



## RENCONTRES REGIONALES DU CRAJEP LANGUEDOC-ROUSSILLON

### L'EDUCATION POPULAIRE A L'EPREUVE DE LA REORGANISATION TERRITORIALE

Séminaire du 22 janvier 2011 - Centre Agora Nîmes





*Cette journée est labellisée AGORAJEP par le CNAJEP*

## SOMMAIRE

Programme du séminaire	p 3
Préambule	p 4
Propos d'ouverture du séminaire	p 6

### CONFÉRENCES

<b><i>La RGPP et la réforme des collectivités territoriales</i></b> <i>Intervention de M. Emmanuel Roux</i>	p 10
<b><i>Les relations financières entre collectivités et associations</i></b> <i>Intervention de Mme. Anne-Cécile Vivien</i>	p 30

### TÉMOIGNAGES

<b><i>Séminaire permanent et Livre Blanc</i></b> <i>Intervention de M. Benoît MYCHAK, délégué général du CNAJEP</i>	p 44
--	------

### ANNEXES

p 49

*Ce document a été élaboré à partir des enregistrements des différentes interventions, par Karine AMBLARD, Stéphane GUYOMARC'H, Jean-Paul SPOSITO en relation avec la Commission Associations Economie Pouvoirs Publics du CRAJEP LR.*

## PROGRAMME

<b>9h30</b>	<i>Introduction de la Journée et Accueil</i> <b>Josiane RICARD - Présidente CRAJEP</b>  <i>Présentation du Centre Agora</i> <b>Maurice ILLOUZ, Vice-Président de la Ligue de l'Enseignement du Gard</b>  <i>Ouverture du séminaire CRAJEP</i> <b>JP SPOSITO – AD Francas du Gard</b>
<b>10h00</b>	<b>Conférence : la RGPP et la réforme des collectivités territoriales</b>  <b>Emmanuel ROUX</b> Maître de Conférences à l'Université de Nîmes (Directeur UFR Droit)
<b>11h30</b>	<b>Conférence : les relations financières entre collectivités et associations</b>  <b>Anne-Cécile VIVIEN</b> Avocate et chargée d'enseignement à l'Université de LYON III
<b>12h30</b>	<b>Interventions des personnalités invitées</b>  M. Jean-Paul BORE, Conseiller Régional en charge de la Jeunesse, des personnes handicapées et de la lutte contre les discriminations
<b>13h00</b>	<b>Repas</b>
<b>14h00</b>	<b>Témoignages : actions associatives dans le cadre des politiques publiques</b>  - CNAJEP : Présentation du livre blanc : "Pour une autre réforme territoriale !"  - Fédérations membres du CRAJEP L-R : Expériences, pratiques et réflexions. Présentation par entrées thématiques : Petite enfance / Ados-Jeunesse / Insertion-Exclusion / Action culturelle / Formation citoyenne
<b>14h45</b>	<b>Ateliers : 1.Métropoles / 2.Pôles métropolitains / 3.Financement associatif</b>  Trois ateliers de réflexion à partir des interventions et témoignages : <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Analyse des contraintes, atouts, capacités...</li><li>✓ Nouvelles situations de partenariats avec les pouvoirs publics</li><li>✓ Questions en suspend et perspectives d'actions</li></ul>
<b>15h45</b>	<b>Synthèse de la journée en plénière</b>  Retours des animateurs des ateliers Questions des participants et mise en débat avec les intervenants
<b>16h15</b>	<b>Clôture : J. Ricard (CRAJEP L-R) / M. Chmiel (F.D. Foyers ruraux)</b>  Proposition de chantiers et rencontres à venir...

## PRÉAMBULE

*Introduction par Josiane RICARD, Présidente*

Bonjour à tous.

Merci d'être là pour cette contribution à nos réflexions et à nos débats, merci aux 60-70 personnes qui vont nous rejoindre dans la journée. Les excuses sont aussi très nombreuses et pour n'oublier personne, je ne citerai aucun nom mais c'est ensemble que tous sont excusés.

Nous sommes aujourd'hui réunis à l'Agora, et merci donc à la Ligue de l'Enseignement du Gard dont le Vice-Président est à mes côtés pour nous accueillir. Je vais tout de suite lui laisser la parole pour le petit mot d'accueil qu'il convient de faire en de telles circonstances et je la reprendrai juste après pour la suite des évènements.



### ***Mot d'accueil de Maurice ILLOUZ, Vice-Président de la Ligue de l'Enseignement du Gard***

*Bonjour à tous,*

*Mesdames et Messieurs les Présidents d'association, Mesdames et Messieurs, Chers amis,*

*Je tiens tout d'abord à excuser l'absence de Pierre LAFFON, délégué général et de Georges DUPLISSY, Président de la Fédération du Gard de la Ligue de l'Enseignement, qui sont retenus ailleurs aujourd'hui.*

*Je voudrai au nom de la Ligue de l'Enseignement du Gard vous souhaiter la bienvenue dans les locaux de l'Agora qui ont été entièrement rénovés. C'est un bel outil pour nous. Ce centre se situe en ville active, c'est un centre international d'accueil au carrefour des grands axes du Sud de la France, point de départ idéal vers la Provence, les Cévennes, la Camargue, le Languedoc-Roussillon.*

*C'est aussi un centre d'accueil de groupes permettant l'organisation de séminaires, de stages, de congrès ainsi que d'évènements à forte valeur touristique ajoutée. Depuis 1992 l'Agora est le lieu de séjour privilégié d'un grand nombre de groupes ; il est aussi centre d'accueil partenaire du site du Pont du Gard. On accueille des groupes sportifs, des classes de découverte, des vacances enfants, des assemblées générales d'associations... l'Agora sert un peu à tout cela et nous sommes ravis d'accueillir aujourd'hui les associations de jeunesse et d'éducation populaire pour cette journée de réflexion et de travail.*

*Merci d'être aussi nombreux, merci aux institutionnels et représentants des collectivités territoriales qui sont présents, qui sont nos partenaires privilégiés et fidèles, et qui nous aident à passer une période difficile.*

*Je vous souhaite une très belle journée et de bons travaux.*

---

Merci bien, merci pour votre accueil et rentrons maintenant dans le vif du sujet.

Le titre choisi pour cette rencontre « l'Education Populaire à l'épreuve de la réorganisation territoriale » est en soi évocateur : qui dit « à l'épreuve » indique une certaine douleur, c'est peut être pas tout à fait ça, mais c'est au moins beaucoup d'interrogations, beaucoup de réflexions et quand même un certain nombre d'incertitudes concernant la place des associations d'éducation populaire et plus largement des associations - la présidente de la CPCA Languedoc-Roussillon ici présente ne me démentira pas-, de la société civile dans notre pays. Quelle est donc la place des citoyens organisés dans les évolutions, les avancées, les reculs, les réformes qui sont en cours et doivent avoir lieu dans notre société ; quelle est la place de la parole des citoyens dans notre pays ?

Je vais maintenant laisser la parole à Jean-Paul SPOSITO à qui le Conseil d'Administration, le groupe de travail en charge de cette rencontre et la Commission qui est en soutien, ont confié la tâche de poser une problématique de travail à cette journée et au-delà au Parcours-Formation en projet au sein du Comité Régional en 2011. La journée se déroulera par la suite avec les différents intervenants qui sont prévus.

# OUVERTURE DU SEMINAIRE CRAJEP

## *Intervention de Jean-Paul Sposito*

Un récent sondage d'opinion auprès des Français a mis en évidence et a confirmé ce qui constitue désormais une exception française en ce qui concerne la mesure de l'état du moral des citoyens de tous âges et de toutes conditions. C'est vérifié une fois de plus : les Français et notamment les plus jeunes, n'ont pas le moral, ont une vision très pessimiste de leur avenir, ne font pas confiance aux décideurs de tous poils qui orientent notre destin collectif.

Pour autant et par ailleurs, de récentes données démographiques font apparaître une autre exception française dans le paysage européen : le taux de natalité dans notre pays est le plus élevé d'Europe, ce qui pourrait être traduit comme le signe d'une certaine confiance de nos concitoyens dans les perspectives proches et lointaines dans lesquelles leurs enfants grandiront.

Cet autre paradoxe français pourrait donner lieu à différentes interprétations, sans doute divergentes, par les spécialistes ayant autorité pour analyser les évolutions sociétales auxquelles nous sommes soumis ou dont nous sommes les acteurs. Pour ma part j'en tenterais une, bien partisane et insuffisamment objective pour avoir un quelconque crédit scientifique, mais qui pourrait avoir pour intérêt d'alimenter le débat qui nous rassemble aujourd'hui, de favoriser les échanges et la confrontation d'idées.

« Notre monde, notre pays et notre environnement évoluent. Rien n'est plus comme avant et nous devons adapter nos sociétés, leurs fonctionnements et pourquoi pas les individus qui les composent, à ces changements, pour affronter les nouveaux défis relatifs à la mondialisation, vers une société idéale et libérale où chacun pourra vivre en profitant au mieux des bienfaits de la civilisation ». C'est ce qui nous est répété chaque jour, dans tous les discours institutionnels et politiques majoritaires qui tentent de nous convaincre que seuls les plus lucides, les plus compétitifs et les plus forts pourront s'en tirer. Ainsi sont déconstruits les repères que nos aînés ont échafaudés en établissant les cadres structurants d'une société quelques fois utopique, mais toujours ambitieuse et généreuse, où les valeurs de fraternité, d'humanisme, de solidarité servaient de guide.

Nous voici donc canalisés dans le couloir du repli sur soi et de la protection individuelle d'une part, de la concurrence et de la compétition sans limite d'autre part. Dans une ronde étourdissante où les repères sont bousculés, où ce qui faisait le sel de la vie, ce qui permettait d'espérer, d'entreprendre, de rêver en faisant fi des obstacles éventuels, de faire confiance à ce que permettrait une communauté de destins optimistes, est à présent rangé au rayon des souvenirs.

Pas étonnant que les plus jeunes redoutent ce qui pourrait ne pas leur permettre, sauf exception, de vivre mieux que leurs parents au plan de la santé, de leur métier, de la qualité de l'environnement, et ce malgré tous les progrès technologiques, scientifiques, qui favorisent le rallongement de la vie notamment, facilitent les déplacements, amplifient les connaissances ...

Pas étonnant que se développent des réflexes de cocooning se traduisant par un besoin d'élargissement du cercle familial au sein duquel peuvent être vécues les situations humaines chaleureuses et dynamisantes qui ne peuvent être rencontrées ailleurs.

Pas étonnant alors que les réflexes d'autoprotection jouent à plein devant des situations où les règles du marché sont les seules qui semblent avoir droit de citer.

C'est ainsi qu'il est possible d'oser établir une similitude entre les comportements individuels et les réactions des associations.

Tout s'achète et tout se vend. « Même l'honneur et même la sainteté » disait Jacques Brel dans une de ses chansons. Même nos valeurs humanistes et nos projets désintéressés, disent les responsables associatifs.

Ce qui était protecteur et facilitant dans nos institutions devient incertain et trouble, menaçant et déstabilisant. Le sentiment d'inquiétude qui se développe chez nous, responsables d'associations du champ de l'éducation populaire, est amplifié par un contexte législatif évoluant au gré des interprétations, au gré des orientations des institutions nationales et européennes, au gré d'évènements sur lesquels nous n'avons plus d'influence, au gré du manque d'intérêt d'une majorité de décideurs politiques vis-à-vis de notre champ d'intervention, au gré des appétits d'un secteur marchand et lucratif qui pénètre dans nos champs d'intervention avec des logiques opposées aux nôtres et qui faussent le débat ... Les tentatives sont nombreuses pour nous convaincre que l'originalité du système associatif français découlant d'une loi datant de 1901, des conquêtes sociales de 1936, des enjeux politiques de la Libération, est totalement anachronique dans une économie mondialisée et que nous devons nous adapter aux réalités du moment.

Ces préoccupations, interrogations et inquiétudes sont présentes dans nos organisations depuis quelques années déjà. Elles ont été renforcées au cours de la récente période précédente par l'apparition d'une législation de plus en plus contraignante, dans le sens d'une logique assimilant les associations aux entreprises du secteur lucratif et concurrentiel.

Plusieurs initiatives du CRAJEP, au plan régional et départemental, ont été prises depuis 2006 pour alerter, informer, fédérer les énergies et les positions des organisations constitutives, avec l'espoir de créer la dynamique suffisante pour que nos organisations puissent présenter à leurs interlocuteurs institutionnels un front du refus qui replace le champ de l'Éducation Populaire à sa juste place et qu'elles puissent faire des propositions constructives.

En 2007 à Nîmes, un travail collectif a abouti à la définition d'une charte d'engagement relative à ce que nos organisations attendaient de la part des pouvoirs publics en matière de soutien financier et de modes d'intervention.

En 2008 à Montpellier, un travail sur les attentes et revendications des Associations de Jeunesse et d'Éducation Populaire concernant les politiques jeunesse de l'échelon régional a permis une interpellation des élus concernés à l'époque.

En 2009 à Sète, la production d'un séminaire a porté sur l'implication associative dans la dynamique des territoires locaux et la place du Projet de l'Éducation Populaire dans les politiques locales.

Au cours des derniers mois, plusieurs de nos organisations et notamment dans le Gard la Fédération Régionale des Centres Sociaux, la Fédération Départementale des Foyers Ruraux, mais aussi Peuple et Culture à Montpellier, ont initié des temps d'information et de réflexion à l'intention des acteurs associatifs sur la réforme de l'état et sur l'évolution des rapports entre les associations et les collectivités territoriales ou l'état. Prochainement l'Association Départementale Francas du Gard proposera un temps de travail au cours duquel pourront être croisés les regards et positions des élus locaux, des directeurs de services des collectivités territoriales d'une part et ceux des responsables des associations de jeunesse et d'éducation populaire d'autre part.

Entre temps, le séminaire d'aujourd'hui contribuera certainement à développer cette culture commune indispensable à l'action collective. Une action débouchant sur l'indispensable travail d'influence sociale et citoyenne sans lequel les décisions nous concernant seront prises sans nous. Ainsi est tracé un parcours au cours duquel nos adhérents, militants, responsables, ont la possibilité à différentes étapes d'élargir leurs connaissances et d'améliorer la maîtrise des cadres de référence, d'affiner leurs analyses et leurs positionnements, d'envisager des stratégies d'action à l'interne ou avec d'autres.

Il s'inscrit dans les actions mises en œuvre au plan national par la CPCA (Conférence Permanente des Coordinations Associatives) et plus particulièrement par le CNAJEP, qui ont analysé la façon dont les réformes en cours au niveau de l'état pèseront lourdement sur la place des projets associatifs et leur financement. Le Délégué Général du CNAJEP nous présentera cet après-midi le travail réalisé par cette coordination au cours d'un chantier qui a duré un peu plus d'un an et qui a abouti à la publication du Livre Blanc dont vous avez eu communication.

RGPP, Directive européenne sur les services, code des marchés, réforme de l'état et des collectivités territoriales, amènent autant d'interrogations, d'inquiétudes, de confusions, qui empêchent trop souvent les responsables associatifs de maîtriser les situations auxquelles ils sont confrontés. Ce sont autant de freins à la détermination de stratégies associatives dans les relations établies avec les pouvoirs publics et notamment avec les représentants des collectivités territoriales.

L'ambition de ce séminaire est donc de donner la possibilité à chaque participant de recevoir une information de la part des intervenants que nous avons sollicités et dont les compétences dans le domaine juridique notamment seront particulièrement précieuses pour permettre la construction de repères et de références. Nous souhaitons ainsi que chacun puisse intégrer et s'appropriier les informations utiles à la construction d'argumentaires étayés qu'ils auront à utiliser lors de leurs échanges avec leurs interlocuteurs institutionnels.

Il constituera également une occasion d'échanger et de confronter des points de vue, de vérifier la pertinence de positionnements, de prendre connaissance des expériences de certains témoins et d'exprimer des avis concordants ou contradictoires, à partir de situations concrètes et vécues dont certains participants témoigneront, en particulier cet après-midi.

