

**AIX-MARSEILLE UNIVERSITE**  
Faculté d'Économie et de Gestion

Master 2 RH et Management Responsable des Organisations  
Économie Sociale et Solidaire  
Organisations et Projets

**Les enjeux de la déclinaison régionale de la Charte d'engagements réciproques  
entre l'État, les Collectivités et le Mouvement associatif**

*Un instrument d'action publique conventionnel et incitatif à la gouvernance partenariale*

Mémoire présenté et soutenu par  
Roquiato Gonçalves Guerra Camará

Directeur de mémoire :  
Francesca Petrella  
Maître de Conférences à  
Aix-Marseille Université

4 septembre 2017

Les opinions exprimées dans ce mémoire sont celles de l'auteur et ne sauraient en aucun cas engager le directeur de mémoire ou l'Aix-Marseille Université.

## Tous mes remerciements

À Francesca Pettrela, ma directrice de mémoire qui m'a accompagné et orienté dans la réalisation de ce travail. Je remercie sincèrement sa bienveillance pédagogique, son écoute attentive, ses conseils et questionnements qui m'ont encouragé et stimulé intellectuellement.

À Léo Lebrun, mon tuteur de stage, pour la confiance témoignée et pour m'avoir accueillie au sein de la Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale PACA. J'exprime mes remerciements à toute l'équipe Jeunesse, Éducation Populaire et Solidarités - JEPS - pour leur accueil chaleureux et leur aide souvent nécessaire pour m'orienter dans la complexe organisation administrative qui a composé mon terrain de recherche.

À tous les acteurs qui ont accepté de partager leurs expériences, vécus et opinions sincères, indispensables à la réalisation de ce mémoire.

Je remercie chaleureusement Valérie, qui a pris de son temps pour lire et corriger chaque page de ce mémoire. Je lui suis reconnaissante de son aide afin que mes réflexions, analyses et idées, ne soient pas lésées par des fautes de style et d'orthographe si probables quand nous nous concentrons dans une écriture longue et complexe, surtout dans une langue qui nous reste encore, dans une certaine mesure, « étrangère ». Je la remercie pour son écoute, ses encouragements et présence précieux dans ce travail individuel qui peut s'avérer si solitaire.

À Tiphaine et Benjamin pour leur écoute et pour les échanges qui m'ont permis de prendre la distance nécessaire.

Je tiens finalement à remercier à ma mère, à Mattia et mes sœurs qui, privés de ma compagnie, m'ont toujours motivé et encouragé.



# SOMMAIRE

## INTRODUCTION GENERALE

### - PREMIERE PARTIE -

## LA CHARTE DES ENGAGEMENTS RECIPROQUES ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

### INTRODUCTION

1. LA CONSTRUCTION DE LA CHARTE
2. LES OBJECTIFS, PRINCIPES ET ENGAGEMENTS
  - 2.1. Un outil de gouvernance - renforcer le partenariat État-Associations
  - 2.2. Les engagements réciproques
3. LES LIMITES DE LA CHARTE DE 2001 ET L'ÉDITION DE LA CHARTE EN 2014
  - 3.1. La représentativité associative
  - 3.1. Le manque d'évaluation
  - 3.2. Un instrument d'action publique conventionnel et incitatif
4. LA CHARTE D'ENGAGEMENTS RECIPROQUES ENTRE L'ÉTAT, LES COLLECTIVITES  
TERRITORIALES DE 2014
  - 4.1. Le rapport pour une nouvelle charte et les éléments du contexte
  - 4.2. La nouvelle charte d'engagements réciproques
  - 4.3. « La circulaire Valls »
  - 4.4. Le rapport d'étape du comité de suivi et d'évaluation

### CONCLUSION

### - DEUXIEME PARTIE -

## LA CAPACITE DE LA CHARTE D'ENGAGEMENTS RECIPROQUES A ORGANISER LA COOPERATION ENTRE ACTEURS PUBLICS ET ASSOCIAIFS POUR LA GOUVERNANCE EN REGION PACA

### INTRODUCTION

1. POSTURE THEORIQUE POUR ETUDIER LA DECLINAISON DE LA CHARTE
  - 1.1. Étudier la coopération
  - 1.2. Méthode et terrain de recherche
2. QUELLES PROXIMITES ENTRE ACTEURS ?
  - 2.1. Une forte proximité géographique
  - 2.2. Acteurs hétérogènes, proximités organisationnelles faibles
  - 2.3. Quelles proximités institutionnelles pour une gouvernance partenariale ?
3. UN PROCESSUS DE TRADUCTION « EN COURS »
  - 3.1. L'installation de la commission à la vie associative, le cadre de la déclinaison régionale de la charte
  - 3.2. Une traduction par la charte et de la charte ?

### CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

## CONCLUSION GENERALE

## BIBLIOGRAPHIE

## TABLE DE SIGLES ET ABREVIATIONS

ANVA	Assises Nationales de la Vie Associative
ARS	Agence Régionale de Santé
BOP	Budget Opérationnel de Programme
CESE	Conseil Économique Social et Environnemental
CNAJEP	Comité National des Associations de Jeunesse et d'Éducation Populaire
CPCA	Conférence Permanente des Coordinations Associatives
CPO	Convention Pluriannuelle d'Objectifs
CRIB	Centre de Ressources et d'Informations des Bénévoles
CRESS	Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire
CRVA	Commission Régionale à la Vie Associative
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DLA	Dispositif Local d'Accompagnement
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l' Agriculture et de la Forêt
DRAC	Direction Régionale des Affaires Culturelles
DRDJSCS	Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRFIP	Direction Régionale des Finances Publiques
FDVA	Fonds de Développement de la Vie Associative
FNE	France Nature Environnement
FONJEP	Fonds Jeunesse et Éducation Populaire
FSPMA	Fonds de Solidarité et de Promotion du Mouvement Associative
HCVA	Haut Conseil à la Vie Associative
INSEE	l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finance
PAVA	Point d'Appui à la Vie Associative
RÉATE	Réforme de l'Administration Territoriale de l'État
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RNMA	Réseau National des Maisons des Associations
SGAR	Sécretaire Général des Affaires Régionales

## INTRODUCTION GENERALE

Nous sommes arrivées en France, du Portugal il y a exactement quatre ans, en septembre 2013. Nos objectifs étaient d'apprendre le français, une langue importante dans le panorama international, poursuivre nos études en sociologie et découvrir le fonctionnement des associations, (ce que nous appelions des « ONG » avec notre représentation du « troisième secteur » portugais). Ceci parce que notre projet professionnel, encore peu précis, était de nous orienter vers le champ de la coopération internationale et développement. Nous avons ainsi réalisé un volontariat en Service Civique au sein d'une association de mobilité internationale à Marseille et nous découvrons le fonctionnement organisationnel et institutionnel d'une association. Lors de notre master 1 en sociologie, dans le cadre du mémoire nous étudions le dispositif du Service Civique et nous comprenons le rôle important joué par les associations dans l'action publique française. Selon l'enquête association de l'INSEE (2014)<sup>1</sup>, en 2013 la France comptait environ 1,3 millions d'associations loi 1901, dont 12% seraient employeuses. Dans leur globalité elles opèrent dans différents domaines : action sociale, humanitaire ou caritative (7%), hébergement social ou médico-social (0,2%), santé (3%), enseignement, formation et recherche non médicale (6%), gestion de services économiques et développement local (3%), défense de causes, de droits, d'intérêts (17%), culture, spectacles et activités artistiques (18%), loisirs, divertissements, vie sociale (22%) et sports (24%). Les associations participent ainsi à l'action publique qui vise l'Intérêt général. Celui-ci est défendu non seulement par les pouvoirs publics mais aussi par les associations. Nous nous questionnons pendant longtemps alors sur les relations, les complémentarités entre les associations et les pouvoirs publics.

### ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS, UNE RELATION HISTORIQUEMENT COMPLEXE - ENTRE MEFIANCE ET RECONNAISSANCE RECIPROQUES

Historiquement en France les associations et les pouvoirs publics ont toujours eu des relations complexes qui pendant une longue période ont été imprégnées « *de suspicion et de méfiance réciproques* » (DEMOUSTIER, 2005 : 120). Pendant l'Ancien Régime la « puissance publique » se méfiait des « corps intermédiaires » et de leur capacité de mettre en cause les relations entre l'État et le citoyen, de redouter l'Intérêt général au

---

<sup>1</sup> Consulté en ligne le 3 septembre 2017 sur <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908153>.

<sup>2</sup> Consultable et téléchargeable sur <http://socialwelfare.bl.uk/subject-areas/government-issues/social->

profit d'intérêts collectifs, de certaines catégories sociales ou encore de de troubler le fonctionnement du marché. D'autre part les « corps intermédiaires », les associations résistent à l'autorité étatique. Suite à la chute de l'Ancien Régime en 1789-1790, les Droits de l'Homme et les libertés économiques sont proclamés et de nouveaux collectifs se sont organisés et reconnus progressivement - des organisations professionnelles et non professionnelles. Ainsi les associations passent d'une existence difficile au sein d'un environnement hostile, vers un qui les tolère et puis les reconnaisse juridiquement, la définition légale de l'association - la loi 1901.

Entre 1936 et 1938 avec le soutien de Léo Lagrange, sous-secrétaire de l'État aux sports et aux loisirs, le mouvement associatif du tourisme et de l'éducation populaire connaît un essor considérable. Et cela se vérifie dans l'après-guerre les associations occupent un rôle important dans la « *politique générale de modernisation* » (*Ibidem* : 122), notamment dans les secteurs de la protection et de l'aide sociale, de la culture et du sport. Nombreuses associations reçoivent une délégation de service public (DSP) et participent ainsi, dans une certaine mesure à la « co-gestion » de la politique publique. Toutefois l'État maintient un certain « contrôle », voire encadrement politique des associations à travers notamment la reconnaissance d'une mission de service public et l'attribution d'agrément et habilitations. Cet « encadrement politique » est suivi d'un « encadrement économique ». C'est-à-dire, lors de l'essor associatif des années 1980, se développe le phénomène des associations employeuses ainsi que leur professionnalisation et autofinancement. Les petits et moyens entreprises (PME), ainsi que le Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) dénoncent « la concurrence déloyale ». Ainsi, des mesures sont prises pour organiser leur accès aux marchés publics et la gestion associative désintéressée est remise en question par la Cour de Comptes qui induit plus de contrôles (DEMOUSTIER, 2005 : 123).

En 1983, suite à tout ces événements, le syndicaliste André Henry, alors ministre du Temps Libre, engage un débat avec les associations en leur proposant la reconnaissance de leur utilité sociale pour mieux saisir l'apport de certains projets associatifs. Les fédérations associatives, en appréhendant une division administrative du « mouvement associatif » ne poursuivent pas le débat. À la fin des années 90, paradoxalement ce débat réapparaît par incitation des associations qui ne se sentent guère reconnues. Disons que leur rôle sociopolitique n'est pas questionné, on leur reconnaît la capacité de tisser le lien social et d'œuvrer à l'inclusion, cohésion et innovation sociale. Cependant, leur rôle économique peine à être reconnu car les pouvoirs publics considèrent, le plus souvent, les



activités associatives comme de la prestation de services et encouragent davantage les pratiques marchandes qui sont contradictoires à la spécificité associative d'activation de la démocratie, de l'équité et de la citoyenneté (DEMOUSTIER, 2005 : 124).

Suite à plusieurs échanges entre acteurs publics et associations de défense du fait associatif - notamment la Fonda et la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA) – la « Charte d'engagements réciproques entre l'État et les associations regroupées au sein du CPCA » a été élaborée et signée le 1<sup>er</sup> juillet 2001. Cette charte vise à reconnaître l'utilité civique et sociale des associations, leur contribution à l'Intérêt général. Elle incite ainsi la coopération mutuelle entre l'État et les acteurs associatifs et dénombre un ensemble de principes et engagements qui doivent être opérationnels. Treize ans après la charte a été rééditée et signée, le 14 février 2014, toujours dans le but de reconnaître la vie associative et intensifier la coopération entre pouvoirs publics et associations au service de l'Intérêt général. Cette charte a une ambition considérable, la « régulation » d'une problématique qui ne date pas d'hier – la reconnaissance des associations et leurs relations complexes avec les pouvoirs publics. Elle vise ainsi à façonner ces relations caractérisées longtemps par « *de la suspicion et de la méfiance réciproques* » comme le dit DEMOUSTIER (*Ibidem*:120), à travers des engagements, voire reconnaissances réciproques.

#### PROBLEMATIQUE ET LE PLAN DE TRAVAIL

Nous nous intéressons ainsi à étudier « la charte d'engagements réciproques » et à questionner sa capacité de réguler les relations entre acteurs publics et associatifs dans un contexte précis. De manière à explorer cette problématique, ce mémoire s'organise en deux parties.

Dans la première partie, divisée en quatre sections, nous nous intéressons à la construction de la charte, analysons ses objectifs, les principes et engagements qu'elle comporte et saisissons ses limites. Pourquoi une charte et non un autre outil? Quels sont les objectifs concrets de la charte? Quelles relations entre associations et pouvoirs publics? Pourquoi une réédition de la charte? Pour répondre à ces questions, nous nous appuyerons sur la sociologie de l'action publique d'ENJOLRAS, LASCOUMES et LE GALES pour réaliser une analyse en termes de gouvernance et d'instrumentation de l'action publique et à l'aide de théories économiques nous analyserons les relations entre l'État, voire les acteurs publics et les associations. Ces analyses, ainsi qu'une analyse historique de la charte et du contexte dans lequel elle évolue, nous permettront de la saisir,

d'identifier ses limites et comprendre la raison pour laquelle elle a deux éditions - 2001 et 2014.

Dans la deuxième partie, organisée autour de trois sections, nous présenterons notre problématique, la posture théorique de cette étude, notre terrain de recherche et méthodologie et la discussion des résultats.

Nous avons réalisé un stage de trois mois au sein de la Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur en charge de la déclinaison de la charte. À travers les entretiens semi-directifs réalisés auprès des acteurs publics et associatifs impliqués dans l'opération de déclinaison régionale et l'analyse documentaire, nous serons en capacité de répondre à la problématique qui nous anime, soit de comprendre comment la charte peut favoriser la coopération entre acteurs publics et associatifs pour une gouvernance partenariale. Pour étudier la coopération entre les acteurs publics et associatifs de la région PACA, dans le cadre de la déclinaison de la charte nous adopterons deux postures théoriques : une synchronique, à l'aide de l'économie des proximités - de PECQUEUR et ZIMMERMAN, TORRE, GROSSETI et TALBOT - qui nous permettra d'analyser les écarts entre les pratiques et représentations des acteurs et les objectifs de la charte ; et une autre posture diachronique qui nous acquerrons en nous appuyant sur la sociologie de la traduction de CALLON et LATOUR et nous aidera à comprendre le processus de déclinaison de la charte et les leviers de renforcement de la coopération envisagée.

- PREMIERE PARTIE -  
LA CHARTE DES ENGAGEMENTS RECIPROQUES ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT  
ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

## INTRODUCTION

Dans cette partie nous allons présenter la charte des engagements réciproques, sa construction, ses objectifs et les limites identifiées. La charte a été éditée deux fois - en 2001 et en 2014. Les changements apportés dans sa version de 2014 ne concernent pas les engagements et les principes. C'est une « mise à jour », une amélioration qui renforce des aspects importants à sa mise en œuvre – l'implication de nouveaux acteurs et l'évaluation. Ainsi l'analyse de la charte se centrera dans un premier temps, sur le texte de 2001. Cette charte a été l'objet d'étude dans différentes notes et dans un rapport. Nous nous appuyerons essentiellement sur ces matériaux pour décomposer cet objet, et nous nous appuyerons sur des cadres théoriques des sciences économiques et de la sociologie de l'action publique pour mieux discerner ses objectifs et enjeux.

### 1. LA CONSTRUCTION DE LA CHARTE

Le 1<sup>er</sup> juillet 2001, dans le cadre du centenaire de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, la « **Charte d'Engagements Réciproques entre l'Etat et les Associations regroupées au sein de la CPCA** » est signée par le Premier Ministre Lionel Jospin et le Président de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014 nommée Le Mouvement Associatif).

