

CONSOLIDER LES RELATIONS ENTRE

ASSOCIATIONS

et

COLLECTIVITÉS

PETIT GUIDE POUR
UN LANGAGE COMMUN





« La vie associative par elle-même est un vecteur de solidarité. Les associations sollicitent l'initiative et l'implication de tous pour prendre en charge des besoins communs en excluant tout sens lucratif. Elles prennent tout leur sens de contribution à la vie civique et sociale si elles mettent en œuvre la démocratie et s'inspirent dans leur activité des principes de l'éducation populaire :

- privilégier la pratique sur le spectacle ;*
- viser la participation du plus grand nombre plutôt que la sélection d'une élite ;*
- former des responsables bénévoles plutôt que de s'en remettre seulement à des professionnels ;*
- d'une façon générale, privilégier la citoyenneté (prenons ensemble la responsabilité de ce qui nous est utile) plutôt que l'esprit de consommation (j'ai payé ma cotisation j'ai droit à) ».*

Émile Savary, Maire de Treillières de 2001 à 2012 in Le « métier » d'élu local, repères pour se situer et agir, Chronique Sociale, 6 Décembre 2007.



TABLE DES MATIÈRES

Pourquoi un guide sur les relations entre associations et collectivités ?	4
CHAPITRE 1 Vivons-nous dans des mondes parallèles ?	7
Quelques dates clés sur le droit des associations	8
Quelques dates clés sur le droit des collectivités	9
Les étapes clés des relations entre associations et pouvoirs publics ces 20 dernières années	11
CHAPITRE 2 Et si nous parlions le même langage	14
Lexique « associations »	14
Lexique « collectivités »	17
Conseil municipal et Conseil d'administration : quel fonctionnement ?	21
CHAPITRE 3 Intérêt général et modes de contractualisation	25
Les motivations et l'intérêt de la contractualisation	26
La subvention	28
Les autres modes de contractualisation	30
CHAPITRE 4 Comment évaluer et améliorer la relation association-collectivité ?	33
POSTFACE Covid-19, une opportunité pour la relation association-collectivité ?	35
RÉFÉRENCES	38
ANNEXES	39
Questionnaire à remplir par la collectivité	40
Questionnaire à remplir par l'association	46
Questionnaire à remplir conjointement par l'association et la collectivité	51

POURQUOI UN GUIDE SUR LES RELATIONS ENTRE ASSOCIATIONS ET COLLECTIVITÉS ?

A la découverte de cet ouvrage, les premières remarques qui peuvent vous venir à l'esprit seraient : « pourquoi un guide consacré à cette question ? », « que peut-il nous apporter dans cette pléthore d'informations existantes ? ». Si ce guide n'a pas la prétention de donner une réponse unique concernant les bonnes lignes de conduite à tenir dans les relations entre associations et collectivités, il tente néanmoins de construire un référentiel commun.

CE GUIDE A POUR OBJECTIFS :

→ De faciliter la compréhension entre associations et collectivités, dans un but d'intérêt général.

→ D'apporter des outils de diagnostic simples.

→ De faire évoluer les idées reçues des associations sur les collectivités et inversement, mais aussi des collectivités et des associations sur elles-mêmes.

Par collectivités, nous entendons ici le sens de collectivités territoriales ou locales, qui peuvent être tout à la fois des communes, des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), des départements ou des régions. Cependant, nous nous limiterons ici aux relations avec les communes et EPCI (communauté de communes, d'agglomération, urbaine, métropole ou Syndicat d'agglomération nouvelle).

L'association est à entendre au sens d'association de loi 1901.

Ce guide s'adresse autant aux élu.e.s des associations et des collectivités qu'à leurs salarié.e.s et technicien.nes. Il s'adresse également aux bénévoles sans responsabilité d'administrateur qui souhaitent mieux comprendre les liens entre leur association et la collectivité. De même, il peut être utilisé par toute personne ou tout organisme qui souhaite mieux comprendre les relations entre associations et collectivités.

Il propose des informations et des outils pour tester vos connaissances et l'esquisse d'une cartographie du monde associatif et du monde des collectivités. Il recueille également des expériences, des réflexions et renvoie à d'autres travaux qui ont pu inspirer sa rédaction.

L'équipe qui a réalisé ce travail est constituée en majorité de membres d'Animation Rurale 44. Cette fédération réunit près de 80 associations et collectifs (regroupant eux-même des dizaines d'associations) qui sont pour la plupart employeurs et qui entretiennent des liens étroits avec les collectivités, du fait des services qu'ils proposent. Elles produisent par ailleurs de la richesse sociale et économique, s'inscrivent dans un projet de territoire, permettent des espaces d'éducation populaire et d'exercice de la citoyenneté. Leur action associative s'inscrit comme élément fondamental de la société civile.

LE RÉSEAU AR44 EN 2021

CE SONT 80 ASSOCIATIONS EN LOIRE ATLANTIQUE*



* Une même association peut couvrir plusieurs champs d'activités

LA LONGUE HISTOIRE D'ANIMATION RURALE 44

Héritière de l'histoire des Associations Familiales Rurales, elle implique des échanges réguliers entre les membres des associations, les salarié.es de la fédération et les acteurs des collectivités, élu.e.s comme technicien.n.e.s. Déjà, en 2002-2003 puis en 2013, des commissions de travail internes à la fédération réfléchissaient aux liens qu'entretenait celle-ci avec les collectivités territoriales et travaillaient un positionnement visant à améliorer les relations entre ces organisations de nature différente.

En travaillant de concert avec des institutions publiques tels le Conseil Départemental, la CAF¹, la MSA² ou la DDCS³, de nombreuses situations complexes sont apparues avec des dénouements plus ou moins constructifs pour les associations comme pour les collectivités et donc, pour les habitant.e.s du territoire. Notre analyse fédérale nous a conduit à penser qu'il y avait souvent une méconnaissance partagée des actions, des intentions et des fonctionnements respectifs qui se mélangeaient parfois aux difficultés internes des associations comme des collectivités. Ceci sans oublier qu'à ces difficultés peuvent s'ajouter des désaccords politiques.

C'est pour toutes ces raisons que nous avons entrepris, dans la période pré-électorale des élections municipales de 2020, ce travail d'élaboration d'un guide des relations entre les associations et les collectivités. Un changement ou une reconduction des équipes municipales étant souvent propice à des rencontres ouvrant sur des perspectives de travail.

Grâce à un appel à initiatives du Fonds pour le Développement de la Vie Associative (FDVA), financé par le Ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, nous avons pu mettre en œuvre des groupes de travail sur le sujet. Un débat à l'occasion de l'Assemblée Générale d'Animation Rurale 44 en 2019, quatre rencontres de territoire avec les associations adhérentes, des interviews et des échanges avec les collectivités (élu.e.s et technicien.ne.s) ont permis de nourrir et d'élaborer ce guide.

Ce guide aurait dû voir le jour en 2020 mais le contexte en a décidé autrement. Inattendu, la crise sanitaire et le déroulement des élections municipales ont eu un impact sur les relations entre associations et collectivités sur lesquelles nous reviendrons en fin de guide. La période dans laquelle nous nous trouvons doit être propice à redéfinir les partenariats entre les associations et les collectivités dans le sens de l'intérêt général, des territoires et des citoyen.ne.s.

Pour finir, ce guide revendique et assume pleinement son approche généraliste. Il n'est pas exhaustif et n'a pas une entrée juridique. Il émane d'une expérience de fédération départementale avec des champs d'interventions, une typologie d'associations adhérente et de collectivités partenaires qui lui sont propres. Il a pour ambition d'engager une réflexion qui soit adaptée à chaque contexte de territoire ou de structure plutôt qu'à délivrer des solutions clé en main ou des « bonnes pratiques ».

Dans cette optique, ce guide vous propose en annexe un outil à mettre en œuvre lors de vos rencontres entre associations et collectivités.

Bonne lecture !



1- Caisse d'Allocations Familiales

2- Mutualité Sociale Agricole

3- Direction départementale de la cohésion sociale



Nous souhaitons remercier tous les acteurs et actrices qui ont pu participer à la réflexion, à la réalisation, à l'écriture comme à l'édition de ce guide. Nous remercions particulièrement par ordre alphabétique pour leur témoignage, le travail d'écriture et la relecture : Régis Balry, Sophie Bourre, Jérôme De Micher, Sabine Dutailly, Marie-Christine Grousseau, Isabelle Jourdain, Noémie Ménard, Christine Paquelet, Viviane Renaudineau, Mickaël Viaud mais également les salarié.es et administrateur.trices de nos associations membres et l'équipe d'Animation Rurale 44.

VIVONS-NOUS DANS DES MONDES PARALLÈLES ?

Dans son manuel *Le métier de maire*⁴ publié en 1988, Jacques Duranton comparait les différences et les similarités entre « l'entreprise classique » et « la Mairie » selon quatre thématiques : la structure des métiers, les rôles des élus nommés au suffrage universel, la pérennité du projet et le type de financement. Il nous semble que cette comparaison puisse également s'effectuer entre association et collectivité.

Si l'élu.e municipal.e représente les habitant.e.s d'un territoire, l'élu.e associatif.ve représente les adhérent.e.s de son association. Tous deux se mettent alors au service de la collectivité.

Les dirigeant.e.s associatifs comme les dirigeant.e.s des collectivités s'engagent volontairement sans nécessairement posséder les compétences nécessaires à la gestion des sujets qu'ils ont à traiter. Ils se formeront par leur engagement.

Acteurs et actrices des collectivités et des associations évoluent dans un contexte commun fait de crises répétitives, de questions liées à l'emploi, au territoire...⁵

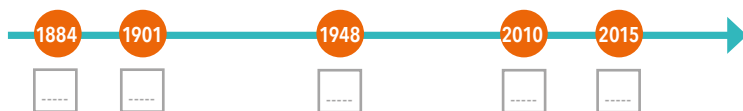
Ce chapitre revient sur les étapes historiques clés de la construction du droit des associations et des collectivités et de la construction de la démocratie sur nos territoires.

TESTEZ VOS CONNAISSANCES



PLACEZ SUR LA FRISE CHRONOLOGIQUE CES DIFFÉRENTES ÉTAPES :

- 1 - Obligation pour les communes d'adhérer à un EPCI
- 2 - Loi qui définit l'association à but non lucratif
- 3 - La commune devient une véritable collectivité décentralisée
- 4 - Droit de s'associer librement
- 5 - Circulaire Valls sur les « Nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations »



4- Le métier de maire, Jacques Duranton, Éd. du Moniteur, 1988.

5- En 2009, la revue *Place Publique* titrait « Crise : Les territoires pris dans la tourmente »

QUELQUES DATES CLÉS SUR LE DROIT DES ASSOCIATIONS

ASSOCIATIONS

1901

Mise en place de la loi du 1^{er} juillet 1901 par Waldeck-Rousseau. « L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. »

ZOOM



Elle définit l'association loi de 1901 comme une association à but non lucratif. C'est-à-dire que ses bénéfices ne peuvent pas être partagés entre ses membres, l'opposant ainsi aux entreprises qui sont soumises à imposition.

1948

L'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme proclame universellement le droit de s'associer librement.

1950

L'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales consacre la liberté de réunion et d'association (signée le 4 novembre 1950, publiée en France par le décret du 3 mai 1974).

1981

La loi du 9 octobre 1981 abroge les discriminations à l'encontre des étrangers introduites par le décret-loi de 1939 et rétablit ainsi la liberté d'association dans sa plénitude de principe et sa généralité.

1990

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant consacre, en son article 15, la liberté d'association des mineurs (6 septembre 1990).

1999

La Cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg, dans une décision relative à la liberté d'association et à la loi Verdeille, condamne toute adhésion associative obligatoire comme étant contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2017

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté modifie l'article 2 bis de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Elle reconnaît le droit pour les mineurs d'adhérer librement à une association, voter et être élu. Il faut toutefois que les statuts de l'association le permettent.

ZOOM

Finalement, il y a eu peu d'évolution depuis le texte fondateur de 1901. Celui-ci reste une référence qui offre une grande liberté aux associations dans leur mode de gestion.



