



**HAL**  
open science

## Charte entre les personnes publiques et les associations

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Charte entre les personnes publiques et les associations. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2013. <hal-02119432>

**HAL Id: hal-02119432**

**<https://hal.science/hal-02119432v1>**

Submitted on 3 May 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

## CHARTRE ENTRE LES PERSONNES PUBLIQUES ET LES ASSOCIATIONS

Par

**Jean-Marie Pontier**

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

La bipolarité de la vie sociale entre le pôle public et le pôle privé est une réalité, en particulier dans notre pays. Les personnes physiques interviennent soit seules, soit en s'associant. L'association est la formule de regroupement à but non lucratif, par opposition – pour simplifier – avec la formule de la société qui, elle, est à but lucratif. Le but non lucratif ne signifie pas nécessairement que les personnes concernées, les associations, poursuivent un intérêt public (même si c'est le cas de certaines d'entre elles) mais cela a justifié la facilité administrative de leur création. Si, pendant longtemps, notre pays a été « en retard » par rapport à d'autres pour la création d'associations, la simplicité des règles de création et de fonctionnement des associations a contribué à leur essor. Le souhait de Tocqueville est réalisé, la France est devenue un pays d'associations.

Reste la question des relations entre l'Etat et ces associations. Le premier ne peut pas se désintéresser des secondes, en raison du champ très vaste couvert par elles, en raison du rôle de l'Etat qui est de garantir aux personnes privées une certaine sécurité juridique, en raison aussi des risques d'utilisation de la formule associative d'une manière non conforme à la loi. Cette question préoccupe depuis bien des années les pouvoirs publics, sans que l'on ait réussi jusqu'à présent à instituer un cadre juridique qui, à la fois, puisse conférer une stabilité aux relations juridiques entre les associations et les personnes publiques tout en n'apportant pas de contraintes trop grandes qui, au surplus, pourraient ne pas être constitutionnelles.

En 2001, dans le cadre du centenaire de la loi relative aux associations, avait été signée une charte des engagements réciproques entre l'Etat et les associations. Douze ans après, le rapport remis au ministre chargé des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (C. Dilain et J.-P. Duport, Pour une nouvelle charte des engagements réciproques entre l'Etat, les collectivités territoriales et les associations, rapport remis à Mme V. Fourneyron, ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative), constate que, malgré quelques avancées, « force est de constater que cette charte n'a pas connu toutes les suites que l'on pouvait en attendre » et, notamment, aucune évaluation n'a été effectuée.

Certes, depuis 2001 des travaux et des réflexions ont été conduits sur cette question des relations entre l'Etat et les associations, et certaines dispositions ont été prises. En particulier, les pouvoirs publics ont cherché une « sécurisation » des relations juridiques et financières entre les personnes publiques, les collectivités territoriales particulièrement, et les associations (V. J.-M. Pontier, Les relations financières pouvoirs publics-associations, JCP A 2010, n° 88). Le principe retenu pour cette sécurisation, qui est le seul possible à vrai dire, est celui de conventions pluriannuelles que ne peuvent pas remettre en cause les autorités publiques (ou moins facilement que dans un système unilatéral).

Par ailleurs, des enquêtes ont été menées pour mieux connaître les associations, d'autres sont en cours : l'une d'entre elles, élaborée par l'INSEE, qui doit se dérouler en 2014, devrait permettre de mieux connaître la nature de leurs ressources financières, le type de salariés qu'elles emploient, les

bénévoles qui y travaillent. Le phénomène associatif présentant une dimension interministérielle, des délégués départementaux à la vie associative ont été créés par une circulaire du 22 décembre 1999 relative aux relations entre l'Etat et les associations dans les départements. Il existe également un Conseil national de la vie associative et, après concertation entre ce dernier et l'Etat, il a été créé en 2011 un Haut conseil à la vie associative placé auprès du Premier ministre et qui a une compétence d'expertise en ce domaine.