Il devrait enfin permettre d'envisager la suite d'un parcours individuel et collectif. Ainsi nous souhaitons que ce cheminement se poursuive, au cours de prochaines rencontres, par l'expression d'un positionnement le plus partagé possible. Il s'agira alors de définir autant que faire se peut, les stratégies à mettre en œuvre par les associations afin de résister à la dérive consistant à les faire passer d'une logique de partenariat à une logique de prestataire de services.



# LA RGPP ET LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

*Intervention de M. Emmanuel Roux*

Merci madame la présidente,  
Mesdames et Messieurs,

Bonjour et merci de m'accueillir ici pour parler de la réforme des collectivités territoriales d'une part et de la RGPP d'autre part (Révision Générale des Politiques Publiques), en essayant de mettre en parallèle, ce que nous sommes en train de vivre au travers des mutations diverses et variées qui traversent notre pays.



Ces deux politiques ne sont pas a priori tout à fait identiques, mais elles obéissent à des principes communs. Il faudra faire un bilan pour essayer de voir vers quoi elles nous mènent, sachant que nous vivons l'actualité au fur et à mesure que les mois passent et qu'il est bien difficile de savoir aujourd'hui où tout cela va, et de savoir si cela va aboutir quelque part, puisque vous n'êtes pas sans savoir que 2012 est une année particulière dans le programme à venir et que selon ce qui se passera en 2012, il ne faut pas douter que certains aspects de ces réformes en cours risquent d'être remis en question.

Nous sommes toujours sur de la prospective, sur de l'incomplet. D'ores et déjà s'il y a des regrets de ne pas avoir eu tout à fait l'information que vous souhaitiez, je m'en excuse ; je ne suis pas Madame Irma et moi-même je n'ai pas de réponse, j'ai des doutes et parfois des sentiments, voire des pressentiments mais je n'ai pas forcément la réponse.

Je vais tout d'abord me présenter, je m'appelle Emmanuel Roux, je suis Maître de Conférence en Droit Public à l'Université de Nîmes, qui est accessoirement la plus jeune Université de France et qui a comme caractéristique de développer des thématiques de recherche, entre autres, sur le droit des collectivités territoriales. Je suis également vice président de cette université, et directeur de la Faculté de Droit.

Effectivement le contexte dans lequel je commence cette intervention, dont forcément ce qu'a décrit M. Sposito tout à l'heure, m'interroge en tant qu'universitaire ; moi qui suis confronté au quotidien à la jeunesse dans ce qu'elle a de plus ambitieux peut-être puisque c'est la jeunesse bac "+", c'est-à-dire celle qui veut devenir cadre, et qui, j'en témoigne, s'interroge aussi au quotidien sur son avenir et nous pose des questions sur lesquelles nous sommes bien en peine encore de répondre parce que malheureusement nous ne savons pas.

La société évolue à la vitesse que l'on sait et le contexte de notre société évolue également. J'ai le sentiment que nous voyons filer au fur et à mesure notre modèle, un modèle qu'on appelait modèle « à la française ». Ce modèle se dilue, se délite progressivement. La réforme des collectivités territoriales que nous vivons est un exemple de ce délitement, mais ce n'est pas le seul. Et lorsqu'on prend un peu de recul, on se rend compte que finalement tout cela s'inscrit dans une logique, dans une marche, peut-être même une marche forcée.

La difficulté pour le citoyen, c'est de prendre un peu de recul pour assembler les pièces du puzzle et se rendre compte que tout s'emboîte. Lorsque l'on entend les débats à droite ou à gauche, très ponctuels, et que l'on oublie les arguments du moment, une information fait place à une autre et on ne fait pas le lien entre elles. Mais lorsque l'on prend un peu de recul, on se rend compte qu'en réalité, c'est un tout. Puisque je travaille sur les questions d'administration, je me rends compte que l'Administration est en train d'évoluer considérablement et, à travers la structure qui la porte à savoir l'État, celle des collectivités territoriales. La fonction publique aussi. Je n'en parlerai pas mais il ne faut pas perdre de vue que notre fonction publique est en train de connaître des évolutions absolument considérables. Le statut de fonctionnaire régresse à toute vitesse. Cette régression s'inscrit aussi dans une logique dont on sait très bien vers quoi elle nous porte.

Tout à l'heure je discutais avec quelqu'un dans l'assistance, de la future réforme de la formation des maîtres, des enseignants du primaire et du secondaire. La réforme des IUFM nous prépare à ce que cette formation ne soit plus assurée par le secteur public, ni même par l'université, mais certainement par le secteur privé. Lorsqu'on en est là, la perspective d'une jeunesse formée par des enseignants eux-mêmes formés par des logiques qui ne sont plus forcément portées par la sphère publique, interroge tout républicain. On ne peut que penser à Jules Ferry, aux principes qui étaient les siens lorsqu'il a rendu l'école obligatoire au début de la troisième république.

Tout cela constitue le contexte dans lequel s'inscrit ce que j'ai à dire aujourd'hui. Concernant à la fois la réforme territoriale et d'autres réformes structurelles, nous avons vécu des épisodes à rebondissements sur fond de guerre fratricide à l'Assemblée Nationale et au Sénat puisque il y avait beaucoup d'enjeux, et pas seulement des enjeux relevant de l'intérêt général. Parmi ces réformes, la RGPP que l'on connaît dans les structures de l'État depuis déjà presque dix ans. Il faut le rappeler, c'est le gouvernement Jospin qui a lancé, il y a dix ans, la RGPP et la réforme des collectivités territoriales avec une accélération importante au début des années 2000.

Tout cela doit être mis de concert même si, encore une fois, tout cela n'est pas tout à fait évident car **la RGPP a pour principe de réformer les structures de l'État alors que la réforme des collectivités territoriales s'adresse spécifiquement aux collectivités territoriales. Tout en obéissant naturellement à des règles qui sont communes**, il y en a une qui domine toutes les autres, c'est « comment faire des économies ? ».

Comment faire des économies d'échelle ? Comment éliminer les strates ? ... Cela vaut pour l'administration de l'État et pour l'administration territoriale. Mais il existe un principe que le constituant peut-être a commis l'erreur de mettre dans la constitution de 1958, c'est celui de la libre administration des collectivités territoriales, associé à celui qui a été érigé en 1983, celui de la décentralisation. L'État ne pouvait donc pas piloter de façon autoritaire la réforme des collectivités territoriales ; il ne pouvait pas faire l'économie de passer par le législateur : la RGPP a donc démarré plus tôt. En tant que premier employeur et décideur, l'État a mis ses services à marche forcée pour réformer.

La RGPP dépendait de l'État lui-même, de ses services régaliens en particulier, et de ses opérateurs. L'université, qui est un opérateur de l'État, vit déjà au quotidien et depuis des années la RGPP. Je vois ce que cela entraîne comme conséquences ; j'en vois aussi les limites, et les troubles que ça peut générer.

Les collectivités territoriales étaient amenées elles aussi à faire des économies. Mais avec des exécutifs élus au suffrage universel direct, il était difficile pour l'État d'imposer des réformes. Alors il a fallu que le législateur intervienne par à-coups pour commencer un tri et tente ce qui n'avait pas été intégré et pour cause, avec la première réforme de 1983.

Il y avait sans doute **trop de structures territoriales** (le fameux mille-feuilles territorial), on connaît la rengaine et on ne la connaît pas d'hier... Le département, créé en 1790, les communes, qui datent de 1789-1790, les régions plus tardivement... On sait donc parfaitement qu'il y a différentes structures territoriales auxquelles se rajoutent les intercommunalités. Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, une nouvelle fois, on se pose la question de savoir s'il n'y en a pas trop et si on ne peut pas en supprimer quelques-unes, tout simplement.

De là partent cette logique et ces débats qui vont mener une première réforme en 2003, structurelle, où les compétences des collectivités territoriales vont être revues, redistribuées, sans toutefois remettre en question véritablement leur existence jusqu'à la réforme qui a connu son épilogue avec la loi du 16 décembre 2010 (Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales). Cette réforme va, elle, remettre en question véritablement les structures : c'est la première pierre portée à l'édifice, de la réunion, du rassemblement, peut-être même du « gommage » de certaines collectivités territoriales. Les plus pessimistes voyaient à travers ce texte de loi la façon de pouvoir supprimer à la fois les départements et les communes. Pourquoi ? Parce que cette loi nous porte d'une part vers l'avènement d'une région nouvelle confortée dans son existence, d'autre part vers des intercommunalités désignées au suffrage universel direct. La loi dit que les membres des intercommunalités, du moins ceux représentant des communes de plus de 500 habitants, vont être désignés au suffrage universel direct, conférant à ces territoires une légitimité nouvelle qu'ils n'avaient pas jusqu'alors et qui les fait glisser progressivement d'un statut d'établissement public de coopération communale vers une « collectivité territoriale ».

On sait qu'il existe une différence fondamentale entre les deux puisque un établissement public est créé par décision de l'entité créatrice avec un principe de spécialité qui s'applique, alors qu'une collectivité territoriale est un organe élu au suffrage universel direct et qu'on lui applique en droit territorial le principe de clause générale de compétences, c'est-à-dire le droit de décider sur tout ce qui peut lui sembler bon... et non pas dans la limitation du principe de spécialité d'un établissement public.

La loi porte évidemment vers l'avènement des établissements publics. Dans le fond, **il y aura deux grands perdants : les départements et les communes qui vont se diluer et qui vont perdre de leur intérêt et de leur raison d'être dans cette réforme qui s'engage.**

La bataille parlementaire qu'on a vécue a permis néanmoins de limiter la casse. On a systématiquement fait apparaître, même si les règles sont données, des garde-fous qui sont intervenus souvent sur le fil, souvent en dernière lecture afin d'éviter que les choses aillent trop vite. Mais il ne faut pas perdre de vue que la logique insufflée par ce texte est celle-là. Je reste profondément convaincu et ça ne date pas d'hier, qu'on veut supprimer des échelons territoriaux en France. La chose n'est pas secrète, Pierre Mauroy dans un rapport qu'il adresse au premier ministre en 2000 l'écrit très clairement : « il faut supprimer des échelons territoriaux qu'on le veuille ou non parce qu'il y en a trop » ... Mais il faut le faire dans une logique qui satisfasse l'intérêt général et c'est peut-être là aussi que réside le problème de ce texte.

Parce qu'il est né dans la douleur et qu'il est né souvent de la confrontation, on peut ne pas être certain qu'il réponde à la satisfaction de l'intérêt général, du moins que tout le monde s'y retrouvera à la fin. On n'en sait rien... Il ne faut pas être dupe, le moteur de ce texte est bien de faire des économies ; et si l'on doit faire des économies, il y aura des perdants : dans un contexte d'économies, ceux qui bénéficiaient à une époque de dotations spécifiques ne les auront plus.

Alors, qu'est-ce qui va faire la différence entre les uns et les autres ? Quand on sait les nombreuses d'actions que soutiennent les collectivités territoriales en particulier, c'est bien sûr **l'importance de la mission soutenue, et puis en filigrane aussi, la puissance de tir de tel ou tel type de missions, qui fera l'objet des choix.** On peut d'ailleurs, dans une logique à l'anglo-saxonne, dire que la notion de lobby a été et continue d'être absolument essentielle puisqu'on a vu le texte évoluer en fonction des pressions internes. Et si certains secteurs, comme le sport par exemple, ont réussi à « sauver leur tête » en se faisant inscrire comme étant dérogatoire au niveau des origines de financements dans le projet de loi c'est, à n'en pas douter, qu'il y a eu suffisamment de pressions à un moment donné pour que cela se passe ainsi. Il faut donc toujours rester vigilant. Parce que **pour exister, il faut s'exprimer et il faut faire savoir qu'on existe.** Sinon on est oublié, et les plus faibles disparaîtront parce qu'ils n'auront pas su se faire entendre. Il sera trop tard quand les choses seront faites pour regretter ou réclamer ce qui n'existera plus.

Voyons maintenant ce qui justifie l'existence de cette loi du 16 décembre 2010.

A l'aune de l'élection du Président de la République en 2007, trois paramètres apparaissaient dans son programme à propos des collectivités territoriales. Il souhaitait **réformer la fiscalité locale** parce qu'elle était considérée comme désuète ; les règles, trop vieilles, de l'imposition devaient être remises en question. Une fois la fiscalité locale réformée, il serait concrètement possible d'entrer dans le structurel, c'est-à-dire de **mettre fin d'une part au morcellement des structures territoriales et d'autre part à l'enchevêtrement des compétences locales.** Quand un ouvrage est par exemple financé par trois collectivités territoriales plus un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), on ne sait plus qui est à l'origine de cet ouvrage. Parce que personne ne regarde la somme affectée par chacun, les élus locaux n'y trouvent pas forcément leur compte : ils ne peuvent pas tirer d'avantage « politique » de l'opération. Concernant de tels ouvrages, tout le monde peut tirer la couverture à soi et dans le fond, ce n'est même pas porteur politiquement. De fait, les élus locaux d'une façon générale n'étaient pas opposés à l'idée qu'il faille redistribuer les cartes et revoir les compétences des uns et des autres.

S'ils étaient bien sûr totalement opposés à l'idée de disparition de leur structure, la nécessité de monopoles de compétences pour les uns ou les autres était admise par tous. Il faut remettre les choses dans leur contexte : la loi n'est que l'expression de la volonté du législateur, c'est-à-dire de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Il se trouve que le profil type, en particulier et majoritairement des sénateurs, est celui d'élus locaux. Ainsi, puisque depuis la troisième République les sénateurs sont des élus locaux, ces deniers reportent sur le plan national ce qu'ils vivent sur le plan local. Cela explique un contexte qui n'est pas forcément défavorable.

Le Président de la République a fait appel à une commission pour éviter d'être lui-même ou son gouvernement directement à l'origine du projet de loi. Il nomme Édouard Balladur à la tête de cette commission et en fait appliquer quelques dispositions depuis le début du quinquennat : celle sur la réforme de la Constitution, celle sur la réforme des collectivités territoriales ... Sur les dossiers politiquement très sensibles, un ancien Premier Ministre, c'est pratique et ça peut toujours servir. Le comité Balladur qui se constitue donc, travaille pendant plusieurs mois pour arriver à un certain nombre de propositions : il **préconise la suppression d'un certain nombre de structures et strates territoriales, le regroupement de celles existantes et une vision de la France qui regrouperait, l'État d'un côté, les régions de l'autre et les intercommunalités.**

On a là globalement les trois pôles d'organisations et on retrouve ce vieil argument : il y a en France autant de communes que la moitié (aujourd'hui un peu moins) du nombre de pays de l'union européenne réunie. Il est vrai que la structure communale française est une structure très développée, qui s'appuie sur les anciennes paroisses maintenues après 1790 et auxquelles les Français restent extrêmement attachés, même si des communes de 150 habitants cela ne veut pas dire grand-chose aujourd'hui.

Le comité Balladur affirme qu'il faut aujourd'hui dépasser cet attachement sentimental et que, dans une logique de modernisation, l'efficacité passe par le regroupement structurel.

Dans ces conditions, partant de ce projet qui est un peu exagéré de façon à laisser volontairement une marge de manœuvre, on peut imaginer les pires conséquences et générer la peur. Il est ensuite plus facile de faire passer un texte dans lequel on aura à peu près réussi à voir figurer ce que l'on voulait, mais on aura tellement fait peur, que ce sur quoi on aura reculé, sera vécu comme une victoire par ceux qui s'opposaient au texte. C'est un grand classique en politique. Toutes les réformes que l'on vit depuis quelques années s'appuient systématiquement et toujours sur cette démarche.

Donc, le texte qui nous arrive se veut un texte de synthèse. Il a beaucoup évolué après les différents débats parlementaires.

Au commencement, tout allait bien. Lorsque le texte a été présenté en débat à l'Assemblée Nationale, il y a eu un consensus sur une grande partie du texte en particulier sur l'intercommunalité. Mais il y a **un point d'achoppement concernant la création d'une catégorie nouvelle d'élus : les conseillers territoriaux** qui font l'objet d'un mode de suffrage qui ne convient pas du tout à un certain nombre de partis politiques et en particulier les petits partis politiques qui réclament une dose de proportionnelle, alors que le gouvernement s'arc-boute, lui, sur un système majoritaire favorable aux plus forts.

