

**UN ACCORD EUROPÉEN AVEC LA SOCIÉTÉ
CIVILE
POUR UNE UNION EUROPÉENNE MOINS
DISTANTE ?**

Johana Burloux



European Citizen Action Service
83 rue du Prince Royal
B-1050 Brussels

Tel. +32 2 548 04 90 ; fax.. +32 2 548 04 99
Email. t.venables@ecas.org; Site Internet www.ecas-citizens.eu

Rapport révisé
janvier 2009

EDITEUR : Tony Venables

Avant-propos

Le non irlandais, le 12 juin 2008 a confirmé encore une fois l'écart qui s'est creusé entre l'Union et ses citoyens. Ainsi, nous avons choisi de vous présenter ce rapport. Il souligne l'importance de mener une politique plus proche des réalités locales, et ainsi de mieux prendre en compte la société civile.

Le rapport Lamassoure, sur la citoyen et l'application du droit européen présenté par le député européen français au Président Nicolas Sarkozy avant que la présidence Française ne débute, prend cette direction. Le rapport souligne que 85 % des citoyens européens continuent d'ignorer l'existence de la citoyenneté européenne. Pour Alain Lamassoure, « l'Union a suscité plus de rêves que de projets, plus de projets que de lois, plus de lois que de réalités concrètes », et il serait ainsi temps pour lui de faire le chemin inverse et de « partir des réalités pour concevoir des lois plus adéquates, au risque de revoir les projets et les rêves. »

Le dernier chapitre du rapport, intitulé assez explicitement « Au recommencement sera le citoyen », décrit l'éloignement des citoyens de « Bruxelles ». Des associations entretiennent pourtant des relations privilégiées avec les Institutions, mais ces relations restent informelles ou très ponctuelles. Par ailleurs, le tissu de la société civile en Europe s'étend bien plus loin que les associations déjà présentes à Bruxelles.

Le dialogue entre les associations basées à Bruxelles n'étant pas codifié, il convient de lui trouver un cadre approprié pour le rendre plus visible. Celui-ci permettrait d'étendre le dialogue à un véritable partenariat, et devrait également l'élargir à la société civile dans son ensemble et ainsi au tissu des associations comprises dans leurs diversités et à tous les niveaux de décision : européen, national, local, en se calquant sur le principe de la subsidiarité.

Plusieurs propositions ou projets ont déjà tenté d'encadrer les relations entre la société civile et les institutions européennes. On peut citer le Livre Blanc sur la Gouvernance européenne de juillet 2001, les Normes minimales de Consultation de décembre 2002. Dans les initiatives les plus récentes, il faut souligner l'« Agora citoyenne » du Parlement européen, mise en place à l'initiative du député européen français Gérard Onesta, qui a déjà eu lieu à deux reprises, réunissant à chaque fois environ 500 représentants de la société civile, ou encore le « Groupe sur la citoyenneté active européenne » mis en place par la DG Culture et Education. Par ailleurs, dans le cadre de l'Initiative européenne de transparence lancée par le livre vert du 3 mai 2006, la Commission a récemment ouvert un registre où les associations et groupes d'intérêts devront s'inscrire et déclarer l'argent qu'elles investissent chaque année pour faire du lobbying au niveau européen. Ceci constitue un premier pas intéressant. Cependant, beaucoup d'initiatives européennes naissent des Institutions européennes ou des associations européennes du « monde bruxellois » au lieu de s'inspirer des pratiques souvent beaucoup plus complètes et innovantes au niveau national et régional.

Pour construire le cadre approprié aux relations entre la société civile et l'Union européenne, il serait opportun de s'inspirer des accords cadres signés entre certaines autorités des Etats membres et les sociétés civiles, autrement mieux connus sous le terme anglais de « compacts ». Ces outils sont un engagement réciproque des deux parties l'une envers l'autre. C'est un partenariat qui, au-delà de la simple

reconnaissance, engage les responsabilités de tous pour une meilleure prise en compte des qualités de la société civile dans l'élaboration des politiques.

Dans ce papier, nous allons tenter de faire une approche comparative de ces différents accords et de leurs spécificités, pour ainsi pouvoir mieux appréhender cet outil et en tirer les « bonnes pratiques » qui pourraient être reprises pour mettre en place un accord-cadre européen entre ses institutions et la société civile en Europe.

Avec la récession, le rôle des gouvernements dans l'économie devient plus important. Il est certain que la crise actuelle et la nécessité à moyen terme de réduire les budgets publics auront un impact sur les relations entre les gouvernements et les organisations sans but lucratif qui gèrent des services. Nous prévoyons que les types d'accord qui existent déjà vont se répandre avec toutes leurs avantages mais aussi leurs risques, par exemple pour l'indépendance des associations...

Introduction : Comment parler de la Société Civile ?

Il existe une multitude de mots définissant ce que nous nommons, de façon la plus globale, la société civile. Ainsi, pour chaque version traduite en anglais des différents accords nationaux entre les autorités publiques et la société civile, on trouve des appellations très différentes. Vous trouverez en annexe, à la fin de ce papier, une liste de ces termes.

Cette diversité reflète souvent des différences nationales dans la composition même du secteur. Dans certains pays, comme en Angleterre, c'est l'action volontaire et communautaire qui est promue à travers la notion de « Voluntary/Community Sector »¹. On y rencontre beaucoup plus de petites associations, qui ont des bases très locales, et s'inscrivent le plus souvent dans des communautés spécifiques. D'autres termes sont utilisés pour mettre davantage l'accent sur le résultat de l'action des membres du secteur, comme dans « Public Benefit Organisations » en Pologne. Toutes ces différences de vocabulaire révèlent ainsi des réalités et des perceptions différentes.

Plus généralement, pour le terme même de « société civile » on peut trouver plusieurs équivalents : the « Third Sector », le « Troisième secteur », par opposition aux deux premiers qui sont le secteur public et le secteur privé, les « organisations sans but lucratif », qui là aussi met l'accent sur l'opposition avec le secteur privé, ou encore le « Voluntary Sector », traduit par « Secteur bénévole » qui souligne la capacité du secteur à mobiliser les citoyens et à en tirer un bénéfice pour le bien de tous, et enfin, la « société civile organisée », terme qui entend clarifier le caractère structuré du groupe. Nous préférons ici nous en tenir au terme de « Société civile » qui est à nos yeux le plus englobant et le plus neutre possible.

Pour les organisations la composant, on pourra trouver les termes d'ONG, d'associations (sans but lucratif, non gouvernementales, bénévoles...) ou d'organisations. Dans cette étude, nous utiliserons le terme français d'« association » qui recouvre une société civile la plus vaste et diverse possible. C'est un terme aussi neutre que possible qui peut désigner autant de grandes que de petites structures, et pouvant appartenir à tous les secteurs d'activité.

Si le phénomène de la société civile est difficile à nommer, et donc d'autant plus à cerner, elle est pourtant un secteur qui se positionne de plus en plus comme un acteur et un interlocuteur dans le jeu politique. Comme nous le décrivons dans ce papier, de nombreux accords-cadres entre les exécutifs et ceux-ci ont été signés ces dix dernières années. C'est ainsi reconnaître le rôle que celui-ci joue dans la société (parfois après avoir reconnu le rôle historique que celui-ci avait joué comme soutien au développement de la démocratie, notamment dans les anciens pays du bloc soviétique), et par conséquent devrait jouer dans l'élaboration de la politique. Pour signer de tels accords, il est important de mieux connaître ce secteur. A ce titre la recherche menée par Lester Salomon de la John Hopkins University est particulièrement intéressante. Pour le chercheur, ce secteur a un poids économique non-négligeable, que l'on peut d'ailleurs mesurer au même titre que celui du secteur

¹ “Le secteur bénévole et communautaire”, traduit par le rédacteur.

privé, contrairement aux règles généralement en vigueur dans les instituts de statistiques. Il a ainsi mesuré la valeur ajoutée produite par ce secteur. Les résultats sont probants puisqu'il démontre que le secteur représente une force économique non-négligeable avec une contribution à hauteur de 5% du PIB en moyenne des pays étudiés², ce qui serait à peu près équivalent à celle du secteur financier. De plus, il a une croissance de 8.1 % alors que l'économie en général a une croissance moyenne de 4.1 %. Les investissements dans ce secteur peuvent ainsi être véritablement pertinents en termes économiques. C'est cette société civile, qu'un accord-cadre européen devrait englober.

