

# Mairie et association

## Ce qu'il faut savoir pour bien travailler ensemble

Par l'équipe rédactionnelle de La Navette



**ASSOCIATIONS**  
mode d'emploi





# **Mairie et association**

## **Ce qu'il faut savoir pour bien travailler ensemble**

**Par l'équipe rédactionnelle de La Navette**

Préface de Christiane BOUCHART  
Présidente du Réseau des collectivités territoriales  
pour une économie solidaire (RTES),  
vice-présidente de la Métropole européenne de Lille  
et conseillère municipale à Lille

*Janvier 2018*

**ASSOCIATIONS**  
mode d'emploi

**territorial** éditions

Vous souhaitez être informé  
de la prochaine actualisation  
de cet ouvrage ?

## C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail**  
nous le demandant à :

[jessica.ott@territorial.fr](mailto:jessica.ott@territorial.fr)

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,  
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle**.

### Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur  
de recourir à un professionnel du droit.

	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. <b>CFC</b> 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
--	---



© Territorial

CS 40215 - 38516 Voiron Cedex

Tél. : 04 76 65 87 17 - Fax : 04 76 05 01 63

[www.associationmodeemploi.fr/](http://www.associationmodeemploi.fr/)

Collection Les Guides pratiques d'Associations mode d'emploi

**GPA 29 – Prix : 24.5 €**

ISBN : 978-2-8186-1381-8

ISBN version numérique : 978-2-8186-1382-5

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Février 2018

Dépôt légal à parution

# Sommaire

Préface .....	7
<b>Partie 1</b>	
<b>Rôle et impact des associations .....</b>	<b>9</b>
Chapitre I <b>Un indicateur de terrain.....</b>	13
Chapitre II <b>Un moyen d'expression.....</b>	15
Chapitre III <b>...et de pression ou de soutien .....</b>	16
Chapitre IV <b>Un acteur économique.....</b>	17
<b>Partie 2</b>	
<b>Du côté de la mairie .....</b>	<b>19</b>
Chapitre I <b>Premier niveau : la commune .....</b>	23
A - Le conseil municipal.....	23
B - Rôle et attributions du maire .....	23
C - Les pouvoirs de police du maire .....	24
D - Le budget communal .....	24
E - Champ de compétence de la commune.....	26
Chapitre II <b>Les coopérations communales.....</b>	27
A - Contrats, chartes, coopération... ..	27
B - Intercommunalité : les EPCI.....	29
C - Les EPCI sans fiscalité propre.....	29
D - Les EPCI à fiscalité propre.....	29
E - Le pôle métropolitain : un syndicat d'EPCI.....	31
Chapitre III <b>Compétences : qui fait quoi ? .....</b>	32
A - La réforme en bref.....	32
B - Répartition des compétences : spécialité et exclusivité ...	33
C - L'intérêt communautaire : la frontière entre commune et intercommunalité .....	33
D - Collectivités : qui peut subventionner quoi ? .....	35

<b>Chapitre IV Le contrôle des collectivités locales</b> .....	42
A - Le contrôle de légalité.....	42
B - Le contrôle budgétaire.....	43
<b>Partie 3</b>	
<b>Mairie et associations : modalités de mise en œuvre de la collaboration</b> .....	45
<b>Chapitre I La collaboration formelle</b> .....	47
A - Les conventions.....	47
1. <i>Obligation de convention</i> .....	47
2. <i>Convention : une démarche recommandée</i> .....	48
B - Focus sur la convention pluriannuelle d'objectifs.....	50
C - Nouvelles relations entre les collectivités et les associations.....	52
<b>Chapitre II Les relations commerciales association-mairie : les prestations</b> .....	53
A - L'association prestataire.....	53
B - La délégation de service public.....	54
C - Les marchés publics.....	59
<b>Chapitre III Limites et dangers de la collaboration</b> .....	62
A - Instrumentalisation.....	62
B - Association paracommunale.....	62
C - Ingérence.....	63
D - Gestion de fait.....	64
E - Conflits d'intérêts.....	65
F - La question du maire membre de droit.....	66
<b>Chapitre IV Conflits et oppositions</b> .....	67
A - En cas de non-respect du principe de l'égalité dans le traitement.....	67
B - Cas d'annulation d'octroi d'une subvention.....	68
C - Actions de la mairie contre une association.....	69

<b>Chapitre V Du contrôle de la mairie sur les associations</b> .....	70
---	----

A - Le principe.....	70
B - Les limites du contrôle.....	72
C - L'évaluation.....	72

## Partie 4

<b>Activités et manifestations dans la commune</b> .....	75
--	----

<b>Chapitre I Déclarations ou autorisations</b> .....	77
---	----

A - Utilisation du domaine public.....	78
B - Manifestation en lieu privé.....	79
C - À déclarer en préfecture.....	80
D - Les manifestations sportives sur la voie publique.....	81
E - La buvette temporaire.....	81
F - Buvette et associations sportives.....	82

<b>Chapitre II Sécurité et responsabilités</b> .....	84
--	----

A - Responsabilités de la mairie et de l'association.....	84
B - Responsabilités des personnes.....	85
C - Prévention et concertation.....	86
D - Réglementation de la communication.....	87
E - Dialoguer.....	87