Les Sénateurs souhaitaient établir une dose de proportionnelle pour permettre aux partis intermédiaires d'être représentés et le Sénat obtient dans un premier temps gain de cause. Mais l'Assemblée Nationale, en deuxième lecture, détricote le texte pour réimposer, moyennant un bras de fer qui a duré des semaines, la vision qui était celle du gouvernement à l'origine, c'est-à-dire le suffrage majoritaire à deux tours. Le débat s'envenime, les rancœurs se cristallisent autour de cette question de l'élection des conseillers territoriaux. En deuxième lecture, le Sénat re-détricote à son tour le texte et va beaucoup plus loin sur d'autres points, en particulier sur les questions de l'intercommunalité. Il n'est alors plus possible d'aboutir à un vote identique des deux chambres et le texte arrive donc devant la commission mixte paritaire, en charge d'intervenir lorsque les deux chambres ne s'entendent pas et d'effectuer un arbitrage. On a frôlé de justesse un rejet de la commission mixte paritaire, mais le texte a fini par être adopté, de guerre lasse, en novembre 2010 et publié au journal officiel en décembre.

Ce qui partait a priori pas trop mal, a donc fini par dériver pour des raisons d'ordre politique : l'élection des conseillers territoriaux concernait une bonne partie des élus du Parlement et en particulier des élus sénateurs, ces derniers imaginant les conséquences (défavorables) par rapport à leur environnement local de ce que pouvait entraîner ce type de décision.

Qu'en est-il aujourd'hui de ce premier aspect de la réforme, celui de la création des conseillers territoriaux ? Au-delà quel sera l'impact au niveau des régions et des départements ?

La proposition de création des conseillers territoriaux fait suite au constat d'un trop grand nombre de conseillers régionaux et généraux : on en a effectivement 6000 aujourd'hui.

Il s'agissait, non pas de supprimer l'échelon régional ou l'échelon départemental, mais bien d'avoir un seul élu à la tête des deux. **Le futur élu siègera donc à la fois au conseil régional et au conseil général**, solution de simplicité du fait d'une communication systématique entre les niveaux. On évite ainsi les risques d'ignorance ou de discordance entre le Conseil Régional et le Conseil Général... — à une nuance près : aujourd'hui la moitié des conseillers généraux sont également conseillers régionaux. Si cette situation existe donc déjà dans les faits, on est certain que structurellement, ce sera demain systématique et effectif : le nombre de conseillers passera alors de 6000 à 3471.

Les économies se feront sur le nombre d'élus, sur les indemnités versées aux conseillers et sur les frais de fonctionnement que génère l'institution du conseiller territorial. Mais, nuance non négligeable, la loi prévoit l'élection simultanée d'un suppléant qui devra obligatoirement être de sexe opposé à celui qui a été élu conseiller territorial. On a donc trouvé la solution pour assurer la parité ! Rien ne dit si, à l'élection des conseillers territoriaux, il y aura plus de candidats que de candidates (je vous laisse le deviner...), mais par le biais des suppléants, on aura toujours le sexe opposé qui permettra de faire l'équilibre. C'est la première fois que le législateur imagine la parité de cette façon là. En général, c'est au niveau de l'élu que se contrôle ou s'établit la parité. Eh bien là non, c'est le choix du suppléant qui assurera la parité. Admettons.

Ce qui se dit aussi, c'est que compte tenu de la fréquence des réunions des conseillers généraux et régionaux, sauf à avoir le don d'ubiquité, les conseillers territoriaux ne pourront pas être partout et les suppléants devront les remplacer. Celui qui ira au conseil général ne sera pas celui qui ira au conseil régional, etc. Or le suppléant percevra alors une indemnité, ce qui relativise la question des économies...

Ce qui est certain par contre, c'est qu'il faudra faire des dépenses colossales de fonctionnement et d'investissement en ce qui concerne les Assemblées et les Hôtels de Région en particulier. Parce que de fait, la réforme implique beaucoup plus de représentants que de conseillers régionaux actuels. Augmenter le nombre de conseillers territoriaux implique forcément des travaux pour l'agrandissement des locaux des Hôtels de Région et leurs dépendances. Les premiers chiffres effectués sont absolument démentiels, cela se chiffre en millions d'euros !

Le conseiller territorial est finalement élu pour six ans au scrutin uninominal majoritaire à deux tours : on revient à un fonctionnement classique, identique à celui des législatives, où il faut avoir 12,5 % des voix pour franchir le cap pour le second tour. Pour ces élections, il n'y aura donc pas de proportionnelle et on aura probablement une dichotomie classique droite/gauche, avec des majorités stables ; par contre, les partis médians ou intermédiaires ne seront jamais représentés, puisque ce mode de scrutin l'empêche.

Toujours dans la logique de ce regroupement à marche forcée des départements et des régions, il faut savoir que la loi offre **la possibilité — sur ce point on ne sait pas trop comment parce qu'il faudra un décret d'application — aux départements ou aux régions de fusionner ou de modifier le découpage tel qu'il existe sur le plan des collectivités territoriales.**

Il sera par exemple possible au sein d'une région à deux départements de fusionner pour n'en faire qu'un seul ou à un département de demander à être rattaché à une autre région que la sienne. Le Gard par exemple pourrait demander à être rattaché à la Région PACA... Au début c'était une préconisation du comité Balladur qui considérait que la décision devait être prise plus ou moins de manière unilatérale. La loi interdit ce type de décision à moins d'organiser d'abord une demande expresse auprès des organes décisionnels de la collectivité concernée, puis d'organiser un référendum ; depuis 2003, il y a la possibilité d'organiser un référendum local, un référendum décisionnel, de façon à ce que les populations concernées s'expriment, pour dire si oui ou non elles sont d'accord pour ce rattachement. Il y a eu des débats çà et là sur le territoire français, où des départements se sentant mal dans telle région ont demandé ou commencent à évoquer la possibilité d'en sortir pour regagner d'autres régions. On a entendu les intentions de plusieurs départements qui ont évoqué la possibilité de fusionner pour ne former qu'un seul département ou encore la fusion de tous pour n'apparaître que sous le nom de la région. Ainsi la notion départementale disparaîtra plus ou moins définitivement. C'est là un premier aspect des choses : pour ceux qui le souhaitent, la loi moyennant l'application du décret leur donne le droit de disparaître purement et simplement. Il n'y a pas de problème puisque ce sera le résultat de leur volonté. Évidemment s'il y a quelque blocage que ce soit, le projet tombera à l'eau. C'est là un des aspects intéressants du texte. Il est impossible d'imposer une fusion à tout prix, un rattachement à tout prix, un gommage identitaire forcé. On ne peut décider de manière unilatérale. Reste aux élus locaux à mettre la population sur le bon chemin, à lui indiquer où est son intérêt ; si on incite, on explique qu'il y a des pistes, pourquoi pas ? Pourquoi ne pas imaginer cette logique ?

Tout cela concernait donc les départements et régions. Nous aborderons plus loin ce qui concerne un autre aspect, celui des compétences des départements et des régions, puisque la loi revient, de façon assez forte d'ailleurs, sur ce que seront les compétences des collectivités. Demain, mais toujours dans cette logique de réforme structurelle, la loi prévoit **la création d'une collectivité spécifique qu'on appelle la métropole.**

Une métropole est composée de plusieurs communes qui forment un ensemble suffisamment peuplé. Le Comité Balladur parlait au début d'une entité de 450 000 habitants ; finalement le projet de loi s'arrête sur un seuil de 500 000 habitants d'un seul tenant. Mais alors qu'au début il fallait qu'il n'y ait pas de discontinuité territoriale, la loi prévoit aujourd'hui que la continuité territoriale entre les communes ne soit plus exigée. Ce qui est déjà un peu plus problématique parce que, dans la logique des choses, lorsqu'il y a un regroupement territorial il n'y a pas ce qu'on appelle d' « enclave ». Il y a un bloc, harmonieux, il n'y a pas de frontière. La loi a modifié les références sur cette base et elle a fait pareil pour le pôle métropolitain : il est possible à des parcelles territoriales formées de plusieurs EPCI, de pouvoir se regrouper entre elles, en laissant une au milieu, comme dans un étai. Qu'advient-il de cette parcelle si elle était prise en sandwich entre deux gros blocs qui formeront un tout ? Elle sera asphyxiée forcément. Comment en effet pourra-t-elle véritablement exister au regard des compétences définies pour les métropoles ou surtout les pôles métropolitains.

Le fait qu'on ait intégré la possibilité de créer ce type de structure avec discontinuité territoriale, est un risque pour les territoires qui n'accepteront pas de rejoindre la logique puisque ils seront forcément enclavés ou encerclés par cette construction.

À quoi sert donc une métropole ? Elle est constituée pour construire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel, sur tout le territoire. Elle intervient, à ce titre et entre autres choses, dans les domaines de l'urbanisme et de l'éducation. La liste de ses compétences sera la conséquence des transferts opérés par les départements, les régions, et évidemment les intercommunalités qui la constitueront. Les intercommunalités qui basculent sont immédiatement et exclusivement avalées par la métropole : cela signifie qu'il n'y a plus d'intercommunalités au sein de celle-ci.

Le projet de loi prévoyait au départ, en ce qui concerne les départements et les régions, que les domaines de compétences prévues pour les métropoles basculent automatiquement à la métropole c'est-à-dire que les départements et les régions ne pouvaient pas s'y opposer. La loi a finalement intégré l'obligation de consultation : à l'évidence, ce n'est pas l'accord mais c'est l'avis des départements et des régions qui prévaut, pour que le bloc de compétences réservées à la métropole fasse l'objet d'un transfert du département ou de la région vers la métropole. En d'autres termes, lorsqu'on verra une métropole se constituer, on aura forcément sur le territoire de la métropole, un département ou une région, voire plusieurs départements, et il y aura par conséquent, des compétences de principes qui devront basculer vers la métropole. Ces compétences devront néanmoins obtenir l'avis préalable de la collectivité concernée. Si les EPCI basculeront automatiquement, le département et la région, eux, devront donner leur avis.

Dans ces conditions, on vide quand même d'une partie de sa substance le département ou la région. Ce qui était prévu à la création de la métropole est aujourd'hui limité par le texte avec cette logique d'avis qu'il faut solliciter formellement. Le département ou la région, s'ils refusent ce transfert de compétences, on imagine quand même que cela va poser quelques problèmes. Là aussi on attend un décret d'application...

Alors certains sont interrogés par ces mégastructures qui se mettent en place. Pour le moment, seules quelques grandes collectivités sont concernées telles Lille, Lyon, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice et Strasbourg. Ces grosses collectivités, à n'en pas douter, vont faire l'objet d'une attention toute particulière de la part du pouvoir réglementaire qui va observer comment elles se transformeront puisque c'est elles qui le décideront.

Il sera intéressant de voir ce que cela ouvre comme autre perspective puisque lorsqu'on est un territoire de moins de 500 000 habitants et qu'on est dans une logique d'absence d'enclave, on peut vraiment aller un peu partout, grignoter à droite à gauche, additionner, pour arriver finalement au seuil fatidique de 500 000 habitants. Il est vrai que cela représente un seuil très important. En tous les cas, cela en fait rêver certains...

Parce qu'il y aura même des intercommunalités qui piloteront les métropoles et qui seront en phase politiquement ou qui, lorsque cette "en phase" politique sera contraire à celle du département ou de la région qui les accueille, trouveront ici un intérêt à créer des connexions pour faire la belle aux départements ou régions concernés. Et aussi parce qu'après, il pourra y avoir ici un mastodonte qui s'opposera à un autre qui lui, sera sur le déclin. Parce que si la région où le département étaient censés représenter quelque chose, là, on aura en face quelque chose de nouveau et de très fort. Le jeu politique sera absolument essentiel. Or, tout le monde le sait, si on étudie le résultat des dernières élections régionales ou cantonales, il y a quand même une vision très nette de la répartition politique en France, des départements et des régions par rapport aux communes. Les communes en effet sont majoritairement à droite alors que les régions ou les départements sont plutôt majoritairement à gauche. Donc ici, bien sûr, il y a un enjeu politique.

Toujours dans cette logique, la loi prévoit **la création de pôles métropolitains** qui sont aussi des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), comme la métropole, et depuis la loi Chevènement, les communautés d'agglomération, les communautés de communes, les communautés urbaines. On va donc en créer d'autres, ce qui fait nous interroger finalement sur la simplification du millefeuille : on continue à créer de nouvelles structures et on ne supprime pas celles existantes. Tout est induit en fait, les nouvelles vont avaler les existantes, c'est ce que cela veut dire, mais ce n'est pas gravé dans les textes parce que cela fait peur. Enfin en première réaction, on se dit finalement que ça ne simplifie pas plus que ça l'existant, ça complexifie même un peu plus...

Les pôles métropolitains sont donc des établissements publics à fiscalité propre, en vue d'entreprendre des actions en matière de développement économique, écologique éducatif, de transport ou de développement des infrastructures. Le pôle métropolitain part d'établissements publics de coopération existants. Il est constitué d'un ensemble de plus de 300 000 habitants dont l'un comporte plus de 150 000 habitants. On doit donc avoir au sein du pôle métropolitain d'abord un EPCI qui pèse 150 000 habitants, pour qu'ensuite autour de lui et à condition que le seuil de 300 000 habitants au total soit atteint, le regroupement puisse se mettre en place. On avait beaucoup de mal à préciser sur quoi allait agir le pôle métropolitain, car le projet de loi initial n'était pas très clair. Il a été modifié, les sénateurs ont apporté beaucoup de précisions. Il a maintenant des objets précis : les actions d'intérêt métropolitain, en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche et de l'enseignement supérieur, de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des SCOT, et par le développement d'infrastructures et de services de transport... afin de promouvoir un modèle de développement durable et compétitif et également permettant d'améliorer l'aménagement du territoire.

Dans sa dernière version, la loi prévoit donc des compétences précises qui permettront aux pôles métropolitains d'intervenir ; on peut relever ici que la culture en fait partie, comme l'innovation et la recherche, ou l'enseignement supérieur. Des décrets d'application devront préciser la finalité de tout cela sachant que la décision relève d'un accord avéré de tous les EPCI. Ces derniers doivent accepter leur rattachement à un pôle métropolitain.

Toujours dans la même logique, la loi confirme également **la création de communes nouvelles**. Ce n'est pas une nouvelle strate, puisque les communes nouvelles reposent sur ce que l'on appelait à l'époque « une fusion ». On a essayé dans les années 70 la fusion de communes... Les quelques exemples qu'on a eu en droit français n'étaient pas très probants, on a abandonné la logique de fusion, mais la loi la ressuscite à travers les « communes nouvelles ». En quoi cela consiste-t-il? Le préfet n'a pas le droit d'impulsion (par arrêté). Il sera donc saisi par les communes concernées, par arrêté préfectoral, après accord de l'ensemble des conseils municipaux concernés ; il créera alors des communes nouvelles qui recevront de plein droit l'ensemble des prérogatives des anciennes communes les composant, y compris en matière de gestion, de personnel... Plusieurs communes ayant décidé qu'une seule entité juridique devait exister doivent donc voter le principe de fusion entre elles au sein de leur conseil municipal respectif, puis le Préfet saisit toutes les délibérations des communes concernées et par arrêté, crée une nouvelle commune qu'on appellera « commune nouvelle » récupérant l'intégralité des compétences des anciennes communes.

En sachant que, la loi le précise, c'est sans retour. C'est-à-dire que si cela ne fonctionne pas, il n'y aura pas de "dé-fusion" possible. Ce qui était possible dans les années 70 lorsque la fusion ne donnait pas satisfaction et qu'on pouvait toujours sortir, ne l'est plus : les communes auront disparu. Il faut donc bien réfléchir avant de fusionner puisqu'il n'y aura pas de possibilité de faire marche arrière. La loi précise que ce sont bien les conseils municipaux qui décident. Il n'y a pas de référendum local obligatoire, on n'a pas à consulter la population. Bien que l'attachement des Français à leur commune soit réel, on peut penser que des maires de toutes petites communes considérant leur charge de travail, leurs responsabilités, trop lourdes au regard de la législation et n'étant plus en mesure de faire face à leurs obligations, s'entendent sur cette question. On peut alors effectivement imaginer que la fusion des communes se fasse sur la base de ce processus et sur décision des conseils municipaux.