La société civile doit donc être mieux prise en compte tant d'un point de vue économique que politique, l'un n'allant pas sans l'autre : en s'associant avec elle les exécutifs doivent également mieux la connaître.

² Ces chiffres sont établies sur la base des « comptes satellites qui ont été établis dans huit pays afin de mesurer le poids économique de la société civile : le Canada, les Etats-Unis, le Japon, la Belgique, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, la France et la République Tchèque.

Partie I : Les accords-cadres avec la société civile en Europe

Présentation des accords

En décrivant les accords mis en place en Europe, nous allons essayer d'en ressortir les « bonnes pratiques » qui pourraient ensuite servir de base à un accord européen.

Angleterre: “ Compact sur les relations entre le gouvernement et la société civile en Angleterre”³

Le Compact Anglais fut le premier adopté en Europe et profitera par la suite d'un rayonnement important. Il fut signé en novembre 1998 entre le gouvernement par l'intermédiaire de Tony Blair, Premier ministre, Jack Straw, secrétaire d'Etat, et Sir Kenneth Stowe, président du groupe de travail du secteur du bénévolat et de la société civile⁴ sur les relations avec le gouvernement.

Le compact se compose d'un statut principal auquel s'ajoutent cinq codes de bonnes pratiques : un sur le fonctionnement des subventions, un dédié aux consultations et à la mise en place des politiques, un concernant les minorités ethniques noires, un sur le bénévolat et un sur les groupes communautaires.

La forme donnée au compact est celle d'un accord non légalement contraignant qui doit servir de cadre au dialogue entre le gouvernement et la société civile anglaise. Le texte désigne des valeurs communes qui reconnaissent entre autre l'importance du secteur du bénévolat et de la société civile, comme une composante de la société démocratique, ou encore la plus-value qu'un partenariat entre celle-ci et le gouvernement pourrait apporter. Les deux parties de l'accord s'engagent ensuite sur certains points. Par exemple, le gouvernement s'engage à respecter l'indépendance des associations, à développer les consultations, un code de bonnes pratiques pour l'attribution de fonds, à prendre en compte les besoins spécifiques des minorités ou encore à valoriser les bonnes ententes entre les deux parties, et d'autant plus quand cela concerne des questions multisectorielles.

Le statut du compact évoque le règlement des différends entre les deux parties. Si un désaccord survient, il est dit qu'il est souhaitable autant que possible que les deux parties règlent ce problème entre-elles. Si les deux cotés sont d'accord, elles peuvent recourir à un médiateur. « A la lumière de l'expérience, le gouvernement pourra décider de renforcer le mécanisme des plaintes. »⁵

³ “Compact on relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England”, traduction par le rédacteur

⁴ “Voluntary and community sector” dans le texte original

⁵ Traduction par le rédacteur

Il est noté dans le statut que le document n'est qu'un document de départ que la relation est vouée à évoluer dans le temps. Une réunion annuelle se tient entre le gouvernement et les représentants du secteur bénévole et de la société civile. Le rapport de cette réunion est publié. Le gouvernement encourage par ailleurs les autres corps de l'Etat, ainsi que les gouvernements locaux, à adopter un tel accord.

Le "Compact Advocacy Program" a été mis en place par le NCVO (The National Council for Voluntary Organisations) pour aider les associations à utiliser le compact. Il s'agit d'une aide fournie aux petites structures afin qu'elles puissent se défendre contre d'éventuels manquements du gouvernement à ses engagements pris dans le cadre du Compact.

Au sein du gouvernement, un groupe ministériel présidé par le Ministre des affaires intérieures, se charge de la mise en place du Compact.

Si le compact seul n'a pas de force obligatoire en droit, les engagements pris par le gouvernement dans celui-ci peuvent être invoqués comme argument pour la défense des associations. Sur le site Internet de la plateforme NCVO, ceux-ci assurent avoir aidé des « centaines d'associations » à faire appliquer les points du compact dans des cas de non-consultation, de manque de communication ou d'autres problèmes. Même s'il faut noter qu'en général ce sont les groupes les moins puissants qui ont tendance à bénéficier le plus de ce type d'accord. Le NCVO est ainsi le garant de l'application du compact et le principal avocat des associations.

De nombreux compacts locaux ont été mis en place grâce à une vaste campagne basée sur le Guide de mise en place des compacts locaux. Ainsi, d'après le site « Compact », 100% des aires locales auraient un compact. Il existe donc le compact national, mais aussi des compacts régionaux et locaux. Londres, Greenwich ou encore Westminster ont leur propre compact. Notons enfin que des prix pour les meilleurs compacts sont décernés chaque année!

Ecosse : Le Compact écossais⁶

Le compact écossais a lui aussi été mis en place en 1998, il fut signé par le premier ministre et le président de SCVO (Scottish Council for Voluntary Organisations). L'exécutif écossais encourage le Parlement à reprendre à son compte cet accord ou à se l'approprier pour ensuite créer son propre texte.

Les valeurs partagées ici sont : la société démocratique, la citoyenneté active, le pluralisme, les droits de l'homme, l'égalité des chances, les qualités de services, un travail multisectoriel et le développement durable.

Le statut prend une forme originale, étant composé de deux colonnes qui se font face avec les engagements de chacun.

Ce compact tend vers un « partenariat », il est question de dialogue « effectif » dans lesquels les plateformes / associations intermédiaires jouent un rôle déterminant.

⁶

The Scottish compact, traduction par le rédacteur.

Un cadre de contrôle et d'évaluation sera mis en place par les deux parties, et notamment par les plateformes/ associations intermédiaires. Ce compact a une ambition importante en voulant impulser un véritable « changement de culture ».

Cependant, le code d'application souligne qu'en 2001, si le sentiment général était positif, beaucoup de petites organisations n'avaient jamais entendu parler du Compact. L'exécutif écossais et SCVO ont mis en place un « Compact Review Group ». (« Un groupe de révision ») du compact. Celui-ci a recommandé une stratégie de révision sur une base de trois années, mais également des sondages réguliers sur la connaissance du compact. Une fois cette période passée, s'en est suivie une mise à jour du compact et la mise en place d'un calendrier très précis sur l'application du compact. Par ailleurs, ils ont conseillé que des rapports sur la mise en place du compact soient envoyés régulièrement au Parlement. Les principaux problèmes provenaient principalement de la communication. Les auteurs du rapport ont aussi noté que la mise en place du compact ne devait pas s'encombrer de trop de documents, de procédures ou de bureaucratie qui risqueraient d'alourdir et donc d'entraver la relation naissante.

Selon le Groupe de révision, un grand nombre d'autorités locales ont adopté des compacts locaux et ceci grâce à l'aide du SCVO et de la Convention des autorités locales écossaises qui a préparé en amont des guides pour elles.

Irlande du Nord: Construire une véritable relation : Compact entre le Gouvernement et la société civile en Irlande du Nord⁷

« Building Real Partnership », traduit littéralement par « Construire une véritable relation », le compact d'Irlande du Nord, a été signé par la secrétaire d'Etat d'Irlande du Nord, Marjorie Mowlam, la présidente du Conseil de l'action bénévole d'Irlande du Nord, et Tony Blair, Premier ministre britannique en 1998.

Il entend ainsi un partenariat entre le gouvernement et les associations « comme celui conduit avec les partenaires sociaux ». Elle repose également sur des valeurs partagées : la responsabilité, la citoyenneté active, la communauté, la démocratie, l'égalité, le partenariat, le pluralisme et la justice sociale, ainsi que sur des principes communs qui sont l'interdépendance, la coopération, la participation, la représentation et les bonnes pratiques. Ils s'engagent ensuite chacun sur plusieurs points concernant la promotion des valeurs et principes communs, l'information et la consultation des associations quand celles ci sont concernées, les méthodes de consultations, l'allocation des fonds publics, le rôle de conseillers des associations; ceci comme vu précédemment dans les autres compacts.

La surveillance de la mise en place du compact sera assurée conjointement par les deux parties sur une base de rencontre annuelle. Un document de support du compact a été réalisé par le gouvernement en consultation du secteur associatif pour la mise en application du compact.