Cette charte résulte, dans un premier temps, des réflexions et du travail de l'association « La Fonda - Laboratoire d'Idées du Monde Associatif », qui a pour objet la valorisation et défense du fait associatif. Entre 1996 et 1999 cette association organise différents groupes de travail et projets qui mettent en exergue les enjeux des organisations loi 1901. Ainsi, en 1997, le projet « Interfonda » se concentre sur les rapports entre l'associatif et le politique et surtout sur la reconnaissance des associations par les institutions publiques. Sont ainsi étudiés différents exemples européens de contractualisations entre les acteurs associatifs et les pouvoirs publics, notamment celui anglais « *The Compact : the Coalition Government and civil society organisations working effectively in partnership for the benefit of communities and citizens in England* »<sup>2</sup> (BOUREL, 2006 : 34-35).

---

<sup>2</sup> Consultable et téléchargeable sur <http://socialwelfare.bl.uk/subject-areas/government-issues/social-policy/cabinetoffice/compact10.aspx>

En 1999, la Fonda participe à l'organisation des Assises Nationales de la Vie Associative (ANVA). Cet ensemble d'événements, organisé dans différents départements du territoire français, a pour but la clarification des rapports entre les pouvoirs publics et les associations. Deux principales contributions ont été recueillies et par la suite, l'élaboration d'un outil devrait permettre de répondre aux besoins et aux attentes identifiées.

D'une part, le premier ministre a publié la circulaire du 1<sup>er</sup> décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs. Ce document cherche à conforter la contribution des associations dans la mise en œuvre des politiques publiques. Dans son texte est souligné l'importance des rencontres ANVA qui ont

*« permis de définir les conditions requises pour qu'un véritable partenariat puisse s'instaurer dans les relations qu'entretiennent les pouvoirs publics avec les associations, notamment en matière de financement (...) sur une base pluriannuelle. La mise en œuvre de ces dispositions a montré qu'un tel dispositif (...) avait permis de consolider l'activité des associations bénéficiaires en leur donnant davantage de temps pour se consacrer à leur objet social. Il convient, désormais, d'en entendre l'application à l'ensemble des services de l'État (...) dans des conditions qui garantissent la mise en œuvre d'un véritable partenariat entre l'État et les associations... »<sup>3</sup>*

Cette circulaire préconise encore que les subventions sur projet ne doivent pas amener à la suppression des subventions de fonctionnement. D'autre part, la Fonda a travaillé sur un projet de charte qui a été transmis à la CPCA pour qu'elle soit portée par un mouvement représentatif de nombreuses associations. La CPCA a ainsi approfondi la charte et l'a présentée et signée avec l'État lors de la célébration d'un siècle de la loi 1901.

## 2. LES OBJECTIFS, PRINCIPES ET ENGAGEMENTS

La charte d'engagements réciproques (cf. annexe 1) vise à reconnaître le rôle important des associations dans la mise en œuvre de l'Intérêt général et vise, de ce fait, à renforcer leur coopération et partenariat avec l'État. Elle identifie les principes partagés entre les deux parties et leurs engagements respectifs. Ces engagements concernent surtout, le respect de la loi 1901, de la culture et de la politique associative et la contractualisation des relations établies. Elle se veut opérationnelle, permettant une déclinaison des principes partagés à différents échelons, de sorte à améliorer les rapports entre les pouvoirs publics et les associations.

---

<sup>3</sup> Consulté en ligne le 16 mai 2017 sur [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT00000219642](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT00000219642).

## 2.1. UN OUTIL DE GOUVERNANCE - RENFORCER LE PARTENARIAT ÉTAT-ASSOCIATIONS

La charte illustre bien la place et le rôle de l'État dans la régulation sociale actuelle. Depuis les Trente Glorieuses, le champ d'intervention de l'État s'est élargi avec la complexification des enjeux socio-économiques et par conséquent, sa capacité de résolution de problèmes sociaux s'est affaiblie. À partir des années 1980 la sociologie de l'action publique met l'accent sur le fait que l'État n'est plus le seul acteur de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques. Les places et niveaux, voire échelons de la mise en œuvre des politiques publiques ont aussi augmenté – du local à l'europpéen ou à l'international, et du déconcentré au décentralisé. En outre, la séparation classique entre public et privé est contestée car les partenariats entre la « puissance publique » et les autres acteurs économiques, comme le montre la charte sont de plus en plus courants (LASCOUMES et LE GALES, 2012 : 103-104). Ces évolutions sont souvent étudiées à travers la notion de gouvernance. Cette notion est polysémique et est appliquée dans différents champs, mais en sociologie politique de l'action publique, elle définit « *l'implication d'une diversité d'acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques afin d'atteindre des objectifs communs de réalisation de l'Intérêt général.* » (PETRELLA et RICHEZ-BATTESTI, 2010 : 54). La gouvernance se réfère ainsi aux restructurations des modalités d'action publique, les processus de coordination des réseaux d'acteurs<sup>4</sup> et le rôle de l'État dans ces dynamiques.

ENJOLRAS (2010 : 17-18) identifie deux dimensions de la gouvernance, verticale et horizontale. La première, une perspective étatique, est centrée sur l'institutionnalisation des rapports entre les acteurs publics et privés œuvrant à l'élaboration et mise en œuvre des politiques publiques. Il développe une définition idéale typique des régimes de gouvernance (verticale) axée sur la forme institutionnelle des acteurs impliqués (publique, lucrative, non-lucrative), les types d'instruments de politique publique (régulateurs/coercitifs, incitatifs ou informatifs) et les formes de coordination institutionnelle (nombre de partie prenantes dans les processus formels ou informels d'élaboration de la politique publique). La deuxième dimension, la gouvernance horizontale, considère les enjeux de coopération et coordination de différents acteurs,

---

<sup>4</sup> Dans ce contexte, lorsque nous évoquons réseaux, la notion de réseaux de politique publique - *Policy Network* - peut être rappelée. Il importe ainsi de faire une distinction entre gouvernance et réseaux de politique publique. Cette dernière se centre plutôt sur la mise en œuvre des politiques publiques par une multiplicité d'acteurs, tandis que gouvernance met l'accent non seulement sur la mise en œuvre des politiques publiques mais aussi dans leur conception. La gouvernance se centre aussi sur le contexte institutionnel dans lequel les acteurs s'inscrivent. (ENJOLRAS, 2010 : 17-18).

notamment de la société civile, voire les associations. Ces deux types de gouvernance s'interposent et un des enjeux de l'étude de la gouvernance de manière générale, nous explique l'auteur, consiste dans l'analyse des synergies institutionnelles existantes chez les différents acteurs - les associations loi 1901 et les pouvoirs publics - et les interactions entre ces deux catégories d'acteurs. Notamment l'étude des arrangements institutionnels qui encadrent la participation des associations dans la conception des politiques publiques. Pour ENJOLRAS (2010 : 23-28) il s'agirait notamment d'identifier les conditions nécessaires à la coopération et à la coordination au sein des réseaux.

La charte d'engagements réciproques entre l'État et les associations regroupées au sein de la CPCA, englobe ces dimensions verticale et horizontale de la gouvernance et cherche ainsi, d'une part, à institutionnaliser les rapports entre l'État et les associations à travers les contrats d'objectifs. D'autre part elle vise à façonner l'organisation des acteurs associatifs, notamment à travers l'incitation de la mise en œuvre de regroupements et de modes de représentation permettant aux organisations publiques d'avoir des interlocuteurs structurés pour la consultation sur les politiques publiques. La charte a pour but d'inciter les différents acteurs à adopter les principes d'actions favorables à une gouvernance partenariale où, le rôle de l'État est « *la mise en réseau des acteurs et de leur coopération afin d'actualiser les potentialités de développement associées à l'action collective* » (Ibidem : 27).

Dans le corps de la charte est ainsi souligné plusieurs fois que les associations sont partenaires de l'État. *Le Petit Robert de la Langue Française*, définit partenaire comme « *collectivité avec laquelle une autre collectivité a des relations* » et partenariat comme « *Association d'institutions en vue de mener une action commune* ». Or, la relation de partenariat entre l'État et les associations n'a pas toujours été prédominante dans la littérature. Il nous semble important de faire un rapide détour théorique sur la raison d'être des associations et sur la conception de leurs relations avec l'État, pour mieux saisir les principes et engagements présentés dans la charte.

### 2.1.1. ÉTAT ET ASSOCIATIONS - ENTRE COEXISTENCE ET COLLABORATION

Les organisations à but non lucratif, voire les associations, constituent une littérature considérable, dans le champ des sciences économiques. Ainsi, différents corps théoriques cherchent à expliquer leur raison d'être à côté de l'État et des organismes à but lucratif. Dans ces approches, deux perspectives sur les relations entre les associations, l'État et les organisations à but lucratif se dessinent – la coexistence et la collaboration (MARIVAL,

2011 :63-66). La conception de la coexistence des associations et de l'État, qui n'envisage pas une interactivité entre les deux parties, émerge des théories de la demande, de l'offre et des parties prenantes.

Les théories de la demande se centrent sur les motivations des bénéficiaires à recourir à la forme associative. Selon l'approche des « échecs de l'État » de Burton WEISBROD (1977, cité par MARIVAL, 2011 :66), les associations investissent certaines missions et services car l'État n'est pas en mesure de répondre aux besoins sociaux hétérogènes et ne cherche à répondre qu'aux besoins des « électeurs médians » (c'est-à-dire, de la majorité des citoyens). Ainsi, les besoins des citoyens sous-satisfaits de l'action étatique, des minorités politiques seraient comblés par les associations. Dans l'approche « échecs du marché » de Henry HANSMANN (1987, cité par MARIVAL, 2011 :67), une autre raison d'être des associations, est relative aux échecs du marché, causés par l'asymétrie d'information : dans certaines transactions, le producteur dispose de plus d'informations que le consommateur sur le service rendu. Il peut ainsi adopter des comportements opportunistes, dans le but d'accroître ses avantages économiques. Ce comportement serait peu probable dans une association, car elle est à but non lucratif. Les associations inspirent ainsi plus confiance que les organismes à but lucratif (*Ibidem*).

Les théories de l'offre, cherchent à comprendre la raison pour laquelle des individus créent une association. Estelle JAMES (1986, cité par MARIVAL, 2011 :68), explique ainsi l'existence des associations par des motivations non financières mais plutôt idéologiques. Les associations mettent aussi en exergue l'hétérogénéité de la société et leur but est d'augmenter leur nombre d'adhérents, membres et/ou leur pouvoir. L'adhésion à des valeurs et principes est source de confiance et rend les associations plus attractives que l'Etat ou les organisations à but lucratif.

Les théories des parties-prenantes, regroupent les deux approches – demande et offre – et expliquent que les associations sont créées dans le but de réduire les coûts liés à l'asymétrie d'informations. En étant partie prenante d'une association, les acteurs pourraient conserver un certain niveau d'information sur les services rendus, ce qui augmente la confiance. Ainsi les associations sont plus avantageuses que l'État ou que les organisations à but non lucratif (*Ibidem*).

D'après MARIVAL (2011 : 70-71), ces apports théoriques n'ont pas pour but d'étudier les interactions entre les associations et les acteurs publics mais la place et l'importance accordée aux associations est sujette à caution. Elles remplacent soit l'État, soit le marché. Dans ces théories les différents acteurs coexistent et se substituent. Ces

approches classiques comportent une insuffisance explicative sur la coexistence entre les associations et les pouvoirs publics.

C'est la théorie des échecs philanthropiques de SALAMON (1987, cité par MARIVAL, 2011 :72), qui montre une synergie de complémentarité entre les acteurs publics et associatifs. Cet auteur met l'accent sur le rôle innovateur des associations, qui identifient les besoins et élaborent une réponse. À long terme, les associations sont contraintes à coopérer avec les pouvoirs publics pour quatre raisons : l'insuffisance, le paternalisme, l'amateurisme et le particularisme philanthropique. L'« insuffisance philanthropique » fait référence au fait que les organisations à but non-lucratif, ne sont pas en capacité de générer des ressources, et ce spécialement à cause du problème des passagers clandestins, individus qui « ne respectent pas » le principe de réciprocité et qui utilisent l'organisation, sans pour autant s'engager auprès d'elle et sans l'aider à générer des ressources. Le « paternalisme philanthropique » fait allusion à la capacité des personnes disposant de ressources importantes, les donateurs, de façonner les services rendus. Ils répondent ainsi aux besoins des catégories sociales les plus aisées. Le paternalisme s'exprime aussi par une prise en charge par ces catégories plus aisées des problèmes sociaux affectant les catégories défavorisées et en conséquence par une interprétation erronée des problèmes. L'« amateurisme philanthropique », évoque le manque de main d'œuvre professionnelle des associations qui s'appuient alors sur le travail des bénévoles qui ne disposent pas forcément des compétences nécessaires. Finalement le « particularisme philanthropique » se réfère à la tendance que certaines associations auront de se concentrer sur un groupe spécifique basé sur la religion ou ethnie par exemple (MARIVAL, 2011 : 72-73).

Ces faiblesses des organisations non lucratives justifient l'intervention publique, mais les associations conservent toujours un rôle crucial dans la réalisation des services, car « *les faiblesses de l'action volontaire correspondent aux forces de l'action publique et réciproquement* ». (ENJOLRAS, 1995b – cité par MARIVAL, 2011 :73). Elles participent à la mise en œuvre d'actions publiques soutenues financièrement par l'État. Ce dernier est en capacité de financer les services publics grâce aux impôts et les associations sont, grâce à leurs organisations « plus souples », en capacité d'identifier et de traiter différents problèmes sociaux. Est ainsi conçue une complémentarité entre les deux parties. Toutefois, une des principales critiques faites à l'ensemble de ces théories, est leur ancrage sur les théories du choix rationnel qui privilégient la sphère économique, la quête d'efficacité des acteurs associatifs pour suppléer l'État et/ou le marché. Mais les



associations, dans toute leur diversité ne sont pas seulement productrices de biens et services à travers des politiques publiques conduites par l'État. Elles participent aussi à la régulation sociale et politique, influencent les décisions publiques et contribuent à la production de l'Intérêt général et d'une « richesse plus humaine », voire plus démocratique. Il importe ainsi de saisir le rôle sociopolitique des associations, car elles sont des acteurs intermédiaires liant trois pôles économiques de la société, l'État, le marché, et les réseaux informels de solidarité. Leur spécificité non marchande, dénote des rationalités « *non consuméristes et non instrumentales* » (MARIVAL, 2011 : 88).

Les auteurs qui s'inscrivent dans le champ de l'économie solidaire, tels que LAVILLE et EVERS défendent l'approche sociopolitique des associations. Il s'agit de rompre avec l'approche classique de l'économie, une conception de « l'économie de marché » et d'adopter une conception d'une économie hybride, « avec marché », État et « société civile ». Dans ce schéma, les associations sont des acteurs intermédiaires placés dans les zones de tensions entre les différents pôles et participent à une protection sociale hybride. Elles s'inscrivent dans des réseaux interpersonnels et sont coproductrices de l'action publique (*Ibidem* : 87-90).

Sont ainsi reconnues deux dimensions des associations, une « financière » qui conçoit initialement leur coexistence avec l'État et les organisations lucratives et une autre sociopolitique, qui reconnaît leur encastrement politique dans un ensemble d'interactions, ce qui les implique dans la co-construction avec les pouvoirs publics des champs d'activités où elles agissent.

La charte d'engagements réciproques entre l'État et les associations regroupées au sein du CPCA, apparaît après la circulaire sur les contrats pluriannuels d'objectifs. Elle conforte ainsi cette dernière et les « relations économiques » entre l'État et les associations mais cherche aussi à reconnaître le rôle socio-politique des associations.

### Les principes de la charte

Nous pouvons faire une lecture de la charte en nous appuyant sur les différentes théories que nous venons d'évoquer. Dans le préambule de la charte, est évoqué que l'Etat fait appel aux associations pour qu'elles l'aident à réaliser des projets de par leur diversité et du fait qu'elles œuvrent dans un but autre que le partage de bénéfices. Sont ainsi mises en exergue les hypothèses des échecs de l'État– difficulté à répondre aux besoins hétérogènes – et des échecs du marché ou des parties prenantes – les associations transmettent plus de confiance que les organisations à but lucratif. La charte met particulièrement l'accent sur

le fondement financier des relations entre les deux parties à travers les contrats d'objectifs établis par des financements publics pluriannuels dans un but de favoriser « *une plus grande efficacité des politiques publiques* ». Mais est aussi reconnu leur rôle sociopolitique : elles créent des richesses sociales, culturelles mais aussi économiques et contribuent à ce que « *l'économie de marché ne dégénère pas en société de marché mais puisse, au contraire, permettre l'affirmation d'une plus grande solidarité* » (Charte d'engagements réciproques, 2001 :1). Le bénévolat est reconnu comme « moteur » de la vie associative qui est un vecteur de démocratie, de lien social et de développement des territoires. Émerge ainsi la vision d'une économie hybride, évoquée plus haut.