## Partie 5

<b>Les soutiens</b> .....	91
---------------------------	----

<b>Chapitre I Les subventions</b> .....	93
---	----

A - Qui est le porteur de projet ?.....	94
B - Gestion indépendante.....	95
C - La notion d'intérêt local.....	96
D - Pouvoir discrétionnaire, mais.....	96
E - Recours en cas de refus.....	97
F - Démarches.....	98

<b>Chapitre II Les mises à disposition :</b>	
<b>une subvention en nature</b> .....	100
A - Mise à disposition de biens meubles ou immeubles .....	101
B - Formaliser .....	101
C - Mise à disposition de personnel .....	102
<b>Chapitre III Des services aux associations</b> .....	103
A - Des services basiques.....	103
B - ... à développer.....	104
C - De l'intérêt de la concertation .....	104
D - Un service vie associative.....	105
E - Animation et démocratie locale.....	106
F - Une concertation formalisée : la charte.....	107
<b>Conclusion</b> .....	111
<b>Annexes</b> .....	113
<b>Annexe I</b>	
<b>Modèle de demande d'autorisation d'occupation</b>	
<b>du domaine public</b> .....	115
<b>Annexe II</b>	
<b>Modèle de demande d'ouverture</b>	
<b>de débit de boissons temporaire</b> .....	116
<b>Annexe III</b>	
<b>Exemple d'arrêté d'autorisation accordé</b>	
<b>par le maire</b> .....	117
<b>Annexe IV</b>	
<b>Modèle de demande de mise à disposition</b>	
<b>d'un local de réunion</b> .....	119
<b>Annexe V</b>	
<b>Exemple de charte</b> (commune de Lamasquère, Haute-Garonne) ..	120
<b>Annexe VI</b>	
<b>Dossier de demande de subvention commenté</b> .....	122

# Préface

Bien travailler ensemble entre mairie et association suppose préalablement de bien se connaître. Or, nous sommes dans une phase d'évolution rapide des identités de chacun des protagonistes de ce dialogue. Côté communes, contraintes budgétaires et transferts de compétences aux intercommunalités (communautés de communes et communautés d'agglomérations), accélérés par la loi NOTRe, ont une influence sur leurs possibilités d'actions. Les frontières entre intérêt communal et de proximité et intérêt communautaire évoluent, même si les communes gardent une clause de compétence générale. Parallèlement à cette évolution, les associations, quel que soit leur domaine d'activité, sont de plus en plus concernées par l'application des réglementations européennes, qui ne s'intéressent qu'à l'activité, non au statut. La prégnance de l'objectif du marché unique s'impose à toutes les activités qui sont économiques par nature pour l'Union européenne, sauf exceptions, notamment dans le domaine régalién. L'intérêt général y trouve difficilement sa place, malgré quelques avancées notables ces dernières années : la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 sur l'ESS a permis l'inscription de la subvention au niveau législatif. La subvention est dorénavant un mode de financement aussi sécurisé juridiquement que la commande publique, dont la banalisation excessive de l'utilisation est susceptible de porter atteinte à la créativité des associations, au détriment de la vie démocratique et de l'engagement citoyen. Complétant la définition de la subvention, la circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 a comme objectif de favoriser dans la durée le soutien public aux associations.

Un des enjeux du travail à mener se base sur la relation de confiance entre collectivités et associations et, de ce point de vue, la commande publique et la délégation de service public (DSP), ne doivent pas être les seules modalités d'intervention

des collectivités. La législation s'assouplit et la jurisprudence progresse avec une volonté, pour les collectivités, de ne plus être simplement dans des postures de commande et de conventionnement, mais dans des logiques de conventions pluriannuelles d'objectifs.

Plus globalement, bien travailler ensemble suppose de se placer dans des logiques de coconstruction. La Charte d'engagements réciproques entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales, signée en 2014, peut être un point d'appui intéressant, tout comme le recueil d'initiatives prévu dans la circulaire de 2014 et présenté dans le Guide d'usage de la subvention qui décline de façon opérationnelle la circulaire. Plus d'une cinquantaine de chartes locales et sectorielles ont été signées depuis. C'est encore trop peu. A nous, collectivités et associations, de nous emparer de cet outil.

L'application du principe de coconstruction nécessite d'être ambitieux et créatif, notamment sur les questions de contractualisation. C'est à cette condition que nous aurons une réelle reconnaissance des associations dans leurs missions contributives et pas seulement réparatrices.

*Christiane BOUCHART,  
Présidente du Réseau des collectivités territoriales  
pour une économie solidaire (RTES),  
vice-présidente de la Métropole européenne de Lille  
et conseillère municipale à Lille*

Partie 1

# Rôle et impact des associations





Principal outil d'animation et de maillage des territoires, les associations exercent un rôle majeur dans la dynamique des communes. Les chiffres témoignent du poids et de l'importance des initiatives associatives même s'il est vrai que le nombre d'associations par commune varie considérablement d'une zone à l'autre. Un Français sur deux est membre d'au moins une association... Les rôles et l'impact des associations varient néanmoins selon leur objet, le contexte et les spécificités territoriales dans lesquels elles s'inscrivent ainsi que leurs rapports avec les collectivités locales.