⁷

“Building Real Partnership : Compact between Government and the voluntary and community sector in Northern Ireland, traduction par le rédacteur

Pays de Galles : Programme pour la société civile ⁸

Contrairement aux autres « compacts » britanniques, le Compact gallois, « Voluntary Sector Scheme », traduit littéralement par « Plan pour le secteur bénévole », signé en décembre 2000, est réglementaire. Il découle de la section 114 de la loi du gouvernement du Pays de Galles de 1998. Il a donc été adopté par l'Assemblée du Pays de Galles. Il est accompagné d'un plan d'action et d'un code de bonnes pratiques pour les fonds. Le plan d'action comprend une étude détaillée de la situation des associations au Pays de Galles ainsi qu'un calendrier très précis sur l'application des mesures du compact.

L'Assemblée a désigné le Premier secrétaire de la responsabilité générale du compact, le secrétaire général d'avoir les responsabilités particulières pour les intérêts du secteur bénévole et aux experts de l'assemblée de valoriser les intérêts particuliers du secteur. Il désigne ensuite les valeurs communes qui sont proches de celles vues précédemment et nomme les engagements des parties. La différence est que ces engagements ont donc une force obligatoire et font partie d'une « politique » (au sens de « policy »).

Ainsi, pour la résolution des conflits entre le secteur civil et l'Assemblée, le secteur doit rapporter sa plainte à la procédure de plaintes de l'Assemblée. On s'éloigne ici d'une procédure de médiation, les plaintes s'inscrivent dans un système de contentieux préexistant.

Dans ce compact, « le secteur volontaire » est en fait plus large que dans les autres compacts britanniques. Contrairement aux autres, il donne une définition des partenaires qu'il vise, c'est-à-dire les « organisations bénévoles, les groupes communautaires, les bénévoles, les groupes d'entraide, les communautés coopératives, les organisations religieuses et les autres organisations à but non lucratif qui participent au bien-être des communautés et des habitants du Pays de Galles »⁹. Ici, l'originalité vient du fait de nommer explicitement les associations religieuses mais aussi de prendre en compte les bénévoles comme un partenaire à part entière et non seulement par le biais de son association, ainsi que les entreprises qui n'étaient pas du tout évoquées jusqu'ici. Le critère pour faire parti du compact n'est donc plus de ne pas faire de profit mais de « participer au bien-être de la société ». Cependant, le code de bonnes pratiques pour les financements note bien que celui-ci s'adresse aux associations ne distribuant pas de profit.

Le compact gallois met un accent particulier sur les conditions de la consultation, la promotion du bénévolat et enfin la promotion du développement des communautés, mais il ne parle pas de communautés ethniques ou noires, contrairement au compact anglais. Pour eux, cette approche peut contribuer à « promouvoir la régénération de la communauté, la lutte contre l'exclusion sociale, la construction de communautés viables et contribuer à une culture de l'enseignement tout au long de la vie.

Il s'agit ici aussi de mettre en place un « véritable partenariat ». Une des originalités du compact gallois est qu'il définit plusieurs définitions du partenariat et se situe par rapport à celles-ci. La relation entre les deux parties est ainsi plus explicite. Son application sera révisée sur une base annuelle et un rapport est soumis à l'assemblée.

⁸ Voluntary Sector Scheme

⁹ Traduction par le rédacteur.

Un conseil pour le partenariat avec le secteur bénévole est mis en place, comprenant des membres des deux parties pour ce faire. Cependant, la majeure partie des initiatives revient à l'Assemblée, ainsi ce compact peut être considéré comme moins « symétrique ».

Croatie: Programme de coopération entre le gouvernement de la République de Croatie et la société civile en Croatie¹⁰

Le « Programme de coopération » a été signé en décembre 2000. Il découle de l'initiative du « Bureau du gouvernement croate pour la coopération avec les associations »¹¹ qui déboucha sur un travail « conjoint de plusieurs mois ». Dans son introduction, le Gouvernement reconnaît que le secteur « est un espace [...] qui réunit et développe le potentiel humain et social, est un élément à part entière du système politique et social et un chemin préférable dans la démocratisation des relations avec le public et la vie politique et économique de la communauté ». Le document s'adresse aux administrations publiques, mais il est noté qu'un effort sera fait pour ensuite développer des accords au niveau régional et local. Contrairement aux autres accords nationaux, ici les partenariats locaux ne seront pas indépendants mais leurs caractéristiques seront incluses et coordonnées avec le « Programme » national.

Deux textes s'ajoutent au statut de l'accord. Un « code de bonnes pratiques des critères et des références pour l'allocation des ressources pour les programmes et projets des associations »¹² dans la mise en place de la « Stratégie nationale pour la création d'un environnement plus propice au développement de la société civile de 2006 à 2011 »¹³ adoptée par le gouvernement Croate le 12 juillet 2006, ainsi qu'une « Proposition pour un code de bonnes pratiques pour conduire les consultations avec le public intéressé dans les procédures d'adoption et d'application des lois et d'autres réglementations ou actes administratifs »¹⁴, adopté le 2 février 2007 par le Parlement Croate. Il a ensuite été soumis à la consultation et aux propositions, non seulement du secteur intéressé, mais également de tout citoyen voulant y apporter son avis par l'intermédiaire d'un service en ligne. Le texte principal note également que suivront des lois sur les associations, les fondations, la fiscalité locale, l'administration locale et l'autogestion.

Ce texte est bien spécifié comme n'étant qu'un « point de départ ». En plus des textes qui s'y ajoutent progressivement, il est révisé et analysé chaque année lors d'une réunion avec des représentants des deux côtés, où un rapport est publié.

Le texte présente l'accord comme un « partenariat » où les associations sont consultées lors du processus législatif et de l'élaboration du Programme National du Gouvernement, mais participent aussi à l'évaluation de l'action du gouvernement dans tous les domaines, supportent les efforts du secteur et particulièrement le secteur

10 Program of Cooperation between the government of the Republic of Croatia and the non-government, non-for profit sector in the Republic of Croatia, traduction par le rédacteur

¹¹ Traduction par le rédacteur

¹² Idem.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

économique socialement responsable, tandis que le gouvernement s'engage à financer complètement ou partiellement les actions des associations.

Les « principes de coopérations » sont les suivants : le partenariat, la transparence des activités du Gouvernement et du Secteur, la responsabilité dans l'utilisation des ressources publiques, la promotion de l'égalité des chances pour tous [...], un code de pratique positive, et l'amélioration de la qualité des actions, le principe de la subsidiarité comme le principe de fondation pour le partenariat [...], un code d'efficacité de l'action pour les associations, la promotion de la non-violence et la reconnaissance active des diversités, la construction d'un capital social ». On notera ici plus particulièrement l'importance particulière donnée au principe de subsidiarité et l'accent porté sur l'amélioration de la qualité des actions menées par les deux partenaires.

Le « programme de coopération » reconnaît le partage de valeurs communes autour de la démocratie moderne et l'initiative civique que sont : « les échanges civiques, la justice sociale, la transparence, la responsabilité et les compétences personnelles, la participation à l'élaboration des décisions, la considération pour la personnalité, l'organisation indépendante, la considération pour la diversité dans l'organisation et la formation tout au long de la vie, et sa vocation à créer des mécanismes efficaces qui amélioreront la communication entre le gouvernement et le secteur »¹⁵.

Dans la proposition de code de bonnes pratiques pour les consultations, on notera par ailleurs que la notion de « public intéressé » est assez large : il comprend en plus des organisations de la société civile, les citoyens, les représentants des communautés, les chambres, les institutions publiques ou « n'importe quelle autre entité légale fournissant des services publics ou celles qui pourraient être affectées par la loi ou n'importe quelle autre régulation ou acte administratif qui devrait être adopté ». Ce code s'adresse aussi bien au gouvernement qu'au parlement ou aux autres institutions publiques croates. Tous les organismes concernés par l'application du code doivent rendre un rapport à la fin de l'année au bureau de coordination avec les associations, qui ensuite le remettra au gouvernement. Le code sur l'attribution des fonds, ayant été voté par le gouvernement, a aussi une force obligatoire.

Notons enfin, qu'il existe également en Croatie des compacts locaux, comme celui de la ville de Rijeka adopté le 26 novembre 2004, le premier signé.

Estonie : EKAK

Le « Concept pour le développement de la société civile en Estonie »¹⁶ a été adopté par le Parlement le 12 décembre 2002.

Après avoir reconnu le rôle historique des associations dans la construction de la démocratie en Estonie, le texte souligne que l'importance du secteur est toujours d'actualité pour « l'efficacité des politiques publiques et leur légitimité aux yeux des citoyens ». Ils reconnaissent que les différents intérêts doivent être pris en compte même s'ils sont extrêmement minoritaires. EKAK considère que les engagements de

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

l'accord sont « obligatoires ». Le texte est ainsi plus qu'un engagement de bonne volonté.