La charte de 2001 prévoyait des déclinaisons sectorielles, mais elles ont été peu nombreuses. Trois ministères (affaires sociales, logement, culture), neuf régions et six villes ont signé de telles chartes, la plupart de ces chartes reprenant les grandes lignes de la charte de 2001.

Le ministre chargé de la vie associative a souhaité franchir une nouvelle étape. En janvier 2013 a été installé un groupe de travail afin de proposer une nouvelle charte élargie aux collectivités territoriales. Ce groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises au cours de l'année 2013 et le rapport a été remis au ministre le 18 juillet 2013.

Selon le rapport l'élaboration d'une nouvelle charte est rendue nécessaire pour plusieurs raisons. Un facteur général est l'évolution des relations avec la puissance publique, avec passage de « l'association partenaire » à « l'association prestataire ». Les autres facteurs sont les suivants.

Les collectivités territoriales occupent une place de plus en plus importante, pour des raisons financières : le financement public national a tendance à diminuer depuis quelques années, tandis que le nombre d'associations, et, donc, de demandes d'aides financières, ne cesse de croître. Dans ce contexte la part des collectivités territoriales dans le financement des associations ne cesse d'augmenter, d'autant que la majeure partie des associations demanderesse est constituée d'associations de taille modeste sans salariés. Parallèlement, à la suite de la concertation établie avec le mouvement associatif, un projet de loi d'orientation sur le développement doit formaliser l'instance de concertation avec la société civile.

Ce projet de loi est le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, actuellement en débat au Parlement. Soulignons à ce propos que ce texte prévoit, pour la première fois, une définition de la notion de subvention, aucune définition n'existant jusqu'à présent, aussi surprenant que cela puisse paraître. Cependant, la charte des engagements n'est pas liée à l'adoption de cette loi : comme l'indique le rapport précité, « il ne s'agit pas d'un texte d'application, la charte n'est pas inscrite dans la norme juridique, mais dans une forme d'engagements partagés avec les associations. En outre, la charte concerne l'ensemble des associations, sans distinction de secteur, de taille ou d'activité, et en particulier les associations qui n'exercent pas d'activité économique ».

Un autre texte en cours est de nature à avoir des incidences sur les relations entre les collectivités territoriales et les associations, c'est évidemment le projet de loi sur la décentralisation. L'un des membres du groupe de révision de la charte, le président du conseil général de Meurthe-et-Moselle, souhaite faire introduire dans le texte une disposition sur la capacité des habitants à intervenir et à agir. Ceci, dans l'esprit des auteurs du rapport devrait permettre, si la disposition est adoptée, de « mieux entendre les citoyens, notamment les associations, qui souhaitent intervenir au nom de la responsabilité collective dans le cadre de l'intérêt général, et ainsi développer la participation citoyenne ». Remarquons seulement, à ce propos, que toutes les associations n'ont pas, et de loin, la même vision de l'intérêt général, que cette vision peut parfaitement être contradictoire,

que les associations sont aussi des groupes de pression, et que, à un moment ou à un autre, la collectivité publique, seule habilitée à représenter l'intérêt général, qu'il soit local ou national, doit trancher entre les différentes revendications.

D'autres dispositions susceptibles d'affecter les relations entre la puissance publique et les associations sont d'origine européenne. D'ores et déjà a été adopté, en 2011-2012, le « paquet Almunia », qui encadre les dispositions relatives aux compensations de services d'intérêt économique (SIEG). Le rapport note à cet égard : « Les possibilités offerts aux Etats doivent être utilisées afin de ne pas aboutir à une application trop stricte du droit communautaire ». Quoi qu'il soit, l'adoption de ce « paquet Almunia » a pour conséquence la nécessaire adaptation de la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations financières entre l'Etat et les associations et de l'application de la réglementation européenne sur les aides d'Etat. Un autre texte devrait déboucher rapidement, c'est la nouvelle directive sur les marchés publics.

Les propositions de la charte de 2013 portent sur l'ensemble des acteurs concernés, l'Etat, les collectivités territoriales et les associations.