## 2.2. LES ENGAGEMENTS RECIPROQUES

Au vu de ces principes indiqués, la charte liste l'ensemble des engagements des deux parties : l'État compte onze engagements et les associations sept. Les principaux engagements peuvent être regroupés en cinq groupes.

### Le respect de la loi 1901 - Culture et politique associative

L'État s'engage à respecter l'esprit du contrat associatif de la loi 1901, en substituant graduellement les associations para-administratives, c'est-à-dire, des associations qui utilisent « *la structure de la loi de 1901 dans le but d'échapper aux règles de la gestion publique, voire abriter des pratiques délictueuses, comme la constitution par des collectivités de budgets occultes* »<sup>5</sup> Il s'engage aussi à sensibiliser et à former les agents publics à une meilleure connaissance de la « Vie Associative » et à donner une cohérence et meilleure visibilité à la politique associative.

Les associations s'engagent à veiller au respect du caractère démocratique de leur fonctionnement (gouvernance et gestion désintéressée) et à définir les projets associatifs à partir de l'expression des besoins des adhérents ou des attentes des bénéficiaires.

### L'engagement civique

L'État s'engage à promouvoir et à faciliter l'engagement bénévole, civique et social. Les associations, quant à elles, s'engagent à valoriser l'ensemble des ressources humaines associatives (bénévoles et volontaires). Selon les enquêtes sur le bénévolat en France, réalisées en 1997 par ARCHAMBAULT<sup>6</sup> (2005 : 13), une personne adulte sur quatre

---

<sup>5</sup> Consulté en ligne le 6 juillet 2017 sur <http://association1901.fr/droit-association-loi-1901/association-transparente-ou-parapublique-comment-la-reconnaitre/>.

<sup>6</sup> ARCHAMBAULT, E. (2005). Le bénévolat en France et en Europe. *Pensées Plurielles*. 9, 11-34.

s'engage auprès d'une association, c'est-à-dire, environ 10 millions de bénévoles pour environ 700 mille associations (ARCHAMBAULT, 1999 : 3). Le bénévolat et le volontariat contribuent à la cohésion sociale et font l'objet de différentes politiques de l'État. En 1997, la conscription est supprimée et différentes modalités de volontariat civil ont été créées dans les années suivantes, comme par exemple le volontariat associatif en 2006 et le service civique en 2010. Entre 2010 et 2012, 76% des volontaires en service civique sont engagés au sein de structures associatives<sup>7</sup>.

#### Fondation des relations sur le contrat, la durée, la transparence et l'évaluation

L'État s'engage à organiser dans la durée les financements des associations concourant à l'Intérêt général, à travers des contrats pluriannuels d'objectifs. Les associations de leur part, s'engagent à mettre en œuvre une éthique du financement des activités associatives, dans le souci d'un meilleur usage des financements publics, par la diversification des ressources associatives.

#### Évaluation et contrôle

L'État s'engage à distinguer dans les relations entre l'État et les associations ce qui relève de l'évaluation des actions partenariales (« l'appréciation de l'efficacité d'une action en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »<sup>8</sup>) de ce qui relève du contrôle de l'application des lois et règlements, qui peut avoir par conséquent des sanctions. Les associations s'engagent à faciliter les procédures de contrôle et contribuer à l'efficacité du contrôle des juridictions financières. Elles s'engagent aussi à développer une culture et des méthodes d'évaluation et d'appréciation permettant de rendre compte de la réalité de la conduite du projet associatif, de la satisfaction des bénéficiaires et des engagements pris dans le partenariat avec l'État.

#### Dialogue, représentativité et gouvernance

D'une part, l'État s'engage à soutenir les regroupements associatifs et notamment les unions et fédérations d'associations comme lieux de concertation, de mutualisation, d'expertise et de représentation. D'autre part, il s'engage à consulter autant que possible et souhaitable les associations, sur les projets de textes ou les mesures ou les décisions publiques qui les concernent.

---

<sup>7</sup> Agence du service civique (2013). *Rapport d'activité 2012*. Paris : Agence du Service Civique.

<sup>8</sup> Consulté en ligne le 3 juillet sur <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-évaluant-ses-politiques-publiques/evaluer-les-politiques-publiques>.

Les associations s'engagent à mettre en œuvre des regroupements et les modes de représentation permettant à l'Etat de compter sur des interlocuteurs associatifs identifiés, représentatifs et structurés. Elles s'engagent ainsi à participer de façon consultative aux actions mises en place par les pouvoirs publics en se positionnant comme force de proposition.

Cet ensemble d'engagements doit être traduit en principes d'action pour fonder les relations partenariales entre l'État et les associations dans les différents échelons ou secteurs. La déclinaison de la charte doit être évaluée tous les trois ans par le Conseil National à la Vie Associative.

### 3. LES LIMITES DE LA CHARTE DE 2001 ET L'ÉDITION DE LA CHARTE EN 2014

Après la signature de la charte en 2001, les déclinaisons n'ont pas été nombreuses et conséquentes. En 2001, le Ministère chargé des Affaires Sociales l'a signée avec l'UNIOPSS (Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux). Et, en 2002 le Ministère du Logement a également signé la charte avec cette instance associative. Au niveau territorial, neuf régions et six villes ont été signataires, mais aucun département. (DUPORT et HONORAIRE, 2013 : 4-6). La déclinaison, voire l'efficacité de la charte, comporte trois limites que nous présenterons ci-après.

#### 3.1. LA REPRESENTATIVITE ASSOCIATIVE

Au niveau national, la charte a été signée par le Premier ministre et par le président de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA). Ainsi, au niveau territorial, du côté de l'Etat, elle a été signée par les Préfets de région et/ou départements et du côté des associations, ce sont les CPCA régionales qui signent la charte. Cette association a été créée en 1992 et ses principaux objectifs sont la reconnaissance du monde associatif, l'union et la défense de l'ensemble des associations qui répondent aux problématiques du lien social, la citoyenneté, la lutte contre le racisme, la xénophobie et le sexisme. Elle regroupe seize coordinations associatives et revendique la représentation d'environ 800 fédérations/unions et conséquemment la représentation d'approximativement 600 mille associations. Cette union d'associations est ainsi devenue un des principaux interlocuteurs associatifs de l'Etat. Toutefois, son déploiement régional concerne les niveaux national et régional, mais ne couvre pas la totalité des régions. Concernant les associations représentées, ce ne sont que les « grandes » associations,

employeuses, avec des travailleurs salariés (FERRY, 2011 : 52). En plus, sur les 600 mille associations représentées, plus de la moitié seraient des associations sportives. Les secteurs de l'aide sociale, de l'action caritative et humanitaire, ou encore de l'environnement seraient sous-représentés. Le secteur de la santé, y est présenté, mais les associations de malades et de patients, familles, handicapés n'y sont guère représentées. Notons aussi que les grandes fédérations et coordinations créées depuis la Seconde Guerre Mondiale ont joué un rôle important d'intermédiaires, déjà évoqué plus haut, entre les familles et les politiques, et ont identifié et traité plusieurs questions sociales du champ de la culture, des loisirs et de la santé. Leur regard sur les enjeux sociaux a été orienté par différentes idéologies sociopolitiques, croyances religieuses et « valeurs traditionnelles ». Or, les pratiques associatives émergentes depuis les années quatre-vingt, ne s'inscrivent pas dans ces logiques et idéaux et cherchent à saisir de nouvelles problématiques. En outre, l'appartenance à une fédération, union ou coordination est souvent perçue comme une perte d'indépendance et de spécificité. Ce sont les principales raisons pour lesquelles les « nouvelles » associations éprouvent des difficultés à s'inscrire dans ces mouvements rassembleurs. En conséquence, leur vision, ainsi que les enjeux qui traversent leurs projets ne sont pas considérés dans le dialogue avec l'État ou s'ils le sont, le processus de prise en compte est lent et complexe (FERRY, 2011 : 3-13). Notons qu'environ 57% des associations actives en France – c'est-à-dire environ 650 000 – adhèrent à un mouvement associatif (*Ibidem* : 13). Les associations restantes (43%) ne sont pas présentes au-delà du niveau départemental.

Un des principaux freins à la déclinaison de la charte concerne la difficulté à identifier des structures associatives en capacité de signer et/ou décliner la charte au niveau local (BOUREL, 2006 : 37). Même lorsque c'est le CPCA le signataire, reste problématique la représentativité des « petites » associations, et celles non adhérentes aux fédérations, unions et coordinations.

### 3.1. LE MANQUE D'ÉVALUATION

La principale limite identifiée dans la déclinaison de la charte, concerne le manque de visibilité des actions concrètes menées. Pourtant, le cinquième alinéa de la charte « Suivi, évaluation et portée de la Charte » établit que la mise en œuvre de celle-ci sera évaluée tous les trois ans par le Conseil National de la Vie Associative (CNVA). Spécifions que le CNVA a été créé en 1983 pour structurer le dialogue entre les associations et l'État et est composé par quarante-cinq personnes dont : vingt-cinq

membres nommés pour une durée de cinq ans selon un critère d'expériences conséquentes en tant que bénévoles ou salariés dans le monde associatif ; cinq personnalités ayant des compétences dans les domaines du droit, de la fiscalité, de la sociologie, des ressources humaines et de l'économie et gestion, nommés également pour une durée de cinq ans ; un représentant des différents ministères ; trois représentants des collectivités territoriales - régions, départements et mairies ; un député et un sénateur.

Cette instance a pour objectifs :

- « de proposer toutes mesures utiles au développement de la vie associative ;
- de formuler des recommandations en vue d'améliorer la connaissance des réalités du secteur associatif ;
- de recueillir et mettre à disposition les données territoriales, qualitatives et quantitatives, existant sur le secteur associatif ;
- d'établir tous les deux ans un bilan de la vie associative. »<sup>9</sup>

L'évaluation de la déclinaison de la charte intègre manifestement ces objectifs, toutefois elle n'a pas été réalisée, au niveau national par le CNVA et au niveau territorial ne sont répertoriées de démarches d'évaluation.

D'après la Société Française de l'Évaluation, une évaluation a trois visées transverses – démocratique, stratégique et opérationnelle. Démocratique, car elle a pour but d'expliquer l'action publique, la rendre intelligible, ce qui favorise le débat public. Une visée stratégique car elle permet d'ajuster l'action publique, d'identifier des besoins et des attentes et d'impliquer les partenaires en partageant les constats et co-élaborant des nouvelles orientations. Et, finalement, une finalité opérationnelle puisqu'en appréciant l'action, les objectifs définis et les moyens accordés, les résultats atteints sont mis à plat et des ajustements sont opérés progressivement pour que le changement soit concret. Ainsi, des recommandations sont élaborées et les agents en charge de la mise en œuvre sont, idéalement, dotés de plus de moyens ou les objectifs sont réajustés. Le but d'une évaluation est « d'observer et expliquer les écarts entre effets attendus, réalisés, et les besoins »<sup>10</sup>. La non évaluation des actions et mesures entreprises, dans le cadre de la charte, ne permet pas de juger sa pertinence et cohérence - en termes d'objectifs, besoins et enjeux. La charte reste alors « lettre morte ».

### 3.2. UN INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE CONVENTIONNEL ET INCITATIF

L'autre limite que nous identifions concerne « la valeur » de la charte. Le « Petit Robert de la Langue Française » définit une charte comme une « liste, recueil de points

<sup>9</sup> Décret n° 2011-773 du 28 juin 2011 relatif au Haut Conseil à la vie associative

<sup>10</sup> Consulté en ligne le 5 juillet 2017 sur <http://www.sfe-asso.fr/sites/default/files/sfe-guide-elus.pdf>.

*que l'on s'engage à observer par une adhésion, une signature* ». Juridiquement une charte n'a pas de valeur. Alors elle serait essentiellement un document d'orientation, de bons principes et de bonnes pratiques, qu'il serait judicieux de rappeler. Les signataires se portent volontaires à respecter les engagements et principes mais n'y sont pas juridiquement contraints. La charte ne revêt pas de droits et obligations et la non-conformité aux principes et aux engagements listés dans son texte ne se traduit pas par l'application des sanctions comme dans le cadre d'une loi, par exemple.

La nature non-coercitive de la charte et les problématiques d'adhésions et de manque d'évaluations, nous amène au questionnement sur « l'instrumentation de l'action publique », c'est-à-dire, le choix et l'usage de la charte pour atteindre les objectifs fixés. Au sens de LASCOUMES et LE GALES (2004 : 13), un instrument d'action publique c'est « un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur ». Elle n'est pas neutre. Elle est révélatrice de la régulation souhaitée, de la perception des problèmes sociaux, porteuse de valeurs et de principes que nous avons essayé d'explicitier. Ces auteurs distinguent différents types d'instruments d'action publique – « législatifs et réglementaires », « économiques et fiscaux », « conventionnels et incitatifs », « informatifs et communicationnels » et les « normes et standards ». Ces instruments n'ont pas seulement une portée technique, ils comportent différentes légitimités et dénotent différentes conceptions du gouvernement (*Ibidem* : 361-363).

Les instruments du type « législatif et réglementaire » sont caractéristiques du droit légitime de l'État régalien et leur force provient du caractère légal coercitif. L'État recourt à ces instruments pour défendre ses valeurs et intérêts et pour orienter et surveiller la conduite des individus. Les instruments « économiques et fiscaux » - impôts, taxes, subventions, allocations de chômage, par exemple – dénotent un État producteur de richesse et redistributeur qui impose un Intérêt général veillant au bien-être social et économique. Leur légitimité repose aussi sur leur caractère légal, coercitif.

Les instruments du type « conventionnels et incitatifs », « informatifs et communicationnels » et les « normes et standards », sont souvent nommés de « nouveaux instruments d'action publique » car ils proposent des formes de régulation moins étatistes, voir dirigistes, basées sur la concertation, la « participation citoyenne » et la communication. Les « normes et standards », sont normalement élaborés par le marché et/ou par le monde associatif et sont ensuite homologués par l'État - par exemple les

normes et démarches de qualité. Les instruments « communicationnels et informatifs » forment une « démocratie du public/de l'opinion » et obligent les pouvoirs publics à informer et à communiquer sur les décisions, ce qui amène à la responsabilisation des acteurs et à plus de transparence.

Les « instruments conventionnels et incitatifs » ont émergé comme réponse à la critique sur le manque de pouvoir normatif de la « société civile » et sur la critique des instruments législatifs et réglementaires perçus comme rigides, et producteurs d'une lourdeur bureaucratique abstraite qui déresponsabilise les acteurs. Ces dynamiques conçoivent un État qui abdique de son pouvoir contraignant et s'engage dans des rapports contractuels. L'État s'implique, non pas comme dirigiste, mais plutôt comme animateur ou coordonnateur. La légitimité de ces instruments repose plus sur leur caractère innovateur, que sur les résultats qu'ils produisent qui sont rarement évalués (LASCOUTES et LE GALES, 2004 : 363).

La « charte d'engagements réciproques entre l'État et les associations », part d'une initiative associative, adoptée ensuite par l'État et a pour but d'inciter les partenariats et coopération entre ces deux acteurs. Elle correspond alors à un instrument « conventionnel et incitatif ». Comme l'expliquent LASCOUTES et LE GALES, (2004 : 362), ce type d'instruments comporte des « *questions centrales d'autonomie des volontés, de réciprocité des prestations et de sanction du non respect des engagements qui sont rarement prises en compte* ». Alors nous pouvons retenir que le manque de déclinaisons de la charte et d'évaluations serait une conséquence du type d'instrument que représente la charte. Les objectifs recherchés à travers une charte seraient plus difficilement concrétisables car les acteurs concernés n'y sont pas juridiquement contraints. Toutefois, ce n'est pas vrai pour toutes les chartes, cela dépendra du contexte dans lequel elles évoluent. Par exemple, la charte de l'environnement<sup>11</sup> annoncé en 2001 a été adossée à la constitution en 2005. Elle est composée par dix articles qui visent à façonner les relations entre l'homme et l'environnement et à modifier les comportements collectifs et individuels. La commission de suivi de cette charte a souhaité donner plus de poids juridique et politique à la charte car, les changements qu'elle vise à apporter dépendent

---

<sup>11</sup> Consulté en ligne le 27 juillet 2017 sur <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004>.



des choix économiques et sociaux. Cette valeur constitutionnelle attribuée à la charte un grand poids juridique<sup>12</sup>.