Autre point prévu par le texte, très important sur la relation entre communes et intercommunalités : la loi pose précisément le principe selon lequel **d'ici 2014, il ne doit plus y avoir de communes qui ne soient pas rattachées à une intercommunalité**. La loi confie d'ailleurs un pouvoir, cette fois-ci véritablement autoritaire au Préfet, qui doit pouvoir rattacher de force une commune qui ne serait pas dans une intercommunalité. Un calendrier ménage quand même un minimum de démocratie puisque si le Préfet prend la décision finale, il ne la prend pas tout seul. Et d'ailleurs, pour en connaître quelques-uns, ils en sont eux-mêmes soulagés parce que ce sont des décisions difficiles à prendre...

Je suis allé discuter, il y a quelques temps, avec le Préfet du Gard qui réfléchit beaucoup à l'intercommunalité dans le Gard puisqu'il va devoir prendre des décisions dans quelques mois. Il a passé en revue toutes les communes du Gard pour se faire une idée de la situation. Il a dans son bureau une grande carte du département avec des découpages, des rattachements, des flèches et des points d'interrogation... et il m'expliquait qu'il était très hésitant ...

Il apparaît que les préfets sont nantis d'une mission très importante, grave parce que, s'il y a une opposition structurelle de la part de communes à rejoindre tel ou tel type d'intercommunalité, le Préfet qui prendra la décision in fine, ne pourra pas l'imposer. Il faudra que ce soit une décision vraiment acceptée par tous. Il y a vraiment un travail de conviction et de fond à faire ; or il se trouve, pour reprendre l'exemple du département du Gard, qu'il y a quelques communes qui ne sont pas rattachées, une bonne dizaine qui sont « seules » alors que la loi Chevènement de 1989 qui est à l'origine de l'intercommunalité avait accordé 10 ans pour que ces rattachements se réalisent. Là aussi on constate la situation à un instant "T", mais l'intercommunalité c'est une logique qui a déjà près de 15 ans...

Comment les choses se passeront-elles ? **Le calendrier** est fixé pour trouver un aboutissement au 30 juin 2013. La loi précise qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012 le Préfet doit avoir suffisamment d'informations pour commencer à fixer par arrêté les regroupements intercommunaux de son département. Tout doit être fini au 30 juin 2013 de façon à ce que la date butoir de 2014 soit respectée, mais un délai a été réservé parce qu'il n'est pas exclu néanmoins qu'il y ait des retards. Ainsi il est prévu un battement de six mois de façon à ce qu'en 2014 le projet de loi soit arrivé à son terme.

L'année 2011 sera donc une année riche en évènements puisque c'est en 2011 que seront établis les schémas départementaux de coopération intercommunale. Projets de schémas soumis par le Préfet aux communes qui doivent se prononcer dans les trois mois. Ce schéma départemental va également être soumis aux EPCI et aux syndicats intercommunaux concernés. Ensuite les commissions départementales de coopération intercommunale qui existent déjà vont entrer en application. Ces commissions départementales de coopération intercommunale sont composées à 40 % par des conseillers municipaux, 40 % par des EPCI, 10 % par les conseils généraux, 5 % par les régions et 5 % par les syndicats. Au regard du travail qu'elles vont produire sur les schémas départementaux, des propositions seront adressées aux préfets avant le 31 décembre 2011. Ces schémas devront être définitivement arrêtés par les préfets ainsi que la programmation des regroupements intercommunaux à venir.

Attention, il s'agit ici d'un regroupement structurel. On ne crée pas quelque chose de nouveau mais on rattache des communes qui ne sont pas déjà dans une intercommunalité à une des intercommunalités existantes. Là aussi, il faut prendre en compte l'importance que cela représente sur le plan politique, si on continue en particulier à raisonner sur la logique départementale. Puisque il y a des communes qui sont limitrophes, elles peuvent basculer dans ou hors du département en fonction d'une logique de rattachement à telle ou telle intercommunalité. On voit là aussi la difficulté des Préfets pour conserver la structuration de leur département et ne pas le démanteler. Par exemple dans le Gard : d'un côté, il y a les territorialités du Vaucluse, de l'autre côté, il y a les intercommunalités du département de l'Hérault, et d'un autre côté encore, il y a les Bouches-du-Rhône... A chaque fois certaines communes peuvent être rattachées à des intercommunalités d'un département extérieur. Si cette décision est prise, le département est tronqué.

On comprend mieux alors la difficile mission des préfets à trouver un consensus et à limiter les mécontentements.

Autre point puisque nous évoquions précédemment la loi Chevènement, elle-même pied-de-nez à une loi précédente, la loi Voynet. La loi Voynet avait fait **les Pays**, antérieurs aux intercommunalités. C'était des regroupements moins structurels mais d'avantage par convergence d'objectifs de certaines collectivités entre elles. La loi, ou tout au moins pendant un temps un projet de loi, a purement et simplement évoqué la disparition, la suppression des Pays. Puis le projet de loi a évolué de façon à ne pas remettre en cause l'existant mais interdire la création de nouveaux Pays. On stoppe ainsi toute velléité de création de nouveau Pays et on maintient par contre ceux qui existent. Là aussi, il y a des intérêts divers et la question du maintien ou non des pays a fait débat.

**Une précision au niveau des EPCI : l'élection au suffrage universel direct des établissements publics de coopération intercommunale.** La loi la met en place au-delà du seuil de 500 habitants, seuil qui a été abaissé ou qui est en passe de l'être puisque la loi doit être votée en juillet 2011. Pour les communes qui n'atteignent pas ce seuil, les membres des Conseils Communautaires seront désignés parmi les conseils municipaux des communes membres. Si par contre, la commune dépasse le seuil de 500 habitants, il y aura un fléchage au moment des élections municipales : lorsqu'on élira les listes pour les conseils municipaux, certains d'entre eux seront fléchés pour être en même temps conseillers territoriaux. Dans cette logique, on élira désormais au suffrage universel direct les conseillers territoriaux (sauf pour les communes de moins de 500 habitants qui désigneront les conseillers territoriaux par une élection interne au sein du conseil municipal).

On se trouve devant une contradiction apparente : lorsqu'on élit au suffrage universel direct, on n'est plus dans la logique d'un établissement public. Un établissement public, qu'il soit ou non de coopération intercommunale, n'est pas une collectivité territoriale, car ses membres ne sont pas élus au suffrage universel direct. Or si l'on fait une analyse fine de ce que sont en passe de devenir les EPCI, ils se transforment en collectivités territoriales, en concurrence directe avec les communes. D'autant plus que le principe de spécialité qui est le leur, s'efface au fur et à mesure pour avoir des compétences de plus en plus importantes et avaler progressivement toutes celles des communes. Il est évident que dans quelques années les EPCI auront structurellement remplacé des communes. Les établissements publics de coopération intercommunale sont les communes de demain. Il y aura sans doute un guichet qui s'appellera commune comme un arrondissement, mais juridiquement il sera complètement vidé de sa substance. La loi est donc vraiment très importante dans cet aspect de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct.

Le dernier point sur lequel il y a eu beaucoup de polémiques à propos de cette réforme territoriale est situé au niveau des compétences locales.

Parce qu'autant ni les communes ni les intercommunalités n'ont été inquiétées dans le cadre de leurs compétences territoriales, autant les régions et les départements ont été véritablement en ligne de mire du législateur dans une logique qui consistait à ce que certains ont appelé « l'abaissement » de ces collectivités, d'autres « la rationalisation de leurs compétences ». Quoi qu'il en soit la loi met un terme à « **la clause générale de compétences** » qui était reconnue aux départements et aux régions. C'est aussi symboliquement et structurellement lourd de conséquences, puisque cette clause générale de compétences, reconnue par la loi de décentralisation de mars 82 comme étant propre aux collectivités territoriales et qui leur permettait d'intervenir dans tous les domaines qui relevaient de leurs compétences ou qu'elles identifiaient comme relevant de leurs compétences, n'existera plus désormais. Ni pour les départements ni pour les régions qui vont se trouver limités dans leur action à un champ de compétences défini par le législateur dans une loi à venir.

Les départements et les régions voient cette fois dans ce texte, l'estocade : on les limite et ce sont eux qui prennent finalement la posture d'établissement public de coopération intercommunale, puisqu'ils se voient appliquer un principe de spécialité par le législateur. C'est-à-dire qu'on renverse la logique. Il y a eu sur ce sujet des montées au créneau très fortes des départements et des régions, l'Assemblée des Maires de France et l'Association des Départements de France sont « montés sur la table » en affirmant qu'une telle évolution n'était pas tolérable. Les lobbys se sont activés derrière, parce que nombreux sont ceux qui ont fait leurs comptes et qui perçoivent une subvention du département ou de la région. On a vu vraiment l'attirail de guerre se mettre en marche, tant et si bien qu'aujourd'hui le projet a évolué. Il y a eu 36 rédactions différentes de la disposition. Ça devient un peu byzantin d'ailleurs comme formule puisque, par principe les collectivités départementales et régionales perdent la clause générale de compétences, mais si la loi attribue une compétence à la région, le département ne pourra plus intervenir dans ce domaine sauf si le département se reconnaît une compétence spécifique décidée par délibération spéciale, et vice versa. Et, quoi qu'il en soit, demeurent exclues trois catégories de compétences qui restent communes à toutes les collectivités territoriales, en matière de patrimoine, en matière de sport et en matière de création artistique. Ces trois domaines (patrimoine, sport et création artistique) sont expressément exclus par le texte tant et si bien qu'ici les collectivités pourront financer en parallèle des actions patrimoniales, sportives ou de création artistique.

Pour le reste, il faudra savoir quelles seront les compétences. Le Président de la République a missionné M. de Peretti, ancien ministre et actuel maire de Sarlat, pour mener une mission qui démarre actuellement, pour déterminer et lister les compétences à répartir entre les départements et régions. Il devrait rendre son rapport d'ici la fin du printemps. Le Président de la République le rappelait il y a peu « 20 milliards d'euros sont consacrés par les régions et les départements à des champs de compétences partagées ». Par ailleurs, l'article 75 de la loi prévoit la mise en place de schémas d'organisation des compétences entre départements et régions qui devront être établis d'ici 2015 (le démarrage de la disposition est prévu le 1er janvier 2015).

Dans un souci de rationalisation, il s'agit ici d'établir précisément les compétences des uns et des autres au regard de ce que dira le texte et des éventuelles dérogations au texte entendues entre les départements et les régions. Ce ne sera possible que lorsque, après 2015, les départements et régions dans une logique de mutualisation auront établi ou créé ces schémas prévisionnels d'organisation des compétences et de mutualisation.

Pourquoi après 2015 ? Parce que 2014, c'est la première élection des conseillers territoriaux. A la suite de leur élection, les conseillers territoriaux devront s'atteler à rédiger ces schémas d'organisation des compétences pour définir qui fera quoi et dans quel délai. Il est tout à fait possible d'imaginer que les départements abandonnent leurs compétences en matière de gestion des collèges par exemple pour les laisser aux régions, la loi l'autorise. Tout sera fongible, on établira une liste, **et les compétences seront réparties en fonction des demandes et négociations des diverses entités territoriales en présence.**

C'est pour ça que lorsque l'on évoque la question des compétences de demain, personne ne peut savoir ce qu'elles seront. Tout sera localisé en fait. Tout dépendra de la politique de tel ou tel groupe, de telles ou telles ententes, de tels accords et il n'y aura **plus véritablement de lecture unitaire de la question.** Ce sera une lecture tout à fait régionalisée des compétences. Encore une fois, on peut imaginer les paramètres qui vont entrer en jeu pour expliquer que, dans telle région ou dans tel département, on maintiendra cette dualité d'intervention alors que dans d'autres on l'aura supprimée.

Ces schémas seront établis pour une durée de six ans. Le législateur oblige donc les régions et départements à remettre le métier sur l'ouvrage au bout de six ans et à corriger ce qui n'irait pas. On est encore dans l'expectative là-dessus puisque la loi portant répartition des compétences entre la région et les départements n'existe pas. C'est quand même de là qu'il va falloir partir pour ensuite voir ce qui va se négocier... Les intercommunalités et les communes ne sont pas concernées. Ces dernières restent dans leur sphère de compétences, dans leur clause générale de compétences, mais l'on sait que les communes se vident au profit des intercommunalités qui vont se voir additionner un certain nombre de compétences, et de fait vont acquérir une clause générale de compétences. Il y en aura pour tout le monde...

### **Un mot sur la RGPP, Révision Générale des Politiques Publiques.**

C'est une logique qui s'inscrit dans le cadre strictement étatique. Elle est pilotée depuis longtemps et même si on peut trouver des connexions entre la réforme territoriale et la RGPP - la connexion principale étant « comment faire des économies ? » -, la logique suivie était jusqu'ici celle de l'État, de ses administrations, de ses opérateurs... Certains ont pu critiquer cette logique en considérant que le fait d'avoir déconnecté la réforme territoriale de la RGPP n'était pas très pertinent : il fallait avoir une vision d'ensemble. Mais la structuration juridique de notre pays interdit d'avoir une vision de concert, puisque d'un côté la RGPP est pilotée par l'Etat seul, et de l'autre il fallait quand même que ce soit le législateur et a minima les collectivités territoriales qui se préoccupent de la réforme territoriale. La connexion entre les deux était donc difficile à faire.

Où en est-on aujourd'hui ? La RGPP s'inscrit dans un référentiel faisant apparaître un certain nombre de constats.

D'abord parce que l'État a considéré que ces services étaient devenus peu lisibles, que son organisation s'était complexifiée, que la taille de ses effectifs s'était trop accrue, il a engagé une réforme globale pilotée par le Président de la République lui-même, à travers un conseil de modernisation des politiques publiques. Une analyse a été faite dans chaque ministère sur la base de laquelle les propositions ont été élaborées, à partir d'un même leitmotiv : « **comment faire des économies entre autres, à travers les emplois ?** ». Un emploi de fonctionnaire sur deux doit être supprimé, mais la RGPP affirme que cette suppression est variable selon les ministères, elle peut être plus ou moins importante suivant le secteur dans lequel on se trouve. C'est ainsi qu'au ministère de l'enseignement supérieur, il n'y a pas de suppression d'emplois mais il n'y a pas de création non plus. Par contre dans l'éducation nationale, on sait qu'il y a de nombreuses suppressions d'emplois. Il n'y en a pas que là, il y en a partout. Il y a bien quelques ministères qui sont écartés, très peu, mais ce qui permet de dire effectivement que la RGPP n'a pas une vision uniforme puisque cette règle n'a pas été appliquée de façon systématique.

La RGPP s'appuie sur un certain nombre d'indicateurs, en réalité des batteries d'indicateurs qui permettent d'établir la performance de l'administration concernée et de l'opérateur concerné, et qui à moyen terme vont être mesurés. On fixe des indicateurs, ce sont des objectifs à remplir déterminés d'un commun accord avec l'administration de l'État ou l'opérateur, et puis on se retrouve quelques temps plus tard pour vérifier si les indicateurs sont conformes aux attendus ou pas. S'ils le sont tant mieux, on passe à la phase d'après. S'ils ne le sont pas tant pis. La conséquence est une diminution de la dotation du ministère ou de l'opérateur parce que l'indicateur n'est pas correct. C'est une **forme tout à fait managériale de fonctionnement de l'administration**, qui est suivie et qui est évaluée par des audits très régulièrement organisés. Tout un bataillon de cabinets d'audit qui viennent de l'extérieur ou qui sont propres à l'administration elle-même, et on surveille, on conseille, on contrôle, on sanctionne, pour vérifier que les niveaux d'indicateurs sont bien respectés.

L'objectif : c'est 10 milliards d'euros d'économies dès 2013 et on sait qu'en juin 2008, 7 milliards d'euros avaient déjà été économisés sur tous les secteurs, fonctionnement, investissement, personnel... Des engagements sont pris. Le premier engagement, c'est d'améliorer les services rendus aux usagers : la RGPP c'est aussi « comment faire pour dépenser moins tout en améliorant le service ? ». On est confronté à une contradiction puisque, si on est moins nombreux, on n'est pas forcément plus efficace. Mais on nous explique qu'on est peut-être moins nombreux mais que ceux que l'on a, ce sont des personnes que l'on forme de façon à ce qu'elles soient encore plus efficaces ! À noter que les bénéficiaires des économies réalisées au regard des suppressions d'emplois prévoient une partie qui leur est reversée. Une partie des économies est reversée aux fonctionnaires en place de façon à ce qu'ils s'y retrouvent. En parallèle, on recrute de moins en moins de fonctionnaires : il n'y a pas de création de postes et une partie des départs à la retraite ne sont pas remplacés.