En plus des valeurs généralement admises par les autres accords, EKAK reconnaît particulièrement le rôle que les citoyens ont à jouer à toutes les étapes du développement d'une politique publique, ainsi que la défense des intérêts des citoyens qui ne sont pas assez représentés ou pas assez informés. Par citoyen, EKAK reconnaît toute personne vivant légalement en Estonie, ce qui est une définition élargie du concept habituel de citoyenneté.

Les principes et valeurs partagées de EKAK sont l'action citoyenne, la participation, le respect, le partenariat, la responsabilité, l'indépendance politique et l'initiative civique, la prévention de la corruption (ce qui a été peu nommé par les autres textes), un développement équilibré et durable et l'égalité de traitement. Le texte reconnaît la représentativité et le rôle des plateformes d'associations.

Dans sa mise en place, EKAK reconnaît, entre autres, le développement et la systématisation des statistiques. C'est le parlement qui a la charge de la révision de l'accord sous la forme d'une délibération qui doit avoir l'importance d'un « événement national important ». Il n'est pas noté que la société civile doit y prendre part, contrairement aux autres textes.

L'accord s'accompagne d'un code de l'éthique pour les associations (2002), et d'un code des bonnes pratiques de l'engagement (2005), ce qui est là aussi assez original. Il est intéressant de noter que le fait de combattre les injustices perçues dans les législations devient ainsi un devoir. Le deuxième code doit éclairer les principes et les modalités de l'engagement de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques. Il reconnaît ainsi la légitimité des groupes d'intérêts. La réponse donne une large ouverture aux associations pour se prononcer et influencer. Elles ne concernent pas seulement les secteurs où celles-ci sont concernées, contrairement aux textes vus précédemment, même s'il est dit plus loin que des documents détaillant les conditions des consultations doivent être établis, définissant, entre autres, les acteurs de la consultation.

Danemark : « la charte pour l'interaction entre le secteur bénévole et les associations danoises et le secteur public »¹⁷

La Charte a été signée en décembre 2001 entre le Ministre du logement et de la ville, le Ministre des affaires sociales, le Ministre de la culture, le Ministre de la santé et le Ministre de l'éducation et des représentants de la société civile. Elle a été préparée par les deux parties conjointement. A l'instar du compact estonien, elle reconnaît le rôle historique des associations dans la construction de la démocratie et de l'Etat providence danois.

La Charte reconnaît qu'il n'est pas du ressort des autorités publiques d'assurer que le tissu des associations et des bénévoles est suffisant, cela n'appartient qu'aux associations et aux citoyens eux-mêmes, cependant, elle s'engage à s'assurer que leurs existences « ne sont pas rendues difficiles inutilement ».

¹⁷ Idem.

L'accord danois ne met pas en œuvre des procédures de révisions ou de mises en applications spécifiques. Le groupe de travail à l'origine de la Charte et le Gouvernement entendent néanmoins continuer « le dialogue sur les valeurs les paramètres et les opportunités concrètes de leur interaction ». On notera qu'il n'est nulle question de partenariat. Il semblerait que cet accord ait eu des difficultés dans sa mise en place.

Hongrie : « le document stratégique du gouvernement sur la société civile hongroise »¹⁸

Le document a été signé le 22 octobre 2002. Si la période de rupture entre 1948 et 1989 n'a pas débouché sur la disparition de la société civile, elle l'a néanmoins affaiblie, et la période depuis le changement de régime n'a pas encore été suffisante pour que le secteur se développe de façon adéquate. Ainsi, le document est avant tout une aide du gouvernement au développement et à la reconnaissance de la société civile en Hongrie sans bien entendu intervenir de façon paternaliste. Il souligne d'ailleurs vouloir « éradiquer la dépendance politique des associations ». Nous ne sommes donc pas dans les mêmes considérations que pour les compacts précédents.

Le gouvernement s'engage à considérablement augmenter les subventions accordées aux associations et à offrir de l'aide aux petites associations pour obtenir des subventions. Il engage les associations à s'impliquer dans l'élaboration des politiques publiques, à trouver des représentants et à élaborer un code éthique pour le secteur et veiller à ce qu'il soit respecté. Le gouvernement et les futurs représentants des associations doivent contribuer à créer un « corps public civique ».

Depuis, une nouvelle élection a eu lieu en 2006 et un nouveau document stratégique est paru.

France : La charte d'engagements réciproques entre l'Etat et les associations regroupées au sein de la CPCA (conférence permanente des coordinations associatives)

La Charte fut signée le 1^{er} Juillet 2001, lors de la célébration du 100^{ième} anniversaire de la « loi 1901 », le texte qui définit le statut des associations. Cette loi très ancienne est jugée très libérale, ainsi il est très facile de créer une association en France, ce qui a contribué au dynamisme de la société civile dans ce pays. Les signataires étaient le Premier ministre, Lionel Jospin et le président de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives, l'une des plus grandes plateformes d'associations en France.

La Charte française a pris une orientation particulière avec comme but avoué de permettre que « l'économie de marché ne dégénère pas en société de marché ». Ce point d'opposition entre la société et l'économie n'a jamais été évoqué par les autres textes. En revanche, il en rejoint d'autres en notant qu'il s'applique aux échelons national et régional.

¹⁸ « Strategy Paper of the government of Hungary on civil society », traduction par le rédacteur.

Les valeurs partagées de la Charte sont la confiance et le partenariat, le contrat, la durée, la transparence et l'évaluation, le bénévolat et la démocratie et enfin la contribution des associations au développement économique social et culturel du pays. Il est ainsi fait ici mention express « du rôle économique des associations », ce qui rejoint et vient appuyer la recherche menée par Lester Salomon de la John Hopkins University. Le texte assure qu'en promouvant le rôle des associations, on assure « une nouvelle conception, plus humaine, de la richesse ».

La charte française a certaines propositions très concrètes pour développer le partenariat avec les associations. Elle développe également un point sur la promotion au niveau européen des valeurs de la loi 1901, ce qui est original par rapport aux autres textes.

Si la Charte semble être un texte bien fait, elle ne comporte pas de plan d'action, même s'il était noté qu'elle devait être évaluée tous les trois ans, et est un texte sans valeur juridique, à l'instar des textes britanniques. L'année 2001 a été en France celle de la célébration des associations, malheureusement, 2002 a vu la campagne présidentielle imposer d'autres priorités. La charte française est ainsi restée lettre morte, la fenêtre s'est refermée.

Pologne : « la Loi sur le bien public et le travail bénévole »¹⁹

Le texte utilise le terme de « public benefit », difficilement traduisible en Français, et qui renvoie à toute activité qui contribue au bien public, dans le champ des attributions publiques, et endossée par les associations.

Le texte est une loi, adoptée le 24 avril 2003. Elle a donc une force juridique contraignante. Le texte a une assez large portée car il prévoit de déléguer des tâches publiques aux associations.

Un « conseil pour le travail pour le bien public » est formé, composé à moitié de représentants du secteur associatif et à moitié de membres de l'administration publique.

Suède : l' « Accord suédois entre le secteur bénévole travaillant dans le social et le gouvernement »²⁰

La Suède a un nouvel accord, décidé conjointement entre le gouvernement et la partie de la société civile qui s'occupe des questions sociales. On a ici un exemple original d'un type d'accord qui ne concerne qu'un seul pan des activités de la société civile. Cependant, l'intention c'est d'étendre ce type d'accord à d'autres secteurs, comme la migration.

L'accord récemment signé se compose là aussi de responsabilités endossées par chacune des deux parties. Alors que le gouvernement s'engage à reconnaître et à

¹⁹ «Act of law of April 2003 on Public Benefit and Volunteer Work », traduction par le rédacteur

²⁰ Agreement between the Swedish Government, national idea-based organisations in the social sphere and the Swedish associations of local authorities and regions

renforcer le secteur bénévole, en assurant leur indépendance et leur rôle de « voix » de ces groupes dans la société et en permettant qu'un environnement favorable soit créé pour favoriser le développement de l'économie sociale, le secteur bénévole, de son côté, s'engage à clarifier son indépendance.

Les principes communs sur lesquels reposent le texte sont : l'indépendance, le dialogue, la qualité, la continuité, la transparence et la diversité. Ceux-ci sont à chaque fois détaillés et accompagnés d'actions précises.