Malgré le manque d'évaluations, un ensemble de facteurs contextuels, que nous présenterons ci-après, ont amené au réajustement de la charte et à l'édition d'une nouvelle version en 2014.

#### 4. LA CHARTE D'ENGAGEMENTS RECIPROQUES ENTRE L'ETAT, LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DE 2014

##### 4.1. LE RAPPORT POUR UNE NOUVELLE CHARTE ET LES ELEMENTS DU CONTEXTE

En 2012, lors d'une rencontre organisée par la CPCA, le candidat aux présidentielles, François Hollande, exprime son souhait de reprendre la charte « laissée en jachère ». En juillet 2013, le Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et de la Vie Associative publie le rapport « Pour une nouvelle charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités et les associations ». Ce rapport a pour objectif de présenter des réflexions et des propositions pour l'élaboration d'une nouvelle charte. Celle-ci « *ne doit pas être seulement un symbole ou une déclaration de belles intentions. (Elle doit) être l'occasion de mettre en œuvre des principes partagés pour une construction commune de l'Intérêt général* » (DUPORT et HONORAIRE, 2013 : 3). Le groupe de travail<sup>13</sup> pour la nouvelle charte n'a pas envisagé de réécrire le texte de 2001. Il s'agissait de l'enrichir et de la contextualiser. Le groupe de travail constate qu'une évolution des rapports entre les associations et les pouvoirs publics a été observée dans certains secteurs, tels que le secteur sanitaire et social – en l'occurrence, ici, un glissement d'une régulation tutélaire vers une régulation concurrentielle. Il était ainsi nécessaire, par le biais de la charte, de clarifier davantage les rapports entre « l'institutionnel » et l'associatif (Ibidem : 7). Pour combler le manque d'évaluations et dans un souci d'élaborer des préconisations conformes aux pratiques du terrain, le groupe de travail a réalisé environ treize auditions. Mais dans le rapport, seulement un exemple est très brièvement cité : celui de Roubaix, où la charte n'a pas été signée par une association en particulier, mais l'adhésion à la Maison des associations locale équivalait automatiquement à une adhésion à la charte. C'est encore indiqué que des représentants

---

<sup>12</sup> Consulté en ligne le 27 juillet 2017 sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/developpement-durable/charte-environnement.shtml>.

<sup>13</sup> Présidé par le sénateur du Parti Socialiste, Claude Dilain et par le préfet honoraire de Paris, Jean-Pierre Duport et constitué par les huit représentants d'associations, notamment la CPCA, l'AVISE, le CESE et la Fonda ; trois parlementaires et sept élus des collectivités territoriales.

des ministères ont été interviewés sur la question du dialogue avec les associations et leur place dans les politiques publiques. Toutefois, des éléments d'analyse ne sont pas présentés.

Cinq préconisations sont élaborées dans ce rapport : (1) que l'État donne un élan interministériel à la nouvelle charte ; (2) l'implication des associations dans l'action publique, dans un souci de gouvernance ; (3) l'incitation des collectivités territoriales à travailler avec les associations ayant comme principes ceux présentés par la charte ; que les associations s'impliquent dans la mise en œuvre et qu'elles s'approprient la charte et (5) la réalisation régulière d'évaluations, pour recenser les points positifs, les limites et difficultés rencontrées dans la mise en œuvre pour pouvoir apporter des solutions (Ibidem : 12-15).

Il importe de noter que, les réflexions autour de la nouvelle charte des engagements réciproques entre les pouvoirs publics et les associations, s'inscrivent dans un contexte politique - national et européen - où différentes mesures concernant les structures associatives sont prises. C'est le moment de rédaction de la loi relative à l'Économie Sociale et Solidaire qui concerne aussi les associations : notamment, sur la formalisation des fusions entre associations et la définition de subvention (distinction avec la notion de commande publique<sup>14</sup>). La nouvelle charte reste « indépendante » de la loi car « *il ne s'agit pas d'un texte d'application, la charte n'est pas inscrite dans la norme juridique, mais dans une forme d'engagements partagés avec les associations* », nous expliquent DUPORT et HONORAIRE (2013 : 8).

Un autre élément important concerne la loi constitutionnelle du 28 mars 2013, relative à la décentralisation de la République, qui accorde une autonomie financière aux collectivités territoriales (VERPEAUX et al, 2016:10). Les financements attribués par les collectivités locales constituent alors, de plus en plus, une partie importante des budgets associatifs et elles constituent dans plusieurs cas les principales interlocutrices des associations, car celles-ci sont ancrées localement. Ainsi, pour assurer une véritable cohérence de la déclinaison de la charte, il est important d'inclure les collectivités territoriales comme signataires et d'identifier les modalités pertinentes de la signature de la charte.

---

<sup>14</sup> « *La commande publique est l'ensemble des contrats passés par une personne publique pour satisfaire ses besoins. C'est une notion très large qui englobe plusieurs formes de contrats tels les marchés publics, les délégations de services publics, les contrats de partenariat public/privé* ». Consulté en ligne le 23 juin 2017 sur <http://www.eure.gouv.fr/content/download/10470/60869/file/Commande%20publique.pdf>.

C'est aussi la période où l'Union Européenne révisé les textes et directives du « Paquet Almunia ». Ce dernier établit les règles européennes d'attribution d'aides publiques aux opérateurs économiques – qui offrent un bien ou un service sur un marché - pour éviter des déséquilibres au niveau de la concurrence. Ainsi ce texte détermine quelles sont les aides légales dans deux cas précis : les aides inférieurs à 500 mille euros sur trois ans, (environ 165 mille euros par an) et les aides attribuées à une activité non économique –

*« Les hôpitaux ainsi que les services sociaux qui répondent à des besoins sociaux dans le domaine de la santé et des soins de longue durée, de l'aide à l'enfance, de l'accès au marché du travail et de la réinsertion sur ce dernier, du logement social, ainsi que de l'aide aux groupes vulnérables et de leur inclusion sociale ».*

(HCVA, 2012 : 3)

Le caractère non économique est défini de manière plus précise par chaque État membre. Toutes les autres aides, en dehors de ces cadres, doivent être notifiées à la Commission Européenne. Notons que le budget d'une association d'action sociale et de formation est d'environ 500 mille euros par an<sup>15</sup> dont la moitié correspond à des financements publics. Le seuil de 500 mille est strict, surtout dans un contexte où la fusion d'associations est de plus en plus fréquente. Cela n'impacte que les associations, plus grandes, mais induit une logique de contrôle sur l'ensemble des associations (HCVA, 2012 : 3).

Pour respecter les règles européennes d'attribution d'aides publiques, dont les subventions, qui plaident pour l'attribution de la juste somme nécessaire à la réalisation des activités d'Intérêt général, l'État et les collectivités doivent être en capacité de mesurer les besoins. Quand les opérateurs ne sont pas sélectionnés dans le cadre des marchés publics - selon le critère du prix le plus bas pour réaliser une action déterminée - les compensations (financements) sont estimées sur la base « *d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait supportés pour exécuter ses obligations* » (Ibidem : 5). Mais ces appréciations sont difficiles à réaliser dans le monde associatif qui est hétérogène et qui dispose de très peu de données statistiques et qualitatives qui permettraient de juger ces actions dans ces termes. En plus la logique de compensation d'un service d'Intérêt général sous-entend que l'association est rétribuée pour une prestation de service, cela peut soulever des problèmes en termes de fiscalité. Ce cadre d'action peut amener les associations à adopter des logiques « d'isomorphisme privés » axées sur la performance et la compétitivité.

---

<sup>15</sup> Consulté en ligne, le 4 juillet 2017 sur [https://www.scribd.com/document/113071769/Cles-Lecture-Almunia#download&from\\_embed](https://www.scribd.com/document/113071769/Cles-Lecture-Almunia#download&from_embed) p.5.

Ces nouvelles mesures et évolutions contextuelles vont façonner la nouvelle charte.

#### 4.2. LA NOUVELLE CHARTE D'ENGAGEMENTS RECIPROQUES

À l'issue du « rapport pour une nouvelle charte » le 14 février 2014, la charte d'engagements réciproques entre l'État, le Mouvement Associatif et les Collectivités Territoriales (cf. annexe 2) est signée entre l'État, le Mouvement Associatif, l'Association des Maires de France (AMF), l'Assemblée des Départements de France (ADF), l'Association des Régions de France (ARF), l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) et le Réseau des Collectivités Territoriales pour une Économie Solidaire (RTES).

Le préambule de la nouvelle charte souligne toujours le rôle important des associations et met l'accent sur le contexte politique et réglementaire qui rend la charte nécessaire, notamment, le contexte économique - « *L'optimisation de la dépense publique incite à rechercher des partenariats qui assurent la meilleure utilisation de l'argent des contribuables, la proximité avec les citoyens et usagers, la lisibilité des responsabilités* » (Charte d'engagements réciproques, 2014 : 2).

Dans cette version de la charte les collectivités territoriales sont signataires, aux côtés de l'État et des associations, et ont des engagements à titre propre - elles s'engagent à conduire une politique associative, à favoriser la création de lieux d'accueil, d'information et conseil sur la « Vie Associative » et la mise en œuvre différentes formes de soutien aux structures associatives à travers les subventions, le prêt de locaux adaptés et de matériel.

Malgré l'optimisation de l'argent public annoncée, l'État et les collectivités s'engagent à soutenir le financement durable des associations qui œuvrent à l'Intérêt général à travers des subventions. L'État s'engage particulièrement à favoriser les contrats pluriannuels d'objectifs (CPO). L'adoption de ce mode de financement faciliterait ainsi le respect des règlements européens émis dans le paquet Almunia. Simultanément ils s'engagent à collaborer avec les associations pour les modalités de sélection, d'attribution de financement et d'exécution des activités, ceci certainement pour minimiser les aléas de mise en concurrence et de perte de spécificité des associations soulignés suite à la parution du paquet Almunia.

En ce qui concerne l'évaluation, une des limites à la déclinaison de la charte de 2001, sont développés dans cette nouvelle version des engagements et des modalités plus précis. Ainsi, chaque partie prenante (État, collectivités et du Mouvement associatif)

s'engage à réaliser une évaluation triennale investissant des domaines qui les concernent et qui sont identifiés dans la charte (p. 12). Un comité de suivi composé par des acteurs publics et associatifs, sera en charge de veiller à la mise en œuvre de la charte et de suivre les déclinaisons.

#### 4.3. « LA CIRCULAIRE VALLS »

Le 7 août 2015, la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, (généralement appelée loi NOTRe) est publiée. L'article L. 4251-13 de cette loi établit que

*« La région élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Ce schéma définit les orientations en matière **d'aides aux entreprises**, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à **l'innovation des entreprises**, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière **de développement de l'économie sociale et solidaire**... »<sup>16</sup>*

Dans ce contexte de réforme de l'organisation des collectivités territoriales, de leur rôle et de leurs compétences, le Premier Ministre, Manuel Valls publie, le 29 septembre 2015, la circulaire « Nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations » (cf. annexe 3). Ce document soulève trois points importants : le cadre juridique dans lequel les subventions publiques s'inscrivent, notamment le paquet Alumnia ; les modalités d'instruction des demandes de subventions et de conventions pluriannuelles d'objectifs ; et le rôle du délégué départemental à la vie associative, placé au sein des services déconcentrés du Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et la Vie Associative (les Directions Régionales et/ou Départementales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Territoriale (DRDJSC) et les Directions Départementales de la Cohésion Sociale (DDCS)). Les délégués à la vie associative ont pour mission le pilotage du soutien à la vie associative régionale et locale et de la déclinaison de la charte. Dans la circulaire, Manuel Valls demande aussi que, pour le moins, un correspondant chargé de la vie associative et du suivi des engagements de l'État soit désigné au niveau ministériel, dans les cabinets et dans les services, voire services territoriaux.

Une circulaire est un document administratif qui permet aux autorités publiques, comme les ministres et les préfets par exemple, d'informer leurs services. Elles ont le plus souvent le but de présenter aux agents destinataires une loi ou texte qui vient de paraître

---

<sup>16</sup> Consulté en ligne le 18 mai 2017 sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>

et qu'ils seront en charge de mettre en œuvre. La circulaire n'ajoute rien au texte, elle le présente<sup>17</sup>. Cette circulaire cherche ainsi à attribuer un caractère directif à la charte qui est un instrument conventionnel et incitatif. Manuel Valls, demande alors aux ministres, préfets de région et préfets de département de décliner la charte, de favoriser le financement des associations œuvrant à l'Intérêt général et de promouvoir cet instrument auprès des collectivités territoriales.

#### 4.4. LE RAPPORT D'ETAPE DU COMITE DE SUIVIE ET D'EVALUATION

En février 2017 le comité de suivi et d'évaluation a publié un rapport d'étape et indique qu'environ cinquante déclinaisons territoriales ou sectorielles sont connues. L'analyse conclut que les chartes déclinées s'appuient sur la volonté et l'initiative d'un acteur – directeur de service, délégué à la vie associative ou élu chargé de la vie associative. La circulaire a permis dans deux régions d'inciter la déclinaison de la charte. Dans la grande majorité des cas, aucun moyen n'est attribué pour l'animation de la charte. Dans le département d'Ardèche, le rôle du délégué à la vie associative garantit la pérennité du pilotage, l'animation et suivi des acteurs. Le Ministère de la Justice, dans le domaine de la Protection Judiciaire de la Jeunesse a signé et mis en œuvre différentes déclinaisons et neuf directions territoriales ont signé des chartes qui ont résulté dans la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs avec les différentes fédérations signataires (p. 29-30.) De manière générale, les déclinaisons concrètes de la charte restent difficiles à apprécier. Le monde associatif est vaste et complexe, et certains engagements qui lui concernent sont au cœur du projet associatif, par exemple, répondre aux besoins des adhérents. D'autres engagements requièrent un travail plus ou moins long comme par exemple, développer les principes, méthodes et pratiques d'évaluation de l'action associative et leur évaluation requiert plus de temps et d'acteurs appliqués. Dans le rapport, les engagements de l'État, font référence aux actions entreprises au niveau national, telles que la « circulaire Valls » de 2015, les changements règlementaires permettant au Mouvement Associatif (ancien CPCA) de nommer des représentants associatifs pour le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) et la production de données statistiques sur les associations dans l'enquête « entreprises » publié en janvier 2016 par l'INSEE. Des actions plus concrètes résultantes de la déclinaison sur les territoires ne sont pas présentées, alors que la charte se veut opérationnelle.

---

<sup>17</sup> Consulté en ligne le 8 juillet 2017 sur <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/qu-est-ce-qu-circulaire.html>.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, le contexte électoral et la réorganisation territoriale dans le cadre de la loi NOTRe n'a pas été favorable. Peu de collectivités ont signé et adhéré à la charte. L'Association de Maires de France (AMF) travaille sur une proposition de charte au niveau communal pour que les communes puissent s'en emparer et y voir leur intérêt, mais elle précise que la charte « *est un instrument de travail non contraignant au niveau local* » (:25).

L'évaluation des déclinaisons demeure une problématique car les modalités de réalisation ne sont presque jamais définies. Les auteurs du rapport préconisent ainsi l'attribution de moyens matériels, humains et financiers aux chartes conclues pour les animer et les évaluer. Ils préconisent aussi la promotion de la charte et la création d'outils et d'événements dans ce but. La connaissance réciproque des acteurs publics et associatifs est identifiée comme un facteur important car ils constatent que certains décideurs politiques ont des représentations qui nuisent à la gouvernance des politiques publiques et à la participation des associations aux instances de concertation.

## CONCLUSION

La charte est un instrument d'action publique du type conventionnel et incitatif qui vise à inciter et à organiser les partenariats et les coopérations entre les associations et les pouvoirs publics dans la réalisation de l'Intérêt général. Elle intègre l'ensemble de « nouveaux instruments » qui visent à œuvrer la recomposition de l'État vers un « État mobilisateur de la gouvernance » selon l'approche d'instrumentation de l'action publique proposée par LASCOUMES ET LE GALES (2004 : 369). Sa mise en œuvre, comprend trois limites, la représentativité associative, le manque d'évaluations et son caractère non contraignant, conventionnel et incitatif – qui résultent dans une déclinaison/adhésion peu significative. Même après sa mise à jour, qui a cherché à dépasser ces limites, le bilan de suivi identifie finalement toujours ces mêmes problématiques.