Par contre, il y a une autre forme de recrutement dans la fonction publique aujourd'hui qui est celle du contrat. Cette forme existe depuis 2005 : il s'agit de contrats à durée déterminée (CDD), possibles au regard d'un certain nombre de conditions dans l'administration. Les contractuels permettent de répondre aux besoins urgents de l'administration, mais de façon beaucoup plus précaire car qu'ils bénéficient d'un contrat à durée déterminée ou même à durée indéterminée, ils n'ont pas du tout les mêmes prérogatives que les statutaires.

D'où le débat auquel on assiste concernant les contractuels : doivent-ils être intégrés ou pas ? Il faut savoir aussi qu'une autre loi du 3 août 2009 permet le recours à des intérimaires dans la fonction publique. C'était interdit jusqu'en 2009, les règles ont changé. A côté des fonctionnaires, on trouve donc désormais des **agents contractuels voire intérimaires**, nouvelles formes de réponse en matière de gestion du personnel d'Etat.

Qu'en est-il sur le plan de l'administration territoriale ? L'administration territoriale de l'État a fait l'objet d'une vaste réforme à la fois au niveau des préfectures de région et des services placés sous leur autorité, et des niveaux départementaux et de leurs services également.

Dans le domaine qui nous intéresse, il existe un service de référence à la **Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS)** pour les affaires qui relèvent de la jeunesse, des sports et pour celles qui relevaient de l'ancienne Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS). C'est la même logique qu'on retrouve sur le plan départemental puisque désormais la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, la Direction Départementale de l'Égalité des chances et la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports ont basculé pour former un tout, au regard de l'application de RGPP et sous l'autorité du Préfet, sous la forme de la **Direction Départementale de la Cohésion Sociale**. Les questions d'éducation populaire, de jeunesse et la gestion de ces problématiques-là, relèvent d'une vision plutôt tournée vers le social qui constitue le point commun. C'est dire que le social véhicule tout le reste. Et on aborde les questions jugées périphériques, entre autres au niveau de la jeunesse, des sports et les questions d'éducation, sous l'angle plus social que sous l'angle véritablement structurel piloté par la logique même de l'existence de ces directions à l'origine. En ce domaine aussi, parce que les budgets ne sont pas extensibles et qu'il va falloir composer par rapport à tout ce qui relevait au départ de trois administrations : il n'y en aura plus qu'une et il faut faire avec un budget qui risque d'être un budget constant.

On est sous le coup d'une application récente puisque le décret qui organise les directions départementales interministérielles date de décembre 2009 : on est sur un an d'application et c'est encore très récent ; il est difficile de mesurer les conséquences que cela entraîne. Il y a quand même une lecture en termes de finalité qui montre que dans cet exemple mais aussi dans d'autres domaines, on va trouver une mission principale plus des missions périphériques et que l'on va parfois artificiellement rattacher à la mission principale ces missions périphériques pour ne plus former qu'un tout, avec le risque de voir les missions périphériques péricliter et être oubliées au profit de la mission principale.

Rappel : Il va falloir faire 10 milliards d'économies et il faut les trouver !

Voilà brossées, dans une période en pleine évolution, un peu rapidement j'en conviens, d'un côté la réforme territoriale et d'autre part la RGPP. Il y a des connexions, c'est quand même très structurel d'un côté comme de l'autre. Le leitmotiv, c'est de faire des économies, des économies d'échelle, des économies de structure, des économies financières... La question est de savoir comment et pour nous, comment anticiper pour être informé de l'existant, de ces décisions et puis naturellement savoir se positionner par rapport à tout cela.

Je vous remercie de votre écoute.

## Quelques échanges ...

### **Concernant le parallèle établi entre la situation française et les autres situations européennes :**

**E. Roux :** *La France a une position unique en Europe. L'organisation administrative à la française est celle d'un Etat décentralisé alors que tous les autres pays ont une organisation structurée par régions ou fédérations de territoires. C'est ce qui fait le grand écart permanent des textes au niveau Européen qui cherchent à concilier les différentes situations, parfois totalement incompatibles. Dans ce sens, vouloir s'inspirer des autres modèles pour faire évoluer le nôtre reviendrait, in fine, à changer radicalement notre système, à abandonner la spécificité de l'administration à la française... et on n'en est pas là encore !*

### **L'État est-il toujours ordonnateur ? (Au sens de celui qui donne les ordres) :**

**E. Roux :** *La première lecture du texte peut en effet laisser penser que l'intention est là, dans une forme de recentralisation, s'appuyant sur les préfets comme un bras armé pour reprendre la main sur l'ensemble des administrations décentralisées. Mais quand on interroge l'ensemble des acteurs, y compris les préfets eux-mêmes qui sont plutôt face à une situation très délicate et complexe pour mener à bien cette réforme, on se rend compte que c'est moins tranché, c'est beaucoup moins clair que ça. Il faut de toute façon qu'une autorité définisse un cadre et le fasse respecter : que l'Etat se place dans cette position d'arbitre, c'est un fait. Mais que l'application de la loi oriente sa mise en œuvre d'une manière unique et selon le schéma d'une recentralisation, non. Car d'une part les préfets qui considèrent que ces textes vont être très difficiles à mettre en application, vont adapter leur mission à l'attente, aux souhaits, à l'assentiment des responsables territoriaux dont on connaît certaines revendications dans le pilotage des organisations administratives qui leur appartiennent, et d'autre part, la limite de l'Etat en la circonstance est celle de ses moyens financiers. En réalité, on peut dire que l'Etat cherche au contraire à se débarrasser de certaines de ses charges, tout en essayant de cadrer et de limiter les choix relatifs à l'engagement de dépenses.*

### **Sur la géographie territoriale et déconcentrée :**

**E. Roux :** *Cette question est extrêmement intéressante et lourde de conséquences. Les textes votés laissent possibles tous les regroupements imaginables. On peut donc en effet se retrouver avec des administrations locales qui se séparent d'un découpage départemental ou régional existant ; dans ce cas, les textes ne laissent aucun doute, les prérogatives de cette administration suivent son choix, tandis que l'espace réglementaire du découpage administratif de l'Etat, lui, ne change pas. La loi actuelle ne dit rien à ce sujet, on pourrait imaginer un redécoupage des limites des départements et régions, mais ce n'est pas dit aujourd'hui.*

**A-C. Vivien :** *Une information qui peut recouper une certaine partie des questions posées tient en un chiffre. Aujourd'hui, la part du budget consacrée par les départements à leurs dépenses obligatoires, se situe entre 95 et 97%. Dépenses obligatoires, cela signifie pour les départements, une situation à laquelle ils ne peuvent échapper, qu'ils sont obligés de mettre en œuvre notamment en matière sociale dans les récents transferts de charge de l'Etat. Transferts de compétences, qui ne s'accompagnent pas des transferts de recettes équivalentes. Cela doit nous amener à réfléchir sur différents points. On constate effectivement une démarche libérale de l'Etat qui, d'une part se débarrasse de certaines charges, et d'autre part diminue les recettes du fait de l'abaissement des impôts ce qui amène les collectivités, qui héritent de ces charges, à des situations très difficiles. On comprend alors qu'elles puissent encore déterminer des axes politiques favorables à telle ou telle démarche de soutien à la vie associative, mais in fine, la vraie question qui leur est posée est « avec quel argent ? » ... Vos associations vont donc avoir besoin d'identifier les bons interlocuteurs parmi les collectivités qui portent le champ dans lequel elles s'inscrivent, mais si les finances de ces mêmes collectivités ne le permettent plus, il faudra peut-être alors imaginer de nouvelles recettes fiscales locales pour compenser le manque de fonds d'Etat.*

# LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE COLLECTIVITES ET ASSOCIATIONS

Intervention de Me. Anne-Cécile Vivien

Merci de votre accueil.

Je m'appelle Anne-Cécile Vivien, je suis avocat spécialisé en droit public et je travaille principalement avec des collectivités publiques et aussi, sur le thème des relations entre personnes publiques et associations.



Je viens de Lyon où j'ai pris la Présidence de la Commission du Droit des Associations au sein de l'Ordre des avocats. C'est la seule commission au sein de l'État français qui, justement, réfléchit sur la problématique des relations que peuvent avoir les associations avec le monde juridique. Cette commission n'est pas uniquement publiciste, elle est composée d'un certain nombre d'avocats de toutes natures (privatistes, droit social, droit fiscal). Notre objectif est de réfléchir : vous pouvez faire appel à nous si vous êtes intéressés, nous organisons régulièrement des déjeuners-débat ou des petites conférences gratuites qui ont pour objet de lancer des réflexions sur le sujet de l'évolution du positionnement des associations.

Aujourd'hui j'ai pour mission de parler de l'évolution des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations et plus spécifiquement de l'évolution des relations financières. Dans le contexte d'une réforme qui vient d'être très bien explicitée par Emmanuel Roux, réforme à la fois des politiques publiques étatiques et des collectivités territoriales et qui est à l'origine de mutations au niveau des interlocuteurs.

On a donc affaire à une **réforme structurelle**. Cette réforme structurelle va également être impactée par des **réformes institutionnelles et juridiques très profondes qui ne sont pas uniquement franco-françaises mais qui sont également communautaires**. On est actuellement, au plan du droit des associations, sur un modèle français qui est très ancien, puisqu'il date de 1901 et qui correspond à un modèle politique français, qui n'est pas le modèle politique européen. Il faut bien avoir en perspective le fait que nous sommes membres de l'Union Européenne et que cette Union Européenne, c'est une institution libérale avec un modèle juridique plutôt anglo-saxon.

Pendant des années, lorsque l'Europe s'est construite, elle avait pour objectif initial qu'il n'y ait plus de guerre. On s'est donc retrouvé avec le plus petit dénominateur commun à l'ensemble des pays membres pour pouvoir finalement construire une Europe, une Europe économique et sortir un certain nombre de pays européens du marasme économique qui était alors le résultat de la guerre.

Aujourd'hui, cela a évolué, nous sommes dans l'application claire de **principes libéraux**. La première étape a été effectivement l'adoption du traité de Maastricht, et maintenant on est réellement dans une logique de liberté des échanges et de libre circulation des biens, des services et des personnes. La logique qui prévaut désormais, c'est qu'il ne doit pas y avoir la moindre entrave à cette liberté d'échanges entre personnes privées. Or dans la logique anglo-saxonne, à partir du moment où vous avez des **personnes publiques** qui interviennent sur le marché, cela signifie qu'il y a une entrave à la liberté d'échanges entre personnes privées. On est donc clairement aujourd'hui en France dans un mode de fonctionnement et de financement en contradiction avec la logique européenne, qui est une logique de marché. Le droit européen s'intéresse au marché et pour le droit communautaire, du moment où il y a un marché, il ne doit pas y avoir d'intervention étatique parce que ça perturbe le bon fonctionnement du marché.

L'Europe s'intéresse au marché. Si vous êtes en dehors du marché, l'Europe ne s'intéressera pas à vous, et vous n'avez pas à respecter le droit communautaire. Si vous êtes à l'intérieur du marché européen, et je vais essayer (je dis bien essayer) de vous donner des éléments de définition de ce qu'est le marché européen, donc à partir de ce moment là, vous êtes dans la logique de marché et il ne doit pas y avoir d'intervention publique dans le cadre de ce marché. D'où **des règles en matière de modalités de financement qui visent à garantir que l'intervention publique ne perturbe pas le marché**. Cela sous-entend que, quand une personne publique veut apporter un concours financier à une personne privée, par le biais d'une subvention par exemple, ce n'est possible que si cela ne perturbe pas le marché. Toutes les règles en matière de mise en concurrence aujourd'hui, dont je vais parler également, dans le domaine des commandes publiques, sont des règles qui s'inscrivent dans le cadre de cette logique de marché. On doit donc assurer une stricte égalité entre tous les prestataires. Et en conséquence, une personne publique ne peut pas choisir de privilégier un candidat parce qu'il ferait partie, par exemple, du secteur de l'économie sociale, etc. Non. Il faut qu'il y ait une stricte égalité entre les associations et les sociétés privées.

Il faut bien avoir et garder à l'esprit qu'on est maintenant dans une logique de marché.

Aujourd'hui la Circulaire du 18 janvier 2010 (*dans la législation française – N.D.L.R.*) synthétise justement ces règles de droit communautaire. Elle fait le point sur des règles qui existent depuis déjà un certain nombre d'années et qui jusqu'à présent n'étaient pas connues. Ce n'est pas nouveau : si la circulaire date du 18 janvier 2010, ces règles existent, elles, quasiment depuis 2000 dans la jurisprudence communautaire. En fait, **on assiste réellement aujourd'hui à l'émergence du droit communautaire dans le droit interne**.

La circulaire confirme aujourd'hui l'existence de deux types de relations contractuelles entre les personnes publiques financières et les associations : soit vous êtes dans une relation qui n'est pas soumise à une mise en concurrence, soit vous êtes dans une relation qui est soumise à cette obligation de mise en concurrence et on tombe dans la logique de marché public ou de délégation de service public. Les deux types de relations ne sont pas interchangeables. Quand vous êtes dans un système, c'est que cela correspond à des notions juridiques précises et donc vous n'avez pas le choix.

## **Premier type de mode contractuel : les relations qui ne sont pas soumises à une mise en concurrence.**

Ce type de relations signifie que les personnes publiques peuvent financer des projets associatifs, sous trois formes :

- les subventions classiques que vous connaissez depuis des années ;
- les appels à projets dont l'existence est spécifiquement confirmée par la circulaire de janvier 2010
- et puis, ces nouveaux types de subvention que j'appelle « concours financier de la circulaire » et qui permettent aux personnes publiques de continuer à subventionner des associations qui sont dans le secteur marchand. On peut en effet être une association à but non lucratif et être dans le secteur marchand ; aujourd'hui on se rend compte que c'est 96 à 97 % des associations qui sont dans cette situation-là.

Si l'on revient d'abord sur la forme du système des subventions, les subventions classiques continuent donc à exister. C'est leur définition qui est précisée dans la circulaire : une subvention se distingue du marché par la notion d'initiative.

**Une subvention, c'est une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général, qui est initiée et menée par un tiers.** Le premier élément de définition de la subvention, qui a toujours existé mais qui est confirmé dans le texte, est donc en lien direct avec l'initiative associative. Cela est valable pour toute demande de financement auprès d'une personne publique : si vous êtes à l'initiative de l'opération, vous pouvez déjà vous dire que vous êtes dans une relation qui peut faire l'objet d'une subvention. Vous n'êtes pas obligés de passer par une mise en concurrence.

Le deuxième critère de définition d'une subvention a été précisé par une jurisprudence du tribunal administratif de Toulon.

Dans cette situation-là, la question était de savoir si le Département du Var pouvait financer des opérations menées par le « Pact-Arim » par le biais d'une subvention. Le département subventionne chaque année à hauteur d'1,5 million d'euros. Le « Pact-Arim », ce sont des associations qui interviennent dans le domaine du logement social, dans la réhabilitation de logements sociaux ; vous avez des Pact aussi qui réhabilitent les aires d'accueil des gens du voyage. C'est un domaine controversé parce que certains départements ont choisi de mettre en concurrence ce type de prestation, alors que d'autres collectivités reconnaissent l'existence d'un projet associatif et continuent à le financer. Dans ce dossier-là, l'affaire opposait le Conseil Général du Var et le Pact-Arim que je défendais d'une part, à d'autre part, l'ACAD, une association de consultants en aménagement et développement des territoires, qui a attaqué les délibérations attribuant les subventions. Ils en ont demandé l'annulation, en déclarant que les « prestations », les opérations financées, auraient dû faire l'objet d'un marché public.

