civique européen, et partie prenante de Social Economy Europe en tant que membre d'ESS-France, se réjouit de la reconnaissance au niveau européen du potentiel que représentent les associations et l'économie sociale et solidaire – ESS - pour répondre aux défis majeurs auxquels nous faisons face, pour renforcer la démocratie européenne et pour assurer une transition juste, durable et inclusive. Le Mouvement associatif salue donc l'initiative du Parlement européen à laquelle cette consultation fait suite, ses objectifs et l'ambition des deux propositions qu'elle contient. Nous nous félicitons que la Commission européenne ait décidé d'y donner suite par une initiative législative.

1- La pertinence d'une action de l'Union européenne

- Une nécessité au regard des enjeux démocratiques, pour une Europe donnant toute sa place à la société civile organisée

La légitimité et la confiance dans nos démocraties repose avant tout sur la capacité des politiques à répondre aux besoins de toutes et tous dans leur diversité et à respecter les droits et la dignité de chacun. Les associations sont des rouages indispensables pour identifier les besoins réels de la population, et permettre à chacun de contribuer à construire les réponses. Elles mettent en acte au quotidien les valeurs européennes et sont des aiguillons nécessaires pour faire vivre le débat démocratique et faire progresser notre société. Leur action face aux crises successives auxquelles nous faisons face ont rappelé à tous et toutes leur importance.

Pourtant, comme l'illustrent les rapports annuels de [Civic Space Watch](#), ou d'autres rapports nationaux ([rapport de l'observatoire des libertés associatives](#) en France), les restrictions à l'espace civique européen existent, et sa

¹ ANIMAFAC, Association Prévention Routière, CELAVAR, CASBC, COFAC, Collectif Mentorat, Citoyens et Justice, Coordination Sud, CNAJEP, CNOSF, F3E, Fédération des Banques alimentaires, Fédération Familles rurales, Fédération Générale des PEP, Fédération du Scoutisme français, FNE, Fédération Solidarité Femmes, La Fonda, France Bénévolat, Ligue de l'enseignement, Ligue des Droits de l'Homme, Mona Lisa, Planning Familial, Réseau FRENE, Réseau national des Ressourceries, Réseau National des Juniors Associations, UFCV, UNAF, UNAT, UNIOPSS, Unhaj, Unis-Cité, Mouvements associatifs régionaux

protection et son développement nécessitent une attention constante et particulière. L'Union européenne doit y jouer un rôle, conformément à la Charte européenne des Droits fondamentaux.

Le 30 juin 2022, à l'occasion du Forum de la société civile européenne organisé par Civil Society Europe, l'Appel de Paris a été adopté, auquel nous nous associons, demandant une stratégie européenne pour la société civile, incluant notamment

- Le financement assuré pour la participation de la société civile au dialogue civil, tant au niveau européen que national, notamment pour garantir aux groupes les plus vulnérables et marginalisés l'accès aux processus démocratiques
- la mise en place d'un environnement favorable à la société civile par un soutien politique, financier et législatif des organisations de la société civile
- L'élaboration d'un Statut européen pour les organisations, associations et fondations à but non lucratif qui donnerait une véritable place aux organisations de la société civile à côté des acteurs à but lucratif et publics et favoriserait leur reconnaissance, ainsi que la suppression d'obstacles à la coopération et aux dons transfrontaliers.

Cette action est nécessaire, notamment pour permettre une mise en œuvre réelle et effective de l'article 11 du Traité sur l'Union européenne

- Une nécessité pour construire au sein de l'Union européenne et au-delà les conditions d'une économie juste et durable

Les associations portent une multitude d'activités dans de très nombreux champs : culturel, social, sportif, sanitaire, environnemental, formatif, tourisme, loisirs, ... Par leur capacité d'innovation et d'identification des besoins, dans une logique démocratique et qui n'est pas celle de la recherche de profits, les associations contribuent à l'économie dans des champs essentiels au bien-être collectif, à la cohésion sociale et territoriale. Elles sont très souvent défricheuses de nouveaux champs d'action, face aux évolutions démographiques, aux enjeux écologiques, aux besoins sociaux. Ainsi que le souligne le rapport du Parlement européen, les associations participent pleinement à l'économie européenne et sont en particulier des moteurs essentiels du développement du secteur tertiaire. Cette place doit être reconnue et son développement soutenu, pour le bénéfice des citoyens et citoyennes européens

Cela doit être fait en tenant compte du rôle particulier des associations qui parfois peut s'avérer incompatible avec les règles de la concurrence, dès lors qu'elles ont pour fonction de gérer un service d'intérêt économique général. Dans ce cas, l'article 106 2. du TFUE précise qu'il peut être dérogé aux règles de la concurrence, dès lors que celles-ci seraient susceptibles de faire échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été impartie.