QUELQUES DATES CLÉS SUR LE DROIT DES COLLECTIVITÉS ⁶

COLLECTIVITÉS

1884

La loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale fait de la commune une véritable collectivité décentralisée.

ZOOM



L'organisation de la commune, le fonctionnement de ses organes, fixés par cette loi de 1884, ne connaîtront que très peu d'évolutions jusqu'à nos jours.

1982

Les lois Defferre correspondent à une volonté politique de réaliser une décentralisation de l'administration française.

ZOOM



La première loi Defferre est celle du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Elle remplace la tutelle pesant sur les collectivités territoriales par un contrôle a posteriori confié au juge administratif, transfère la fonction exécutive départementale et régionale aux présidents de conseil général et régional, et transforme les régions en collectivités territoriales de plein exercice.

2003

Vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui consacre le principe selon lequel l'organisation de la République française « est décentralisée » (art. 1^{er} de la Constitution).

2010

Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Son objectif principal est de réduire les nombreux niveaux d'administration locale.

Parmi les effets de la loi du 16 décembre 2010, on notera en particulier l'obligation pour les communes d'adhérer à un établissement public de coopération intercommunale et la mise en place de l'élection au suffrage universel direct (à partir de 2014) des délégués des communes au sein des conseils des communautés de communes, d'agglomération ou urbaines, en même temps que les conseillers municipaux.

2014

Les lois organique et ordinaire du 14 février 2014 interdisent, à compter de 2017, le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de parlementaire national ou européen.

2015

Loi « Nouvelle Organisation Territoriale de la République » (NÔTRe) du 7 août 2015. De nouvelles compétences sont attribuées aux régions, réaffirmation du rôle du département en matière de solidarité et renforcement des intercommunalités désormais organisées autour des bassins de vie.

6- Source : <https://www.vie-publique.fr/fiches/evolution-des-collectivites-territoriales>

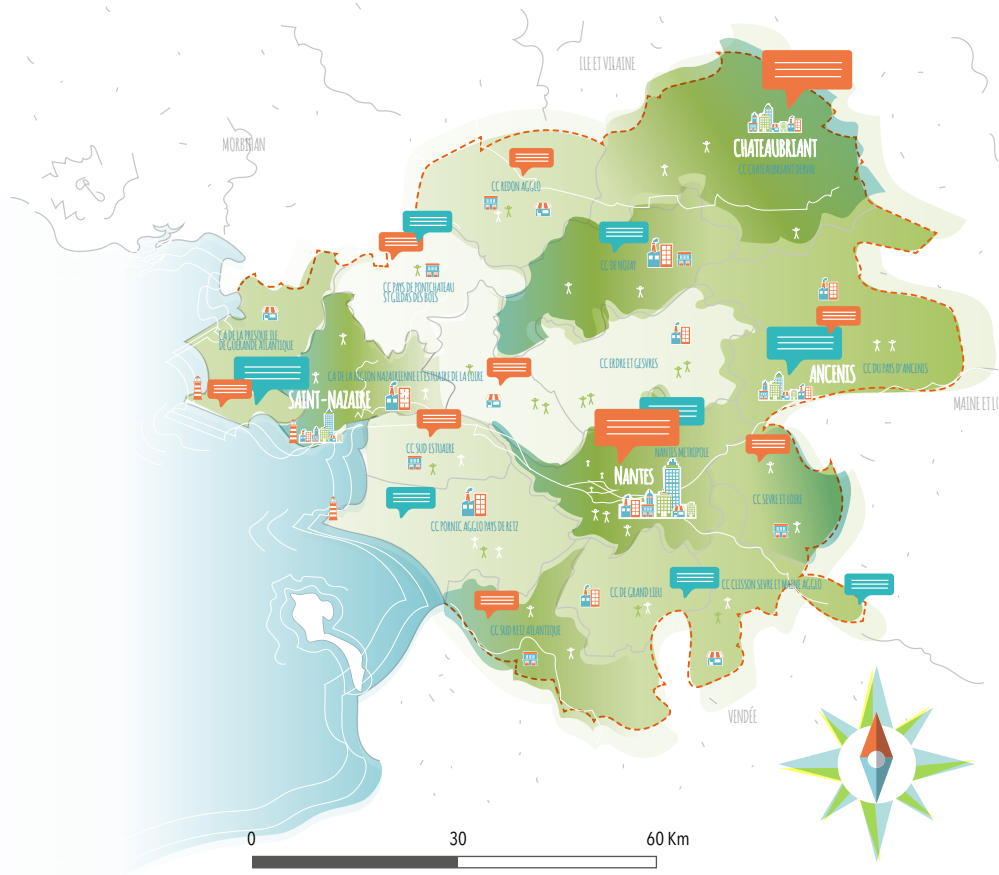
INFO



En Loire-Atlantique, les dernières communautés de communes ont été mises en place au 1^{er} janvier 2017.

Le département compte ainsi 16 Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) dont le siège est dans le département dont deux qui sont interdépartementaux : une métropole, 4 communautés d'agglomération et 11 communautés de communes.

CARTE DES INTERCOMMUNALITÉS DU DÉPARTEMENT DE LA LOIRE-ATLANTIQUE
au 1^{er} janvier 2019



LES ÉTAPES CLÉS DES RELATIONS ENTRE ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS

CES VINGT DERNIÈRES ANNÉES

TÉMOIGNAGE



Stéphane, président d'une association enfance-jeunesse.

« Si financièrement les associations représentent une part minime au regard du budget des mairies, en comparaison aux travaux publics, aux écoles, à la sécurité, pourtant les chiffres ne sont pas négligeables sur le territoire national et sur le département.

Le territoire Châteaubriant-Derval recense plus de 700 associations et, si on compte, les dirigeants, les bénévoles, les salariés,

les adhérents et toutes celles et ceux qui, de près ou de loin, vivent des expériences humaines parce qu'il y a une dynamique associative, cela compte sur un territoire. L'action bénévole est considérable et permet le développement d'activités et d'événements qui tissent le lien social.

Certes, on a pu voir dans les campagnes le développement de services municipalisés mais avant leur municipalisation, c'étaient bien les associations qui les portaient ? Et si jamais aujourd'hui la crise continue de nouveau, ne faudrait-il pas s'appuyer sur les associations ? »

1^{ER} JUILLET 2001

Signature d'une **charte des engagements réciproques** entre l'État et les associations

31 JUILLET 2014

Loi relative à l'**Économie Sociale et Solidaire** (dite Loi ESS ou Loi Hamon)

16 JANVIER 2007

Circulaire relative aux **subventions de l'État** aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs

7 AOÛT 2015

Loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République).

18 JANVIER 2010

Circulaire « Fillon » relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément

29 SEPTEMBRE 2015

Circulaire Valls sur les « Nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations ».

14 FÉVRIER 2014

Nouvelle charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations.

ZOOM SUR...

LA NOUVELLE CHARTE DES ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES ENTRE L'ÉTAT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES ASSOCIATIONS (14 FÉVRIER 2014)⁸

Entre réforme territoriale et chute des financements publics, les 1,3 million d'associations qui maillent l'Hexagone ont été bousculées au cours du quinquennat de François Hollande. Fusions des régions, renforcement des intercommunalités et reconfiguration des compétences des collectivités... Elles ont été contraintes d'adapter leur organisation au nouveau paysage administratif.

Pour conforter les relations entre les associations et les collectivités territoriales, la charte des engagements réciproques entre l'État, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales a été signée le 14 février 2014.

ZOOM



Une déclinaison régionale a été signée en janvier 2015 entre le Mouvement associatif des Pays de la Loire et le préfet de la région⁹.

Cette charte repose les principes et modalités de la concertation entre pouvoirs publics et associations, rappelle les responsabilités de chacun et replace les associations comme des partenaires des politiques publiques en invitant à respecter leur autonomie. Elle demande aux associations plus de transparence dans la gestion des fonds publics qu'elles perçoivent et une diversification de leurs ressources.

La charte invite les collectivités à privilégier les subventions, dont les critères d'attribution seront définis en concertation, et les conventions pluriannuelles d'objectifs.

Pourtant, les collectivités territoriales, souhaitant mieux contrôler l'offre et s'assurer qu'elle corresponde à leur projet politique, recourent de plus en plus systématiquement

aux procédures de la commande publique, au détriment des subventions. Leurs partenaires associatifs traditionnels sont alors en concurrence avec de nouveaux acteurs, pour certains à but lucratif. Cet essor fragilise les associations qui sont placées en position de prestataires et dont les capacités d'initiative et d'interpellation des pouvoirs publics sur les besoins sociaux se trouvent réduites.

LA LOI NOTRE (7 AOÛT 2015)¹⁰

Cette loi prévoit le renforcement des intercommunalités, avec une nouvelle carte des EPCI et transferts de compétences vers la communauté de communes, avec des compétences obligatoires et d'autres facultatives.

Néanmoins avoir la compétence ne signifie pas obligatoirement gérer directement le service et c'est ainsi que des associations du secteur enfance-jeunesse se sont par exemple vu changer d'interlocuteur en passant de la commune à la communauté de communes.

Cette loi a parfois eu pour conséquences de multiplier les services et donc les interlocuteurs, entraînant ainsi une complexification des relations entre associations et collectivités. De ce fait, la relation se déplace et se réalise beaucoup plus entre élu.e.s associatifs.ves et technicien.ne.s voire uniquement entre technicien.ne.s et, finalement, beaucoup moins entre élu.e.s.

Cette loi supprime la clause de compétence générale des départements et des régions. Cette suppression impose aux collectivités concernées de limiter l'octroi d'aides aux associations et les réservant à celles dont les actions s'inscrivent dans leurs champs de compétences.

LA CIRCULAIRE « VALLS » (29 SEPTEMBRE 2015)¹¹

Cette circulaire vient préciser la distinction entre subvention et commande publique,

8- <https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/CharteEngagementsReciproques.pdf>

9- https://lemouvementassociatif.org/wp-content/uploads/2016/07/Protocole-Regional-dengagements-reciproques_Pays-de-la-Loire_janvier-2015.pdf

10- <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORF-TEXT000030985460/>

11- <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/40062>

expliquer l'impact des règles européennes sur le subventionnement et clarifier les relations entre associations et collectivités. Elle propose deux modèles de convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) compatibles avec les exigences européennes dans un but de sécurisation. Enfin, elle introduit le

« Recueil d'initiatives » procédure proche de l'appel à projet.

Elle a contribué à sécuriser les financements en donnant la première une définition légale à la subvention.

TÉMOIGNAGE



Marie-Christine, ancienne élue municipale et ancienne présidente associative.

« Quand je suis devenue élue municipale après avoir été présidente d'une AFR¹², j'ai du faire un demi-tour sur moi-même. Quand j'étais présidente associative, je regardais souvent sous le prisme unique de mon association. En tant qu'élue, j'ai

dû répondre aux demandes de toutes les associations. Pour autant mon expérience d'élue associative, m'a permis de construire une vision politique, notamment de l'action sociale et de l'enfance. Vision qui n'était pas présente à la Mairie au moment où je suis arrivée. En tant qu'élue, je prends soin de tenir compte des remarques qui viennent des associations. Car nous construisons ensemble le présent et l'avenir de la commune ».

Au travers de ces évolutions, élu.e.s locaux, associatifs.ves et technicien.ne.s ont été impacté.e.s.

Des modes de travail et de collaboration ont dû parfois être totalement repensés. On pourrait même ajouter que les modifications de l'organisation territoriale ont accru la nécessité d'apprendre à se connaître.

APPRENDRE À MIEUX
SE CONNAÎTRE SIGNIFIE
APPRENDRE À MIEUX
VIVRE ENSEMBLE.



ET SI NOUS PARLIONS LE MÊME LANGAGE ?

Associations et collectivités peuvent partager une histoire et un territoire commun sans pour autant se comprendre. La différence de langage, de vocabulaire peut parfois créer des confusions.

La plupart des citoyen.ne.s profitent des activités et des services proposés par les associations sans nécessairement s'intéresser à leur fonctionnement ou leur projet. C'est ainsi que des associations avec de nombreux adhérent.e.s ont des difficultés à recruter des membres pour leur conseil d'administration. De même, les habitant.e.s connaissent le nom de leur maire et même de quelques élu.e.s sans forcément comprendre quels sont exactement leurs rôles et sans s'intéresser aux enjeux politiques de leur territoire.