Il est intéressant de noter que c'est une association qui a attaqué cette délibération, mais en y regardant de plus près, on s'aperçoit qu'elle est composée de consultants, d'ingénieurs, d'urbanistes en aménagement du territoire, consultants qui sont en fait des sociétés privées. Ce sont donc des sociétés privées regroupées sous la forme associative, qui ont pour objet d'attaquer systématiquement toutes les délibérations qui portent sur les subventions dans le secteur d'intervention où elles sont susceptibles d'intervenir.

Il n'y a pas que dans le domaine de l'aménagement du territoire que ce type de démarche se développe aujourd'hui. La société privée se positionne dans une logique de marché et défend l'idée que les prestations effectuées (là par Pact-Arim) peuvent être prises en charge par ses propres membres qui ont les mêmes compétences ; la collectivité n'a donc pas à subventionner ces « prestations », et doit passer un marché public qui permette aux sociétés privées de répondre à l'offre ainsi faite.

Le tribunal administratif est revenu au fondement des textes pour répondre à ce litige. Ce qui est intéressant car cela permet de bien positionner le débat, et ainsi de dire ce qui est du ressort du domaine associatif qui peut bénéficier de subventions, et ce qui relève du secteur concurrentiel. Le T.A. a regardé deux éléments : premier élément, est-on dans un projet associatif ? Qui est à l'initiative de l'action ? Si l'initiative d'action est associative, on peut déjà commencer à penser qu'on est dans la logique de subvention. Et puis il a regardé le montant de la subvention. Et ce qu'il a dit est très intéressant : il a expliqué que le montant total de la subvention ne correspondait pas au coût total du projet financé. C'est-à-dire que si vous avez une opération qui nécessite par exemple 6000 € de financement, si la collectivité verse 6000 € et qu'il n'y a aucun cofinancement, vous risquez une requalification en marché public parce qu'on risque de vous dire que vous répondez vraiment à un besoin de la collectivité qui finance tout. En revanche, si vous avez une part même minime d'autofinancement, on peut alors considérer qu'on n'est pas dans une logique de marché mais qu'on reste dans le domaine de la subvention. Et ça quelle que soit l'évolution du droit communautaire, c'est une règle qui continue à s'appliquer.

Dans l'exemple qui nous intéresse, le financement du département couvrait plus de 95%, d'autres personnes publiques couvrant encore 4,90 % restant, vous voyez que la part d'autofinancement de l'association était très réduite. Mais ce qu'a regardé là le tribunal, c'est que le financement du département ne couvrait pas les 100% du budget. Le tribunal a d'abord jugé qu'il y avait bien initiative associative démontrée. Elle avait pu être démontrée par les différents comptes-rendus, les rapports d'A.G, etc., qui montraient que toutes les idées qu'on retrouvait dans les actions menées avaient été élaborées au sein de l'association. Et ensuite, Il a regardé les montants. Alors dans le montant total et c'est aussi intéressant, c'est qu'il y avait certaines actions qui étaient financées à 100%, mais le tribunal n'a regardé que la globalité du financement.

Nous avons là une jurisprudence. On attend un arrêt de la Cour Administrative d'Appel, mais le raisonnement juridiquement est logique : il correspond aux textes préexistants.

Donc à mon sens, on peut rester dans cette idée qu'une personne publique peut apporter son concours par le biais d'une subvention à une association qui a bâti un projet spécifique. C'est l'initiative associative, et c'est bien une initiative des besoins à prendre en considération. Et surtout effectivement, il ne faut pas qu'il y ait un financement à 100 %, ça c'est la deuxième idée, le deuxième critère de définition à prendre en compte. Ce sont les premiers principes qui sont maintenus, quelle que soit l'évolution du droit communautaire : pour qu'il y ait subvention, il faut qu'il y ait initiative associative et que le financement ne soit pas de 100%.

La circulaire confirme également la notion d'appel à projets, dont on a beaucoup parlé. Généralement c'est l'État qui lance beaucoup d'appels à projets mais qui sont des « Canada Dry » de mise en concurrence et, très souvent, on ne sait pas trop ce que c'est précisément ...

C'est encore une jurisprudence de 2010 qui pour la première fois donne la définition de **l'appel à projets**. En résumé, **c'est le fait pour une personne publique d'informer les associations de l'existence d'un budget dans un domaine donné**. Si les associations ont un projet dans ce domaine, il est alors susceptible d'être subventionné, s'il est présenté à la personne publique qui détermine librement les modalités de choix du projet subventionné. C'est donc une information donnée par la personne publique qui annonce que, dans un domaine donné qui relève de sa compétence, elle dispose d'un budget et est prête à subventionner des projets. C'est aux associations de lui faire part de leurs projets, de leurs initiatives associatives, afin de voir si elle choisit de les subventionner ou non, conformément au droit commun.

Cette définition a été confirmée par le tribunal administratif de Limoges, le 6 mai 2010.

La région Limousin avait lancé un appel à projets pour son plan de formation, et plus d'une vingtaine d'organismes de formation se sont vus subventionner dans ce cadre, pour plus de 2 millions d'euros sur l'année. Cet appel à projets a été annulé et requalifié en marché public pour la raison suivante : c'est qu'un appel à projet doit définir, non des actions, mais seulement des objectifs dans un cadre général que l'on pourrait qualifier de simple appel à projets. Là on est dans de la forme, mais attention à la terminologie. Ce qui a posé problème à mon sens dans ce cas précis, c'est que la région Limousin avait pour habitude de subventionner des initiatives de formation, et de contracter avec un certain nombre de personnes morales, et elle a repris les actions que ces associations avaient l'habitude de mener. Or dans un appel à projet, il ne faut pas reprendre les actions qui sont menées. Il faut rester dans des objectifs et dans un cadre général, et c'est aux associations d'apporter le type d'actions qui peuvent être menées. Si la collectivité se met à définir le type d'actions qu'elle demande, c'est beaucoup trop précis et là, on tombe dans la définition d'un marché public. Et là, le tribunal administratif de Limoges a annulé et a requalifié.

Il faut préciser que les programmations pluriannuelles sont juridiquement autorisées pour l'État. Par contre, les collectivités territoriales, par exemple les régions, ont des budgets annuels. Elles ne peuvent donc s'engager et sécuriser juridiquement le financement de l'action que sur un an. Au-delà, ce ne sont que des déclarations d'intention.

Certes, il y a cependant des conventions pluriannuelles avec des collectivités territoriales, cela existe. Mais ce sont des intentions morales, ce sont des déclarations d'intention des élus. Même si on peut, le plus souvent, avoir confiance, juridiquement cela ne vaut rien. Ce qui vaut, juridiquement au plan des financements, c'est la première délibération de la première année. Mais si l'année suivante pour une raison ou une autre, il y a un problème financier, un changement de majorité, un changement de politique..., la deuxième délibération n'est pas obligatoirement votée. C'est un principe d'annualité budgétaire pour les collectivités territoriales.

Pour les appels à projets, c'est une confirmation juridique. C'est une notion que l'on connaissait déjà avant mais c'est intéressant parce que la circulaire précise bien que l'appel à projets peut être utilisé par les personnes publiques. Elles doivent faire savoir qu'elles disposent d'un budget dans tel champ d'intervention et c'est aux associations de leur faire parvenir leurs idées, leurs propositions de contribution.

### **Second type de mode contractuel : les relations soumises à concurrence.**

La circulaire du 18 janvier 2010 aborde ensuite la notion de concours financier dans le secteur marchand. Elle précise très clairement que si vous êtes une personne morale ou privée et que vous intervenez dans le secteur marchand, alors vous êtes dans le secteur concurrentiel. Donc, vous affectez le marché européen, vous affectez les échanges intra-européens et vous devez donc appliquer le droit communautaire.

Pour cette réglementation, il y a un premier seuil. D'abord, dans la mesure où on est dans une logique communautaire il faut qu'il y ait déjà un certain volume de distorsion de concurrence. Le droit communautaire précise que si vous touchez moins de 200 000 € de subventions sur trois ans, dans la globalité, toutes personnes publiques confondues, vous êtes trop petit pour intéresser le droit communautaire et vous pouvez donc continuer à toucher des subventions comme autrefois. En revanche, cela ne concerne, vu le montant du seuil, que le petit club de gym d'un petit village, et donc je pense qu'on est dans un cas où 95 % des associations seront concernées. Si le montant des subventions publiques que vous touchez est supérieur à 200 000 € sur trois ans, ce qui est très fréquent pour beaucoup d'associations de votre secteur, il faut regarder si votre activité s'inscrit dans le secteur marchand ou pas. Parce que si votre activité se situe dans le secteur marchand, à ce moment là, l'argent que vous touchez est assimilé à une aide publique. Or les aides publiques sont en principe interdites puisqu'elles perturbent la libre concurrence, et donc pour pouvoir percevoir des aides publiques, il faut respecter un certain nombre de conditions.

Alors tous les textes qui s'appliquent aujourd'hui, je vais déjà vous les citer, sont des textes communautaires qui ont déjà une certaine ancienneté. Tous les textes en matière d'aide publique existent depuis 2005 et sont appliqués aux entreprises privées également. Vous savez tous qu'une collectivité territoriale n'a pas le droit de donner de l'argent à une entreprise privée, même si cette entreprise est en difficulté financière. Et c'est la même chose, c'est le même principe qui s'applique aux associations.

La différence, c'est que cette réglementation s'est appliquée, dès sa sortie en 2005, aux entreprises privées, alors qu'elle commence aujourd'hui seulement à être connue par le secteur associatif.

Donc trois textes très rapidement présentés ici :

- décision de la Commission du 28 novembre 2005 qui concerne l'application d'un article du traité de Rome, traité communautaire qui est relatif aux aides d'Etat ; ces aides d'Etat sont appelées « compensations des services publics » dans la terminologie communautaire et sont octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général, les SIEG dont monsieur Roux parlait précédemment.
- Un encadrement communautaire du même jour, toujours sur les aides d'État et les compensations de service public.
- Et enfin une directive communautaire sur la transparence des relations financières entre les états membres et les entreprises publiques, et la transparence financière dans certaines entreprises.

Première remarque, vous voyez que je vous parle « d'aides publiques », de « compensations de service public » et « d'entreprises publiques », on est dans de la terminologie communautaire. On ne trouve jamais trouver le terme « association » en droit communautaire. Une association, en droit communautaire n'existe pas. Il faut déjà commencer par ça : les associations ne sont pas reconnues juridiquement, elles n'ont aucune existence juridique. Elles sont reconnues parce que toute personne a la liberté de se regrouper, de faire partie d'une association ; c'est une liberté individuelle, mais l'association en tant que personne morale n'existe pas. Ce qui explique que les associations se voient appliquer des textes qui ont été écrits pour des entreprises privées. Puisque nous sommes dans une logique de marché, ces textes ont pour objet de permettre la libre circulation des services, des biens, des personnes au sein de l'union européenne et d'empêcher toute entrave à cette libre circulation, à cette libre concurrence. Donc d'empêcher toute intervention publique dans cette libre circulation.

Alors là, que nous dit la circulaire ? Elle nous dit qu'à partir du moment où vous avez une personne qui exerce un service d'intérêt économique général (quelque soit son statut juridique), et qu'elle est financée par la collectivité publique, on lui applique ce texte. Donc ainsi, une association sans but lucratif exerçant une activité économique d'intérêt général et sollicitant un concours financier public, sera qualifiée d'entreprise au sens communautaire et soumise à la réglementation des aides d'État pour la partie de son activité qui est économique.

Donc dans la suite de mon propos, vous n'entendrez plus le terme « association » mais je vais les qualifier d'entreprises privées... à partir du moment où elles s'inscrivent dans le secteur marchand.

Si vous êtes dans le secteur marchand et que vous souhaitez bénéficier d'un financement public, il faut donc que vous soyez reconnu comme une personne exerçant un « service d'intérêt économique général » (SIEG), c'est-à-dire que l'on reconnaisse que vous êtes chargés d'une activité économique mais assimilée à une mission d'intérêt général. Et c'est parce que vous avez cette activité économique assimilée à une mission d'intérêt général que l'on accepte, qu'exceptionnellement, la personne publique puisse vous subventionner. Voilà l'idée.

### **Quand peut-on dire que l'on a une activité considérée comme SIEG ? ...**

C'est un peu plus complexe à préciser. Le droit communautaire ne parle pas de subvention mais de « compensations de service public ». C'est à dire qu'il compense une obligation de service public. Une personne publique a le droit de vous financer si elle estime que l'action que vous menez correspond à une mission d'intérêt général et qu'elle peut vous octroyer des compensations pour les obligations de service public que vous aller remplir. Et c'est parce que vous remplissez ces obligations de service public, que vous avez le droit d'être financés.

Il existe une jurisprudence (Altmark) qui détermine quatre critères à observer pour toucher des subventions régulières considérées comme des compensations de service public et non comme des aides d'Etat.

**Premier critère, l'entreprise bénéficiaire doit être chargée de l'exécution d'obligation de service public.** Généralement c'est par un acte unilatéral, par une délibération. Donc dans la délibération, la collectivité va reconnaître que telle association est effectivement chargée d'une mission de SIEG et qu'elle doit remplir certaines obligations. C'est dans la délibération que la collectivité définit que vous devez remplir telle et telle mission. Dans notre jargon juridique, c'est ce qu'on appelle un mandatement. Cette délibération doit donner mandatement d'exercer une mission de SIEG.

**La deuxième condition est économique. Les paramètres sur lesquels sont calculés la compensation et qui déterminent le montant de la subvention doivent être préalablement établis.** C'est-à-dire qu'on doit savoir à l'avance combien coûte l'action. Les actions pour lesquelles on reconnaît une mission d'intérêt général, par exemple on va vous dire vous devez accueillir un public socialement défavorisé, donc ça signifie qu'ils paieront une cotisation de 10 € alors que les personnes qui ne font pas partie de ce type de public paient une cotisation de 100 €, ce qui veut dire que l'on va compenser par le biais d'une subvention ce tarif préférentiel. Et donc la personne publique pourra verser la différence de 90 €. La subvention sera égale à 90€. Mais il faut le savoir à l'avance. Donc, les subventions en fin d'année de rééquilibrage etc. sont contraires à ce principe. Il faut qu'à l'avance, on sache combien ça coûte et ce qui va être subventionné. Sauf s'il s'agit naturellement après, d'ajuster le montant au nombre réel de bénéficiaires, mais le chiffre de 90€, lui ne bougera pas. Cela doit être préalablement établi, de façon objective et transparente pour éviter que cela procure un avantage économiquement susceptible de favoriser l'entreprise. Nous sommes toujours dans une logique de libre concurrence.

**Troisièmement, le niveau de compensation, le niveau de subvention, doit être déterminé en respectant le principe de l'interdiction de surcompensation.** Autrement dit, vous ne devez pas faire un bénéfice excessif. Si, par exemple, vous faites payer 100€ aux publics non concernés par la subvention, le public pour lequel vous touchez la compensation ne doit vraiment payer que 10€, si leur faites payer 20€, vous êtes dans l'illégalité et donc n'avez pas le droit de demander les 90€ de compensation.

**Enfin dernière condition, la quatrième, soit la mission de service public a été confiée à l'issue d'une procédure de mise en concurrence.** C'est un peu complexe, mais vous pouvez être subventionnés tout en répondant à une mise en concurrence, c'est le cas des **DSP** (délégation de service public), Dans ce cas, soit vous êtes simplement dans un projet associatif libre, le coût de votre action doit correspondre à l'analyse des coûts que proposeraient une entreprise moyenne bien gérée. Cela ne doit pas « coûter trop cher » : votre projet associatif doit le démontrer, vous devez avoir un budget qui montre que votre action est bien gérée, que vous n'avez pas de frais excessifs -de locaux par exemple-, que vous n'évaluez pas le coût de vos actions de manière disproportionnée. Il doit correspondre au coût que pourrait avancer une entreprise moyenne bien gérée. Donc voilà l'idée.