L'approche par l'instrumentation de l'action publique nous invite non seulement à accepter une explication par la nature de l'instrument, mais aussi à questionner les acteurs qui le composent et qui lui donnent vie, car un instrument, selon cette perspective, forme un réseau et est formé par ce réseau même qui lui accorde un sens, des valeurs et des représentations. Ainsi le parcours des instruments « *repose davantage sur les réseaux sociaux qui se forment à partir d'eux que sur leurs caractéristiques propres* ». (*Ibidem* : 13). La charte, même en comportant un texte qui réunit un ensemble de principes et normes qui visent à « gouverner » la conduite et les rapports des acteurs, ne produit pas

instantanément, voire automatiquement les effets souhaités. Elle dépend des contextes, des acteurs, des rapports de pouvoir entre ceux-ci, de leurs ressources et de leurs représentations des problèmes. Ainsi, dans la deuxième partie de ce travail nous étudierons sa déclinaison dans un contexte précis, en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et nous verrons dans quelle mesure elle est en capacité d'inciter la coopération ayant une finalité de gouvernance entre acteurs publics et associatifs.



## - DEUXIEME PARTIE -

### LA CAPACITE DE LA CHARTE D'ENGAGEMENTS RECIPROQUES A ORGANISER LA COOPERATION ENTRE ACTEURS PUBLICS ET ASSOCIAIFS POUR LA GOUVERNANCE EN REGION PACA

#### INTRODUCTION

Dans le cadre d'un stage de trois mois au sein du pôle Vie Associative de la Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRDJSCS) PACA auprès du Délégué Régional à la Vie Associative, nous avons eu la possibilité de rencontrer différents acteurs impliqués ou susceptibles de l'être, dans la mise en œuvre de la charte. Nous serons ainsi en mesure de mieux saisir sa portée dans un contexte institutionnel et organisationnel précis. Nous chercherons à répondre à la question qui nous anime – « *Dans quelle mesure la 'charte d'engagements réciproques' peut-elle être un levier de coopération pour la gouvernance partenariale entre les acteurs publics et les associations ?* » et pour ce faire nous nous appuyerons sur la théorie de l'économie des proximités et de la sociologie de la traduction. Nous commencerons pour présenter la posture théorique qui orientera nos analyses, la méthodologie d'enquête, les acteurs qui constituent notre terrain de recherche pour ensuite présenter nos analyses et résultats.

#### 1. POSTURE THEORIQUE POUR ETUDIER LA DECLINAISON DE LA CHARTE

Suite à la circulaire, du Premier Ministre, en janvier 2016, le préfet de la région PACA désigne un Délégué Régional à la Vie Associative au sein de la DRDJSCS PACA. Il a pour missions l'information, la formation, l'animation et l'accompagnement des acteurs et est ainsi en charge d'organiser la déclinaison de la « charte d'engagements réciproques ». La charte n'a pas encore été signée, mais les signataires sont identifiés : le président du Conseil Régional, la présidente du Fonds de Solidarité et de Promotion du Mouvement Associatif (FSPMA) et le Délégué Régional du Réseau National des Maison des associations (RNMA). Une nouvelle instance, la Commission Régionale à la Vie Associative (CRVA) a été installée et le groupe de travail présenté dans le tableau I ci-après a identifié cinq chantiers de travail pour la mise en œuvre la charte :

1. Développer et organiser la coopération entre les pouvoirs publics et les associations ;
2. Articuler l'action des acteurs et des dispositifs de soutien à la vie associative des différents services de l'État ;

3. Développer une culture partagée de l'association et du partenariat et utiliser des outils communs ;
4. Soutenir le développement et le maintien de l'emploi associatif et sa professionnalisation ;
5. Accompagner et reconnaître les associations dans leur rôle d'innovation sociale au niveau des territoires.

Tableau I – « Groupe de travail » pour la déclinaison régionale de la charte PACA

État	Collectivités territoriales	Associations
Directions Régionales : - de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) ; - des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) ; - des Finances Publiques (DRFIP) ; - De la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRDJSCS) - De l'Alimentation, Agriculture et de la Forêt (DRAAF) - Rectorat Aix-Marseille - Rectorat de Nice  - Secrétaire Général pour les Affaires Régionales (SGAR)	- Conseil Régional PACA - Villes de Marseille et Martigues	- Fonds de Solidarité et Promotion du Mouvement Associatif (FSPMA) - Délégation Régionale des Maisons des Associations - Centres Régionaux d'Information Bénévoles (CRIB)

Dans le cadre d'un stage de trois mois auprès du délégué régional à la vie associative (DRVA), nous avons pour mission d'élaborer un état des lieux pour comprendre les dynamiques en œuvre et soutenir la déclinaison de la charte. Notre tuteur de stage, en s'appuyant sur la charte et sur le groupe de travail, a pour objectif de constituer un nouveau réseau d'acteurs. Selon lui, le réseau d'acteurs au niveau départemental est assez efficace, ce qui n'est pas le cas au niveau régional, qui manque d'acteurs impliqués. Son objectif est de mettre en œuvre et d'animer un réseau d'acteurs constitué par les services déconcentrés de l'État, le Conseil Régional et les associations et d'inciter une dynamique coopérative qui faciliterait la déclinaison effective de la charte, dans un souci de visibilité, de cohérence de la politique associative et de gouvernance. L'opérationnalité et l'efficacité des mesures identifiées, notamment le développement et l'organisation de la coopération entre les pouvoirs publics et les associations, l'articulation des acteurs et des dispositifs de soutien à la vie associative des différents services de l'État et le développement d'une culture partagée, supposent le travail commun et

l'interconnaissance des acteurs. C'est dans cette optique que nous nous intéressons à l'étude de la coopération souhaitée entre les différentes directions régionales, la Région PACA et les associations représentées par le Mouvement Associatif (FSPMA) et le Réseau des Maisons des Associations (RNMA).

### 1.1. ÉTUDIER LA COOPERATION

D'après Le Trésor de la Langue Française, coopération signifie « *l'action de participer (avec une ou plusieurs personnes) à une œuvre ou à une action commune* »<sup>18</sup>. La notion de coopération est au cœur de la théorie des organisations et est transversale à différents champs de recherche – économie, sociologie, anthropologie, psychologie, sciences politiques. RAULET-CROSET (1999 : 226) identifie deux corps de recherche, qui cherchent à répondre respectivement aux questions du pourquoi et comment de la coopération. Ceux qui se centrent sur la forme de la coopération rejoignent finalement les questionnements sur la cause de la coopération car la forme dépend du contexte où celle-ci émerge.

L'école de l'économie des conventions s'intéresse à l'étude du pourquoi de la coopération. Ainsi ce courant de pensée questionne les comportements des acteurs qui peuvent justifier une démarche qui ne favorise pas forcément leurs intérêts individuels - la convention. Celle-ci est selon BOLTANSKI et THEVENOT (1991 : 177) un principe supérieur commun auquel « font appel » les acteurs d'une situation d'incertitude, de crise ou de désaccord, voire conflit dont ils ne maîtrisent pas l'évolution pour prendre leurs décisions. Lorsque les acteurs cherchent à défendre leurs perspectives ils élaborent des arguments en s'attachant aux principes supérieurs communs et montent en généralité. Ils présentent ainsi des arguments susceptibles de maintenir l'accord, le lien social et passent du particulier au général : ils ne défendent pas simplement leur point de vue, ils défendent le bien ou l'intérêt de tous. Les justifications présentées constituent « *des opérations cognitives fondamentales des activités sociales dont la coordination réclame un travail continu de rapprochement, de désignation commune, d'identification* » (Ibidem : 12). La convention est ainsi susceptible de surmonter les différences entre acteurs et opérer un rapprochement, une approximation entre ceux-ci. Cette perspective théorique peut alors

---

<sup>18</sup> Consulté en ligne le 1 juillet 2017 sur <http://stella.atilf.fr/Dendien/scripts/tlfiv5/saveregass.exe?17;s=3442667790;r=1;>

expliquer les raisons qui amènent différents acteurs, ayant des intérêts divergents à coopérer pour une cause commune.

Pour d'autres chercheurs qui s'intéressent au comment de la coopération, l'étude ne doit pas être entamée par un prisme synchronique qui ne permet pas de comprendre l'évolution qui a établi le *status quo*, notamment la production des accords entre les acteurs. Une étude diachronique est plus adaptée car la coopération ne serait pas seulement le partage d'un principe supérieur commun, « *mais plutôt (la) révélation progressive d'intérêts pouvant être communs et que les différents acteurs qui ont des logiques antagonistes au départ, vont être amenés à partager* » (RAULET-CROSET : 227).

Au vu de ces deux perspectives de recherche et de l'instrument d'action publique conventionnel et incitatif qui constitue la charte, nous nous attacherons à comprendre quelles sont les conditions qui mènent ou peuvent mener les acteurs identifiés à coopérer dans le cadre de la charte de manière à instaurer un mécanisme de gouvernance. Notre question de départ se formule de la manière suivante – « *Dans quelle mesure la 'charte d'engagements réciproques' peut-elle être un levier de coopération pour la gouvernance partenariale entre les acteurs publics et les associations ?* ». Pour y répondre nous recourons à l'économie des proximités qui postule que pour que les acteurs coopèrent, ils doivent être proches, géographiquement, institutionnellement et organisationnellement (KNOBEN et OERLEMANS, 2006 : 72). Cette posture théorique, permettant une analyse plutôt synchronique, nous aidera à comprendre quelles sont les synergies existantes, qui est proche de qui et quelles sont les potentialités à soutenir pour développer la coopération entre les acteurs. La sociologie de la traduction, dans une approche diachronique, nous aidera à comprendre comment est-ce que la charte est construite, c'est-à-dire, comment est-ce qu'elle a été présentée et problématisée auprès des différents acteurs, par qui et dans quel but. Cette posture théorique nous aidera à rendre intelligible la dynamique de construction du changement dont la charte est porteuse, de comprendre comment les proximités peuvent être activées ou renforcées.

Nous présenterons ci-après les postulats et les principaux concepts de ces deux corps théoriques et leurs apports pour notre étude.

#### 1.1.1. L'ECONOMIE DES PROXIMITES

L'économie de la proximité résulte des réflexions de l'économie industrielle et de l'économie régionale et s'intéresse aux questions de développement régional et territorial,

notamment au rôle joué par les institutions, les processus organisationnels et la coordination des agents et leurs interactions (TORRE, 2010 :410-411).

#### CADRE EPISTEMOLOGIQUE

L'économie des proximités diffère de « l'économie orthodoxe », telle que l'économie walrasienne, fondée sur l'individualisme méthodologique pur, où les individus sont jugés isolés (sans relations sociales et institutionnelles) et la coordination et le marché s'ordonnent de manière autonome. Ce ne sont pas des « *forces anonymes qui combinent les facteurs, distribuent les ressources et égalent les revenus aux productivités et les demandes aux offres* » (Ibidem : 7). La construction sociale des choix, options et décisions individuels est caractérisée par une interdépendance des comportements, inscrits dans un contexte socioculturel suivant une continuité historico-sociale. Il ne s'agit pas pour autant d'adopter pleinement une perspective holiste. L'école française de la proximité, adhère plutôt à une approche intermédiaire cherchant un équilibre entre l'holisme et l'individualisme méthodologique.

« Cette approche est celle de l'encastrement (*embeddeness*) des individus dans des systèmes de relations sociales, dans des institutions qui définissent les règles du jeu et règlent les comportements. Lesquelles, institutions en retour, sont produites par les comportements et stratégies individuels » (PECQUEUR et ZIMMERMANN, 2004 :8).

L'économie de la proximité contribuera ainsi à la compréhension de la construction du sens, des structures cognitives, sur un prisme collectif, par les spécificités individuelles et structurelles. Elle se focalisera essentiellement sur les relations entre acteurs et les processus d'apprentissage collectif.

Dans une approche des proximités, l'hypothèse de rationalité limitée donne lieu à une « rationalité contextuelle » car il est supposé que l'individu a des informations disponibles dans son entourage physique et non physique (cognitif et organisationnel).

PECQUEUR et ZIMMERMANN (Ibidem : 8-10) nous parlent d'agents situés. Situés, physiquement, dans un espace donné, mais surtout situés stratégiquement, dans un ensemble de relations qui façonnent leurs décisions et actions. Ainsi, l'hypothèse de rationalité limitée (limites cognitifs, manque ou surcharge d'informations) donne lieu à une « rationalité contextuelle » car il est supposé que l'individu ait des informations disponibles dans son entourage physique et non physique – cognitif et organisationnel. Pour prendre des décisions, et coordonner ses actions l'acteur/agent, se situe par rapport aux autres et cherche inéluctablement une coordination des stratégies.

C'est dans ce cadre épistémologique que la proximité est définie comme « *une capacité, d'agents qui la partagent, à se coordonner.* » (PECQUEUR et ZIMMERMANN 2002 : 12). D'une part, la proximité se posera comme limitatrice – par exemple, distances spatiales ou des écarts culturels entre partenaires, défavorables à la coopération. La proximité reste un potentiel à activer. D'autre part, quand elle est activée, c'est-à-dire, identifiée et valorisée, la proximité

*« peut conduire soit à des coordinations ponctuelles et sporadiques, soit à des coordinations régulières et répétées, donnant alors naissance à une construction d'acteurs, à une logique d'action collective qui génèrent des effets 'locaux' d'externalités au profit des membres du groupe » (Ibidem).*

Pour nous il s'agira ainsi de comprendre quelles sont les proximités en place, ou quelles sont celles susceptibles d'être activées pour que l'action collective souhaitée prenne forme.

#### COORDONNER LES PROXIMITES – GEOGRAPHIQUE ET « ORGANISEE »...

Ce besoin d'activation de la proximité requiert de la coordination des agents pour synchroniser les stratégies et les interdépendances. PECQUEUR et ZIMMERMANN (2012 : 14-16) identifient deux dispositifs de coordination – la proximité géographique et la proximité organisée.

Retenons d'abord que la **proximité géographique** est définie par la distance d'un point à un autre, calculée en termes d'argent ou de temps. Cette proximité dépend des infrastructures et des transports. Il est ainsi possible d'estimer ce qui est proche ou pas, malgré la perception subjective (CARRINCAZEAUX *et al.* 2008 : 619). Elle ne crée pas de la coordination, toutefois, « *les effets de proximité géographique peuvent jouer de manière déterminante par le jeu des relations individuelles au moment du contact entre les organisations amenées à collaborer, sans pour autant que cela ait des effets réels ultérieurs sur le contenu et le déroulement de la collaboration* » (GROSSETI et BES, 2001 cités par PECQUEUR et ZIMMERMANN, 2002 : 17). La proximité physique facilite et structure la coordination.

La **proximité organisée** englobe deux dispositifs de coordination. D'une part, le dispositif de coordination institutionnelle favorise la proximité institutionnelle en s'appuyant sur une institution - un ensemble de normes, règles, représentations ou conventions qui ne s'imposent pas aux individus, mais qui leur est propre ou choisi. La coordination se fait selon une logique de similitude, où les attributs des agents les rendent proches. Ou, selon une logique d'adhésion, basée sur le choix rationnel, ou non choix des agents qui adhèrent à une institution et sont donc proches.

D'autre part, le dispositif de coordination du type organisationnel active la proximité organisationnelle. Dans ce cas, la coordination se fonde sur des relations effectives au sein d'une organisation, où les comportements, interactions entre les acteurs sont définis. Ces relations peuvent être déjà existantes ou être incitées pour répondre à un besoin de coordination (PECQUEUR et ZIMMERMANN 2002 : 15). Finalement les auteurs affirment que, pour qu'un dispositif de coordination solide et durable soit construit et pérennisé, une hybridation entre proximité institutionnelle et proximité organisationnelle est nécessaire.

... OU PROXIMITES « INSTITUTIONNELLE ET ORGANISATIONNELLE »

Pour TALBOT (2008 : 3) cette conception des proximités - géographique et organisée - qui correspond à une approche interactionniste, se centre plus sur une dimension cognitive, de partage de sens. Néanmoins, il importe de saisir la dimension politique – les choix des acteurs/agents - de manière plus importante car « *d'accords, de compromis transitoires face à la divergence des intérêts* » (*Ibidem*) sont intrinsèques aux relations sociales. Il nous propose ainsi une approche institutionnaliste qui saisit la notion d'institution. Cet auteur affirme que l'**institution** répond à un besoin de coordination des individus pourvus d'une rationalité limitée agissant dans un monde incertain. Il s'agit d'un ensemble de croyances partagées, constitué lorsque les agents façonnent leurs actions en pensant que les autres agents vont adopter certaines règles d'action. C'est un cadre d'action collective qui structure les comportements des agents.