En ce qui concerne l'Etat, tout d'abord « Le soutien aux associations doit être réaffirmé ». L'encadrement des aides aux associations est de plus en plus strict et, sans doute précisément pour cette raison, le rapport n'hésite pas à dire qu'« il convient d'utiliser toute la souplesse offerte par les textes ».

Les subventions d'Etat, en diminution, ne représentent plus, en 2011, qu'un peu plus de 11% des budgets des associations, tandis que, parallèlement, les financements privés progressent, grâce, notamment, à une fiscalité favorable. « Il ne faudrait pas, qu'au nom d'économies à court terme, on prive les associations d'un apport financier dont elles ont besoin et qui constitue pour les donateurs une forme d'engagement ». En d'autres termes, le rapport souhaite que la diminution des aides de l'Etat ne s'accompagne pas d'une réduction des avantages fiscaux pour les donateurs, ce qui constituerait une « double peine » pour les associations. Le dispositif d'incitation fiscale n'est pas « une niche fiscale » mais « une autre façon de payer l'impôt ».

Le bénévolat doit être encouragé, et il est souhaité que ce bénévolat soit reconnu dans les parcours de valorisation d'acquis de l'expérience et par les employeurs. Le rapport indique également qu'il convient de faire une place aux habitants. S'appuyant sur un rapport récent de 2013 auquel il attribue la distinction (à tort, elle est faite depuis longtemps : V. J.-M. Pontier, *La participation à la vie administrative*, in *Citoyen et administration*, sous la dir. de F. Delpérée, Cabay-Bruylant, Bruxelles 1985, p. 95) entre information, consultation, concertation, le rapport Dilain-Duport souhaite, d'abord que l'ensemble des travaux de consultation soit diffusé aux participants, ensuite une meilleure visibilité de l'organisation institutionnelle de l'Etat et de sa dimension interministérielle, également une reconnaissance par l'Etat des employeurs associatifs et un soutien de ce dernier au développement de l'emploi associatif. Ce soutien doit encore se traduire, selon le rapport, par des simplifications administratives (utilisation par tous les financeurs du dossier unique de demande de subvention).

Du côté des collectivités territoriales, certaines ont déjà signé des chartes précisant le partenariat qu'elles entendent développer avec les associations. Elles se sont engagées notamment à respecter la liberté des associations, en particulier dans leur organisation, en reconnaissant,

lorsqu'elles existent, le rôle de fédérations. Des « lieux de dialogue » ont été institués pour associer aux débats les habitants regroupés en associations.

L'un des problèmes, qui est une difficulté partout et récurrente, est celui des financements. Il n'est pas possible, reconnaît le rapport, de demander aux collectivités territoriales de soutenir financièrement, de manière pérenne, les associations, notamment en raison des contraintes budgétaires bien connues. Néanmoins, et il faut souscrire à cette affirmation, « les collectivités devraient appliquer une certaine transparence dans l'attribution des subventions aux associations avec quelques critères établis au préalable et lisibles pour les bénéficiaires des subventions », les chartes devant permettre de répondre à ces exigences.

Du côté des associations, il importe que les associations « entretiennent entre elles des relations permettant un travail en bonne intelligence œuvrant pour l'intérêt général ». Les associations doivent s'engager à respecter des règles de « bonne gouvernance » en faisant notamment prévaloir, selon le rapport, le principe de parité en particulier dans la composition des instances dirigeantes. Il leur est demandé également de proposer aux bénévoles des actions de formation et de reconnaissance et de respecter les droits des salariés, de prendre en compte les besoins sociaux et de définir les objectifs quantitatifs et qualitatifs qu'elles souhaitent atteindre, de faire davantage de place aux usagers.

Il faut souhaiter qu'une suite soit donnée à ce rapport. Car, comme ce dernier le rappelle : « La charte doit être l'occasion de retisser les liens entre les pouvoirs publics et les associations pour une mise en œuvre de l'intérêt général dans une société démocratique ».