Cet accord a été le résultat d'un groupe de travail comprenant des membres du secteur bénévole travaillant dans le social dont les deux grandes plateformes d'associations : « Forum pour le travail bénévole social en Suède »²¹ et Famna, et de représentants du gouvernement venant du ministère de l'Intégration et de l'Egalité des genres et du ministère des Affaires sociales. La concertation a commencé en septembre 2007. Après la rédaction d'un premier, texte celui-ci a été soumis à une consultation plus large, avant d'être soumis à la signature du gouvernement. La participation de la société civile dans l'élaboration du texte fut donc double : dans la rédaction, par un groupe « d'élus », puis dans la correction, par tous.

On peut noter ici une autre spécificité intéressante qui réside dans le fait, que du côté du secteur bénévole, les organisations peuvent signer l'accord si elles sont intéressées, ce ne sont donc pas uniquement les organisations qui ont participé à son élaboration qui peuvent être signataires. Après la signature du gouvernement, le texte devra être débattu au Parlement. L'accord concernera donc l'exécutif et le législatif. Enfin, ici aussi, l'application du texte prévoit la mise en place d'accords locaux.

Ainsi, l'histoire de la construction de l'Etat providence doit être fortement prise en compte dans la compréhension de la genèse de l'accord suédois entre le gouvernement et la société civile dans le secteur social. Il existe en Suède de très bonnes relations entre le gouvernement et le secteur bénévole. Celles-ci ne sont pas régies par la loi mais établies par la pratique. Elles vont de la simple consultation, à la constitution de comités de travail plus restreints, et jusqu'à la délégation de tâches au secteur bénévole de la part du gouvernement. Cependant, ces relations ne sont pas les mêmes pour le secteur social au sein de la société civile. Ceci s'explique car, à la création de l'Etat providence suédois, le secteur public avait vocation à répondre à tous les besoins sociaux de la société. Si au fil du temps le pan social de la société civile a réussi à se voir octroyer une certaine reconnaissance, la situation a abouti à un système « deux poids deux mesures » en Suède concernant l'attribution des fonds et la consultation dans les relations entre le gouvernement et la société civile.

Ses quinze dernières années des coupes dans les budgets ont transformé le rôle des associations du secteur bénévole travaillant dans le social qui s'est de plus en plus rapproché de la prestation de service. Ainsi, une coalition d'associations s'est efforcée de faire du lobbying pour une meilleure reconnaissance de leur rôle par le gouvernement et pour la signature d'un accord entre la société civile du secteur social et le gouvernement.

En 2006, l'élection d'un nouveau gouvernement en Suède qui prônait ouvertement un renforcement des liens avec la société civile a été une fenêtre d'opportunité et a permis de mettre en place un groupe d'initiative.

²¹

« Forum for voluntary social sector », traduction par le rédacteur

Le cas particulier du modèle suédois souligne encore une fois que si certaines inspirations, notamment du modèle anglais peuvent être utilisées, il est important que chacun construise son propre modèle pour que celui-ci soit effectif, en tenant compte des spécificités nationales des besoins et structures de la société civile, des pratiques déjà existantes et des dispositions déjà prises par le gouvernement.

Les autres tentatives européennes

D'autres pays européens ont tenté ou sont en train de mettre en place un accord-cadre entre leurs institutions et la société civile.

- En République Tchèque, le ministère des droits de l'homme et des minorités essaie d'établir un texte.
- La Slovénie devrait mettre en place un accord de style compact. Aux journées civiques européennes à la Rochelle, il a été confirmé qu'un accord existe mais qu'il n'a pas été signé par le gouvernement. A la suite du changement de gouvernement, le processus pourrait se débloquer. C'est l'inverse de la situation en Hongrie où un accord n'a pas été signé à cause de désaccords entre les associations.
- En Autriche, il existe déjà une vieille tradition de partenariat informel entre le gouvernement et les associations.

Les accords en dehors de l'Union

- Il existe un compact à l'ONU qui est intéressant pour notre propos. Premièrement, il concerne une organisation internationale et donc prouve que ce type d'accord est aussi possible au niveau supranational. Par ailleurs, celui-ci a un but tout à fait différent, il est à destination des entreprises même s'il reste le plus ouvert possible aux associations. Il entend ainsi engager les entreprises à respecter les droits de l'Homme, l'environnement, la non-corruption...
- Le compact canadien profite d'un fort rayonnement. Il a été signé le 5 décembre 2001, il n'a pas une force obligatoire et il est accompagné de deux codes de bonnes pratiques, l'un pour les fonds, l'autre pour les consultations.
- Deux autres compacts existent l'un aux Philippines, par le Memorandum Order N°45 et un en Egypte par la loi 84/2002 sur l'assistance grâce à des fonds des associations et organisations non gouvernementales.

Etude Comparée des Accords-cadres européens

Des avantages et des inconvénients de cet outil

Les accords-cadres entre les institutions publiques et la société civile ont tous en commun de reconnaître le rôle joué par la société civile dans la société, celui-ci répondant bien souvent à une mission d'intérêt général. Cette reconnaissance est cependant à degré variable. Elle va de la gratitude pour le rôle historique joué par les associations, à l'inquiétude pour assurer leur pérennité puis à la conscience de l'importance de leur rôle économique dans le pays.

Par les accords-cadres, les gouvernements s'accordent principalement sur deux points :

- Sécuriser le statut des organisations, notamment en leur assurant des conditions favorables pour l'attribution des fonds.
- Faire intervenir les associations dans l'élaboration de la politique publique. Cette participation peut intervenir à un moment précis du processus ou bien à tous les échelons.

Les accords-cadres peuvent être conclus par l'Etat avec le gouvernement, par le chef du gouvernement, un ministre, ou encore le Parlement, ou de façon mixte. Du côté de la société civile, l'interlocuteur peut être désigné quand il signe le texte et qu'il participe à sa création : dans ce cas, on peut avoir soit la plateforme la plus importante du pays qui est le plus souvent multisectorielle, soit un groupe de travail qui s'est constitué pour l'occasion. Parfois, le plus souvent, quand il s'agit d'une loi, la société civile n'est pas représentée. Elle est alors considérée très largement, et le compact est alors très ouvert. Par ailleurs, le compact écossais et celui d'Irlande du Nord évoquent la notion de citoyenneté active, et c'est bien de ceci dont il est question ici. C'est-à-dire de prendre en compte de façon nouvelle une forme de citoyenneté qui s'exprimerait autrement que par le vote.

La majeure partie des accords-cadres sont décidés au plan national et s'appliquent également aux échelons déconcentrés de l'Etat. Cependant, un encouragement existe parfois pour la création d'accords-cadres au niveau régional, et surtout au niveau des villes, comme par exemple en Grande Bretagne, ou encore en Croatie. On a vu également qu'un tel accord pouvait être engagé à un niveau supranational. Ce qui fait l'un des principaux avantages de cet outil est qu'il est de taille flexible et donc peut se moduler selon les besoins. Nous verrons comment cet instrument peut être appliqué au niveau européen, conformément au principe de subsidiarité.

Ainsi, les accords-cadres ont des formes et des supports très variables. Ils peuvent être obligatoires, ou sans force juridique contraignante. Ce n'est pas pour autant que cela ne fonctionne pas, comme en Angleterre où le compact a servi de façon très pratique à rétablir justice dans des conflits autour de fonds publics. Ici, tout dépend de la culture des Etats et de la nature des relations avec les associations. Le compact écossais note à ce propos, de façon fort judicieuse, qu'il ne peut avoir vocation à rassembler toutes les associations qui existent sur son sol. Certaines n'ont effectivement aucune vocation à se lier avec le gouvernement. Un accord-cadre doit ainsi rester ouvert, respectant la liberté des associations. A l'inverse, il ne peut prétendre être fermé, à

l'instar du dialogue social, il concerne de fait toutes les associations touchant des fonds publics ou en relations avec les pouvoirs publics.

Le statut principal peut être accompagné de codes de bonnes pratiques. Les codes les plus courants sont les codes sur l'attribution des fonds et sur les normes de consultation, mais il en existe aussi sur le bénévolat, les communautés, l'évaluation des politiques, mais aussi l'éthique, ou encore les minorités ethniques et les noirs, ce dernier pouvant être vu comme un accord à part entière, portant sur une population spécifique. Ainsi, les partenariats ont différents degrés d'intensité. Si certains évoquent seulement qu'il devra y avoir consultation, le compact anglais, lui, affirme que différentes formes de consultations devront être employées. Il en va de même pour les règles sur les financements : celles-ci peuvent être à peine évoquées, ou très détaillées.