Donc si vous êtes dans une situation comme celle-là, si vous remplissez ces quatre critères posés par la jurisprudence Altmark, une personne publique a le droit de vous verser une subvention. Mais il faut qu'elle vous mandate. Alors à mon sens, cela pose des problèmes pratiques, parce que jusque là une subvention, était versée sur un an et la collectivité n'était pas obligée de vous financer l'année suivante. Mais si la collectivité vous mandate en reconnaissant que vous exercez une mission d'intérêt économique, généralement il est plus simple de faire porter le mandatement sur 3 ou 4 ans. Cela veut dire que la personne publique sera obligée de verser sa contribution, car elle est engagée juridiquement et contractuellement, sur 3 ou 4 ans. Pour les associations, être mandaté sur plusieurs années, cela peut être sécurisant juridiquement. Mais aujourd'hui, les collectivités publiques avec lesquelles je discute, ne sont pas forcément, vu l'état de leurs finances, très disposées à l'égard de ce système. Elles ont donc une vraie réflexion à mener pour savoir si dans certains domaines, un mandatement SIEG est intéressant (pour une personne publique), et si elles seront en capacité d'en assurer le financement. Voilà le premier système de compensation de service public.

### **Autre modalité : ce qu'on appelle le système des aides d'État.**

Concrètement c'est la même chose : cela veut dire que vous pouvez toucher une aide d'État si vous remplissez les trois premiers critères de l'arrêt Altmark : mandatement SIEG, paramètres de calculs préétablis, et absence de surcompensation. Mais, après, s'applique ce que l'on va appeler désormais le « **Paquet Monti-Kroes** », et on va alors parler « **d'aide d'État** ». Lors de cette application on considère que vous êtes compatibles. C'est alors une aide d'État que vous touchez, ce n'est plus une « compensation de service public ». C'est un changement de terminologie.

Les compensations de service public, c'est la jurisprudence Altmark, pour le Paquet Monti-Kroes, ce ne sont que les trois premiers critères de Altmark qui sont retenus, mais on peut toujours toucher de l'argent de la part des collectivités publiques.

Alors, je précise, une aide d'Etat, c'est l'argent de toute personne publique, une aide de l'État mais également de toutes les collectivités territoriales : communes, départements, régions, EPCI, bientôt les pôles métropolitains aussi, ...

En résumé : Les aides d'État sont compatibles avec la réglementation communautaire lorsque vous avez un concours financier qui se caractérise par la délivrance d'un mandat SIEG. Le SIEG est confié à un opérateur, la compensation est calculée en fonction du coût occasionné par la mise en place de l'action et le fait de remplir une mission de service public et il ne peut y avoir de surcompensation. Donc là, c'est une aide d'État, Paquet Monti-Kroes qui est régulière et la condition concrète c'est que vous n'êtes pas obligés d'obtenir la notification de l'autorisation préalable de la Commission européenne. Oui, alors je précise rapidement : pour toucher une aide d'État, il faut avoir l'autorisation de la Commission européenne au-delà de certains seuils. Si vous ne dépassez pas une subvention de 30 millions d'€ / an - ou que vous avez un chiffre d'affaires de 100 millions d'€ /an (on est vraiment dans une logique d'entreprise) - et que vous êtes dans le paquet Monti-Kroes, cette demande d'autorisation n'est pas obligatoire. Au-delà de ces seuils, il faut obtenir une autorisation de la commission européenne.

### **EN RÉSUMÉ :**

Vous êtes une association, vous avez un projet associatif, donc vous êtes bien dans le système des subventions et vous n'avez pas demandé à ce que votre projet soit financé à 100 %, Comment pouvez-vous être financé ? Est-ce que c'est une subvention classique ou est-ce que c'est un concours financier ?

Première question à vous poser, quel est le montant de la subvention sur trois ans. Si vous êtes en dessous de 200 000€ vous faites ce que vous voulez ; avant c'était 500 000€ mais on est passé à 200 000€. Si vous êtes au-dessus de 200 000€, deuxième question : vous êtes dans le secteur marchand ou pas ?

Secteur marchand, cela signifie un marché. C'est-à-dire une offre et une demande. Là, à mon avis il y a une réflexion à mener sur l'offre et la demande aussi : est-ce que les associations offrent des prestations - même si c'est un peu inadapté d'utiliser ce terme - qui sont similaires aux prestations d'une entreprise privée. Il y a une vraie réflexion à mener parce qu'il est vrai qu'il existe des associations aujourd'hui, qui offrent le même type de prestations qu'une entreprise privée et qui sont clairement dans le secteur concurrentiel. Il y a donc une réflexion à avoir sur le type d'actions menées si vous ne voulez pas tomber dans le champ du concours financier de cette circulaire de 2010. Attention à la manière dont vous présentez votre projet !

Donc, je reviens sur mon raisonnement, secteur marchand ou pas marchand ? Si vous n'êtes pas dans le secteur marchand, pas de problème.

Si vous êtes dans le secteur marchand, qu'il y a l'existence d'un marché, d'une offre et d'une demande, il faut alors respecter le droit communautaire puisque toutes les contributions publiques contreviennent à la libre circulation des biens, des services et des personnes.

Donc soit vous avez droit à une compensation de service public qui compense une obligation de service public que la collectivité a reconnu que vous effectuez, et vous respectez les quatre critères Altmark, soit vous êtes dans le paquet Monti-Kroes et vous ne respectez que les trois premiers critères Altmark.

De toute façon, il faut trouver une personne publique qui accepte de mandater ce service, qui accepte de reconnaître que vous effectuez une action d'intérêt économique général. Si vous ne trouvez pas cette personne publique, vous ne pourrez pas toucher ce concours financier. Je synthétise volontairement mais c'est important, vous êtes obligés de passer par ces étapes.

### **Le droit communautaire et la mise en concurrence.**

La mise en concurrence provient de la logique de marché : la Cour de justice de la Communauté européenne a décidé de mettre en place, de mettre en œuvre les principes du Traité de Rome et du Marché Commun et notamment, tous les principes qui sont issus directement du Traité de Maastricht. Quand on fait une lecture juridique a posteriori, on voit pourquoi notamment, les débats étaient si importants au moment du Traité de Maastricht et finalement dans les secteurs politiques, il n'y avait pas d'opinions aussi tranchées entre la droite et la gauche, bien que pour derrière, le choix était celui d'une logique libérale ou pas. Vous avez bien vu à ce moment-là, qu'il y avait vraiment des analyses et des stratégies politiques séparées, qu'il y avait eu une scission, mais tout cela n'était pas très clair du fait de la complexité du dossier. Il y avait des juristes qui avaient effectivement vu ou entrevu ce qu'il y avait derrière la réglementation, mais il est vrai qu'à l'époque le débat n'était pas très explicite. Et on se rend compte aujourd'hui qu'un certain nombre de textes communautaires ont été adoptés à la suite, dans la logique de l'orientation. La Cour de Justice a donc reconnu un certain nombre de grands principes du droit communautaire qui sont dans le Traité CEE. Ces grands principes sont les principes de transparence, de non discrimination et d'égalité de traitement entre les candidats.

Si vous voulez bien toujours bien comprendre ce qui se passe en matière de marchés publics et de mise en concurrence, ce sont ces trois principes qui sont à retenir : transparence de la procédure, égalité de traitement entre les candidats, non-discrimination entre les candidats.

A partir de là le droit communautaire a adopté des textes de directives communautaires. Directives 17 et 18 de 2004 sur le marché public qui expliquent comment passer un marché public ; depuis 2004 les personnes publiques les appliquent ces directives. Directive de 2006 sur les services, la fameuse Directive Services, le fameux SSIG, etc. et ces textes sont transposés aujourd'hui en droit interne par deux textes, le code des marchés publics et l'ordonnance du 6 juin 2005.

Il existe également une « Directive Recours » : c'est-à-dire qu'aujourd'hui, il faut savoir qu'on applique au sein de l'Union Européenne, les mêmes règles, en termes de procédure sur le marché public, d'un pays à l'autre ; tout a été unifié en 2010.

Donc les directives d'aujourd'hui sont la mise en œuvre des principes du Traité et elles imposent les principes de non-discrimination, de transparence et d'égalité de traitement entre les candidats.

### **Pour synthétiser sur les définitions :**

Quand est-ce qu'il y a marché public ? Il y a marché public quand il y a un contrat conclu à titre onéreux entre une personne publique et un prestataire, qui peut être privé ou public. Un marché public se définit par deux critères, en opposition aux critères de définition des subventions : l'initiative du besoin revient à la personne publique et le coût de la prestation est payée à 100 % par la personne publique. Donc, ce n'est pas interchangeable : on ne peut pas passer d'un marché public à la subvention et vice versa, ce n'est pas du tout la même chose. La différence porte sur l'initiative et sur le coût.

Une délégation de service public (DSP), c'est également un contrat public, mais là cette fois-ci qui se caractérise par la notion de risque. C'est-à-dire que la personne publique va confier la gestion d'un service public à un opérateur privé ou public et cet opérateur va se rémunérer sur le résultat de l'exploitation. C'est dans le cadre de délégation de service public que les entreprises privées ou les associations qui répondent peuvent être subventionnées, par exemple, je reprends toujours cet exemple, pour les piscines ou des transports publics. On sait qu'il y a des services publics qui sont déficitaires ; or dans une délégation de service public, il y a un risque financier qui doit être pris par le délégataire. Il est donc évident que vous n'avez pas d'entreprise privée qui va répondre pour gérer un service de transport ou une piscine quand elle sait que ce service est déficitaire. Donc il est évident que la personne publique doit alors pouvoir verser des subventions aux personnes privées pour qu'elles prennent quand même la gestion de ces services et qu'elles arrivent à en tirer une rémunération. Donc on passe par la notion de compensation de services publics, la jurisprudence Altmark, et la personne publique va calculer avant de lancer sa mise en concurrence, combien vont coûter toutes les obligations de service public qu'elle impose à son prestataire pour qu'il puisse assurer l'obligation de service public. Par exemple dans le cas d'une piscine, on va se dire que pour qu'elle soit rentable il faudrait qu'elle n'ouvre que deux heures par jour par exemple ; or la personne publique va imposer qu'il y ait une ouverture huit heures par jour, qu'il y ait des tarifs préférentiels pour les scolaires ou certaines catégories de population...

Tout ça, ça se calcule avant. Et on va dire que la durée du contrat, par exemple sera sur sept ans, on va faire des estimations de coût chaque année, avec des paramètres de calculs très précis qui sont donc vérifiés et rééchelonnés. Et tous les ans, la personne publique va verser une subvention correspondante. Finalement la personne privée ne prendra un risque que sur les deux heures qui sont a priori rentables. Si elle gère mal, tant pis, ça sera à ses risques et périls, mais si elle gère bien, eh bien elle en tirera un bénéfice. C'est ça l'idée. Donc les compensations de service public, cela fonctionne aussi dans le secteur concurrentiel puisque l'idée, c'est comment permettre aux personnes publiques de verser de l'argent aux personnes privées. C'est le code général des collectivités territoriales.

Donc le deuxième élément à retenir dans la définition de la mise en concurrence :

Un marché public est toujours à l'initiative de la personne publique, il est assorti du paiement d'un prix qui correspond à 100% du montant de la prestation rendue.

La délégation de service public est toujours à l'initiative de la personne publique, il y a existence d'un service public et d'un risque d'exploitation pris en charge par le délégataire, mais sur la partie qui ne correspond pas à des obligations de service public. Puisque les conséquences résultant des obligations de service public sont prises en charge par la personne publique.

Je vous remercie de votre attention.

## Quelques échanges ...

*Ce que comprend le seuil des 200.000€, les aides financières directes et autres formes d'aide ?*

**AC. Vivien :** tout effectivement, les financements directs, les aides à l'emploi, matérielles, etc.

*Si une association touche des fonds qui seraient touchés de manière indue, qui doit payer ?*

**AC. Vivien :** Là il faudra regarder la situation initiale. Comme pour le choix du type de financement : si c'était une initiative associative, c'est à l'association de rembourser. Si c'était initiative de la personne publique, il faudra requalifier, et ce peut être la collectivité.

*Pour un appel à projet, le budget est toujours lié à un cahier des charges. Est-ce que ça ne va pas contredire l'initiative associative ?*

**AC. Vivien :** le contenu du cahier des charges effectivement ne doit pas être trop précis, sinon il peut y avoir requalification (cf. l'affaire en région Limousin).

*Quand les responsables associatifs sont à la fois élus locaux, est-ce que cela peut poser un problème ?*

**AC. Vivien :** Evidemment, ces élus doivent sortir de la salle de délibération quand le sujet qui concerne leur association est abordé, ils ne doivent pas voter la décision, quelle qu'elle soit. (Risque d'ingérence)

*Quelle forme de décision d'une collectivité peut-elle prendre pour garantir la reconnaissance d'un SIEG ?*

**AC. Vivien :** une délibération simple suffit, ou un contrat s'il s'agit d'une délégation de service public (DSP).

*Sur la destination des fonds... pour les associations, l'utilisation des fonds publics est de 100% dans l'action, sans paiement d'aucune rétribution d'intérêt privé comme pour des actionnaires... est-ce que cela peut jouer ?*

**AC. Vivien :** Non. On n'en tient pas compte. Je vous rappelle que juridiquement dans les textes communautaires l'association n'existe pas. Il n'y a donc aucun caractère spécifique reconnu du fait de son statut.

*Est-ce que la valorisation du bénévolat peut être reconnue comme un auto-financement ?*

**AC. Vivien :** il n'y a pas de jurisprudence à ce jour mais c'est une question très intéressante. Pourquoi pas, en effet, de cette manière, imaginer faire reconnaître la spécificité pour vos associations.

## TEMOIGNAGES

### *Intervention du CNAJEP par Benoît Mychak*



Je remercie le CRAJEP L-R et sa Présidente de me donner l'occasion de vous présenter le travail collectif du CNAJEP sur la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Le CNAJEP a effectivement animé au long de l'année 2010 un séminaire d'échanges et de réflexions sur la réforme des collectivités territoriales. Ce séminaire poursuivait deux objectifs principaux.

Tout d'abord : répondre aux interrogations et aux inquiétudes légitimes de nos associations face aux évolutions en cours, nombreuses. Il s'agissait d'informer et de partager les analyses avec les organisations membres et avec les CRAJEP, et de confronter nos points de vues avec des experts ou des personnes ressources (ce séminaire a donné lieu à des auditions), comme par exemple la représentante de l'association des départements de France, une personne spécialisée sur la question de la fiscalité locale, une personne de la mairie de Paris, etc. L'idée était vraiment de favoriser l'appropriation des enjeux d'une réforme qui était présentée comme complexe et confidentielle.

Le deuxième objectif de ce séminaire permanent était de tenter d'élaborer des contre-propositions, des pistes alternatives à ce qui nous est proposé dans le texte de loi. Et de nourrir ainsi un travail d'interpellation en direction des parlementaires pour essayer de peser dans le débat et aussi sur le contenu du projet de loi. En l'occurrence, on a développé deux revendications auprès des parlementaires : la première était de conserver la clause de compétence générale pour les régions et les départements, et la seconde était de reconnaître et d'identifier dans la loi une compétence jeunesse partagée entre l'ensemble des niveaux de collectivités, comme cela a été le cas par exemple, pour la culture, le tourisme, et le sport. L'idée était de faire entendre la voix des associations de jeunesse et d'éducation populaire dans un débat dont elles étaient exclues, même si malheureusement pour la jeunesse, nos revendications et propositions n'ont pas été retenues.

En quelque sorte, on s'invitait dans ce débat au titre d'une double légitimité ou préoccupation : d'une part, sur le constat que les collectivités sont montées en puissance en termes de soutien aux politiques de jeunesse et d'éducation populaire alors que dans le même temps l'État tend à se désengager de ces politiques ; d'autre part, il était important que le CNAJEP fasse entendre sa voix car les associations de jeunesse et d'éducation populaire sont des acteurs incontournables des politiques publiques locales.

A ce double titre, il nous paraissait donc légitime et nécessaire de se pencher sur cette question. Ce séminaire permanent, ce travail collectif qui a été conduit en 2010 par Philippe Deplanque, notre vice-président délégué à l'animation territoriale, a donné lieu et a abouti à la rédaction d'un Livre Blanc (joint à vos dossiers). Ce Livre Blanc se veut justement être à la fois un outil d'information en direction de nos réseaux mais également une contribution au débat.