Nous abordons dans cette partie les termes employés par toutes et tous mais dont la signification et la représentation peuvent être différentes.

Dans cet objectif d'interconnaissance, nous vous proposons deux « Vrai ou faux ? » : un

concernant les associations et l'autre les collectivités. Vous trouverez les réponses en fin de chapitre.

Ces exercices sont aussi l'occasion de redonner tout son sens à la loi de 1901 et de remettre en question certaines idées reçues.

LEXIQUE ASSOCIATIONS

VRAI OU FAUX ?



LES RÉPONSES SE TROUVENT À LA FIN DE CHAPITRE

	VRAI	FAUX
Dans une association, il faut obligatoirement un.e président.e et un conseil d'administration (ou bureau).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les membres élu.es associatifs peuvent être rémunérés.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les salarié.e.s d'une association n'ont pas le droit de participer au conseil d'administration.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La.le président.e est la.le représentant.e légal.e de l'association.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Il y a une obligation de tenir son assemblée générale (AG) tous les ans.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dans la prise de décision, c'est le président qui a le dernier mot.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Une association ne peut pas faire de bénéfices.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Une association est forcément d'intérêt général.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Loi 1901

C'est la loi du 1^{er} juillet 1901 qui définit les principes fondateurs de l'association. Elle n'est cependant pas obsolète et fait toujours l'éloge de la liberté.

On oublie parfois le décret d'application du 16 août 1901 qui précise notamment que " la déclaration [...] est faite par ceux qui sont [...] chargés de l'administration de l'association ». Contrairement aux idées reçues, le président, le bureau et le conseil d'administration n'ont rien d'obligatoire. Ces rôles et instances ont été complètement institués avec le temps.

Statuts

C'est le contrat (de droit privé) passé entre tous les adhérent.e.s de l'association : "Les statuts font la loi". La loi du 1^{er} juillet 1901 est une loi de liberté. Seuls le nom (la dénomination), le siège social et l'objet de l'association sont obligatoires. L'association organise sa gouvernance et son fonctionnement comme elle le souhaite et définit elle-même ses engagements pris auprès de ses adhérent.e.s. Tout ce qui est écrit dans les statuts engage l'association et toute modification des statuts (donc du contrat entre toutes et tous) nécessite une validation lors d'une assemblée générale extraordinaire.

Règlement intérieur

Il vient compléter et préciser, dans leur mise en œuvre, les statuts. Attention à ne pas le confondre avec le règlement intérieur applicable au personnel de l'entreprise au sens du droit du travail.

Il a pour avantage de pouvoir être modifié sans devoir convoquer une AG extraordinaire.

Projet associatif

Le projet associatif est la vision de l'association, la raison d'être de celle-ci.

On peut faire le lien entre l'objet de l'association défini dans les statuts et le projet associatif.

Nous recommandons fortement aux associations

de formaliser leur projet associatif dans un document. Ce document peut devenir un outil de communication à la fois interne, pour l'information et la mobilisation de ses adhérent.e.s, et externe pour promouvoir et rendre lisible son action auprès de ses partenaires.

Le contexte et l'environnement des associations évoluant sans cesse, il est important de « revisiter » le projet associatif tous les 3 à 5 ans.

AG / CA / Bureau

C'est la pyramide du fonctionnement traditionnel des associations. L'assemblée générale est composée de tous les adhérent.e.s et constitue l'instance souveraine de l'association.

Elle désigne parmi ses membres, conformément à ses statuts, les personnes qui seront en charge de l'administration et de la gestion de l'association : le conseil d'administration, soit l'exécutif de l'association.

Selon la taille de l'association, on peut attribuer des rôles spécifiques à des personnes ou même créer une instance supplémentaire, qui aura la charge de la gestion quotidienne de l'association.

Les rôles les plus connus sont : président.e, trésorier.ère, secrétaire.

On peut formaliser dans les statuts la place des jeunes et des femmes dans ces instances.

Ce modèle, qui a largement fait ses preuves, et qui peut aussi montrer ses limites, est un mode de fonctionnement possible. D'autres modes de fonctionnement, comme la collégialité par exemple, sont possibles et existent déjà. A vous d'inventer le modèle qui correspond le mieux à celui de votre association.

Représentant.e légal.e

Si l'association n'a pas l'obligation d'avoir un.e président.e, elle a en revanche l'obligation d'avoir au moins un.e représentant.e légal.e.

Si les statuts ne précisent pas qui occupe cette fonction, la Préfecture choisira en cas de besoin une personne parmi ses membres "dirigeants". En effet, on a besoin d'identifier une personne physique pouvant représenter

l'association (personne morale quand elle est déclarée en Préfecture). Il peut y avoir plusieurs responsables légaux. Par exemple, on peut préciser dans les statuts que « tous les membres du conseil d'administration sont représentants légaux et peuvent représenter l'association dans tous les actes de la vie civile. »

Adhérent.e / bénévole

La personne bénévole est celle qui donne de son temps gratuitement. On peut être bénévole pour une association sans forcément adhérer à celle-ci comme en donnant un « coup de main » ponctuellement par exemple.

On devient adhérent.e d'une association lorsque l'on fait l'acte volontaire d'adhérer à celle-ci. Les statuts représentent le contrat passé entre tous les adhérent.e.s. L'adhérent.e est convié.e à l'assemblée générale et dispose généralement d'un pouvoir de vote (sauf mention contraire dans les statuts).

Association transparente¹³

Une association, au regard de la relation qu'elle entretient avec la collectivité, peut être qualifiée par le juge administratif d'association transparente. Si elle exerce une mission de service public, si le financement est majoritairement assuré par les collectivités, qui de surcroît, exercent un contrôle sur leurs instances dirigeantes (ex. membres

de droit avec voix délibérative au conseil d'administration en nombre important ou avec un droit de veto...).

Fédération

Des associations partageant des valeurs et projets communs peuvent se retrouver au sein d'un réseau car "l'union fait la force". La fédération a par exemple pour objectif d'accompagner les associations de son réseau et de relayer la parole de ses membres auprès des partenaires.

Parfois l'affiliation à une fédération peut être obligatoire (dans certaines disciplines sportives notamment).

Intérêt général

La notion d'intérêt général est regardée par exemple pour l'attribution des subventions ou pour donner la possibilité à une association d'émettre des reçus fiscaux pour dons.

On dit d'une association qu'elle est d'intérêt général lorsqu'elle remplit les critères suivants :

- elle est ouverte à toutes et tous (ne fonctionne pas en cercle restreint), sans discrimination, ce qui ne lui enlève pas la possibilité de pouvoir choisir ses adhérent.e.s.
- elle a une activité non lucrative.
- sa gestion est désintéressée, les personnes en charge de sa gestion n'ont pas d'intérêt (financier, en nature...) direct ou indirect.



13- Source : https://www.loire-atlantique.gouv.fr/content/download/29635/208481/file/Plaquette%20DJRCT%20DDJSCS_V4.pdf

LEXIQUE COLLECTIVITÉS

VRAI OU FAUX ?



LES RÉPONSES SE TROUVENT À LA FIN DE CE CHAPITRE

Tous les élu.e.s municipaux sont rémunéré.e.s.

VRAI FAUX

Le maire a toujours le dernier mot.

Le Conseil municipal et le Bureau municipal, c'est la même chose.

Conseil Communautaire ¹⁴

C'est l'assemblée chargée d'administrer les affaires de l'intercommunalité.

Le conseil communautaire gère les affaires de l'intercommunalité dans la limite des compétences qui lui ont été transférées. Il se substitue aux conseils municipaux des communes adhérentes au territoire intercommunal lorsque les compétences de ces dernières ont été transférées à l'intercommunalité. Les conseils municipaux conservent le pouvoir décisionnel pour les compétences qu'ils ont gardées.

Le Conseil Communautaire est composé d'élu.e.s des différentes communes qui composent l'intercommunalité. Ceux-ci sont désignés parmi les conseillers municipaux pour les communes de moins de 1 000 habitant.e.s ou élu.e.s au suffrage direct (à la fois pour un mandat de conseiller.ère municipal.e et pour un mandat de conseiller.ère communautaire) pour les communes de 1 000 habitant.e.s et plus

pour cinq ans, par les habitant.e.s d'une commune. Ils votent le budget alloué par la commune et exercent également un pouvoir de contrôle du maire concernant ses fonctions de responsable de l'administration communale.

Bureau Municipal (ou municipalité) / Bureau Communautaire ¹⁶

Appelé aussi « municipalité », il s'agit du maire et de ses adjoint.e.s. Dans la grande majorité des collectivités, le bureau municipal se réunit chaque semaine pour traiter les affaires quotidiennes, les urgences, les sujets abordés en commissions. C'est à la fois une instance d'information et de validation, le maire possédant certains pouvoirs de décision qui n'ont pas besoin de passer en Conseil Municipal. Au niveau des communautés de communes, on retrouve la même structuration en bureau communautaire qui réunit le.la président.e et ses vice-président.e.s.

14- Source : https://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_communautaire

15- Source : <https://www.vie-publique.fr/fiches/collectivites-territoriales>

16- Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

17- Source : <https://www.vie-publique.fr/fiches/19614-quest-ce-que-municipalite>

Conseil Municipal ¹⁵

C'est l'assemblée qui réunit l'ensemble des élu.e.s, majoritaires et minoritaires, au sein de laquelle sont votées les délibérations. Les séances sont publiques mais la parole y est réservée aux élu.e.s et aux intervenant.e.s invité.e.s par le maire. Il est possible de demander à pouvoir prendre la parole en formulant sa demande en amont.

Les conseiller.ères municipaux sont élu.e.s

INFO

On utilise dans le langage courant le terme « Municipalité » pour désigner la commune alors qu'il définit avant tout le Conseil Municipal ou le Bureau Municipal.¹⁷



Maire

Membre du Conseil Municipal de la commune, le ou la Maire est élu.e pour en organiser les travaux et exécuter les délibérations.

Il ou elle a ainsi plusieurs rôles : il est une autorité décentralisée de la République, au sens qu'il détient des pouvoirs réglementaires dévolus par la loi, ce qui lui permet de gérer les affaires de la commune. Il est également un représentant de l'État sur le territoire de cette même commune.

Budget primitif / Budget supplémentaire¹⁸

Le Budget Primitif (BP) est aussi appelé Budget Principal, par opposition au budget supplémentaire (BS). C'est un document à la fois de prévision et d'autorisation. Il est présenté et soumis au vote du Conseil Municipal afin d'autoriser le maire à engager les dépenses qui y sont inscrites.

Le Budget Supplémentaire est un outil d'ajustement et de report car au moment du vote du Budget Primitif, il est difficile de prévoir précisément les dépenses et les recettes.

Ainsi le budget supplémentaire permet de corriger au plus juste les sommes présentées en début d'année, d'intégrer des excédents ou des déficits. Il intervient souvent au 2^{ème} ou 3^{ème} trimestre de l'année en cours.

Débat d'Orientation Budgétaire (DOB)¹⁹

C'est un débat, obligatoire pour les communes de plus de 3500 habitants. Il permet à tou.te.s les élu.e.s d'exprimer leur avis sur les orientations budgétaires choisies. Il doit avoir lieu dans les 2 mois qui précèdent le vote du budget.

ASSOCIATIONS

VRAI OU FAUX ?

LES RÉPONSES CÔTÉ « ASSOCIATIF » (PAGE 14)

Dans une association, il faut obligatoirement un.e président.e et un conseil d'administration (ou bureau).

FAUX

Le décret d'application du 16 août 1901²⁰ précise que « La déclaration prévue par l'article 5, paragraphe 2, de la loi du 1^{er} juillet 1901 est faite par ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l'administration de l'association. »

On parle des personnes en charge de l'administration. Les différents rôles et instances que tout le monde connaît ont été institués avec le temps. Certains formulaires Cerfa (déclaration des personnes dirigeantes) participent aussi à l'ancrage de ces différents rôles.

Les membres élu.es associatifs peuvent être rémunérés.