Ainsi que cela a été souligné dans le cadre de l'appel à consultation de la Commission concernant la définition de conditions cadre pour l'économie sociale, le cadre politique et juridique est un élément clé pour le développement de l'économie sociale, dont les organisations à but non lucratif sont une composante essentielle. Ainsi les associations représentent en France 80% des structures de l'économie sociale et solidaire.

Alors qu'un statut de société européenne a été adopté en 2001, puis un statut de coopérative européenne en 2002, les initiatives en faveur d'un statut d'association et de fondation européennes n'ont toujours pas abouti. Au regard de leur importance pour l'Union européenne et ses citoyens, il est aujourd'hui nécessaire de créer les cadres adéquats pour lever les obstacles aux actions et aux financements des associations au sein de l'Europe et favoriser leur développement dans tous les pays de l'Union.

2- Sur les objectifs et effets attendus

Plusieurs objectifs doivent à nos yeux être recherchés au travers de l'initiative de la Commission européenne, répondant à des enjeux divers.

- Faciliter les activités transfrontières et l'action à l'échelle européenne des associations et organisations à but non lucratif

Les associations œuvrant au niveau européen, en l'absence de statut adéquat, font face à une complexité administrative, juridique et financière, devant être déclarée sous le statut de l'un des Etats membres, mais leurs membres et leurs financements pouvant provenir de plusieurs Etats, et leurs actions ayant également vocation à s'étendre à plusieurs pays. Les obligations administratives pour une association souhaitant mener des activités dans un autre pays de l'Union sont différentes d'un pays à l'autre, même si les principes peuvent en être les mêmes, et peuvent s'avérer lourdes et complexes ; le changement de siège social au sein de l'Union peut être source de difficultés en fonction des pays ; les contraintes bancaires sont également fortes pour des associations établies dans un pays et dont les membres de la gouvernance viennent de différents pays de l'Union, ou recevant des financements d'autres pays ; enfin les fusions entre associations de différents pays au sein de l'Union sont également complexes.

Bien que ces problématiques ne concernent qu'une petite minorité d'associations en Europe, elles sont réelles. Une initiative législative est donc souhaitable pour lever ces entraves. Elle doit permettre à des organisations à but non lucratif dont l'activité et le fonctionnement le nécessitent d'avoir une personnalité juridique pleinement reconnue dans tous les pays de l'Union, afin de pouvoir par exemple transférer leur siège social, développer des activités dans plusieurs pays de l'Union sans surcharge administrative, se regrouper ou fusionner avec d'autres associations européennes selon une procédure simple.

S'appliquant à l'ensemble des Etats membres, cette initiative doit également permettre que soit ainsi reconnue dans chacun d'entre eux la forme d' « organisation à but non lucratif », à côté des entreprises privées lucratives et du secteur public.

La simplification qui en résultera pour permettre à une association d'agir à l'échelle de plusieurs pays et/ou en rassemblant en son sein des acteurs de plusieurs pays de l'Union européenne, est une promesse pour le renforcement de la citoyenneté européenne, les associations étant l'un des lieux de construction et mobilisation de cette citoyenneté. Le renforcement de la capacité des associations à agir à l'échelle de plusieurs pays de l'Union ou de l'Union elle-même permettra de renforcer leur capacité de contribution à la construction des politiques européennes, au bénéfice de l'ensemble des citoyens.

- Faciliter l'accès aux financements au sein de l'Union européenne pour les organisations à but non lucratif

L'absence d'un cadre harmonisé peut également rendre difficile la possibilité pour une association établie dans l'un des Etats membres de bénéficier de financements provenant d'autres pays de l'Union européenne ; le principe d'égalité de traitement fiscal et de non discrimination devrait permettre à un organisme à but non lucratif d'un autre pays de l'Union de bénéficier des mêmes avantages qu'une organisation nationale comparable en matière de dons et mécénat, mais la mise en œuvre de ce principe reste difficile. Il serait souhaitable que l'initiative de la Commission apporte des réponses à ce problème.