*« L'institution est à la fois la règle et le comportement, la représentation et les pratiques, les habitudes de pensée et de faire, sans que les uns ne soient réductibles aux autres (...). L'institution devient alors une idée commune en acte. »* (*Ibidem* : 10).

Les relations sociales produites par les institutions, les proximités ne peuvent se résumer à une seule dimension cognitive (partage de sens), elles ont aussi une dimension politique car l'attribution de rôles aurait aussi pour objectif la régulation des conflits. La **proximité institutionnelle** est une relation sociale asymétrique entre des acteurs qui partagent des représentations sociales. L'intérêt pour nous, ce sont les institutions qui ont pour but d'organiser la vie sociale et qui sont créatrices de relations sociales, voire de proximités, comme la charte finalement. D'une part, ces institutions mettent en exergue des significations communes à différents acteurs ayant des rôles complémentaires et statuts hétérogènes ; d'autre part, elles attribuent des rôles, des fonctions à un agent/acteur ; à ces

rôles sont inhérents des droits et des obligations, qui se traduiront par plus ou moins de capacité à faire valoir sa vision du monde.

Les institutions se manifestent à travers « *des coutumes, des habitudes collectives, des préjugés, des règles juridiques ou morales mais aussi des parlements, des entreprises, des associations* » (TALBOT, 2008 : 13). Ces phénomènes sociaux sont différents, notamment en termes d'organisation. Ainsi, à titre d'exemple, les coutumes, sont une « institution inorganisée » et l'entreprise, l'association et l'État sont des « institutions organisées ».

La notion d'organisation émerge ainsi comme un état des institutions. Les organisations encadrent la mise en œuvre des idées communes afin d'aboutir à un objectif. Pour résoudre les différents problèmes de coordination, des règles sont établies et une administration exerce le pouvoir, une capacité coercitive. Les règles et routines qui bornent l'action collective

*«Assurent d'une part, une coordination de nature cognitive répondant à la problématique de l'efficacité des actions, et d'autre part une coordination de nature politique répondant à la problématique de l'efficacité de la conformité et de la légitimité des mêmes actions réalisées par des acteurs hétérogènes» (Ibidem : 14).*

La **proximité organisationnelle** lie des agents/acteurs qui agissent au sein d'une organisation, avec une finalité. Elle représente aussi la relation entre différentes organisations connectées par des rapports d'interdépendance ou dépendance économique et financière. Ce type de proximité traduit un choix des acteurs, animés par l'objectif de répondre à leurs intérêts individuels et collectifs en atteignant une finalité collective.

Nous nous appuyerons plutôt sur l'approche triptyque des proximités proposée par TALBOT et en partant du postulat que, plus les acteurs sont proches au niveau géographique, institutionnel et organisationnel, plus ils seront en capacité de coopérer. Nous chercherons à saisir sur notre terrain « *qui est proche de qui ?* », « *qui est proche de quoi ?* », « *que faut-il partager pour agir ensemble?* » (TALBOT, 2008 : 3). Nous analyserons alors la localisation des différents acteurs et le périmètre que la charte recouvre (proximité géographique), les objectifs et règles communs qui permettent aux acteurs de coopérer (proximité organisationnelle) et les valeurs et principes des acteurs et leur adhésion aux principes de la charte (proximité institutionnelle).

Cependant cette approche ne nous permettra pas de saisir la charte comme un outil de changement et de comprendre comment elle prend forme, organise l'action collective et comment les proximités peuvent être activées de manière à que une coopération stable prenne forme. De ce fait nous appuyerons aussi sur la sociologie de la traduction.



### 1.1.2. SOCIOLOGIE DE L'ACTEUR-RESEAU – SOCIOLOGIE DE LA TRADUCTION

La sociologie des organisations « classique » (CROZIER, FRIEDBERG, SAINSAULIEU) cherche de manière générale à appréhender les jeux de pouvoir et la régulation des structures. Ces approches sont insuffisantes pour ce qui est des conditions de production de l'accord entre les acteurs et de la production des faits (AMBLARD *et al.*, 2005 :128). La sociologie de l'acteur-réseau, aussi nommée de sociologie de la traduction, proposée par CALLON et LATOUR envisage la compréhension des conditions à partir desquelles les acteurs d'une situation peuvent se retrouver en convergence, voire en faveur d'un changement ou d'une innovation. Elle fournit des outils qui permettent de comprendre les systèmes d'actions organisées et de déconstruire les situations complexes en étudiant les liens entre les éléments d'une organisation, d'un réseau sociotechnique.

La sociologie de la traduction se questionne sur les traditions épistémologiques et cherche à comprendre comment les sciences et les techniques sont produites ; comment leur validité et/ou efficacité sont établies ; comment sont-elles diffusées et comment elles contribuent au changement. Les pères fondateurs de cette approche, CALLON ET LATOUR, développent un ensemble de notions que nous permettent de déconstruire un fait scientifique ou social, comme la charte, et de mettre en exergue sa construction (*Ibidem*).

#### CADRE EPISTEMOLOGIQUE

La sociologie de la traduction réfute différents « courants épistémologiques classiques ».

Ainsi elle rejette :

- le postulat selon lequel l'état d'une société détermine les faits sociaux – déterminisme ;
- le rationalisme qui défend que la connaissance découle de l'exercice de la raison, en rupture avec le sens commun ;
- le naturalisme qui juge les faits inévitables, résultat de la nature ;
- la sociologisation (bourdieusienne) qui considère que toutes les actions résultent d'une injonction, d'une imposition fruit des jeux des mécanismes de domination ;
- et le cadre de la déconstruction qui refuse la réalité sociale comme un construit et l'assume plutôt comme une illusion des acteurs (AMBLARD *et al.*, 2005 :130-134).

D'après CALLON et LATOUR un nouveau cadre épistémologique, une nouvelle approche sociologique est nécessaire pour étudier les « *conditions de production du changement dans des systèmes d'action organisée* » (*Ibidem*). En considérant que la charte

d'engagements réciproques est un instrument d'action publique - elle est porteuse de changements, pas nécessairement en termes d'objectifs, mais en termes de moyens (LASCOUMES et LE GALES, 2004 : 25-26) - la perspective proposée par la sociologie de la traduction, nous permettra de comprendre sa construction et ses enjeux dans un contexte précis.

Cette théorie est structurée par un ensemble de notions, que nous présentons en partie ci-dessous.

#### LES NOTIONS IMPORTANTES

Le **réseau** est un ensemble de relations entre des entités humaines ou non-humaines, individuelles ou collectives. Ces entités sont définies selon leurs rôles, fonctions, programme et singularité. Le réseau est une « *métaorganisation* » en capacité de reprendre les notions d'organisation, d'institution ou de domaine d'activité. Par exemple, l'automobile connaît un grand succès car il favorise l'autonomie de l'utilisateur. Toutefois, l'automobile dépend d'un réseau important qui permet son fonctionnement et donc l'autonomie du conducteur – les infrastructures, le code de la route, l'auto-école, les distributeurs d'essence, la police de la circulation routière, parmi d'autres. « *Ce réseau est actif, ce qui justifie à nouveau le terme acteur-réseau. Chacun des éléments humains ou non humains qui le composent participe à une action collective que l'utilisateur doit mobiliser chaque fois qu'il prend le volant de son automobile* » (CALLON, 2006 :270). Les réseaux sont ainsi composés par des entités hétérogènes humaines et non humaines auxquelles s'attribue la même valeur. Pour que des liens entre ces entités soient établis, malgré leurs différences, des opérations de **contextualisation**, **problématisation** et **traduction** sont indispensables. La contextualisation, consiste dans l'analyse du contexte, des parties prenantes qui constituent le réseau, leurs intérêts, problématiques et niveau de convergence. La problématisation est un processus d'identification de « *ce qui unit et ce qui sépare* » (AMBLARD et al., 2005 :135-136). Et la traduction se définit par une recomposition d'un énoncé pour qu'il produise de la convergence, voire de la proximité. À titre d'exemple, le gouvernement reçoit différents rapports et notes qui constatent une importante émission de CO2 des automobiles. Il établit un lien entre ce problème, le fonctionnement des moteurs, la pollution et le réchauffement climatique. Le gouvernement assume alors un rôle de traducteur. Ensuite la décision de limiter l'émission des CO2 est prise et différentes entités humaines et non humaines sont mobilisés pour encadrer cette action collective : centres de contrôle de la pollution ou de

l'émission CO2 des voitures, les agents qui contrôlent la mise en œuvre des directives, une loi qui cadre cette action, entre d'autres. (CALLON, 2006 :274). Dans cette logique la charte cherche à faire converger différents acteurs ayant différentes visions en leur donnant une clé de lecture commune ; mais elle est simultanément traduite et interprétée. Les entités non humaines qui encadrent les actions, évitent le plus souvent les débordements. C'est lors de situations de **controverse**s, de tension que ces entités « gagnent » la qualité d'**actants** au même titre que les entités humaines. Imaginons qu'un conducteur a eu un accident – « *les éléments qui cadraient silencieusement les micro-interactions deviennent visibles* » (Ibidem : 273-274) - il faut prendre en compte tous les éléments du contexte : le feu rouge, le passage piéton, l'agent de circulation routière, parmi d'autres. Pour régler la controverse, différents arguments et points de vue seront présentés pour qu'un compromis soit créé. Les entités non-humaines ont un impact dans les comportements et actions et sont intégrées dans les arguments, gagnant ainsi une qualité d'acteur, voire d'actant. La controverse est une zone de négociation entre les différents actants. Leur analyse permet de comprendre et de reconstruire les changements. L'analyse proposée par cette approche sociologique qui a initialement commencé par des réflexions épistémologiques dans le champ de la sociologie de la connaissance, est aussi conçue comme une méthodologie de conduite de projet. Ainsi, AMBLARD et *al.* (2005 :155-167) listent un ensemble d'étapes qui permet d'opérationnaliser cette théorie.

Sur notre terrain, nous chercherons à identifier et à analyser les actants, le traducteur, les controverses qui ont eu lieu et les traductions réalisées pour susciter la convergence des acteurs. L'approche en termes de proximité nous permettra de réaliser les opérations de contextualisation et dans une certaine mesure de problématisation et cette approche par la traduction nous permettra de comprendre le processus de « création » de la charte, de comment elle a été introduite, comment les acteurs s'en saisissent et de comment cet instrument d'action publique et le changement dont il est porteur prennent forme.

## 1.2. METHODE ET TERRAIN DE RECHERCHE

Pour répondre à notre question de recherche - « *Dans quelle mesure la 'charte d'engagements réciproques' peut-elle être un levier de coopération pour la gouvernance entre les acteurs publics et les associations ?* » - nous avons privilégié comme méthode de recueil de données, la recherche bibliographique et l'entretien semi-directif. Ce choix a été induit par la nature de notre recherche et par l'accessibilité à notre terrain.

Nous avons élaboré un **guide d'entretien** (cf. annexe 4), que nous avons adapté aux différents acteurs et qui comporte quatre groupes thématiques : (i) la présentation des missions de l'organisme, du pôle et de la personne ; (ii) les interactions avec les associations / les interactions avec les services déconcentrés ou décentralisés ; (iii) les coopérations déjà existantes avec les différents acteurs identifiés ; (iv) et la déclinaison de la charte. Cette méthode nous a permis de recueillir des données qui nous permettront d'analyser le sens que les acteurs donnent à leurs pratiques et expériences, leurs représentations sociales et repères normatifs, leurs perceptions sur la charte, le processus de sa déclinaison et les relations entretenues avec les différents acteurs. Nous avons défini notre échantillon à partir d'une liste de treize personnes impliquées ou susceptibles d'être impliquées<sup>19</sup> dans la démarche de déclinaison de la charte, liste transmise par notre tuteur de stage. Initialement nous avons ciblé treize personnes à qui nous avons adressé un courrier électronique et que nous avons relancé par téléphone dans les cas de non réponse. Les personnes qui ont répondu affirmativement à notre proposition sont les chefes de service ou agents de différentes administrations publiques – Région PACA, Direction Régionale de la Jeunesse des Sports et de la Cohésion Sociale (DRDJSCS), Direction des Affaires Culturelles (DRAC), la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence et de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) et la Direction régionale des finances publiques (DRFIP) –, la présidente du Fonds de Solidarité et Promotion du Mouvement Associatif (FSPMA) et le délégué territorial du Réseau National des Maisons des Associations (RNMA). Initialement nous avons ciblé également la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF), le Rectorat Aix-Marseille, le Secrétariat Général des Affaires Régionales (SGAR) et l'Agence Régionale de Santé (ARS). Nous n'avons pas eu de réponse de la part de ces acteurs, sauf de l'ARS qui a été relancée par le chef de service et qui nous a contacté ensuite pour décliner notre proposition de la rencontrer, en expliquant que sa direction ne souhaitait pas poursuivre son implication dans la déclinaison de la charte. Les entretiens ont été réalisés entre mai et juillet 2017 et ont une durée qui varie entre quarante-cinq minutes et une heure et quart. Six ont été enregistrés (hormis DRFIP et DREAL), partiellement retranscrits pour ensuite être analysés. L'entretien avec la DREAL

---

<sup>19</sup> La DRAC a été conviée aux réunions sur la charte, mais elle n'a assisté à aucune réunion.

a été réalisé par téléphone et complété par un document transmis qui avait déjà été rédigé par notre interlocutrice identifiant les enjeux du suivi des associations.

Nous avons intégré notre démarche dans le cadre d'un stage de fin d'études qui vise à réaliser un diagnostic autour de la déclinaison de la charte et qui contribuera à la rédaction du présent mémoire. Notre posture a été de laisser nos interlocuteurs s'exprimer librement, tout en relançant les questions ou en recadrant les échanges. Nous avons demandé à chaque fois des exemples précis, de manière à ne pas avoir seulement de représentations, mais aussi des pratiques. Nous avons été particulièrement attentives à ne pas adopter une posture de « contrôle » ou de jugement qui pourrait être ressentie par les acteurs car dans cette démarche nous représentons la DRDJSCS PACA, responsable de l'animation et déclinaison de la charte. Nous avons plutôt cherché à faire preuve d'empathie, à la fois pour ne pas induire les réponses des acteurs et pour favoriser au mieux un environnement de « parole libre ». En déployant notre grille théorique qui nous oriente sur notre terrain et dans la réalisation de nos analyses, nous adoptons une posture de compréhension sociologique qui nous amène à développer des connaissances sur notre terrain, ses acteurs, enjeux et dynamiques. Cela ne signifie pas comprendre de manière sympathique, mais « *remplacer la diversité et la confusion du réel par un ensemble intelligible, cohérent et rationnel* » (SCHNAPER, 2005 : 1). Nous ne considérons pas notre démarche comme celle d'un dévoilement de la vérité aux acteurs de terrain qui ne seraient pas conscients de leur réalité car ils sont conscients et analystes de leur réalité. Ainsi lors de nos entretiens, ils présentent un niveau d'analyse que nous respectons et mettons en avant dans la présentation de nos résultats. Nous ne nous inscrivons pas dans une démarche de dénonciation d'une sociologie critique.

L'étude des acteurs qui représentent des organisations, suppose l'existence de différents niveaux d'action – collectif ou individuel. Une prise de position est alors nécessaire pour savoir à quel niveau nous nous situons. En nous appuyant sur l'approche des proximités, la posture intermédiaire est la plus adéquate. Comme l'expliquent GROSSETI et BOUBA-OLGA (2007 : 5-6), en nous positionnant au niveau individuel, nous considérons que l'organisation est un ensemble d'individus hétérogènes, ayant des objectifs probablement différents. Cette acception délaisse alors les dynamiques organisationnelles, qui peuvent expliquer les capacités, les actions et représentations des acteurs. Si nous nous positionnons au niveau organisationnel, nous analyserons les relations interorganisationnelles, mais chaque organisation reste dans cette perspective une « boîte-

noire » et nous ne serons pas en mesure d'analyser les organisations comme des constructions sociales, encastrées socialement, traversées par des valeurs, principes et représentations. Ces auteurs préconisent l'articulation de ces deux niveaux d'analyse, de manière à ne pas succomber aux biais de chaque position analytique. Nos analyses s'articuleront ainsi dans les différents niveaux.

Dans un souci d'intelligibilité de nos résultats, nous présenterons d'abord, de façon monographique, les différentes organisations et acteurs qui constituent notre terrain de recherche, ainsi que le contexte dans lequel ils évoluent.