VRAI

Parmi les principes fondateurs de l'association, on parle souvent de gestion désintéressée. C'est-à-dire que les personnes en charge de l'administration de l'association ne sont pas rémunérées, elles sont bénévoles. Toutefois, il existe des exceptions permettant de rémunérer les dirigeants d'association sans remettre en cause son caractère non lucratif : le régime des 3/4 du Smic ou le régime légal si la moyenne des ressources annuelles des 3 derniers exercices dépasse 200 000 €. ²¹

18-19- Source :
Le guide du maire
2020, AMF, 2020.

20- Source :
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006069620/2020-12-02/>

21- Source :
service-public.fr.
<https://www.service-public.fr/associations/vosdroits/F1927>

Les salarié.e.s d'une association n'ont pas le droit de participer au conseil d'administration.

VRAI ET **FAUX** La réponse se trouve dans les statuts de l'association.
« Un.e salarié.e peut faire partie du conseil d'administration, soit en tant que représentant.e des salarié.e.s, soit en tant qu'adhérent.e, sous conditions :
→ Ne pas représenter plus d'1/4 de la composition de l'instance
→ Que les statuts prévoient les modalités et les limites de cette participation
→ Ne pas siéger au bureau. »²²
Ce sont les statuts qui définissent le fonctionnement du conseil d'administration. Même si ces statuts ne prévoient pas la présence de salarié.e.s au conseil d'administration, il est possible de les inviter. Dans les associations employeuses, les personnes salarié.e.s qui occupent des fonctions de coordination ou de direction sont généralement « convoquées » à cette instance.

La.le président.e est la.le représentant.e légal.e de l'association.

FAUX Le représentant légal d'une association est « la personne que les statuts désignent pour la représenter et agir en justice »²³
Il faut au moins un.e représentant.e légal.e de l'association. Si les statuts ne désignent pas formellement la.le ou les représentant.e.s légal.e (ou légaux), une personne mentionnée dans le Cerfa de déclaration des personnes en charge de l'administration pourra être désignée en tant que représentant.e légal.e.
En général, cette fonction est occupée par la.le président.e ou les co-président.es.

Il y a une obligation de tenir son Assemblée Générale (AG) tous les ans.

FAUX Aucune disposition de la loi du 1^{er} juillet 1901 n'impose une consultation périodique des membres.
Mais si les statuts prévoient la tenue d'une AG annuelle alors la réponse est « Vrai ». La tenue de l'AG est alors obligatoire (les statuts font la loi !).
Nous conseillons la tenue de l'AG annuelle. C'est l'instance souveraine de l'association et celle qui garantit le fonctionnement démocratique de l'association.

C'est la.le président.e qui a le dernier mot (dans le choix d'une décision).

FAUX La liberté contractuelle permet d'attribuer à certaines personnes soit des voix supplémentaires, soit une « voix prépondérante » en cas de partage des voix. C'est souvent la.le président.e qui dispose de ce pouvoir. En revanche, si rien n'a été prévu dans les statuts, on ne saurait considérer que la.le président.e de l'association a une voix prépondérante.²⁴

Une association ne peut pas faire de bénéfices.

FAUX Article premier loi du 1^{er} juillet 1901. « L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices »
Le but de l'association n'est pas de faire du bénéfice mais il est possible, et même conseillé, qu'une association fasse des bénéfices et puisse ainsi mettre en œuvre son projet associatif.

22- Source :
Guide pratique de
l'association, chapitre
Acteurs.

23-24- Source :
Memento
Associations 2020

Une association est forcément d'intérêt général.

FAUX D'un point de vue fiscal, un organisme est considéré comme d'intérêt général au regard de l'article 200, 1-b du CGI, lorsqu'il remplit cumulativement les trois conditions suivantes : il agit sans but lucratif, a une gestion désintéressée et ne fonctionne pas au profit d'un cercle restreint de personnes.²⁵ Ainsi, des associations peuvent être créées pour des « intérêts » qui concernent uniquement les adhérent.e.s de ces associations.

COLLECTIVITÉS

VRAI OU FAUX ?

LES RÉPONSES CÔTÉ « COLLECTIVITÉS » (PAGE 17)

Toutes les personnes élu.e.s au Conseil municipal sont rémunéré.e.s.

FAUX Seules les fonctions exécutives au sens strict (maires et adjoints au maire) et les fonctions exécutives exercées par délégation (conseillers municipaux bénéficiaires d'une délégation de fonction consentie par le maire) ouvrent droit à rémunération.²⁶

Le maire a toujours le dernier mot.

FAUX C'est le Conseil Municipal qui vote. Toutefois, en cas de partage des voix, celle du maire est prépondérante, sauf dans le cas du scrutin secret.²⁷

Le Conseil municipal et le Bureau municipal c'est la même chose.

FAUX Le Conseil Municipal réunit l'ensemble des élu.e.s (maire, adjoint.es, conseillers.ères). Le Bureau Municipal est composé du maire / de la maire et de ses adjoint.e.s.



25- Source :
Memento
Associations 2020

26-27- Source :
Le guide du maire
2020, AMF, 2020.

CONSEIL MUNICIPAL ET CONSEIL D'ADMINISTRATION : QUEL FONCTIONNEMENT ?

Une rencontre entre deux mondes ne peut se réduire à la question de la communication. Il faut s'intéresser à la vision de la démocratie, difficile à définir puisqu'elle renvoie à une longue histoire, à des cultures et des pratiques différentes. Certains diront qu'être élu.e et décider à la majorité c'est la démocratie. D'autres, comme Paul Ricoeur²⁸ pensent qu'une société est démocratique lorsqu'elle accepte le conflit. D'autres encore pensent que seul le processus du consensus est réellement démocratique. Quelque soit la manière d'envisager la démocratie, on peut également considérer qu'un rôle « de contre-pouvoir » lui est nécessaire, voire indispensable, et que les associations sont à même d'y participer.

Sur ces bases, il est intéressant d'interroger la démocratie à l'intérieur des associations et des collectivités : comment sont prises les décisions ? Combien de personnes y participent ? Comment est diffusée l'information ?

Le tableau suivant met en parallèle les fonctionnements d'un Conseil Municipal et d'un Conseil d'Administration afin de mieux rendre compte des réalités de chacune de ces organisations.

Au-delà du cadre légal défini dans ce tableau, il est nécessaire de s'intéresser aussi au fonctionnement « de fait » de la collectivité ou de l'association. Comment, dans la pratique, se prennent réellement les décisions ?

Est-ce que la.le président.e, la.le maire souhaite contrôler toutes les décisions ? Les élu.e.s ont-elles.ils une autonomie dans leurs compétences ?

TÉMOIGNAGE



Marie-Christine, ancienne élue municipale et ancienne présidente associative.

« Quand j'étais élue dans une association, on fonctionnait au consensus avec un nombre restreint de personnes. On agissait dans l'intérêt du projet associatif mais les décisions n'étaient pas prises avec toutes les personnes. On peut dire que ce n'est pas aussi démocratique que l'organisation

d'une mairie. Notamment parce qu'il n'y a pas d'opposition instituée. Ceci dit, quand je suis arrivée à la Mairie, nous n'avons pas eu de réelle opposition.

Dans les commissions de travail, il n'y avait pas de discussion. C'est un problème car l'équipe majoritaire a tout pouvoir et le fonctionnement démocratique ne marche pas. Certes, on a été élus, mais qui dit que nous agissions vraiment dans le sens de l'intérêt général ? »

28- Source :
Le compromis selon
Paul Ricoeur, Laure
Assayag-Gillot, Négocia-
tions 2018/1 (n° 29)

COLLECTIVITÉS

ASSOCIATIONS

INSTANCE	CONSEIL MUNICIPAL (CM)	CONSEIL D'ADMINISTRATION (CA)
Fréquence de réunion	Au moins une fois par trimestre ou sur demande motivée d'au moins un tiers de ses membres.	La fréquence de réunion est librement définie dans les statuts. Nous conseillons la tenue d'une réunion de CA au moins une fois par trimestre. Les statuts peuvent aussi préciser "sur demande motivée d'au moins un tiers de ses membres."
Ordre du jour	Fixé par le/la maire, il doit être communiqué 3 jours avant le début de la séance pour les villes de moins de 3500 habitants et 5 jours avant pour les villes plus importantes.	En général les statuts indiquent le délai (souvent 15 jours) nécessaire à l'envoi de l'ordre du jour.
Quorum	La majorité des membres en exercice doit être présente. Pour une assemblée de 15 membres, 8 conseillers doivent signaler leur participation. En cas de quorum non atteint, le conseil municipal est convoqué à nouveau trois jours plus tard sans condition de quorum.	Le quorum est librement défini dans les statuts.
Qui peut participer ?	Les séances sont publiques donc tous les citoyen.ne.s peuvent y assister à la condition de garder le silence et de ne pas intervenir pendant les débats sauf s'ils y ont été conviés au préalable.	Les statuts précisent qui peut participer au CA. Sont invité.e.s les membres du CA. Dans les associations employeuses, les directeur.trices ou coordinateur.trices sont généralement invité.e.s. Ce sont même souvent elles.eux qui préparent, avec les membres du bureau les réunions de CA. Il est possible d'inviter des personnes "qualifiées" selon l'ordre du jour. Enfin, il est également intéressant d'inviter des adhérent.e.s souhaitant participer ou souhaitant s'engager dans le conseil d'administration.

COLLECTIVITÉS

ASSOCIATIONS

INSTANCE	CONSEIL MUNICIPAL (CM)	CONSEIL D'ADMINISTRATION (CA)
<p>Modalités de prises de décisions</p>	<p>Scrutin ordinaire à main levée ou par « assis et levés ».</p> <p>→ Le scrutin public, à la demande du quart des membres présents, soit par bulletin écrit, soit par appel nominal.</p> <p>→ Le scrutin secret, lorsqu'un tiers des membres présents le réclame ou s'il y a lieu de procéder à une nomination ou à une présentation.</p> <p>Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés: en cas de partage des voix, celle du maire est prépondérante, sauf dans le cas du scrutin secret. Elles doivent être signées par tous les membres présents à la séance; à défaut, mention est faite de la cause ayant empêché le ou les conseillers de signer.</p> <p>Les actes du conseil municipal sont contrôlés, après coup, par le Préfet qui statue uniquement sur la légalité des décisions prises. Par ailleurs, la chambre régionale des comptes exerce un contrôle financier.</p>	<p>Ce sont les statuts et éventuellement le règlement intérieur qui définissent les modalités de prise de décision.</p> <p>On peut prévoir un quorum, les décisions peuvent être prises à la majorité simple des membres présent.e.s, par consensus, à main levée ou au bulletin secret.</p> <p>« En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante » est une mention que l'on retrouve parfois dans les statuts d'association. Les associations militant pour un fonctionnement plus horizontal peuvent questionner cet avantage accordé au président ou à la présidente.</p>
<p>Publication des débats et décisions</p>	<p>La collectivité a l'obligation de publication de procès-verbaux du Conseil municipal.</p> <p>Un procès-verbal et un compte-rendu sont rédigés à l'issue de chaque séance, et les décisions prises sont consignées dans les délibérations. Le compte rendu, plus succinct, retrace les décisions prises par le conseil municipal sur les affaires inscrites à l'ordre du jour, sans détailler les débats.</p> <p>Les comptes rendus des délibérations de l'assemblée doivent être affichés 8 jours après la séance du conseil municipal.</p>	<p>Ce sont les statuts et éventuellement le règlement intérieur qui définissent les modalités de publication des débats et décisions.</p> <p>Il n'existe donc pas d'obligation de publication de procès-verbaux du Conseil d'administration.</p> <p>Pour plus de transparence, nous invitons les associations à partager les procès-verbaux de CA, en prenant soin de ne pas divulguer d'informations à caractère personnel.</p>

Contrairement aux collectivités, les associations possèdent une grande liberté quant à l'organisation de leur gouvernance. L'association type n'existe pas, que ce soit dans sa structuration (avec ou sans salarié.e.s), son projet (caritatif, de bienfaisance, de défense des droits, de services aux personnes, d'insertion, d'éducation populaire, culturel, etc.), ses particularités de gouvernance interne ou son territoire d'action (local, départemental, national ou international). Toutes ces formes ne facilitent pas la compréhension du monde des associations par les élus.es des collectivités.