Les accords-cadres sont, bien entendu, fonctions des caractéristiques du tissu social des Etats membres. Par exemple, l'Angleterre a mis l'accent sur les statuts des minorités ethniques parce que les « associations » qui existent dans ce domaine sont souvent sous-représentées.

Dans cette même veine, nous aimerions souligner le caractère très intéressant des codes pour les minorités : ceux-ci sont cités dans plusieurs accords. C'est ainsi un cadre qui a été privilégié pour également répondre à un problème d'intégration. Comme les populations émigrées, les minorités sont souvent rassemblées en associations, si celles-ci ont un accès favorisé au gouvernement, elles seront mieux prises en compte dans leur politique et parallèlement, les décisions prises seront certainement mieux acceptées par les populations. Par exemple, le code de bonnes pratiques pour les communautés demande à ce que les associations encouragent les communautés à s'engager dans la vie sociale et « à prendre le contrôle dès que cela est possible » et à « favoriser les consortiums et partenariats entre les diverses ethnies et groupes religieux »²² Ici, le compact devient également un moyen de lutte contre le racisme et les discriminations. Il répond ainsi à un problème spécifique qui est présent aujourd'hui en Angleterre, mais qui est aussi un problème réel à l'échelle européenne. Cela démontre le caractère flexible de notre instrument.

Enfin, le processus de révision et d'évaluation prend lui aussi des formes diverses. Il est présent la plupart du temps car l'accord est bien un cadre progressif, qui change avec le temps. Ce processus peut donc se tenir sur une base annuelle ou allant jusqu'à trois ans. Il peut être endossé par un organisme public, un organisme mixte ou le secteur associatif, ou bien comme en Angleterre, une commission sur le compact, qui prend de plus en plus d'importance comme un instrument de observation et de contrôle, peut-être un jour avec un pouvoir juridique. .

Si l'accord hongrois souligne que la société civile ne doit pas suivre les aléas des échéances politiques, on voit à la lecture des différents accords-cadres qu'ils nécessitent néanmoins une fenêtre d'opportunité pour être décidés. Par exemple, les accords-cadres des Etats sous occupation soviétique sont nés principalement pour aider le secteur associatif à se développer après cette période difficile. Par ailleurs, on peut aussi constater des regains d'intérêt pour les accords, à l'instar de l'exemple anglais, 10 ans après son lancement, ce qui témoigne dans ce cas d'une volonté d'assurer une certaine continuité devant la perspective d'un changement possible de

²² Traduction du rédacteur.

gouvernement. Cette fenêtre d'opportunité doit également rester ouverte le plus longtemps possible lors de la période de mise en place qui est en réalité très longue, et doit l'être, car c'est un changement des mentalités qui doit se faire, ce qui n'est pas anodin et doit passer par un processus lent, afin d'être pleinement accepté. C'est ce que note d'ailleurs le compact écossais en souhaitant « faire partie de la culture de tous les jours ».

Le compact écossais note également que ce type de texte nécessite absolument un engagement politique et un leadership perceptible. C'est une règle qui semble convenir à l'ensemble des compacts observés ici et qu'il faut donc garder à l'esprit.

Certains accords (anglais écossais...) mettent enfin un accent assez fort sur la publicité mutuelle, cela permet d'approfondir la relation entre le gouvernement et le monde associatif. Un accord méconnu serait effectivement complètement inutile.

Partie II Un Accord-cadre européen ?

Les accords-cadres, autrement dit les « compacts », sont donc la forme privilégiée, et la plus moderne, d'un partenariat conclu entre les autorités publiques et la société civile. Nous avons vu quelles étaient les principales caractéristiques de cet outil. Il est apparu que celui-ci était assez flexible. Il dépend de plusieurs critères, tels que : la façon dont historiquement le pouvoir a traité les associations, le rôle qu'elles ont joué dans l'Histoire du pays, la composition du tissu social ou encore la structure de l'Etat.

Nous allons nous interroger sur la façon dont un tel outil pourrait être adapté à un niveau non plus national, mais à la structure spécifique de l'Union européenne.

Sur la possibilité d'un accord-cadre au niveau européen

Tout d'abord, il est important de constater que les accords-cadres sont souvent nés grâce à une fenêtre d'opportunité politique. Elle correspondait à un souhait exprimé par la société, que rencontrait une volonté politique. Dans le cas européen, on constate que ce souhait est largement présent, au moins du côté de la société civile. Examinons cependant ce qui existe déjà.

De nombreuses initiatives ont été prises pour voir les relations entre la société civile et les institutions européennes reconnues et encadrées. La représentation d'intérêt est une réalité auprès des institutions européennes. S'il est pratiquement impossible de connaître le nombre de personnes ou d'organisations qui exercent une forme de lobbying à Bruxelles, on l'estime en règle générale à 15 000 organisations. Certaines de ces associations ont ainsi souhaité qu'on leur facilite l'accès aux institutions, et qu'on reconnaisse leur légitimité à agir, le bénéfice de leur expertise et leur « connaissance du terrain », à l'instar des syndicats du dialogue social. C'est un point que développe la recherche menée par Andrew Crook pour ECAS dans son papier « A l'écoute de la société civile : Quelle relation entre la Commission européenne et les ONG ? »²³ en 2001. On trouve des études et des initiatives plus récentes prises par le Groupe de contact de la société civile.

Par ailleurs, reconnaître la société civile comme un interlocuteur privilégié participant à l'élaboration des « politiques communautaires » et à la rédaction des textes européens serait donner un gage de légitimité supplémentaire à l'action des institutions communautaires. Elle contrerait l'image du « microcosme bruxellois » souvent décriée. Enfin, ce serait assurer plus de transparence à son action. En identifiant clairement le canal de communication qu'elle emprunterait pour interagir avec la société civile, elle éloignerait les suspicions d'un lobbying parfois associé dans les consciences comme contraire à l'intérêt général.

23

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/LISTENING.pdf

Il existe des initiatives pour encadrer ces relations, mais elles restent ponctuelles ou parcellaires. Le livre Blanc sur la Gouvernance, adopté le 27 juillet 2001, stipule que l'Union s'engage à « établir un dialogue plus systématique, à un stade précoce de l'élaboration des politiques, avec les représentants des collectivités régionales et locales, par le biais d'associations nationales et européennes », et à « mettre en place des partenariats allant au-delà des normes minimales dans certains domaines; elle s'engage ainsi à consulter davantage, en contrepartie de meilleures garanties d'ouverture et de représentativité des organisations consultées ».

A sa suite la Communication de la Commission européenne du 11 décembre 2002 « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées »²⁴ établit les normes de consultation qui sont suivies depuis. Ces consultations sont mues par les grands principes que sont « la participation, l'ouverture et la responsabilité, l'efficacité et la cohérence ». Ces normes établissent la clarté des textes, veillent à ce que les parties concernées « aient la possibilité d'exprimer leur opinion », assurent d'une publicité adéquate faite eu égard à la consultation, fixent les délais de participation et annoncent que les contributions seront toujours diffusées sur le site Internet une fois la consultation close.

Ces normes sont une première garantie importante pour les associations, mais elles ont souvent été jugées insuffisantes. La principale accusation qui leur ait été portée est qu'une fois leurs contributions publiées, les associations n'ont aucune assurance qu'elles seront entendues. Et même si celle-ci est reprise par la Commission, celle-ci ne sera pas tenue de lui notifier dans quelle mesure, ni sur quel point.

Par ailleurs, cette forme de consultation basée sur l'utilisation d'Internet et l'envoi de contributions écrites n'est pas la seule forme de consultation possible comme ceci est noté dans le texte du Compact anglais dans son « Code de bonnes pratiques sur la consultation et l'évaluation des politiques »²⁵. Le texte attire l'attention du lecteur sur le fait qu'il existe plusieurs méthodes de consultation, et que ce n'est pas parce que « l'une a fonctionné une fois, qu'elle le fera toujours »²⁶. Ainsi, il est important de définir « la bonne méthode », selon « le but de la consultation, la nature de ceux qui sont consultés et l'agenda dont on dispose ». L'accent est bien mis sur les contributions écrites, mais le texte désigne aussi les sondages d'opinions, les réunions, les « focus groups » (groupes de consommateur de service public) et les panels d'utilisateurs comme d'autres formes de consultations possibles.