### 1.2.1. LES SERVICES DE L'ÉTAT

Les acteurs que nous avons rencontrés sont d'une part issus de services déconcentrés de l'État et résultent de différentes réformes organisationnelles et territoriales des services de l'État. Depuis 1992 chaque ministère du gouvernement français est doté d'un service déconcentré placé à différents échelons territoriaux qui assure la réalisation des différentes mesures décidées par les services ministériels. Ces services déconcentrés sont placés sous l'autorité du préfet de région ou de département.

En Juillet 2007, le gouvernement lance la Révision générale des politiques publiques (RGPP), un ensemble de mesures qui ont pour but de diminuer la dépense publique tout en augmentant l'efficacité de l'action publique. Une des mesures consiste ainsi dans la rationalisation, voire fusion, de différents services déconcentrés régionaux et départementaux, afin de réaliser des économies. La réforme déployée dans le cadre de la RGPP renforce les compétences de l'échelon régional, renforce particulièrement l'autorité du préfet de région sur les préfets de département. Les directions régionales sont alors en charge du pilotage des politiques publiques et les directions départementales sont en charge de la mise en œuvre de ces politiques au plus près des populations. Les services départementaux conservent cependant l'autonomie en matière de sécurité, d'ordre public et de droit des étrangers.

Depuis 2010, dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), le maillage régional des services de l'État sur l'ensemble du territoire (hors l'Île de France, la Corse et les régions d'Outre Mer) est constitué par huit directions régionales : direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ; direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ; la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ; la direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi

(DIRECCTE) ; la direction régionale des finances publiques (DRFIP) ; la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJCS) ; le réctorat d'académie et l'Agence Régionale de Santé (ARS)<sup>20</sup>. Jusqu'à la fin du quinquennat de François Hollande, les directions correspondent aux périmètres ministériels, sauf la DIRECCTE et la DRJCS qui sont sous la tutelle de deux ministères.

Le préfet de région s'appuie également sur le Secrétaire Général pour les Affaires Régionales (SGAR). Depuis l'entrée en vigueur de la « loi NOTRe » le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le SGAR a pour but l'animation et la coordination interministérielle des politiques publiques et est en charge du pilotage du Contrat Plan État-Région en termes d'élaboration, suivi et évaluation des mesures interministérielles. Il est aussi chargé de l'impulsion des actions de modernisation de l'action publique et du fonctionnement des services déconcentrés.

Nous avons rencontré les agents de cinq services déconcentrés de la région PACA impliqués dans les réflexions autour de la déclinaison de la charte - la DRDJS PACA, la DRFIP, la DIRECCTE, la DREAL - ou susceptibles d'être impliqués – La DRAC.

#### La DRDJS PACA

La Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRDJS) PACA a été créée en janvier 2010 comme résultat de la fusion de la direction régionale de la jeunesse et des sports, de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales et de la direction régionale de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Elle se situe au 66A, rue Saint Sébastien, 13006 Marseille. Une des particularités de cette direction régionale est qu'elle a fait l'objet d'une fusion avec la direction départementale des Bouches-du-Rhône, suite à la réforme du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Cette fusion a toujours pour objectif la rationalisation de l'action publique et vise à améliorer les modalités de travail et l'articulation entre les niveaux régional et départemental de manière à rendre l'action étatique plus efficace. Nous nous concentrerons ici au niveau régional, mais de manière générale, les missions et services régionaux ont des homologues au niveau départemental. Cette direction s'organise essentiellement autour de quatre pôles, que nous présentons succinctement dans le tableau II ci-après.

---

<sup>20</sup> Consulté en ligne le 19 juillet 2017 sur <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/etat-deconcentration-region-departement/deconcentration-revision-generale-politiques-publiques-remodele-presence-territoriale-etat.html>.

Tableau II – Pôles et compétences de la DRDJSCS PACA

	Pôle Cohésion Sociale - Affaires Sociales	Pôle Sport	Pôle Formation et Certification	Pôle Jeunesse et Éducation
Compétences et missions	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'accueil et l'accompagnement des publics primo-arrivants ;</li> <li>- la prévention de l'exclusion et l'insertion des personnes vulnérables, notamment des personnes en situation d'handicap, ainsi que des familles vulnérables. Les leviers d'actions sont essentiellement l'accès à l'hébergement et au logement (par exemple les centres d'hébergement et de réinsertion sociale) et les aides alimentaires notamment.</li> <li>- La « politique de la ville » qui vise à réduire les inégalités sociales et les écarts entre différentes zones urbaines. Les actions de cette unité reposent essentiellement sur des dynamiques partenariales qui opèrent dans différents domaines - tels que l'éducation, l'accès à l'emploi, la santé, la culture ou la prévention de la délinquance – avec le soutien de structures associatives.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'accueil et suivi des centres de formation des clubs professionnels,</li> <li>- suivi socioprofessionnel des sportifs de haut niveau, de l'accompagnement soutien du mouvement sportif et la coordination d'actions autour du sport comme levier de citoyenneté.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coordination des certifications et formations dans le champ de l'animation (BAFA, BAFD), du sport, du travail social et de la valorisation des acquis d'expérience (VAE) dans ces domaines.</li> <li>- reconnaissance des qualifications européennes des métiers sociaux et paramédicaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pilotage et coordination des dispositifs visant l'autonomie et l'engagement des jeunes – le service civique et les mobilités internationales des jeunes à travers le programme européen Erasmus Plus.</li> <li>- Soutien au développement de la vie associative (dispositif Fonjep et Fonds de Développement de la Vie Associative, projets innovants et formations de bénévoles)</li> </ul>

Le délégué régional à la vie associative travaille au sein du pôle Jeunesse et Éducation Populaire.

### *La DRAC PACA<sup>21</sup>*

La Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC) PACA est située au 23, boulevard du Roi René, 13100 Aix en Provence. C'est le service déconcentré du ministère de la Culture et il est en charge de la mise en œuvre des politiques culturelles au niveau des territoires. Celles-ci s'organisent autour de quatre pôles– le pôle patrimoine, le pôle création artistique, le pôle architecture et espaces protégés et le pôle du public et des territoires – qui nous présentons ci-dessous dans le tableau III.

<sup>21</sup> Informations extraites de l'entretien avec M. L.B. et du site <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Regions/Drac-Paca>.



Tableau III – Pôles et compétences de la DRAC PACA

é- Co	Pôle Patrimoine	Pôle Architecture et Espaces Protégés	Pôle Création Artistique	Pôle Public et Territoires
Compétences et missions	<ul style="list-style-type: none"> <li>- recenser, étudier, protéger et promouvoir le patrimoine archéologique de la région (les monuments historiques, l'archéologie, les musées et les archives). Elle coordonne ainsi la recherche, les publications scientifiques, protège et valorise des sites, coordonne des actions culturelles avec l'Éducation Nationale, intervient dans les universités et promeut la coopération internationale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la promotion de la qualité architecturale à travers l'animation du réseau régional d'acteurs institutionnels de ce domaine, tels que l'école nationale supérieure d'architecture, la maison de l'architecture, les conseils d'architecture, le conseil régional de l'ordre des architectes et les acteurs associatifs.</li> <li>- animation et soutien du réseau régional des structures de diffusion de la culture architecturale auprès du public jeune et scolaire.</li> <li>- la valorisation de l'architecture du X<sup>ème</sup> siècle et de la labellisation « Patrimoine du XX<sup>ème</sup> siècle » des structures et actions – expositions, publications et événements.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- soutien des activités de création, de production et de diffusion des actions dans le domaine de la musique, de la danse, du théâtre, du cirque et des arts de la rue.</li> <li>- l'instruction des dossiers de demande de subvention et gestion de crédits ;</li> <li>- l'instruction et le suivi des dossiers liés à l'application des lois concernant l'enseignement dans les différents domaines</li> <li>- l'évaluation des contenus artistiques en matière de formation, de diffusion et de création, la mise en œuvre de partenariats avec les collectivités territoriales ;</li> <li>- le conseil aux différents acteurs, notamment les associations et les collectivités territoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- soutien au développement des structures publiques et privées de diffusion du livre, de l'écrit et de la documentation, de promotion de la langue française et des « langues de France » et de la sensibilisation du public au cinéma. Soutient aux associations et aux collectivités territoriales dans leurs actions de lutte contre l'illettrisme, des actions visant la promotion et la maîtrise de la langue française ou encore dans l'éducation artistique des publics et de leur accès au patrimoine cinématographique et aux pratiques créatives numériques.</li> <li>- dispositif FONPEPS (Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle)</li> </ul>

Notre interlocuteur au sein de la DRAC est le coordinateur du pôle « public et territoires », conseiller pour le livre et la lecture, les archives, les langues de France et les publics empêchés. La particularité de la DRAC de manière générale, à la différence des autres directions régionales, c'est qu'elle n'a pas de directions départementales. Elles disposent des UDAP (Unités départementales de l'architecture et du patrimoine) qui concernent uniquement les « pôles architecture et patrimoines ».

### La DREAL PACA<sup>22</sup>

La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) PACA, se situe dans le deuxième arrondissement de Marseille au 36 Boulevard des Dames. Elle a été créée en 2009, et résulte de la fusion de la Direction Régionale de l'Équipement, de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement et de la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN). La DREAL

<sup>22</sup> Informations extraites de l'entretien avec Mme. S.F. et du site <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/>.

assure des missions en matière d'aménagement durable des territoires, de l'énergie, de l'environnement et de la prévention des risques. Cette direction s'organise essentiellement autour de cinq services pour piloter les actions publiques dans ces différents domaines – le service prévention de risques (SPR), le service énergie et logement (SEL), le service transports, infrastructures et mobilité (STIM), le service biodiversité, eau et paysage (SBEP) et le service connaissances, aménagement durable et évaluations (SCADE). Nous les présentons ci-après.

Tableau IV – Services et compétences de la DREAL PACA

	Service Prévention de risques	Service Énergie et Logement	Service Transports, Infrastructures et Mobilité	Service Biodiversité, eau et paysage	Service connaissances, aménagement durable et évaluations
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> <li>– contrôle, pilotage, prévention de risques naturels, sanitaires, industriels et chroniques en région PACA.</li> <li>– pilotage du travail de l'ensemble des services de la DREAL sur le champ de l'inspection des installations protégées qui peuvent présenter des dangers pour les habitants et le territoire de manière générale. Ce service produit, diffuse et veille sur les informations en matière de risques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– observatoire territorial en matière de logement - veille sur l'offre, les besoins et les marchés immobiliers et fonciers. Ces actions visent à impulser, coordonner, suivre et évaluer les politiques de l'habitat, tout particulièrement les politiques sociales dans ce domaine. La DREAL coordonne de ce fait différents partenaires et dispositifs de financement de la politique du logement en PACA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– l'animation de la politique de transports et des déplacements en région. Il s'occupe de la coordination des projets d'infrastructures routières, ferroviaires et fluviales, réalise et publie des études dans ce domaine. La DREAL héberge aussi l'observatoire régional de sécurité routière et réalise le contrôle de véhicules.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– préserver le patrimoine naturel et paysager de la région PACA. Il pilote les politiques de préservation de la biodiversité, particulièrement des milieux marins et littoraux. Ces politiques sont déclinées avec l'aide de différents acteurs institutionnels, notamment des associations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– mission transversale d'acquisition, de valorisation et de diffusion de connaissances sur les territoires. Ce service produit l'argumentaire de l'État en matière de développement durable à l'échelon régional et promeut les pratiques exemplaires, notamment l'éducation à l'environnement et au développement durable.</li> <li>– Promotion de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans les pratiques organisationnelles des acteurs</li> </ul>

Notre interlocutrice est au sein du Service Connaissances, Aménagement Durable et Évaluation et c'est la cheffe de l'unité promotion du développement durable qui a pour mission l'instruction des demandes d'agrément « association de développement durable » et des dossiers de subvention. Elle organise aussi des actions d'information du grand public.

Ainsi comme les DRAC, les DREAL de manière générale ne disposent pas de direction départementale. LA DREAL PACA a des unités départementales qui déploient les

missions du « service prévention de risques » et du « service transports, infrastructures et mobilité ».

La DIRECCTE PACA<sup>23</sup>

La Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) PACA, se situe au 36, Boulevard de Dames dans le 2<sup>ème</sup> arrondissement de Marseille. Elle a été également créée en 2010 et regroupe huit anciens services déconcentrés du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé. Aujourd'hui la DIRECCTE PACA s'organise autour de trois pôles que nous présentons ci-après.

Tableau V – Pôles et compétences de la DIRECCTE PACA

	Pôle Concurrence, Consommation, Répressions des Fraudes et Métrologie	Pôle Politique du Travail	Pôle Entreprises, Emploi et Économie
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> <li>- veiller au bon fonctionnement du marché, en garantissant les bonnes pratiques de concurrence ;</li> <li>- assurer la protection économique et sécurité des consommateurs dans les champs industriel, alimentaire et prestation de services ; et garantir le respect de la loi en matière de métrologie, c'est-à-dire, des instruments de mesure et pesage industriel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- assure le respect du droit du travail dans les entreprises, à travers l'inspection du travail ;</li> <li>- cherche à promouvoir la qualité de l'emploi, et améliorer les conditions de travail (santé au travail) en prévenant les risques socioprofessionnels et</li> <li>- vise à assurer le dialogue social en entreprise à travers le développement de la représentation du personnel.</li> </ul> <p>La DIRECCTE agréée ainsi des organismes de formation pour les représentants du personnel au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), par exemple.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- soutenir la création, l'innovation et le développement des entreprises ;</li> <li>- accompagner les mutations économiques, le développement de l'emploi et des compétences des salariés et des demandeurs d'emploi.</li> <li>- Dispositif des contrats aidés</li> <li>- Dispositif local d'accompagnement</li> </ul> <p>À travers les actions de ce pôle, la DIRECCTE, vise à accompagner les demandeurs d'emploi, particulièrement les jeunes et les personnes en voie d'exclusion du marché de l'emploi.</p>

Notre interlocutrice de la DIRECCTE travaille au sein du pôle Entreprises, Emploi et Économie et assure le pilotage de différents dispositifs issus du Ministère du travail : elle est responsable du dispositif emploi (contrats aidés), du dispositif local d'accompagnement (DLA), des Maisons de l'Emploi, du Comité Bassin d'Emploi et des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GIEQ) pour les jeunes, des conventions pour l'emploi. Elle est aussi référent des actions interministérielles : référent pour l'emploi des seniors, référent jeunesse sur les territoires zéro chômage et référent régional pour la lutte contre le chômage de longue durée.

<sup>23</sup> Informations extraites de l'entretien avec Mme. S.P. et du site <http://paca.direccte.gouv.fr/>.

Le « pôle Entreprises, Emploi et Économie » et le « pôle Politique du travail » s'appuient sur les unités territoriales pour amener leurs missions au niveau départemental.

### La DRFIP PACA

La Direction Régionale des Finances Publiques (DRFIP) PACA regroupe la Direction Générale de la Comptabilité Publique et la Direction des Impôts et a été créée également en 2010. Elle se situe au 16 rue Borde, dans le 6<sup>ème</sup> arrondissement de Marseille, dans la même rue que la DIRECCTE. Elle est organisée en trois pôles – gestion fiscale, gestion publique, pilotage et ressources.

Tableau VI – Pôles et compétences de la DRFIP PACA

	Pôle Gestion Fiscale	Pôle Gestion Publique	Pôle Pilotage et ressources
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Service contrôle fiscal,</li> <li>- Service juridique de la fiscalité et</li> <li>- Service de gestion fiscale</li> </ul> Ces services coordonnent, établissent et contrôlent l'impôt, les droits et taxes sur la région PACA en lien avec les directions départementales des Finances Publiques.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Services dédiés aux collectivités territoriales et à la comptabilité de l'État.</li> </ul> La DRFIP a pour missions le contrôle et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements et développe une expertise économique et financière des projets des services déconcentrés de l'État.	Réunit les missions transversales de <ul style="list-style-type: none"> <li>- risques et audit,</li> <li>- de communication,</li> <li>- de contrôle budgétaire régional et</li> <li>- de pilotage, animation et évaluation des services déconcentrés.</li> </ul> Ce service élabore et garantit le déploiement des règles de vérification de l'utilisation des fonds publics et élabore la politique des ressources humaines pour les différentes directions régionales, comme celles que nous venons de présenter, et attribue leurs moyens.

Notre interlocuteur est l'adjointe au contrôleur budgétaire et travaille au sein du Pôle Pilotage et Ressources. Elle est en charge, comme l'intitulé de son poste l'indique, du contrôle des budgets opérationnel des programmes (BOP) des différents services déconcentrés. De ce fait, elle analyse les dépenses des différentes directions, comme les versements des subventions et les engagements juridiques que celles-ci constituent.