11%

DES ASSOCIATIONS SONT EMPLOYEUSES SELON L'INJEP ET LA PLUPART DE CELLES-CI LE SONT DANS LE CHAMP DE L'ACTION SOCIALE, HUMANITAIRE ET CARITATIVE.

On observe par ailleurs, qu'à travers la professionnalisation des associations, les collectivités sont de plus en plus exigeantes. Or, selon les chiffres de l'Institut National pour la Jeunesse et l'Éducation Populaire (INJEP) publiés en 2019, seulement 11% des associations sont employeuses. Dans le milieu associatif, les bénévoles sont amené.e.s à réaliser des tâches pour lesquelles ils n'ont pas forcément les qualifications requises, ce qui demande une souplesse de la part de leur interlocuteur. Il arrive que certains acteurs des collectivités pointent du doigt le manque de professionnalisme dans les associations. Paradoxalement ils se réjouissent de l'investissement et du temps « gratuit » donné par les bénévoles, alors que ce même travail pourrait être effectué par des personnes salarié.e.s si le service était municipalisé ou privatisé.

Il est en effet important de rappeler que dans les campagnes, c'est la dynamique associative des Associations Familiales Rurales - soutenues par la CAF et les communes - qui a permis le développement de nombreux « services d'intérêt général » : centres de loisirs, services à la personnes, activités de loisirs, etc. Ces associations avaient pour objectifs de répondre aux besoins des territoires et de rendre accessibles au plus grand nombre les services nécessaires.

Les associations et les collectivités ne partagent donc peut être pas toujours le même langage mais elles visent pourtant un objectif commun : l'intérêt général.

TÉMOIGNAGE

Isabelle, ancienne conseillère municipale et administratrice d'une association.

« Dans les associations, on peut aussi reprocher le manque de compétences d'un élu municipal. Or il est également « novice » dans sa fonction tout comme l'élu associatif. »

ZOOM

Une commune représente ses habitant.e.s, une association représente ses adhérents.e.s. Il s'agit de citoyen.ne.s qui n'ont pas forcément, au moment de leur élection, les compétences « requises » mais qui ont décidé de s'engager dans un projet associatif ou municipal, et ont été élu.e.s. Ils sont donc légitimes vis-à-vis des personnes qu'elles.ils représentent.



INTÉRÊT GÉNÉRAL ET MODES DE CONTRACTUALISATION

Depuis la loi de 1901, l'utilisation du « mode associatif » a été telle que les pouvoirs publics ont largement utilisé le partenariat financier et technique avec les associations pour assurer le fonctionnement des services publics et plus largement pour mener des actions d'intérêt général, notamment dans les secteurs sanitaire, social, culturel et sportif. Mais cela ne doit pas laisser penser que les associations se retrouvent parachutées ou par simple opportunisme (même si cela peut constituer une dérive possible) car à bien des endroits, il a fallu mener des combats politiques pour prendre en compte des besoins sur les territoires. Dans bien des cas, l'innovation associative a pu précéder l'émergence de nouvelles politiques publiques.

Le modèle associatif présente par ailleurs divers avantages pour les territoires et la vie démocratique locale : plus de participation citoyenne, de lien social, d'économie de proximité et d'emplois non délocalisables. Pourtant, la mise en concurrence des acteurs associatifs, entre eux et avec le secteur privé lucratif, tend à assimiler les associations à de simples opérateurs économiques et à faire oublier tous ces avantages ! En effet, en se substituant à la subvention, la commande publique peut avoir pour effet d'amoindrir la capacité d'innovation et de partenariat des associations, de forcer la transformation et de fragiliser des modèles économiques ou encore d'amoindrir la vie démocratique et l'engagement citoyen.

Pour financer son projet d'activités, une association peut avoir aujourd'hui recours à différents modes de financements publics tels que la subvention sous toutes ses formes (subvention d'aide au projet ou au fonctionnement, convention pluriannuelle d'objectifs, appel à projet, recueil d'initiatives), la commande publique (ou marché public) et la Délégation de Service Public (DSP).

Il n'est pas toujours aisé de qualifier juridiquement le type de contrat ou de convention qui lie une association à son partenaire public car une association peut être amenée à porter une activité considérée comme étant économique et susceptible de se placer sur un secteur concurrentiel. Elle est alors soumise au droit de la commande publique (marché public et DSP). Pour autant, le choix du mode de financement à opérer par une collectivité n'est pas seulement

technique mais aussi et avant tout politique. Il est donc essentiel pour les collectivités et les associations de bien maîtriser les contours des différents modes de contractualisation pour garantir des relations équilibrées et saines entre associations et collectivités, une liberté de choix dans la mise en œuvre des politiques publiques et accessoirement, de connaître les risques de requalification potentiels.

D'une manière plus générale, deux textes viennent tardivement cadrer les relations entre associations et pouvoirs publics.

→ La charte d'engagements réciproques

signée le 1^{er} juillet 2001 entre l'État et la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (devenue Mouvement Associatif). Cette charte avait vocation à reconnaître et renforcer la coopération mutuelle, à rétablir des liens de confiance et de complémentarité et les niveaux d'indépendance de chacun, à simplifier et pérenniser les financements, à revoir la fiscalité associative ou encore à favoriser et valoriser l'engagement bénévole ou à reconnaître le rôle de contre-pouvoir des associations.

→ La nouvelle charte d'engagements réciproques

entre l'État, le Mouvement Associatif et les collectivités territoriales signée le 14 février 2014. La présence des collectivités territoriales avait pour objectif de permettre une déclinaison locale et de rendre la charte plus opérationnelle.

→ La loi sur l'Économie Sociale et Solidaire (ESS)

Le 31 juillet 2014. Même si la loi élargit l'intérêt général à d'autres types de structures (entreprises solidaires, coopératives) que les associations, elle a le mérite de réaffirmer la

place des financements publics, par une définition légale de la subvention, mais aussi celle des financements privés. Ces clarifications sécurisent les relations et modes de financements entre associations et pouvoirs publics, tout particulièrement dans le cadre européen. La subvention devient un mode de financement aussi sécurisé juridiquement que la commande publique.

VRAI OU FAUX ?



LES RÉPONSES SE TROUVENT À LA FIN DE CE CHAPITRE

La subvention est la source principale de financement des associations.

VRAI FAUX

La collectivité a l'obligation de reprendre le service s'il n'est plus couvert par l'association.

Tout versement de subvention nécessite la signature d'une convention.

LES MOTIVATIONS ET L'INTÉRÊT DE LA CONTRACTUALISATION

La relation et le partenariat entre associations et pouvoirs publics a principalement pour vocation la mise en œuvre de projets d'intérêt général à destination des territoires et des populations et révèle la nécessité d'une répartition des engagements et des responsabilités et très souvent l'utilisation, et sa justification, d'argent public.

ZOOM



L'intérêt général peut être, d'un point de vue politique, à la fois la somme des intérêts particuliers et un intérêt spécifique à la collectivité qui transcende les intérêts des individus. D'un point de vue juridique c'est une notion floue et mal définie qui est néanmoins le fondement du droit public et qui en définit le cadre et notamment ses variantes comme l'utilité publique, l'ordre public, le domaine public, les services publics, etc³⁰.

Afin d'œuvrer conjointement à un projet d'intérêt général, associations et collectivités éprouvent donc la nécessité d'engager une démarche de contractualisation qui consiste en un rapprochement et une collaboration finalisées par la signature de contrats établis. La contractualisation en elle-même désigne les démarches que mettent en œuvre les deux partenaires pour signer et mettre en pratique un arrangement contractuel sur le terrain.

Elle permet entre autres de réaffirmer et faire vivre les projets politiques des parties, de préciser l'objet du partenariat, ses motivations, ses enjeux, les obstacles à surmonter, le mode de financement et les obligations respectives. Les enjeux de transparence et d'efficacité dans la gestion et l'utilisation des fonds publics restent majeurs pour la collectivité. Côté association, la contractualisation permet de sécuriser et de pérenniser son action dans le temps.

30- Source : http://www.toupie.org/Dictionnaire/Interet_general.htm

La multiplication des modes de financements implique certains points de vigilance et enjeux :

POUR L'ASSOCIATION	POUR LA COLLECTIVITÉ	POUR LA RELATION ASSOCIATION-COLLECTIVITÉ
<p>→ Être vigilant sur le risque de mise en concurrence : que ce soit avec le secteur privé lucratif ou entre associations</p> <p>→ Faire attention au risque fiscal, la commande publique tendant à mener les associations vers la fiscalisation</p> <p>→ Savoir saisir les opportunités en veillant à ne pas agir par opportunisme financier afin de ne pas s'éloigner du projet associatif</p> <p>→ Veiller à préserver sa liberté associative et sa prise d'initiative</p>	<p>→ Ne pas se tromper sur le mode de financement ou la forme de la contractualisation</p> <p>→ Ne pas réduire l'association à un simple gestionnaire de service</p> <p>→ Être vigilant sur la qualité de service : la collectivité est garante de certains services publics dont elle peut déléguer la mise en œuvre et doit évaluer leur qualité de manière adaptée au mode de contractualisation choisi</p> <p>→ Ne pas enfreindre la liberté associative</p> <p>→ Ne pas « tomber » dans la gestion de fait</p>	<p>→ Ne pas focaliser toutes les attentions sur les considérations techniques au détriment des dimensions politiques</p> <p>→ Ne pas limiter la contractualisation à des aspects matériels et financiers</p> <p>→ Répartir correctement ou équitablement les responsabilités, engagements et obligations entre l'association et la collectivité</p> <p>→ Respecter les attributions de chaque entité</p>

INFO



Au sein du réseau d'Animation Rurale 44

La subvention est le mode de contractualisation le plus utilisé (notamment la subvention de fonctionnement). Les associations petite enfance, enfance-jeunesse et les écoles de musique ont l'habitude de signer des conventions avec leur collectivité référente.



LA SUBVENTION

Il n'existe pas « une » définition de la subvention. Celle qui fait référence aujourd'hui est issue de la loi ESS du 31/07/2014. Elle donne la définition suivante ³¹ : « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, notamment financières, matérielles ou en personnel, valorisées dans l'acte d'attribution, attribuées par les autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} de la présente loi et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action, d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités qui les accordent. »

Le Guide d'usage de la subvention 2017-2018³², publié par le Ministère de l'Éducation Nationale de la Jeunesse et des Sports, définit la subvention comme suit. "La subvention caractérise la situation dans laquelle un organisme de droit privé, poursuivant des objectifs propres, initie, définit et mène une

action qui intéresse la collectivité publique. Pour prétendre bénéficier d'une subvention, une association doit être à l'initiative du projet qu'elle va mettre en œuvre, ce dernier devant présenter un intérêt général ou local. Le projet émane des instances de l'association, qui l'a défini avant de le proposer aux pouvoirs publics."

INFO



Afin de favoriser la dynamique partenariale entre les élus locaux et les associations du territoire, le Mouvement associatif a créé et publié le « kit asso de l'élu.e en 4 étapes ». La deuxième étape de ce kit intitulée « suivre le guide des subventions aux assos » est consacrée à la subvention et comment elle peut être traitée par les élu.e.s des collectivités.³³

31- Source : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTIO00029313567?r=rqPEVyb40B

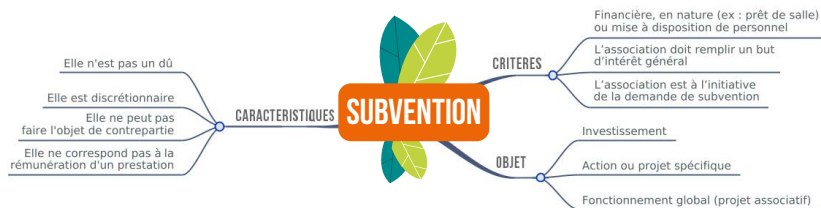
32- Source : https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide_subvention.pdf

33- Source : Ce guide est disponible sur le site internet du Mouvement associatif : https://lemouvementassociatif.org/wp-content/uploads/2020/09/LMA_kit_asso_elu_e_Etape-02.pdf

DÉCRYPTAGE DE LA SUBVENTION

L'association doit être déclarée en Préfecture et constitue donc une personne morale. Il faut

parfois un agrément spécifique (pour une association sportive par exemple).