Parler des associations, c'est parler des nombreux bénévoles qu'elles rassemblent : 22 % des Français sont engagés dans une activité bénévole au sein d'une association et 36 % d'entre eux au total donnent de leur temps aux autres (dans ou hors organisation). Ceux-ci agissent en toute simplicité, sans obligatoirement chercher à mesurer l'impact de leur activité. Bien entendu, les retours de leurs concitoyens sont là pour exprimer la satisfaction (ou non) et tous savent sans plus d'analyse que le travail accompli est utile voire indispensable à la vie sociale. Cependant, il est parfois intéressant de mettre des mots sur le ressenti, pas nécessairement pour acquérir plus de reconnaissance, mais pour mieux se situer dans son environnement et ne pas minimiser son action.

### **Quelques chiffres**

53 % des associations agissent sur leur commune.

7 % agissent au niveau de leur quartier.

935 400 : volume de travail bénévole tous secteurs confondus en équivalent temps plein.

63 % des associations reçoivent un financement communal.

*Source : Enquête CNRS Matisse,  
Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations, 2005-2006*



# Un indicateur de terrain

Si les mairies, en tant que collectivités de proximité, sont capables de comprendre les situations particulières de leurs administrés, elles sont souvent soit limitées par la législation ou leur budget, soit trop préoccupées par des problèmes de gestion pour pouvoir agir dans tous les domaines. L'association est l'outil idéal pour porter l'initiative des habitants. Leur souplesse de fonctionnement et leur réactivité leur permettent de s'adapter à toutes sortes de situations. Par leurs actions, elles révèlent à la fois des besoins, mais aussi les failles de la politique communale. Elles sont donc un indicateur précieux de la qualité de vie dans les communes et, par là, en tant que passerelle entre élus et habitants, font remonter informations et propositions. Il arrive qu'elles soient à l'origine de nouveaux équipements ou services.

### Exemple

Dans une commune de la Creuse, une association s'est créée autour de la lecture. Elle a d'abord géré une petite bibliothèque de prêt en organisant des animations autour de ce thème. Petit à petit, la bibliothèque s'est développée et la commune puis la communauté de communes se sont impliquées dans le projet. Une collaboration plus étroite s'est instaurée et a débouché sur la création d'une médiathèque intercommunale assortie d'une cyberbase, aujourd'hui entièrement gérée par la collectivité. C'est l'exemple même de la pertinence et de l'efficacité de l'action citoyenne au sein d'une commune.

## **Qui sont les bénévoles ?**

25 % des Français sont bénévoles dans une association.

21 % ont moins de 35 ans, 35 % plus de 65 ans.

18 % sont non diplômés, 31 % ont un diplôme de l'enseignement supérieur.

33 % de la population en zone rurale, 24 % dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants sont bénévoles.

43 % ont des parents qui sont (ont été) eux-mêmes bénévoles.

*Source : La France bénévole,  
étude de « Recherches et solidarités », juin 2017  
<http://www.recherches-solidarites.org>*

# Un moyen d'expression...

Les associations expriment ouvertement, par leur activité même, non seulement des besoins, mais aussi des opinions, des aspirations. Outils de dialogue, voire de confrontation, elles portent donc la parole des citoyens et, sans même faire de discours, initient des débats dont le fond traite souvent du périmètre de l'intérêt général et de l'intégration de certaines catégories de population. En effet, les élus sont les légitimes détenteurs de l'intérêt général. Or les associations représentent (généralement mais pas systématiquement) les intérêts plus restreints, mais non moins légitimes, d'une partie de la population en particulier. En posant la question, simple mais essentielle, de la prise en compte de ces groupes, les associations interpellent et incitent à s'interroger sur la notion même d'intérêt général. D'autre part, en tant qu'espaces de rencontres, elles permettent la discussion où peuvent s'élaborer des prises de positions, se confronter des points de vue et peut-être même se prendre des décisions d'action collective.

# ...et de pression ou de soutien

Selon les intérêts qu'elles défendent, les associations ont un certain pouvoir au sein de la vie locale. En effet, les rapports entre collectivités locales et associations prennent parfois la forme d'une consultation rapprochée des associations et d'une réelle collaboration dans les prises de décisions. Les associations acquièrent ainsi une certaine légitimité et peuvent proposer de véritables solutions à des désaccords locaux.

Dans le cas contraire, et lorsqu'il y a conflit d'opinion, les associations opposées à un projet de la mairie peuvent se constituer en groupe de pression. L'objectif est alors de convaincre et de mobiliser la plus grande partie possible de la population concernée ou non. Information, débats, événements..., les bénévoles se transforment alors en militants. Si leurs actions paient et qu'ils arrivent à fédérer un nombre de personnes conséquent, elles peuvent influencer sur les décisions ou faire prendre en compte certains aspects du projet qui avaient été ignorés. Les associations ont en quelque sorte une action d'attention citoyenne précieuse dans la vie locale.