Au-delà des normes de consultation qui s'appliquent aux divers bureaux de la Commission, plusieurs initiatives pour associer la société civile ont eu lieu. Celles-ci ont revêtu des formes diverses et associé des acteurs différents. Parmi les plus récentes, on nommera le « Groupe sur la citoyenneté active européenne », mis en place par la DG Education et Culture qui prend la forme de réunions où participent des membres de la DG et un nombre limité de membres de la société civile, ou encore « L'Agora citoyenne » lancée par le député européen Gérard Onesta, qui a vécu les 12 et 13 juin 2008 sa deuxième édition. Elle réunit à peu près 500 représentants de la société civile autour d'un thème commun. Les propositions sont ensuite rédigées

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:FR:PDF>

²⁵ « Consultation and Policy appraisal Code of good practice », traduction par le rédacteur.

²⁶ Traduction par le rédacteur.

conjointement entre des membres du Parlement et des membres de la société civile. Cette initiative en est encore au stade expérimental.

Enfin, la dernière initiative prise en ce sens vient de la Commission qui dans le cadre du « Livre vert sur l'Initiative pour la transparence » adopté le 3 mai 2006 et du « Suivi du Livre vert: Initiative européenne en matière de transparence » du 21 mars 2007, une communication le 27 mai 2008 qui contient un code de conduite pour les représentants d'intérêts, suivi d'un registre volontaire ouvert le 23 juin 2008 sur lequel les associations qui le souhaitent peuvent s'enregistrer et ainsi déclarer leur revenu et la part qu'elles consacrent au lobbying auprès des institutions européennes. A l'heure de la rédaction de ce papier, seules 274 organisations s'y étaient inscrites, ce qui est très peu si l'on considère toutes les organisations susceptibles d'avoir une activité de lobbying auprès des institutions européennes. Cette dernière initiative si elle doit être louée pour contribuer à renforcer la transparence dans les relations entre la Commission et la société civile, n'est pas dénuée de défauts. Certains cabinets de consultants, des associations ou « think tanks » ont jugé le code trop faible, et le registre ne concernera que les associations volontaires. Il semblerait qu'il n'ait pas bénéficié de la publicité nécessaire. Enfin, il ne prend en compte que la Commission et laisse de côté les autres institutions européennes.

Il existe également de nombreuses commissions consultatives à la Commission européenne sur des thèmes comme la santé, les consommateurs ou l'environnement. Ainsi, celles-ci ne sont jamais trans-sectorielles. Elles échappent aux normes de consultation et échapperaient de la même façon à un accord-cadre européen avec la société civile. C'est ainsi ce trou béant de la participation sur des sujets transversaux qu'il convient de combler.

Ainsi, si de nombreuses initiatives peuvent être nommées, aucune n'est assez large et assez importante pour prétendre pouvoir encadrer les relations entre les institutions européennes et la société civile. La volonté politique semble pour l'instant insuffisante pour lancer un accord-cadre de la forme de ceux vus précédemment. Mais, ECAS espère que les élections européennes de juin 2009 et la nouvelle Commission européenne, qui entrera en fonction en novembre 2009, permettront une telle impulsion.

Parallèlement aux constatations faites ci-dessus, il convient de rappeler ici le travail de Lester Salomon de la John Hopkins University que nous avons déjà présenté en introduction. Ce chercheur s'est lancé dans une vaste campagne pour attirer l'attention des dirigeants sur le poids non-négligeable de la société civile et ceci notamment dans le secteur économique. Il a ainsi mis en œuvre une nouvelle méthode de statistiques afin de mieux calculer la valeur ajoutée qu'apporte la société civile. Certains résultats méritent ici d'être rappelés : il démontre que le secteur contribue à hauteur de 5 % du PIB en moyenne des pays étudiés²⁷, ce qui selon l'étude est équivalent à celui du secteur financier. Il a une croissance de 8.1 % alors que l'économie en général a une croissance moyenne de 4.1 %. Ainsi, les investissements dans ce secteur peuvent être véritablement pertinents en termes économiques. Devant de tels chiffres, il paraît particulièrement pertinent pour les autorités européennes de mieux prendre en compte ce secteur, notamment par un accord-cadre qui repose avant

²⁷ Ces chiffres sont établies sur la base des « comptes satellites qui ont été établis dans huit pays afin de mesurer le poids économique de la société civile : le Canada, les Etats-Unis, le Japon, la Belgique, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, la France et la République Tchèque.

tout sur la reconnaissance de l'importance et de la légitimité de la société civile. Il convient de voir maintenant quelle forme celui-ci pourrait prendre au niveau européen.

La forme que devrait prendre un accord-cadre européen

Un accord-cadre incluant toutes les institutions européennes et la société civile européenne dans un sens élargi semblerait donc être une solution adéquate au problème de la reconnaissance et de l'inclusion de cette société civile dans le processus de décision communautaire. Il nous reste à voir quelle forme cet accord-cadre devrait revêtir à cet échelon particulier qu'est celui de l'Union européenne.

Comment mettre en place un accord européen avec la société civile ?

L'outil de l'accord-cadre entre les Institutions et la société civile a comme qualité première d'être flexible et ouvert. Or, il faut reconnaître à la Commission le mérite d'avoir évité de mettre en place des systèmes consultatifs trop fermés, réservés à des initiés par un système d'accréditation sélectif. L'accord-cadre, en évitant cet écueil pourrait permettre d'ouvrir le partenariat au plus grand nombre, et au-delà de la société civile organisée, aux citoyens eux-mêmes.

Les accords-cadres sont des instruments compréhensifs, ce qui est un atout assez important là où pour l'instant les relations existantes entre la société civile et les Etats membres se sont inscrites dans des canaux sectoriels. Ainsi, l'accord devrait donner la possibilité d'englober le tout et d'apporter une plus value aux relations entre les institutions et la société civile.

Il est important que les deux parties s'engagent chacune sur des points précis, autour de principes communs comme cela est souvent le cas dans les accords nationaux. Cependant, il n'appartient en aucun cas à ECAS de se prononcer sur ce qui devrait être au cœur du contenu d'un éventuel accord-cadre européen. Comme on l'a vu dans certains accords-cadres nationaux, le croate par exemple, une période longue de concertation entre les institutions et la société civile peut précéder la rédaction du texte et de ses codes. Nous trouvons que cette période d'élaboration commune est particulièrement nécessaire. Elle permet au préalable aux deux interlocuteurs de mieux se connaître, de trouver un langage commun et donc de multiplier les chances de réussite de l'accord-cadre en étant mieux accepté par les deux parties et donc appliqué avec plus d'enthousiasme. Cette période doit à notre sens être assez longue. L'Union européenne a déjà des instruments qui permettraient une phase préalable de concertation, comme l'« Agora citoyenne ». Ceci dit nous pouvons d'ores et déjà nous prononcer sur ce que devrait couvrir un accord-cadre européen entre les Institutions et la société civile.

Quelle pourrait être sa structure ?

Un accord-cadre conclu avec la société civile permet trois formes de flexibilité qui conviennent parfaitement au niveau européen. Tout d'abord, comme on l'a vu, les institutions qui signent un tel accord peuvent être de nature très différentes, ensuite un accord peut se conclure à différent niveau de décision, et enfin à travers un tel cadre de discussion on peut aborder des thèmes à la fois très généraux comme le financement ou beaucoup plus spécifiques à travers des codes spécifiques.

- **Flexibilité dans le choix des institutions**

Comme on l'a vu lors de l'étude comparative, un accord peut être conclu autant par les Institutions exécutives que législatives. Ainsi, il nous paraîtrait judicieux que l'accord soit décidé conjointement par la Commission et le Parlement, et ne laisse pas une des deux Institutions de côté. Effectivement, comme on l'a vu aucune des tentatives d'inclure la société civile précédemment n'a associé ces deux institutions. Il nous semble qu'un tel partenariat ne peut être viable que s'il comprend les deux. Par ailleurs, d'autres institutions devraient prendre part à l'accord : le Conseil des ministres en premier lieu, mais aussi le Conseil économique et Social européen et le Comité des Régions.

Concernant les signataires du côté de la société civile, on a remarqué dans les Etats étudié différents cas de figures concernant. Les signataires peuvent être les plateformes d'associations nationales, de grandes plateformes sectorielles, (quand l'accord ne concerne qu'un secteur), ou encore des groupes de travail ad hoc rassemblant plusieurs représentants des plus importantes associations du pays. Dans d'autres cas, les textes peuvent être signés unilatéralement par les Institutions nationales.