ZOOM



Pour remplir un but d'intérêt général, l'association doit :

- Ne doit pas servir ses intérêts particuliers
- Être ouverte à toutes et tous sans discrimination
- Avoir une activité non lucrative
- Avoir une gestion désintéressée
- Fonctionner en réseau, établir des partenariats
- Ne pas fonctionner en cercle restreint

Pour éviter que la subvention ne soit qualifiée d'aide d'Etat, elle ne doit pas dépasser un certain seuil. Ce seuil est de 200 000 euros sur trois ans par association et toutes aides confondues ou alors 500 000 euros sur trois ans par association exerçant un «service d'intérêt économique général». On considère

que passé ce seuil, les sommes versées sont de nature à affecter la concurrence entre Etats membres de l'Union Européenne. Cela ne s'applique qu'aux associations exerçant une activité économique (exemple : associations de loisirs, centres de vacances...).³⁴

FREINS ET LEVIERS DE LA SUBVENTION

Difficultés rencontrées par les associations :

- Notification tardive et versement décalé par rapport à l'exercice de l'association.
- Elle représente, pour beaucoup d'associations, une part peu importante de son budget global.
- Le temps administratif (rédaction du dossier, bilan, etc.) nécessaire pour faire le dossier est parfois disproportionné par rapport au montant accordé.
- Malgré l'existence du formulaire unique, il est souvent nécessaire de remplir un document spécifique pour chacune des collectivités ou organismes partenaires.

Difficultés rencontrées par les collectivités :

- Définition des critères permettant de s'assurer de la bonne gouvernance de l'association et de sa dimension d'intérêt local ou général.
- Sentiment d'ingérence vis à vis de l'association et dans le même temps, être garante de l'utilisation des fonds publics.
- S'assurer de l'autonomie financière de l'association (non dépendance vis-à-vis de la subvention). Certaines collectivités définissent

des critères d'attribution de la subvention, notamment que le montant de la subvention ne dépasse pas un certain pourcentage du budget de fonctionnement global de l'association (50 % par exemple).

- La collectivité est contrainte par un budget global et des ressources en baisse.
- Le temps administratif (suivi de la demande de subvention) nécessaire pour gérer une subvention est parfois disproportionné par rapport au montant accordé.

Leviers que permet la subvention pour les associations :

- La subvention de fonctionnement offre un espace de liberté à l'association.
- Elle formalise la relation de confiance avec la collectivité.

Leviers que permet la subvention pour les collectivités :

- Reconnaissance du « fait associatif ».
- Soutien financier, matériel et humain... de l'association.
- Elle formalise la relation de confiance avec l'association.

34- Source : https://lemouvementassociatif.org/wp-content/uploads/2020/09/LMA_kit_asso_elu_e-Etape-02.pdf

INFO



Au sein du réseau d'Animation Rurale 44

Une cantine scolaire associative gère un service public facultatif destiné à l'ensemble des enfants des écoles primaires de la commune. Elle est gérée par des parents qui utilisent les services de la cantine. Pour son fonctionnement, une convention est signée avec la mairie, notamment concernant le prêt de locaux et le paiement des fluides. Des rencontres régulières ont lieu entre les élu.e.s de la municipalité et les élu.e.s de l'association. Les bénévoles gèrent les inscriptions des parents et la relation aux salarié.e.s. Les membres du bureau fixent les tarifs et déterminent le règlement intérieur en fonction du budget annuel.

LES AUTRES MODES DE CONTRACTUALISATION



Appel à projet

Permet à la collectivité de susciter des projets dans des domaines qu'elle juge prioritaires sans avoir recours à la commande publique. La formulation de l'appel à projet ne doit pas s'assimiler à un cahier des charges (qui le requalifierait en marché public). L'appel à projet doit ainsi respecter l'initiative associative, inciter à la coopération plutôt qu'à la mise en concurrence et ne pas freiner l'innovation en laissant des marges de manœuvres suffisantes.

Recueil d'initiatives

Le recueil d'initiatives s'inscrit bien dans le registre de la subvention mais dans une démarche de co-construction. Il permet à la collectivité, lors d'une phase préalable de diagnostic, de préciser les orientations et objectifs généraux ainsi que les principes généraux guidant le choix des projets qui seront subventionnés pour répondre aux attentes des habitants.

Marché public ³⁵

C'est l'achat par la personne publique d'un service ou d'un produit spécifié et identifié en totalité et se caractérisant par :

- l'initiative de la collectivité dans l'objectif de répondre à un des ses besoins.
- l'établissement de critères et d'un cahier des charges.
- la contribution financière correspondant à la rémunération du produit livré ou du service fait conformément au cahier des charges.
- une contrepartie directe (le produit ou le service livré).
- une mise en concurrence.

Le code des marchés publics réaffirme la possibilité pour les associations d'accéder à la commande publique. Le droit traite désormais de manière identique tous les prestataires publics ou privés au risque de perdre de vue ce qui constitue la spécificité des organismes non lucratifs. Les règles de publicité et de mise en concurrence sont strictes et déterminées en fonction de la nature et du montant du marché.

35- Source : Textes de référence : code des marchés publics, décret du 1^{er} août 2006 modifié, ordonnance du 6 juin 2005.

Délégation de service public (DSP)³⁶

Elle est conditionnée par :

- l'initiative de la collectivité publique dans l'organisation du service ;
- la rémunération de l'association délégataire est assurée par l'exploitation du service ;
- le risque financier est assumé par l'association délégataire ;

→ la collectivité publique a libre choix du délégataire ;

→ l'association délégataire dispose d'une réelle autonomie de gestion (pas d'élu.e.s au conseil d'administration notamment).

La distinction entre DSP et marché public repose sur l'importance du risque assumé par l'association dans le cadre de l'exploitation du service. Une DSP est limitée à 3 ans (avec possibilité de prolongation jusqu'à 6 ans).

ZOOM



En effet miroir, d'autres modes de contractualisation

«Il est important de souligner que la pratique de conventionnement n'est pas une pratique qui oblige uniquement les associations dans leur rapport aux collectivités : les associations peuvent conventionner entre elles et les collectivités sont elle aussi amenées à conventionner entre elles, avec l'État ou avec d'autres organismes qui lui sont liés. Elles vont donc elles aussi devoir rendre des comptes, produire de l'évaluation, rencontrer des techniciennes et techniciens pour justifier de l'usage des fonds publics.

Par exemple, le CEJ (Contrat Enfance Jeunesse) est un contrat d'objectifs et de cofinancement entre la CAF et la collectivité signataire, permettant, après une phase de diagnostic, d'aider à financer le fonctionnement de structures dédiées à l'enfance et la jeunesse. Celui-ci est voué à disparaître progressivement, au profit des bonus territoire. Pour réaliser cette «bascule financière» une CTG (Convention territoriale globale) doit être signée en amont avec la collectivité. L'évolution vers la CTG est un bon exemple de changement de relation entre une institution comme la CAF, les collectivités et les associations gestionnaires. Après une phase de diagnostic partagé, un plan d'actions pluriannuel priorisant les objectifs à atteindre est élaboré pour cibler les besoins spécifiques du territoire. A l'échelle d'un territoire, il s'agit d'une démarche pour co-construire un programme d'actions cohérent intégrant une multiplicité d'acteurs.

Ainsi, dans le cadre du CEJ, une association recevait des fonds de la CAF après un transit par la collectivité. Avec les bonus territoire les financements sont directement attribués au gestionnaire de service, ce qui implique une rencontre entre la CAF, les représentants de l'association et ceux de la collectivité pour partager les objectifs territoriaux globaux et aborder ces changements administratifs et financiers.»



36- Source :
Textes de référence :
loi du 29 janvier 1993,
CGCT article 1411,
Loi Murcef du 11
décembre 2001.

VRAI OU FAUX ?

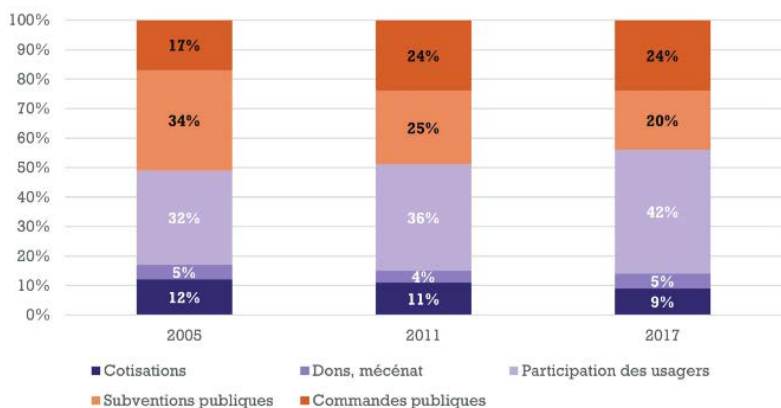


LES RÉPONSES (DE LA PAGE 26)

La subvention est la source principale de financement des associations.

FAUX

La subvention n'a jamais été la source principale de financement des associations et la part des subventions publiques dans le budget global des associations tend même à baisser : les subventions représentaient, en 2011, 34 % des ressources et n'en représentent plus que 20 % en 2017³⁷.



La collectivité a l'obligation de reprendre le service s'il n'est plus couvert par l'association.

VRAI

ET

FAUX

Tout dépend s'il s'agit d'un service public obligatoire ou facultatif. Par exemple, une cantine scolaire n'est pas un service obligatoire. Si une association décide d'arrêter la gestion de ce service, la commune n'a aucune obligation de reprendre la gestion de ce service, contrairement à un accueil périscolaire.

37- Source : https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/tchernonog_associations_fcc_2018.pdf

38- Source : <https://www.service-public.fr/associations/vos-droits/F3180>

Tout versement de subvention nécessite la signature d'une convention.

FAUX

La signature d'une convention devient obligatoire seulement si la subvention dépasse 23 000 euros. Elle doit alors définir l'objet, le montant, les conditions de versement et d'utilisation de la subvention³⁸.

COMMENT ÉVALUER ET AMÉLIORER LA RELATION ASSOCIATION-COLLECTIVITÉ ?

Nous proposons en annexe un outil commun destiné aux associations et collectivités pour un travail d'interconnaissance. Cet outil est composé de trois questionnaires à utiliser en deux temps.

- Un questionnaire à remplir par la collectivité qui concerne l'association.
- Un questionnaire à remplir par l'association qui concerne la collectivité.
- Le troisième questionnaire est à remplir conjointement et ouvre des perspectives d'évolution de la relation entre l'association et la collectivité.

À quel moment utiliser cet outil ?

Il n'existe pas un moment spécifique pour réaliser ce travail conjoint. Des opportunités, moments clés, ou difficultés peuvent être plus favorables à ces échanges. Par exemple :

- A l'occasion d'un point annuel.
- Lors d'un nouveau projet, d'un nouveau mandat municipal.
- Lors d'un renouvellement d'une équipe dirigeante bénévole ou de la réorganisation d'une collectivité.
- Lors d'un changement de compétences d'une commune ou d'une intercommunalité.
- Lors de l'élaboration d'un projet éducatif de territoire (Pedt).
- Lors de la mise en place ou le renouvellement d'une convention pluri-annuelle.
- Lors de l'élaboration de la Convention territoriale globale (CTG) avec la CAF.
- Lors d'une difficulté dans la relation association-collectivité.

Cet outil peut évidemment être adapté, personnalisé. Par exemple, une collectivité pourrait utiliser cet outil avec un collectif d'associations.

Comment utiliser cet outil ?

De préférence, il est préférable qu'une structure extérieure puisse animer ces échanges et soit facilitatrice dans le remplissage du questionnaire. La fédération AR44 peut aussi intervenir en ce sens.

Il nous paraît aussi possible de définir un binôme d'animation (collectivité + association) qui prendra le temps en amont de préparer cette rencontre. Idéalement, ce binôme aura le rôle d'animation et se mettra en recul sur le contenu du questionnaire.

Un temps de présentation collectif nous paraît indispensable et participe à l'objectif même d'interconnaissance. C'est l'occasion d'un temps de travail et d'échanges collectif association-collectivité.