- Renforcer la place de la société civile en Europe et le rôle des organisations à but non lucratif dans l'économie

Dans l'esprit de la résolution d'initiative législative adoptée le 17 février 2022 par le Parlement européen, l'action de la Commission européenne doit avoir pour ambition de protéger et renforcer le champ des organisations à but non lucratif, dans leur dimension citoyenne, démocratique et économique. L'initiative prise par la Commission pour lever les obstacles aux activités transfrontières des associations doit, quelle que soit sa forme, s'appuyer sur le rappel de principes clés sur le respect des libertés fondamentales (liberté d'association, d'expression, de manifestation), sur les principes de fonctionnement associatif (liberté d'adhésion, liberté de gestion), sur l'exigence de proportionnalité et de nécessité pour toute restriction à leur action et à leur accès aux financements, et sur une définition claire et positive des organisations à but non lucratif, dans leur dimension d'acteurs du dialogue civil et d'acteurs économiques agissant pour l'intérêt général. Sur ce dernier point, le lien doit être fait avec l'initiative en préparation visant à la définition de conditions-cadres pour l'économie sociale²

3- Moyens et voies

Concernant les options envisagées, nous considérons que l'atteinte des objectifs recherchés nécessite le recours à une initiative législative ; l'option 3 envisagée par la Commission (recours à une campagne d'information et de sensibilisation) ne peut suffire. Elle doit en revanche être retenue comme un élément complémentaire venant appuyer et rendre visible la mise en place d'un cadre adapté pour faciliter et favoriser les activités transfrontières des associations et la reconnaissance de leur action à l'échelle européenne, et incitant les Etats membres à mener des démarches actives en ce sens.

Compte tenu de la diversité des modèles et cadres de fonctionnement au regard de la vie associative dans les différents pays de l'Union européenne, la définition d'une nouvelle forme juridique répondant aux enjeux des associations ayant des activités transfrontières/agissant au niveau européen nous semble la voie la plus adaptée pour atteindre les objectifs recherchés

Cette nouvelle forme juridique, intégrée dans les droits nationaux, doit permettre aux associations qui en relèveraient d'être reconnues dans tous les Etats membres avec des formalités minimales, et de bénéficier d'un système de reconnaissance mutuelle. Celui-ci devra être le plus simple et accessible possible, notamment via des procédures en ligne, et éviter tout risque de sur-régulation ou possibilité d'exclusion injustifiée d'une association reconnue dans un autre Etat membre.

Comme précédemment indiqué, cette régulation doit être l'occasion de réaffirmer des principes-clés au regard des droits fondamentaux en matière de libertés, et doit être un outil au service du renforcement du statut des associations dans les pays où il est fragilisé.

Il conviendra parallèlement de veiller à ce que la création de cette forme juridique spécifique et des droits qui y sont attachés ne s'avère pas source d'inégalité de traitement et/ou de confusion juridique pour les associations sous statut national. Ainsi la proposition contenue dans le projet de règlement du rapport du Parlement européen d'association européenne d'utilité publique, ne correspond ni à la définition de l'utilité publique ni à la définition de la reconnaissance d'intérêt général ouvrant droit au régime fiscal des dons et mécénat en droit français, et ouvre des droits différents voire sous certains aspects, plus larges. Cette vigilance et cohérence des concepts est nécessaire afin que le renforcement de la capacité des associations à agir au niveau européen ne

² Cf contribution du Mouvement associatif à la consultation sur la définition de conditions-cadre pour l'économie sociale

soit pas source de fragilisation pour les acteurs nationaux dans des pays dans lesquels un cadre favorable existe déjà, construit au fil des années par consensus collectif.

Dans tous les cas, la proposition portée par la Commission devra intégrer une clause de « non régression » afin que les nouvelles dispositions prises ne puissent en aucun cas conduire des Etats membres à revenir sur un cadre national prévoyant des mesures plus favorables.

Conclusion

Le Mouvement associatif salue la volonté de la Commission européenne de franchir un pas significatif dans la reconnaissance de la contribution des associations au développement de l'Union européenne, tant dans sa dimension citoyenne qu'économique. Les mesures adoptées devront avoir pour objectif principal de faire prévaloir l'intérêt général, d'assurer l'exercice effectif des libertés associatives telles que reconnues par les différentes institutions de l'Union européenne et affirmées dans les textes fondateurs, de favoriser la pleine participation des organisations de la société civile à la construction des politiques européennes et nationales, et de donner toute sa place au modèle d'économie à but non lucratif porté par les associations au bénéfice des citoyens et des territoires. Le Mouvement associatif, fort de la vitalité et de la diversité des composantes du tissu associatif français, se tient à la disposition de la Commission pour participer aux travaux nécessaires pour atteindre ses objectifs.