**Le Livre Blanc se structure  
en trois grands chapitres.**



Dans le premier chapitre, on s'est attaché à retracer l'historique de la "territorialisation" des politiques publiques, car ce n'est pas un phénomène nouveau ; on est même remonté jusqu'à la révolution pour arriver jusqu'à la période actuelle. Ce travail de mise en perspective historique nous a permis de mettre en exergue quelques-uns des principes structurants de la décentralisation. Notamment, la libre administration des collectivités, leur autonomie fiscale et financière et la question des transferts de compétences. L'idée, était de démontrer en quoi la réforme qui nous est proposée s'inscrit à la fois dans la continuité mais aussi dans une rupture avec le processus et la philosophie qui a présidé au développement de la décentralisation.

Le deuxième grand chapitre de ce travail, consistait à présenter et analyser les impacts de la réforme des collectivités, ou plutôt des réformes en cours puisqu'on s'est aperçu qu'il y avait vraiment un enchevêtrement de réformes, d'où la difficulté à s'approprier vraiment les enjeux. Il traite des différents temps de la réforme. Il y a d'abord l'architecture des collectivités avec la création de la métropole, des pôles métropolitains et également la question de l'achèvement de l'intercommunalité. Le deuxième temps de la réforme porte sur la démocratie locale avec la question du conseiller territorial et de son élection à partir de 2014, au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Le troisième temps de la réforme porte sur la question des compétences et de leur clarification, avec notamment la suppression de la clause générale de compétences pour les régions et les départements à partir de 2015, et également la limitation et l'encadrement des financements croisés entre les collectivités. Le quatrième volet des évolutions actuelles porte également sur la réforme et la refonte de la fiscalité locale, avec notamment la suppression de la taxe professionnelle, auxquelles s'ajoute le gel des concours financiers de l'État auprès des collectivités à partir de 2011. Et enfin, le cinquième volet de ces réformes territoriales porte sur la RGPP avec notamment l'impact qu'on a pu mesurer en matière d'organisation des services déconcentrés de l'État, réorganisation ou démantèlement, en tous les cas pour notre secteur c'est plutôt l'inquiétude qui est pointée.

En termes d'analyse de ces différentes réformes, il y a deux grands faits saillants que nous avons choisi de pointer.

C'est que d'une part cette réforme est régressive, par rapport à l'esprit et à la philosophie qui ont nourri jusqu'ici la décentralisation. Les compétences et la répartition des compétences sont définies de manière stricte dans le nouveau texte de loi, la capacité d'initiative des exécutifs locaux se trouve largement limitée, leur autonomie fiscale et financière est également fragilisée, et enfin en matière de démocratie locale, on peut considérer qu'il y a une sorte d'affaiblissement puisque la création d'un conseiller territorial sur la double dimension, régionale et départementale, ne nous semble pas être un élément permettant la proximité entre les citoyens et les élus. Cette réforme nous paraît donc régressive puisqu'elle aboutit en définitive à une forme d'étranglement des collectivités territoriales et une mise sous tutelle de ces mêmes collectivités par l'État.

La seconde analyse porte sur le secteur jeunesse et éducation populaire qui nous apparaît très directement menacé par les évolutions en cours. La limitation de la capacité d'initiative et d'intervention des collectivités risque d'aboutir à la détérioration ou à l'abandon de compétences peu ou mal assurées par l'État sur lesquelles elles intervenaient. En l'occurrence, jeunesse et l'éducation populaire se situent au carrefour des financements croisés entre collectivités et ne sont malheureusement pas reconnues dans la loi comme des compétences partagées. Elles risquent de payer un lourd tribut de cette limitation de capacité d'initiative des exécutifs locaux.

Le troisième chapitre porte sur les propositions ou plutôt sur des pistes de réflexion à approfondir. Ces pistes de réflexion s'adressent à la fois aux élus locaux, pour qu'ils soient vigilants à ne pas sacrifier la jeunesse et l'éducation populaire sur l'autel de la réforme, mais aussi aux partis politiques afin de les sensibiliser à la question de l'action publique territorialisée notamment en vue des échéances électorales de 2012.

En matière de propositions, nous avons développé trois axes principaux autour de trois ambitions.

La première de ces ambitions est une ambition institutionnelle, à savoir : donner un nouvel élan à la décentralisation largement mise à mal par les évolutions adoptées par le Parlement. Nous avons deux revendications : la première, c'est de rétablir la clause générale de compétences pour l'ensemble des niveaux de compétence des collectivités et de veiller à restaurer l'autonomie fiscale et financière de ces dernières pour qu'elles aient les moyens d'intervenir sur un maximum de champs. La deuxième, c'est de pouvoir interroger le rôle de l'État dans la conduite des politiques publiques, État qui questionne très peu sa place dans ce projet de réforme alors qu'elle nous paraît essentielle notamment pour ce qui est de l'objectif d'équilibre et d'égalité entre les territoires.

La deuxième ambition, qualifiée de « politique », consiste à placer la jeunesse au cœur des priorités de l'action publique. À travers notamment l'élaboration d'un schéma d'organisation de l'action publique en matière de jeunesse, un schéma directeur dans lequel on pourrait identifier un chef de file. Notre réflexion n'a pas abouti à l'identification de qui pourrait être le chef de file le plus adapté, mais c'est une réflexion qu'il va falloir que l'on approfondisse.

Une deuxième revendication dans cette ambition politique, c'est de consolider le partenariat avec des associations de jeunesse et d'éducation populaire et là, ça questionne notamment les relations contractuelles qui sont développées entre les collectivités et les associations.

Enfin la troisième et dernière ambition est démocratique : il s'agit de renforcer et de dynamiser la démocratie locale à travers des mécanismes favorisant le renouvellement de la démocratie représentative locale, des modes de scrutin permettant davantage de diversité - puisque on l'a vu, le mode de scrutin retenu n'est pas très favorable à la diversité -. On pourrait aussi envisager porter des revendications en matière de cumul des mandats dans l'espace et dans le temps pour permettre une respiration démocratique plus importante. Toujours sur cette ambition démocratique, on a également pointé l'enjeu d'instituer aux différents niveaux du territoire, des instances de concertation sur les politiques jeunesse associant les associations de jeunesse et d'éducation populaire notamment. Cela passe aussi, nous semble-t-il, par un renforcement et une structuration des associations de jeunesse animées et gérées par des jeunes, assez peu nombreuses en France : cela peut être un enjeu qui permette aux jeunes de trouver leur place dans la société et d'accéder à l'autonomie.

**Ce Livre Blanc n'est pas la fin du processus, mais une étape** dans un processus que l'on souhaite poursuivre en 2011 et même au-delà. C'est un travail qui va être animé par Irène Péquerul, élue coprésidente du CNAJEP en charge de l'animation territoriale en remplacement de Philippe Deplanque. Les suites à donner ont émergé lors de la rencontre du 13 décembre 2010 à l'occasion de laquelle nous avons présenté le Livre Blanc du CNAJEP. Les ateliers qui posaient justement la question des suites à donner ont permis de dégager quatre pistes de travail.

La première est de poursuivre la veille, le suivi et l'information sur les réformes en cours, donc sur la réforme des collectivités. On s'est efforcé à analyser un cadre défini par la loi et il faut voir maintenant ce qu'il en est de la mise en oeuvre notamment à travers les décrets d'application évoqués par Mr Roux ce matin. Il va falloir être vigilant à analyser leur contenu et bien en informer nos associations.

La deuxième piste de travail, c'est de mettre en place une plate-forme de mutualisation des initiatives et des productions réalisées par nos associations et notamment par nos CRAJEP, afin que chacun puisse y trouver des analyses ou des démarches qui lui paraissent intéressantes et qui pourraient nourrir sa propre réflexion.

La troisième suite à donner consiste à développer des outils de vulgarisation pour introduire le débat avec nos militants et avec les citoyens plus largement. On a pris conscience que ce Livre Blanc était utile mais en revanche il nécessite quand même au préalable une certaine familiarité ou une certaine appropriation des enjeux de la réforme. L'idée serait donc de pouvoir développer des petits clips, des documents PowerPoint...Il faut qu'on réfléchisse à la forme, mais des outils pour vulgariser, introduire ou lancer le débat.

Enfin la quatrième piste de travail pour l'année 2011, c'est l'approfondissement des propositions contenues dans le Livre Blanc. Cela n'a pas fait l'objet encore d'un travail collectif très important, et l'idée c'est de mettre en place et d'animer tout au long de l'année 2011 un séminaire d'approfondissement afin de creuser, de consolider et d'affiner nos propositions pour une autre réforme de l'action publique territorialisée.

Ce travail nous appartient : à toutes et à tous de le mener, de former et d'informer nos militants, de sensibiliser les citoyens, d'interpeller les élus. Il me semble que c'est précisément dans ce cadre que s'inscrit la rencontre d'aujourd'hui et plus largement le parcours de formation organisé sous l'égide du CRAJEP L-R ; je ne peux que m'en féliciter au nom du CNAJEP.

Merci à tous.



## ANNEXES

### FORMATIONS DANS LE RESEAU REGIONAL

Les fédérations et associations d'Éducation Populaire et de Jeunesse sont doublement investies dans la démarche de formation. Les fonctions, professionnelles et bénévoles qui découlent des missions liées à leur projet supposent une formation interne importante. Mais l'Éducation populaire convoque aussi la formation citoyenne. Apporter à tous les publics (Jeunes et moins jeunes) et à la population dans son ensemble, les moyens d'une compréhension des enjeux du monde moderne et de la transformation sociale est une mission fondamentale qui va en se complexifiant.

Les réformes en cours, à ce titre, s'inscrivent dans une nécessité impérieuse de compréhension et d'évaluation, tant l'articulation entre la population et les pouvoirs publics fait partie intégrante des intentions exprimées par l'Etat dans ses objectifs de performance.

### REALISEES EN 2010

#### PEC – Boutique d'écriture & Co

En avril, une soirée ouverte au grand public a été mise en place sur Montpellier pour une analyse compréhensive des nouvelles règles du financement associatif.

Intervention : **AC Vivien** de ISBL-consultants.

#### Les Centres sociaux en Région

En mars et en novembre, la fédération régionale a mis en place des journées de formation vers les responsables de son réseau en premier lieu, puis ouvertes à tous.

Intervention : **E. Roux** de l'université de Nîmes puis **G. Gontcharoff** de l'ADELS.

#### La Fédération Régionale des MJC

En octobre, la fédération régionale a conçu et mis à disposition de l'ensemble des responsables de son réseau et associations partenaires des fiches techniques très documentées mais didactiques sur la RGPP et la réforme des collectivités territoriales.

#### Les Foyers Ruraux du Gard

En novembre, la Fédération départementale (inscrit au passeport-formation CNFR) a proposé un week-end de formation sur la réforme des collectivités territoriales pour le réseau associatif rural.

Intervention : **G. Gontcharoff** de l'ADELS, **J. Raimondi** de Fides Conseils, **A. Guyart**.

### PROGRAMMEES EN 2011

#### L'Association Départementale Francas du Gard

Le 1<sup>er</sup> avril 2011, à Sommières, l'Association Départementale Francas du Gard propose une conférence-débat sur la nature, l'organisation, l'évolution des relations contractuelles entre associations et collectivités : partenaires ou prestataires ? Débats autour des postures et positionnement des différents acteurs concernés (Élus, Directeurs de Services, responsables associatifs).

Deux actions sont également envisagées dans le cadre du Mois de l'Économie Sociale et Solidaire en novembre 2011, l'une portée par la **Ligue de l'Enseignement Fédération des Pyrénées Orientales**, l'autre à l'initiative de la **Fédération Familles Rurales de l'Hérault**.

### ACTIONS COLLECTIVES SOUTENUES PAR CRAJEP-LR

Les réflexions pour une charte conduites entre les **AJEP du Gard**, le travail mené entre le Conseil général et les **AJEP de l'Hérault**, la plate-forme régionale de propositions des AJEP... autant d'initiatives qui mettent en cohérence l'accompagnement des actions de ses membres.

## DOCUMENTS JOINTS AU DOSSIER PARTICIPANT

- ✓ Plaquette et programme du séminaire CRAJEP
- ✓ Fiche participant et évaluation (à remettre à l'accueil avant votre départ SVP)
- ✓ Fiche information sur Conférence-débat dans le Gard (avril 2011)
- ✓ CRAJEP Languedoc-Roussillon (Lettre d'octobre 2010) :  
*"Éducation populaire et réforme territoriale"*
- ✓ CNAJEP (Livre blanc et synthèse des ateliers Agorajep – décembre 2010) :  
*"Pour une autre réforme des territoriale !"*
- ✓ CPCA (fiches infos de décembre 2009 et juin 2010)  
*"Relations contractuelles au coeur du partenariat entre associations et Etat"*  
*"Positionnement de la CPCA sur la circulaire du 18 janvier 2010"*
- ✓ ISBL-Consultant (Edito site internet – juillet 2010)  
*" Circulaire financement des associations : un texte de plus en plus controversé"*
- ✓ Gazette des communes (N° septembre 2010) :  
*"ASSOCIATIONS de partenaires à prestataires des collectivités"*
- ✓ JURIS-associations (N° décembre 2010) :  
*"L'association et la liberté du commerce selon Waldeck-Rousseau"*
- ✓ UNADEL (déclaration de Foix - septembre 2010) :  
*"Pour un développement local à la mesure des défis contemporains"*

## POUR ALLER PLUS LOIN... BIBLIOGRAPHIE ET RESSOURCES EN LIGNE

### Sur les relations Associations et Pouvoirs publics :

CRAJEP L-R : [www.crajep-lr.fr](http://www.crajep-lr.fr)

Plate-forme de propositions produite à l'occasion des élections régionales 2009

Charte d'engagement réciproques entre l'Etat et les associations / exemples de déclinaisons en régions, départements et collectivités locales / Etude sur les agréments /...

### Actualités sur la RGPP et la réforme des collectivités territoriales :

La RGPP en région : <http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/actions/rgpp/index.shtml>

ADELS (revue "Territoires de janvier 2011 et articles en ligne) : [www.adels.org](http://www.adels.org)

Documentation Française : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/index.shtml>

Divers sites d'info professionnelle pour collectivités et leurs partenaires :

<http://www.lagazettedescommunes.com/>

<http://www.localtis.info/>

<http://www.acteurspublics.com/>

Divers articles de points de vue sur la RGPP

<http://www.acteurspublics.com/article/19-07-10/toutes-les-reponses>

[http://www.dailymotion.com/video/x85xyj\\_rgpp-le-film-citoyen-sur-la-reforme\\_news](http://www.dailymotion.com/video/x85xyj_rgpp-le-film-citoyen-sur-la-reforme_news)

### Actualités sur le financement de la vie associative :

CPCA (revue LVA septembre 2008 et articles en ligne) : [www.cPCA.asso.fr](http://www.cPCA.asso.fr)

ISBL-Consultant : [www.isbl-consultants.fr](http://www.isbl-consultants.fr)

Analyses juridiques en ligne : Financement / partenariats publics / agréments

Plusieurs témoignages d'AJEP sont venus nourrir les échanges et les réflexions :

- de la Fédération Départementale des Foyers Ruraux du Gard - Magali Recouly (Animatrice départementale)
- de la Ligue de l'Enseignement du département du Gard - Jean-Paul Lopez (Vice-Président)
- de l'Association Planète Sciences - Les Petits Débrouillards LR – Nadou Cadic (Administrateur)
- de la Fédération Familles Rurales du Gard – Eric Wendels (Directeur)
- de l'Association Départementale FRANCAS du Gard - Jérôme Abellaneda (Directeur)

Trois ateliers ont réuni les participants l'après-midi :

*Atelier 1 : MÉTROPOLE ou  
L' ACTION en MILIEU URBAIN*



*Atelier 2 : PÔLE MÉTROPOLITAIN  
ou L' ACTION en MILIEU RURAL*



*Atelier 3 : FINANCEMENT ASSOCIATIF*



L'ensemble de ces contributions sont travaillées dans le cadre de la Commission Associations Economie Pouvoirs Publics du CRAJEP LR et alimentent la réflexion interne sur l'évolution des relations entre associations et pouvoirs publics.



*Comité Régional des Associations de Jeunesse et d'Education Populaire*

*4, rue du Lantissargues 34070 MONTPELLIER*

*04 99 62 23 68 – 06 42 69 77 83*

*[contact@crajep-lr.fr](mailto:contact@crajep-lr.fr)*

*[www.crajep-lr.fr](http://www.crajep-lr.fr)*