Qui répond aux questions ?

Nous proposons que l'outil soit complété à la fois par les élu.e.s (associatifs et municipaux), salarié.e.s des associations et agents des collectivités.

TEMPS 1

→ L'association répond aux questions concernant sa collectivité. Le questionnaire est rempli individuellement par chacune des personnes qui participe à ce travail.

→ Mise en commun.

→ La collectivité répond aux questions concernant l'association.

Le questionnaire est rempli individuellement par chacune des personnes qui participe à ce travail.

→ Mise en commun.

Il est évidemment aussi possible de faire l'exercice pour soi en remplissant le questionnaire de sa propre structure.

TEMPS 2

L'association et la collectivité répondent conjointement à un questionnaire commun. Il permet d'identifier ce qui se fait déjà, d'apporter des pistes de réflexion sur la manière d'améliorer les relations, de nommer les atouts et les freins... et tout simplement de mieux se connaître.

Combien de temps pour répondre à cet outil ?

Chaque questionnaire (association et collectivité) peut être complété en moins

d'une heure. La mise en commun est l'objet d'échanges internes avec les personnes qui répondront.

Le temps 2 est propice aux échanges (c'est son objectif). Nous imaginons qu'une 1/2 journée lui soit consacrée.

Comment répondre ?

Ce questionnaire est une photo de vos connaissances à l'instant T et il peut y avoir des questions auxquelles vous n'avez pas de réponses. On peut donc répondre dans ce cas : « Ne sait pas. »



COVID-19, UNE OPPORTUNITÉ POUR LA RELATION ASSOCIATION-COLLECTIVITÉ ?

Au moment où nous écrivons cette postface, la société française a connu deux phases de confinements en lien avec la crise sanitaire de la covid-19.

Tout en restant prudent, nous essayons ici de formuler quelques hypothèses de lecture sur ce que cela a pu produire. Nous manquons encore de chiffres pour décrire les impacts sociaux, économiques, législatifs, normatifs et politiques sur les associations, les collectivités et sur la société civile dans son ensemble.

En tant que fédération d'éducation populaire, nous défendons la place des associations dans la société civile et mettons en avant l'importance de leur action dans le tissage et le maintien du lien social et la production économique. Nous soutenons qu'elles jouent un rôle essentiel dans la vie citoyenne et démocratique. C'est pourquoi il semble important que les associations et les collectivités puissent continuer à travailler main dans la main tout en repensant leur mode de relation au regard de ce qui ressort de la période que nous venons de vivre.

Animation Rurale 44 accompagne 80 associations en Loire-Atlantique qui comptent elles-mêmes plus de 1500 salarié.es et 7000 adhérent.es. Ces chiffres sont minimes par rapport aux milliers d'acteurs sur l'ensemble du territoire (entre 30 000 et 33 000 associations en Loire-Atlantique)³⁹. Ainsi, le partage de notre expérience vécue dans ce microcosme n'a d'intérêt que dans l'échange et le croisement avec d'autres expériences.

Durant ces périodes si particulières qu'ont été les confinements, notre fédération a pu observer diverses manières de réagir face à l'urgence des situations inédites rencontrées sur le terrain. Ainsi, certaines associations ont été pro-actives et se sont organisées pour engager et entretenir plus qu'à l'accoutumée des échanges avec leur collectivité de référence. Dans de rares autres cas, les relations entre associations et collectivités se sont inversées, passant de l'existence à l'absence de relation. Mais la plupart du temps, le confinement a plutôt été un amplificateur des modes de relation déjà existants.

Il est intéressant de noter que, lors du premier confinement du printemps 2020, la grande majorité des associations étaient paralysées dans leurs actions alors que, dans le même temps, les collectivités avaient à s'organiser face à une crise sanitaire inédite.

39. Source :
https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/essentiel_vie_asso_44.pdf

Voici un tableau résumant les différents types de relations que nous avons pu observer

RELATIONS POSITIVES	INTER-RELATIONS NOUVELLES	RELATIONS NÉGATIVES
<ul style="list-style-type: none"> → Demande de participation des associations en concertation avec les collectivités. Reconnaissance par les collectivités de l'action essentielle de l'association. ----- → De nouveaux contacts sont créés et de nouvelles concertations ont lieu entre différents acteurs du territoire (Éducation nationale, Agents des collectivités, acteurs associatifs) notamment sur l'accueil de publics prioritaires. ----- → Des collectivités qui ont gardé le lien avec les associations pendant le confinement. ----- → Ouverture des salles municipales pour les professeurs permettant la continuité de l'action associative à distance. ----- → Mise à disposition d'autres locaux pour respecter les normes sanitaires. ----- → Financements exceptionnels prenant en compte le contexte du covid. 	<ul style="list-style-type: none"> → Organisation opérationnelle et réactivité sur le terrain avec des réquisitions de services. ----- → Une commune justifie la mission d'intérêt général afin que l'association puisse délivrer des attestations de déplacements aux administrateurs bénévoles. 	<ul style="list-style-type: none"> → Pas de réunions proposées entre associations et collectivités du fait même de l'absence d'initiative des associations comme des collectivités. ----- → Pas de prise en compte de contextes associatifs singuliers au nom d'une égalité de traitement. ----- → Fermeture des salles municipales sans considération pour les activités. ----- → Manque de recul dans les prises de décisions réalisées dans l'urgence. ----- → Pas de reconnaissance de l'action associative comme essentielle à la vie de la collectivité

L'urgence de la crise a, selon les cas, mis en exergue le manque de relation ou de connaissance réciproque, révélé une volonté de faire seul ou de dépasser ensemble les difficultés, ou mis à jour certaines postures, elles-mêmes liées à diverses représentations de la relation entre associations et collectivités. Ces diverses représentations illustrent les différents modes de participation possibles qui vont de la simple information à la co-construction en passant par la consultation et le partenariat.

Le partenariat peut impliquer quant à lui différents degrés de subordination qui se manifestent par exemple au travers de la commande publique, du contrôle, de la coopération technique, de la restriction ou de la réquisition.

Or, ces différents modes de participation et degrés de partenariats ont directement à voir avec les processus démocratiques vécus sur les territoires. La nécessité d'agir rapidement durant la crise a certainement pu nuire à ceux-ci.

Ces expériences concrètes nous offrent autant de cas pratiques à analyser. Elles nous poussent à penser qu'il peut être intéressant de voir au travers ce contexte difficile de crise sanitaire, une opportunité de recréer du lien et de requestionner le mode de relation entre associations et collectivités et plus largement la place de chacune dans les processus de développement des territoires et de démocratie locale.

Durant et suite au confinement, le gouvernement a pu désigner les services qui avaient le droit d'ouvrir ou non et a introduit, avec toute la subjectivité qu'elle implique et la susceptibilité qu'elle engendre, la notion nouvelle de « service essentiel ».

Si le positionnement était clair concernant l'ouverture des accueils périscolaires et accueils de loisirs, il était moins simple à comprendre pour les Espaces de Vie Sociale qui accueillent un public fragile et pourtant non autorisés à ouvrir.

Prenons un premier exemple. Un café associatif, qui permet de créer du lien entre les habitants d'une commune et de lutter contre l'isolement, n'a pas pu ouvrir alors qu'un autre n'a pas fermé grâce à ses actions autour de la parentalité, financées par la CAF. Ainsi, une activité non labellisée ou sans agrément a-t-elle moins de chance, en étant moins proche de l'institution publique, d'être considérée comme « essentielle » ?

Comme autre exemple, nous pouvons citer des associations agissant dans le domaine de la petite enfance qui ont été réquisitionnées pour une ouverture et une gratuité des services. Elles ne savent toujours pas, presque un an plus tard, comment elles seront indemnisées des charges (principalement la masse salariale) liées à la réquisition.

Les associations se sont mobilisées durant cette crise. Elles ont été particulièrement réactives dans la mise en place de réseaux d'entraide et de solidarité, dans la fabrication de masques, la distribution de paniers repas, etc.

Et pourtant, la vie associative nous a semblé mal prise en compte lors du second confinement de l'automne 2020, impression sûrement renforcée par l'expérience du premier : nous avons éprouvé notre « essentialité » et la revendiquons plus fortement. Le fait le plus marquant était que les dérogations fournies par l'État ne prenaient pas en compte l'activité associative alors que certains.e.s bénévoles dirigeants avaient besoin de continuer à se déplacer pour maintenir des services de proximité alors ouverts comme des centres de loisirs ou des accueils périscolaires.

Pour Animation Rurale 44, cette situation est révélatrice d'un manque de prise en compte de l'activité associative et plus largement de l'engagement bénévole, de son champ d'action et de sa responsabilité.

En conclusion de ce guide, il nous semble essentiel d'émettre le souhait que les associations, les collectivités et les institutions publiques continuent à se reconnaître, se connaître et à se comprendre. Il en va de l'intérêt général et de la démocratie autant que de la résilience face aux conséquences éventuelles de crises futures comme celle que nous venons de vivre et de laquelle nous ne sommes pas encore sortis. Malgré les restrictions de libertés et les interrogations qui ont émergé vis-à-vis du processus démocratique ou de la politique sanitaire de la France, il est possible que cette situation que nous avons vécue puisse finalement constituer une opportunité pour retravailler les relations entre État, collectivités et associations.

RÉFÉRENCES

ARTICLES :

- « **Négocier les situations complexes** », Cairn Info, dossier spécial 6^e Biennales, 2016
 - « **Le compromis selon Paul Ricœur** », Laure Assayag-Gillot, Négociations, 2018/1 (n° 29)
 - « **Crise : les territoires pris dans la tourmente** », Place Publique n°15, mai 2009
 - « **Engagement associatif : un enjeu de société** », Juris associations, 15 octobre 2019
-

OUVRAGES :

- **L'histoire étonnante de la loi 1901**, Jean-Claude Bardout, Ed. Juris service, 2000
 - **La gouvernance des associations**. Économie, Sociologie, Gestion, sous la direction de Christian
 - **Hoareau et Jean-Louis Laville**, Erès, 2008
 - **Le guide du maire**, AMF, 2020
 - **Le métier de maire**, Jacques Duranton, Ed. du Moniteur, 1988.
 - **Le «métier» d'élu local, repères pour se situer et agir**, Emile Savary, Chronique Sociale, 6 Décembre 2007.
-

SITES ET LIENS INTERNET :

- Commons Wikimedia, <https://commons.wikimedia.org>
- La Fonda - fabrique associative, <https://www.fonda.asso.fr/tribunes/associations-et-collectivites>
- La gazette des communes, www.lagazettedescommunes.com
- Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire, <https://injep.fr>
- La Ligue de l'enseignement, FAL 44, guide pratique de l'association, <https://guidepratiqueasso.org/>
- Ministère de l'Éducation Nationale de la Jeunesse et des Sports, Créer, gérer et développer son association, <https://www.associations.gouv.fr/>
- Le Mouvement associatif, <https://lemouvementassociatif.org>
- Le Mouvement associatif, Choisir l'intérêt général - Rhône-Alpes, http://www.lemouvementassociatif-rhonealpes.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/09/Coop%C3%A9ration-avec-les-associations-levier-%C3%A9co-soc-des-territoires_2016.pdf
- Préfecture de la Loire-Atlantique, Associations, Collectivités : Quelles relations contractuelles dans la mise en œuvre des politiques enfance-jeunesse ? https://www.loire-atlantique.gouv.fr/content/download/29635/208481/file/PLaquette%20DJRCT%20DDJSCS_V4.pdf
- République Française, Légifrance - Service public de la diffusion du droit, <https://www.legifrance.gouv.fr>
- République Française, Le portail de l'État au service des collectivités, www.collectivites-locales.gouv.fr
- République Française, Le site officiel de l'administration française, <https://www.service-public.fr/>
- République Française, Vie Publique, www.vie-publique.fr
- La Toupie, <http://www.toupie.org>

 **ANNEXES**

QUESTIONNAIRE À REMPLIR PAR LA COLLECTIVITÉ



Date :
 Nom et prénom :
 Fonction :
 Nom de la collectivité (commune ou EPCI) :

Nom de l'association :

CONNAISSANCE GÉNÉRALE DE L'ASSOCIATION

A quel point pensez-vous connaître l'association ?