Pour l'Union européenne, il ne semble pas opportun de prendre comme interlocuteur principal, un panel limité d'associations, mais au contraire le plus grand nombre d'associations afin de refléter le tissu de la société civile dans son plus vaste ensemble, c'est à dire y compris des associations qui ne sont pas basées à Bruxelles, ont une base nationale et locale mais qui peuvent être touchées, ou connaître des situations concernées, par des décisions communautaires.

- **Flexibilité des niveaux de décision**

L'accord-cadre répond ici aussi à un problème de poids à l'échelon européen. Pour un système aussi complexe que celui de l'Union, un accord-cadre doit englober le plus de niveaux de décisions possibles. Or, dans les exemples analysés lors de l'étude comparée des accords-cadres signés entre les Etats membres, on a vu que ces accords pouvaient aussi bien convenir aux autorités nationales, régionales que locales.

Dans son application, le partenariat entre la société civile et les Institutions devrait suivre le système de décision, et ensuite de mise en place du texte, tel qu'il est décidé par les Traités et selon le principe de subsidiarité. Un tel accord est ainsi voué à se répéter à tous les niveaux de compétence, autant nationaux, régionaux que locaux. On peut donc imaginer des accords-cadres en cascade suivant les compétences exclusives ou partagées de l'Union, et le principe de subsidiarité dans l'application des décisions.

Cet outil serait ainsi particulièrement utile pour la politique de cohésion selon la stratégie de Lisbonne.

Le Compact anglais fut suivi d'un guide pour la mise en œuvre de compacts locaux. Ce guide a reçu un franc succès. L'Union pourrait suivre ce modèle pour elle-même produire un tel guide permettant la propagation des principes de l'accord-cadre aux autres échelons de compétence.

- **Flexibilité des thèmes abordés : généraux ou spécifiques**

Tout d'abord, tout accord-cadre repose sur des grands principes généraux que les deux parties s'engagent à adopter, respecter et promouvoir. Ces principes communs pourraient être, au niveau européen : l'indépendance des associations, la participation, la transparence, la citoyenneté active, la non-discrimination envers les minorités et les femmes, ou encore la Charte européenne des Droits Fondamentaux.

La partie financière est un point particulièrement important dans tel accord-cadre. Sans en dessiner précisément les contours, il nous semble important que celle-ci mette l'accent sur l'indépendance des associations y compris leur liberté d'opinion et le respect de leur devoir de critique des actions publiques. Il conviendrait également de rendre accessibles les fonds octroyés par l'Union européenne aux petites organisations, qui aujourd'hui n'ont pas toutes les ressources pour monter des dossiers afin de recevoir les subventions européennes. Enfin, ces aspects de gestions financières devraient être soumis à révision par le Parlement.

Dans une Union Européenne élargie les politiques et programmes sont de plus en plus décentralisés selon le principe de subsidiarité. C'est une bonne chose. Cependant, on commence à constater des différences au niveau local entre l'application du règlement financier de l'union européenne et les règles nationales pour ces subventions et projets aux associations, selon des lignes directrices contenues dans les « compacts. » Il serait souhaitable d'arriver à un rapprochement sinon à une harmonisation entre les systèmes nationaux et européens.

Les associations devront de leur côté s'engager à apporter l'expertise la plus complète et, autant que possible, la plus correcte possible. Elles devront s'engager à répondre au processus de consultation. Pour les fonds reçus, elles s'engageront à faire un bon usage des fonds et à agir en toute transparence, tant dans la gestion des fonds que dans le fonctionnement démocratique de leur organisation elle-même.

Les textes principaux des accords-cadres sont dans la majeure partie des cas accompagnés de codes spécifiques. On a vu dans l'étude comparée que ceux-ci pouvait permettre d'accentuer l'accord dans certains domaines comme la lutte contre une meilleure prise en compte des minorités par exemple dans le cas du compact anglais, mais aussi de clarifier certains points et de souligner des bonnes pratiques. De tels codes pourraient permettre de renforcer les normes de consultation en édictant des protocoles plus détaillés ou encore d'aller au-delà du règlement financier tel qu'il existe aujourd'hui.

Selon chaque sujet traité, mais aussi selon la nature des acteurs en jeu, les autorités devront choisir à chaque fois la forme de consultations la plus appropriée. Comme on l'a vu plus au haut, les recommandations du « Code de bonnes pratiques sur la

consultation et l'évaluation des politiques » du Compact anglais, selon lequel il convient de multiplier les méthodes de consultations et de choisir à chaque fois la plus adaptée à la situation précise, sans choisir la forme définitive de la « meilleure consultation ». La participation de la société civile pourra ainsi aller de la rédaction du texte à sa mise en œuvre sur le terrain.

La mise en œuvre

Selon les Etats, les accords n'ont pas revêtu la même force juridique. Il existe des cas où le texte a pris une valeur obligatoire, comme pour la Pologne et le Pays de Galles. Dans les autres Etats membres étudiés, les textes ont une force non-contraignante. L'engagement s'est fait sur des bases morales mais ce n'est pas pour autant que l'accord n'a pas fonctionné, comme encore une fois en Angleterre où le Compact a servi à rétablir le bon droit dans des conflits de retrait de fonds versés. Pour l'accord-européen, il conviendrait de prendre la forme la plus flexible possible : la forme non-contraignante semble la plus judicieuse.

Un autre atout majeur de l'instrument de l'accord-cadre dans ce cas est qu'il est régulièrement révisé. On a vu que la procédure d'application et de révision de l'accord pouvait s'étendre selon les cas nationaux de un à trois ans. La formule la plus courte semble être la meilleure pour le cas communautaire. De façon annuelle, des représentants de la société civile la plus élargie possible, ceux par exemple qui auraient eu plus particulièrement recours à l'accord pendant l'année, pourraient rencontrer les membres des institutions concernées afin de définir si l'accord est bien appliqué, vers où les efforts devraient être portés, et le cas échéant, comment réviser les termes de l'accord. L'Agora citoyenne semblerait être le cadre le plus approprié pour une telle réunion. Ce serait à la fois une bonne solution pour trouver un processus de révision adéquat à l'accord et pour pérenniser l'« Agora citoyenne » elle-même.

Certains exemples nationaux ont prévu des instruments propres de règlement des différends. Ceci pourrait être particulièrement pertinent à l'échelon européen, car s'il existe des procédures de règlement des différends comme la cour de justice ou le médiateur européen, celles-ci sont trop lourdes, coûteuses et ont des délais trop longs pour convenir aux relations entre les institutions et la société civile.

Enfin, il serait souhaitable que ce projet s'accompagne de la mise en place d'un « statut européen des associations et des fondations », une question non résolue depuis les années 1970. En ce qui concerne les fondations, une étude de faisabilité a été lancée. Ses résultats devraient paraître en octobre. Pour les associations, le statut est régulièrement évoqué mais rien n'est fait, et d'ailleurs la proposition a été retirée par la Commission. La Présidence Française devrait remettre le sujet à l'ordre du jour et demander à la Commission de réfléchir à la possibilité d'un instrument révisé ou à une solution alternative.

Annexe : Tableau des termes utilisés pour désigner la société civile

Pays	Désignation Société Civile
Angleterre	"The Voluntary and community Sector" : Secteur du bénévolat et de la société civile "Voluntary and community organisations" : Les organisations bénévoles et communautaires
Ecosse	"The Voluntary Sector" : le secteur bénévole "Voluntary Organisations" : Les organisations bénévoles
Irlande du Nord	"The Voluntary and community Sector" : Secteur du bénévolat et de la société civile
Pays de Galles	"The Voluntary Sector" : le secteur bénévole "Voluntary Sector Organisations" : Les organisations du secteur bénévole
Croatie	"The non-government, not-for-profit sector" : Le secteur non gouvernemental et sans but lucratif "NGOs" : Les ONGs
Estonie	"The nonprofit sector" : Le secteur sans but lucratif "Nonprofit associations" : Les associations sans but lucratif "Citizen's associations" : Les associations citoyennes
Danemark	"Volunteer Danmark/Associations Danmark" : : Les associations et les bénévoles du Danemark "Organizations and Associations" : Les organisations et les associations
Hongrie	"Civil society" : Société civile "NGOs", " Associations", "Organisations"
France	"Mouvement associatif" "Les associations"
Pologne	"Public Benefit Work" : Le travail pour le bien public "NGOs" "Public Benefit Organizations"