Sur une échelle de 1 à 5 (1 je ne connais rien de cette association et 5 je la connais très bien)

1 2 3 4 5

OUI NON NSP⁴⁰

Quelle est l'année de création de l'association ?

Quel est le nombre approximatif d'adhérent.e.s de l'association ?

Quel est le nombre de salarié.e.s ?

Quels sont leurs fonctions ou domaines d'activité ?

Avez-vous lu les statuts de l'association ?

Avez-vous lu ou connaissez-vous le projet associatif de l'association ?

L'association est-elle adhérente à une fédération ?

Si oui, laquelle ?

La collectivité est-elle adhérente de l'association ?

Si oui, est-elle membre de droit de l'association ?

Dispose-t-elle d'une voix délibérative ?

Vous-même, êtes-vous ou avez-vous déjà été adhérent.e de l'association ?

Connaissez-vous les membres du CA ? du bureau ?

Quelle est la fréquence de vos rencontres avec l'association ? (mensuelle, annuelle, moins d'une fois par an...)

40- NSP : Ne sait pas

LE PROJET DE L'ASSOCIATION

Quel est l'objet de l'association ?

.....
.....
.....

Quelles sont les activités de l'association ?

.....
.....
.....

Qu'est-ce qui caractérise l'association ? Sa spécificité ?

.....
.....
.....

L'association remplit-elle un service qui pourrait être en gestion municipale ou communautaire ?
Si oui, lequel ? (Multi-accueil, périscolaire, cantine scolaire, école de musique...)

.....
.....
.....

D'autres associations ou structures proposent-elles des services similaires sur le territoire ?

.....
.....
.....

Quels sont, selon vous, les 3 «points forts» de l'association ?

1-.....
2-.....
3-.....

Quels sont, selon vous, les 3 «points faibles» de l'association ? Il s'agit d'un point de vue et non pas d'un jugement.

1-.....
2-.....
3-.....

PARTICIPATION DE L'ASSOCIATION À LA POLITIQUE PUBLIQUE LOCALE

Avez-vous une instance permettant d'échanger avec des représentants des associations (culturelles, sportives, éducation...)?

.....

.....

.....

Quelle est la place de l'association dans la construction de la politique publique ?

.....

.....

.....

L'association est-elle associée dans la mise en œuvre d'un projet de territoire ?

Si oui, lequel ? Quel est le rôle de l'association ?

.....

.....

.....

EXPÉRIENCES D'ÉLU.E.S

Des élu.e.s municipaux ou communautaires ont-ils déjà été membres d'une instance dirigeante (CA/bureau) d'une association ?

.....

.....

.....

VIE ASSOCIATIVE

La collectivité est-elle invitée à l'AG de l'association ? Si oui, est-elle présente ? A-t-elle un espace de parole ?

.....

.....

.....

Dans quelles instances ou réunions proposées par la collectivité, l'association est-elle invitée/membre ?

.....

.....

.....

Proposez-vous à des associations d'organiser ou de participer à des événements ? Si oui, quels moyens sont mis à leur disposition ?

.....

.....

.....

FORMATIONS

La collectivité propose-t-elle des formations (ou temps d'informations) pour les bénévoles associatifs ? (ou sur la vie associative ou sur des thématiques spécifiques comme l'enfance, la parentalité, etc.).

.....
.....
.....

La collectivité propose-t-elle des formations (ou temps d'informations) en lien avec la vie associative pour les élu.e.s de la collectivité ?

.....
.....
.....

RELATION ASSOCIATION / COLLECTIVITÉ

	OUI	NON	NSP ⁴⁰
Existe-t-il une convention ou charte d'engagements réciproques, entre la collectivité et l'association ?
Si oui, est-elle pluri-annuelle ?
Concerne-t-elle uniquement la mise à disposition de locaux ou matériels ?

Quels moyens humains et matériels sont mis à disposition de l'association par la collectivité ?

.....
.....
.....

DEMANDE DE SUBVENTION

La demande de subvention se fait via : Le Cerfa unique Un dossier spécifique

Quels sont les critères d'attribution de la subvention (élève, habitant dans la commune, heures de cours de musique, projets, budget, ...)?

.....
.....
.....

DEMANDE DE SUBVENTION (SUITE)

Quels documents demandez-vous à l'association ?

	OUI	NON
Statuts
Rapport activité
Rapport financier
Autre ? Lequel

	OUI	NON	NSP ⁴⁰
La collectivité est-elle le financeur principal de l'association ?
Quel est le pourcentage du soutien financier de la collectivité par rapport au budget global de l'association ?%
Connaissez-vous les autres financeurs de l'association ?
Considérez-vous l'association comme un partenaire ?

COMMUNICATION

Parmi les propositions suivantes, quels espaces de communication sont mis à disposition de l'association ?

	OUI	NON
Bulletin municipal ?
Annuaire des associations (site web) ?
Panneaux d'affichage dans la ville (y compris numériques) ?
Forum associatif ?
Autre ?

QUESTIONNAIRE À REMPLIR PAR L'ASSOCIATION



Date :
Nom et prénom :
Fonction :
Nom de l'association : :

Nom de la collectivité (commune ou EPCI) :

CONNAISSANCE GÉNÉRALE DE LA COLLECTIVITÉ

	OUI	NON	NSP ⁴⁰
Existe-t-il un.e élu.e dédié.e à votre champ d'intervention (enfance-jeunesse, culture, vie asso...)
Existe-t-il un.e technicien.ne référent.e ?
Si oui, quelle est sa fonction ?

Avec quelles autres personnes de la collectivité êtes-vous en lien ? Pour quelle.s raison.s ?

.....
.....
.....

Connaissez-vous le budget alloué à votre secteur (enfance, école de musique...) ou à la vie associative?

.....
.....
.....

PARTICIPATION DE L'ASSOCIATION À LA POLITIQUE PUBLIQUE LOCALE

Quelle place occupe votre association au sein de la « politique publique » de votre secteur ?

.....
.....
.....

Quels liens entretenez-vous avec les autres associations du territoire ? Partagez-vous une vision commune auprès de la collectivité ?

.....
.....
.....

40- NSP : Ne sait pas

Êtes-vous associés à un projet de territoire ?

.....
.....
.....

En général, qui est à l'initiative des rencontres association/collectivité ?

.....
.....
.....

EXPÉRIENCES D'ÉLU.E.S

OUI NON NSP⁴⁰

Des membres du CA ou bureau sont-ils élu.e.s au conseil municipal ?

.....

Sont-ils membres de commissions liées au domaine de votre association ?

.....

VIE ASSOCIATIVE

OUI NON NSP⁴⁰

La collectivité est-elle adhérente à l'association ?

.....

La collectivité est-elle invitée au CA ? Si oui, a-t-elle un droit de vote ?

.....
.....
.....

La collectivité est-elle invitée à l'AG ? Si oui, a-t-elle un espace de parole durant l'AG ?

.....
.....
.....

Dans quelles instances ou réunions proposées par la collectivité, l'association est-elle invitée et/ou membre ?

.....
.....
.....

La collectivité vous demande-t-elle d'organiser ou d'intervenir lors d'évènements (ex : Fête de la musique) ?

.....
.....
.....

Assistez-vous au conseil municipal ? Oui parfois, Oui souvent, Non jamais

.....
.....
.....

Êtes-vous invités à des temps de formation sur la vie associative, des réunions d'informations organisés par la collectivité ?

.....
.....
.....

RELATION ASSOCIATION / COLLECTIVITÉ

	OUI	NON	NSP ⁴⁰
Existe-t-il une convention ou charte d'engagements réciproques, entre la collectivité et l'association ?
Si oui, est-elle pluri-annuelle ?
Concerne-t-elle uniquement la mise à disposition de locaux ou matériels ?

Quels moyens humains et matériels sont mis à disposition de l'association par la collectivité ?

.....
.....
.....

DEMANDE DE SUBVENTION

La demande de subvention se fait via : Le Cerfa unique Un dossier spécifique

Savez-vous quels sont les critères d'attribution de la subvention (élève, habitant dans la commune, heures de cours de musique, projets, budget, ...) ?

.....
.....
.....

40- NSP : Ne sait pas

Quels documents vous sont demandés par la collectivité ?

	OUI	NON
Statuts
Rapport activité
Rapport financier
Autre ? Lequel

	OUI	NON	NSP ⁴⁰
La collectivité est-elle le financeur principal de l'association ?
Quel est le pourcentage du soutien financier de la collectivité par rapport au budget global de l'association ?%
Connaissez-vous les autres financeurs de l'association ?
Considérez-vous la collectivité comme un partenaire ?
Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ?		
		

La subvention concerne-t-elle:

	OUI	NON
Le fonctionnement de l'activité de l'association ?
Un ou plusieurs projets menés par l'association ?
Des investissements ?

COMMUNICATION

Parmi les propositions suivantes, quels espaces de communication sont mis à disposition de l'association ?

	OUI	NON
Bulletin municipal ?
Annuaire des associations (site web) ?
Panneaux d'affichage dans la ville (y compris numériques) ?
Forum associatif ?
Autre ?

QUESTIONNAIRE À REMPLIR CONJOINTEMENT PAR L'ASSOCIATION ET LA COLLECTIVITÉ

Date :

Nom de l'association :

Nom et prénom des personnes présentes:

.....

Nom de la collectivité:

Nom et prénom des personnes présentes:

.....

Ce questionnaire doit être complété conjointement. Les réponses doivent être indiquées après une concertation entre les participants.

SPÉCIFICITÉ DE L'ASSOCIATION

Qu'est-ce qui caractérise l'association ? Sa spécificité ?

.....
.....
.....

Quels sont, selon une vision partagée, les 3 «points faibles» de l'association ?

1-.....
2-.....
3-.....

Quels sont, selon une vision partagée, les 3 «points forts» de l'association ?

1-.....
2-.....
3-.....

PARTICIPATION DE L'ASSOCIATION À LA POLITIQUE PUBLIQUE LOCALE

Quelle place prend ou pourrait prendre l'association dans la politique publique locale ?

.....
.....
.....

A quelle(s) instance(s) participe-t-elle ou pourrait-elle participer ?

.....
.....

VIE ASSOCIATIVE

Quelle est ou pourrait être la place de la collectivité lors de l'AG ?

Dans quelles instances ou réunions proposées par la collectivité, l'association est-elle ou pourrait-elle être invitée ?

A quels évènement.s proposé.s par la collectivité, l'association participe ou pourrait-elle participer ? Avec quels moyens ?

FORMATION À LA VIE ASSOCIATIVE

La collectivité propose-t-elle ou pourrait-elle proposer des formations (ou temps d'informations) pour les bénévoles associatifs ? (sur la vie associative ou sur des thématiques spécifiques comme l'enfance, la parentalité, etc.).

La collectivité propose-t-elle ou pourrait-elle proposer des formations (ou temps d'informations) en lien avec la vie associative pour les élu.e.s de la collectivité ?

L'association pourrait-elle animer des formations (ou temps d'informations) en lien avec la vie associative pour les élu.e.s de la collectivité ?

RELATION ASSOCIATION COLLECTIVITE

Quels engagements réciproques pourraient être pris ensemble ?

Par l'association

Par la collectivité

NOTES

A series of horizontal dotted lines for taking notes, spanning the width of the page.

NOTES

A series of horizontal dotted lines for taking notes.



Ce petit guide a pour objectifs de
**faciliter la compréhension
entre associations et collectivités,**
dans un but d'intérêt général et de
faire évoluer les idées reçues.

Animation Rurale 44 est une fédération qui accompagne des associations de Loire-Atlantique depuis 1994. Elle ne prétend pas vous apporter toutes les réponses mais quelques clés de compréhension basées sur l'expérience de son réseau.

Ce petit guide s'adresse autant aux élu.e.s des associations et des collectivités qu'à leurs salarié.e.s et technicien.ne.s. Il s'adresse également aux bénévoles sans responsabilité d'administrateur qui souhaitent mieux comprendre les liens entre leur association et la collectivité.

De même, il peut être utilisé par toute personne ou tout organisme qui souhaite mieux comprendre les relations entre associations et collectivités.