Notons que les BOP sont définis au niveau ministériel et sont ensuite déclinés dans les différents secteurs et territoires des services déconcentrés. Cette organisation des budgets a été développée avec la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 et vise à rendre la déclinaison des politiques publiques plus performantes et rationnelles.

### La Région Provence-Alpes-Côte-D'azur<sup>24</sup>

La Région PACA est une collectivité territoriale depuis 1982, c'est-à-dire, une personne morale de droit public distincte de l'État, autonome en termes juridiques et patrimoniaux. Elle est composée par un président (élu par les conseillers régionaux) qui fixe les priorités régionales, est responsable du budget régional et détermine l'exécution des décisions par les services administratifs. Le Conseil Régional est constitué par l'assemblée régionale, où l'ensemble des élus se réunit pour prendre des décisions politiques et par une commission permanente qui a lieu une fois par mois, où le président, vice-président et quelques conseillers régionaux prennent des décisions au cas par cas. Il est aussi composé par les commissions thématiques qui sont des commissions où différents sujets, après être analysés par les services administratifs de manière approfondie, sont examinés par les élus et sont ensuite soumis à un vote en assemblée ou dans la commission permanente. Le Conseil Régional s'appuie aussi sur une assemblée consultative, le Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER) où des membres représentants des acteurs socioéconomiques – comme les entreprises, les associations et les syndicats– donnent leur avis sur les orientations de la politique régionale.

Conjointement à cette organisation politique, la Région est dotée de services administratifs qui préparent, pilotent et mettent en œuvre les décisions prises par les élus. Notons que de 1998 à 2015, c'était Michel Vauzelle (Parti Socialiste) le président de la Région. Les dernières élections qui ont eu lieu en décembre 2015 ont été remportées par Christian Estrosi d'un parti de droite, Les Républicains (LR). En mai 2017, Renaud Muselier (LR), remplace Christian Estrosi qui renonce à la présidence du Conseil Régional. Ces changements politiques ont des impacts directs sur l'organisation interne des services administratifs. La Région PACA étant la plus grande collectivité territoriale, a des compétences « exclusives » sur le territoire, dans six champs autour desquels les services administratifs s'organisent. Ces compétences correspondent finalement aux domaines d'activités des différents services déconcentrés de l'État. Elle est en charge de la gestion :

1. des transports interurbains, notamment des trains régionaux et des transports scolaires ;

---

<sup>24</sup> Informations extraites de l'entretien avec M. M.L. et K.B.S. et du site <http://www.regionpaca.fr/>.

2. du développement économique, d'aides aux entreprises, à l'innovation et à l'internationalisation ;
3. de la formation professionnelle des jeunes et demandeurs d'emploi et des politiques d'apprentissage ;
4. de l'aménagement du territoire et de l'environnement, visant à l'équilibre et égalité des territoires urbains et ruraux, en termes d'infrastructures et d'accessibilité et de gestion des déchets et de lutte contre le changement climatique ;
5. de la construction, manutention et gestion des lycées, ainsi que la définition de la stratégie régionale pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, de manière à l'articuler avec les stratégies de développement économique et d'aménagement du territoire ;
6. de la gestion des programmes européens - les Fonds Européens de Développement Régional (FEDER), les Fonds Social Européen (FSE) et les Fonds Social Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER). Dans le cadre de ces programmes la Région pilote des politiques dans le domaine de l'agriculture et du développement rural.

La Région PACA a aussi des compétences dans le domaine du Sport et de la Culture et doit ainsi s'assurer de la promotion de la diversité culturelle, notamment du livre, du cinéma et des langues régionales. Pour ce qui est du sport, la région est depuis janvier 2016 en charge des Centres Régionaux d'Éducation Populaire et du Sport (CREPS) qui étaient avant sous la tutelle de l'État. Cette collectivité agit aussi sur les domaines du tourisme, du logement, de la lutte contre la fracture numérique, de la santé et de l'éducation populaire.

Nos interlocuteurs sont le chef de service adjoint du Service Jeunesse et Citoyenneté et le chargé de mission engagement des jeunes et vie associative. Ce service est organisé en trois unités : l'unité solidarité qui travaille sur les banque alimentaire et « l'urgence sociale » en lien avec les centres sociaux, l'unité prévention qui coordonne le travail de médiation autour des lycées et une troisième unité qui coordonne la mise en oeuvre de la politique régionale de la vie associative. Ce service soutient ainsi les projets portés par les structures associatives qui rentrent dans les critères de la politique régionale jeunesse. Ce service coordonne ainsi les partenariats État-Région en matière de jeunesse et collabore avec les services de l'État dans le cadre du Service Civique et des Chantiers de Jeunes

Bénévoles qui visent à favoriser l'accès à l'autonomie des jeunes et l'engagement citoyen des jeunes.

### 1.2.2. LES ASSOCIATIONS

En 2016, la France compte environ 1,3 million d'associations actives, dont 13% seraient employeuses (BAZIN *et* MALET, 2016 : 8) . La région PACA est, après les régions l'Île de France, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Nouvelle Aquitaine, la région qui comporte le plus d'associations sur son territoire - entre 110 mille et 116 mille associations, dont 10%, environ 13 mille, seraient employeuses (BAZIN *et al.*, 2016 : 10-16). Ces associations recouvrent différents secteurs d'activités, comme le sport, le sanitaire et social, l'environnement, la culture, les loisirs, l'aide à l'emploi et formation, parmi d'autres.

D'après TCHERNONOG *et al.* (2014 :116) 61% des associations françaises (employeuses et sans salariés) établissent de « *nombreuses relations (financières) avec les pouvoirs publics* ». Parallèlement à ces relations financières, les associations cherchent à contribuer au dialogue social et tendent à s'auto-organiser pour garantir leur représentativité auprès des pouvoirs publics.

Les deux associations que nous avons rencontrées s'inscrivent dans ce dernier cas de figure.

#### *Le Fonds de Solidarité et de Promotion du Mouvement Associatif PACA*

Le Fonds de Solidarité et de Promotion de la Vie Associative (FSPVA) Provence-Alpes-Côte-d'Azur est une association créée en 1984, basée au 67, la Canebière à Marseille. Depuis sa création elle est le correspondant régional du Comité National des Associations de Jeunesse et d'Éducation Populaire (CNAJEP). Réseau qui vise à créer un espace de dialogue, de concertation et de représentation auprès des acteurs publics sur les questions autour de la jeunesse et de l'éducation populaire. En 2008, la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA, depuis 2014, Mouvement Associatif) qui a aussi pour but défendre, promouvoir le fait associatif transversalement, notamment auprès des pouvoirs publics, crée une antenne régionale PACA. Ces associations ont les mêmes missions et partagent les mêmes valeurs, même si le CNAJEP se centre davantage sur les associations de jeunesse et d'éducation populaire alors que la CPCA privilégie une approche plus généraliste. Ainsi en 2015, le FSPVA PACA et le Mouvement Associatif PACA fusionnent et constituent une seule association – le Fonds de Solidarité et Promotion du Mouvement Associatif. La réunion des instances du

CNAJEP et du Mouvement Association dans une même coordination est exceptionnelle, étant donné que dans d'autres régions, normalement, le CRAJEP et Mouvement Associatif sont des structures différentes.

Le FSPMA PACA rassemble environ quarante-sept fédérations et unions régionales d'associations de l'Économie Sociale et Solidaire dont l'objet est le lien social, la mixité sociale et la citoyenneté participative. Le statut de membre est acquis par une adhésion payante. Cette association, constituée par quatre salariés, anime des groupes de travail et des commissions thématiques à destination de ses membres, de manière à relever les besoins et enjeux. Elle a aussi pour mission de représenter les fédérations et unions adhérentes dans les instances de dialogue social et de négociation avec les collectivités territoriales, notamment la Région et les services de l'État.

En même temps le FSPMA PACA est le pôle d'appui à la vie associative (PAVA) des Bouches du Rhône et accueille les associations, les porteurs de projet du département dans le but de les accompagner dans le développement de leurs projets, il produit et met à disposition différentes ressources documentaires sur la vie associative. L'association est aussi en charge de la coordination des différents PAVA de la région PACA, situés dans les autres départements.

#### *Le Réseau National des Maisons des associations PACA*

Les maisons des associations sont des structures associatives ou municipales qui ont pour mission l'accueil, le soutien et l'orientation des associations locales dans leurs démarches. Le but étant de consolider et de combler la fragilité de certaines associations qui ont peu de moyens et dont la pérennité est mise en cause. De manière générale, une Maison des associations met à disposition des associations des services logistiques, des salles et organise des formations à destination des acteurs associatifs et/ou institutionnels.

Le Réseau National des Associations (RNMA) est une association créée en 2002 qui regroupe aujourd'hui environ quatre-vingt maisons des associations, réparties sur soixante villes françaises. Ce réseau touche ainsi environ six-cent associations qui adhèrent aux différentes Maisons des associations. Le RNMA a pour objectif l'échange de pratiques et d'outils de connaissance du monde associatif, notamment en ce qui concerne le soutien aux « micro-employeurs » (2 à 4 salariés) associatifs et aux projets inter-associatifs. Il porte une mission de conseil et d'accompagnement auprès des collectivités et collectifs qui souhaitent créer de Maisons des associations. Le réseau souhaite également être force de proposition pour la conception et mise en œuvre de politiques



d'aide au secteur associatif et développe une mission d'observatoire en diagnosticant les besoins et analysant les pratiques des associations dans différents territoires. Le RNMA s'appuie sur douze délégués territoriaux pour accomplir ces missions. Ces délégués représentent le réseau dans différents territoires et y animent un travail partenarial. Nous avons rencontré le délégué territorial pour la région PACA qui est simultanément le directeur de l'association Pays d'Aix Associations, situé au 16, place Romée de Villeneuve, 13090 Aix-en-Provence. En Région PACA sont membres du RNMA huit maisons des associations situées dans le département les Bouches-du-Rhône – Aix-en-Provence, Vitrolles, Marseille, Martigues, Aubagne, Saint-Rémy-de-Provence, Gardanne, La Ciotat. Parmi ces structures, seulement la Maison des associations d'Aix-en-Provence est une structure associative. Toutes les autres sont des structures municipales. Le statut de membre est acquis à travers une adhésion payante.

Après avoir présenté les acteurs qui composent notre terrain, leurs organisations, objectifs et contexte dans lequel ils évoluent, nous allons les analyser à travers le prisme des proximités et de la traduction.

## 2. QUELLES PROXIMITES ENTRE ACTEURS ?

### 2.1. UNE FORTE PROXIMITE GEOGRAPHIQUE

Une des conditions à la coordination, voire coopération des acteurs est la proximité géographique. Nous présentons ci-après, dans les figures I et II, où sont situés les différents acteurs, en région PACA entre Aix-en-Provence et Marseille.

La distance qui sépare les différentes organisations varie entre 34 kilomètres et 54 mètres. Ce qui se traduit par un trajet en voiture ou en transports en commun (train ou bus) d'environ 50 minutes pour le trajet entre Aix-en-Provence et Marseille ou 2 minutes pour le trajet à pied entre la DRFIP PACA et la DIRECCTE PACA.

Le constat que nous venons de faire, sur la proximité géographique semble peu significatif surtout avec l'existence des différentes technologies d'information et de communication qui facilitent le contact entre acteurs géographiquement distants. Toutefois, la proximité géographique peut être une contrainte à la coopération ou peut faciliter la rencontre entre différents acteurs, les interactions face-à-face et peut inciter de nouvelles proximités et dynamiques.

Après les différentes réformes de l'organisation de l'action publique, le niveau départemental est considéré comme l'échelon de proximité. Ainsi les agents de ces

organisations, notamment des services déconcentrés réalisent plusieurs déplacements pour rencontrer partenaires et bénéficiaires, et intègrent des logiques de production de proximité nécessaires à la réalisation de leurs missions de pilotage et coordination. Cette nécessité de production de proximité est particulièrement vraie pour les agents de la DRAC et la DREAL. Ces administrations ne disposent pas de directions départementales et seulement certains services ont des unités départementales. Les autres acteurs ont également nécessité de se déplacer, mais étant donné qu'elles relaient sur les services départementaux, la création de proximité ne s'impose pas de la même manière. Les acteurs du RNMA et du FSPMA intègrent également ce souci de création de proximité géographique nécessaire pour la réalisation de leurs missions de représentation et de production de connaissances sur les associations du territoire.

Figure I – Proximité géographique des acteurs – Aix-en-Provence



Figure II – Proximité géographique des acteurs – Marseille



La proximité géographique des acteurs ne suffit pas pour faire émerger des coordinations. Elle doit se conjuguer avec d'autres formes de proximités (organisationnelle et institutionnelle) pour que la coopération entre les différents acteurs soit effective. Nous allons analyser des caractéristiques de notre terrain qui ont émergé de nos entretiens de manière plus manifeste et qui impactent certainement les méthodes de travail, les principes des acteurs et leur adhésion à la charte, pour ensuite être en mesure de juger les proximités institutionnelle et organisationnelle qui sont des notions adjacentes.

## 2.2. ACTEURS HETEROGENES, PROXIMITES ORGANISATIONNELLES FAIBLES

Comme nous l'avons mis en exergue dans la section 2.1., les acteurs rencontrés appartiennent à différentes administrations et organisations. Ils ont un objectif global qui les lie de manière plus ou moins explicite – des projets d'Intérêt général/utilité sociale en région PACA - mais des organisations et des objectifs opérationnels qui *a priori* se traduisent par une faible proximité organisationnelle.

Les Administrations sont des personnes morales de droit public et sont régies par le droit administratif. Elles recouvrent le même territoire, différents champs d'action, mais n'ont pas les mêmes compétences. En plus, leurs instances politiques ne sont pas placées au même niveau et peuvent ne pas être en conformité idéologique. Les services déconcentrés régionaux de l'État sont placés sous l'autorité du préfet de région qui représente le

premier ministre et les différents ministères en région PACA. Ces services mettent en œuvre les politiques publiques, dispositifs et directives de leurs ministères. C'est une organisation hiérarchique qui se démultiplie à différents échelons et domaines. D'autre part, les services administratifs de la Région PACA - en l'occurrence le Service Jeunesse et Citoyenneté - sont placés sous l'autorité du Conseil Régional (Président et élu). La proximité et les rapports entre politique et technique sont différents, ce qui impacte aussi les objectifs et actions des différents acteurs, comme nous le montrerons dans les paragraphes qui suivent.

Pour ce qui est des associations, le Fonds de Solidarité et de Promotion pour le Mouvement Associatif (FSPMA) PACA et le Réseau National des Maisons des Associations (RNMA) PACA, elles sont régies par la loi 1901 de droit privé. Le FSPMA suit une « logique d'action de mouvement », c'est-à-dire, cette association a pour but de mobiliser des acteurs autour d'une même cause – reconnaissance et valorisation du fait associatif – et a une « mission plaidoyer » exercée surtout auprès des pouvoirs publics qui s'inscrit plus dans une « dimension politique ». Le FSPMA est identifié dans différents textes administratifs (DLA, CESER) comme le représentant associatif et est ou devrait être associée aux différentes instances de concertation. Ses membres, fédérations et unions associatives sont les principaux bénéficiaires de ses actions.

Le RNMA intègre dans une certaine mesure aussi cette « logique de mouvement » étant donné qu'il regroupe au niveau national un ensemble de structures associatives (environ 40%) ou municipales (environ 60%) qui portent le projet d'une Maison des associations et qui travaillent autour du fait associatif. Il cherche également à être force de proposition, et prône la reconnaissance et la valorisation du fait associatif auprès des Administrations, notamment au niveau communal. Étant un réseau, cette association vise essentiellement à favoriser l'échange de bonnes pratiques, l'apprentissage organisationnel des Maisons des associations et une connaissance approfondie des petites associations. Chaque année des séminaires nationaux, regroupant tous les membres du réseau sont organisés et au niveau local des réunions d'échange entre les Maisons des Associations Membres sont organisées.

Au vu de ces premiers éléments, objectifs et structuration globale des différentes parties prenantes, nous pouvons déduire une faible proximité organisationnelle entre les Administrations et les associations qui pourra nuire à la coordination entre ces acteurs. Toutefois, il n'est pas inutile de rappeler que, l'objectif de la charte, au niveau de la

région PACA est de développer et structurer leur coopération. D'autres angles d'analyse sont nécessaires pour mieux saisir les divergences et convergences en termes de règles et pratiques qui doivent être considérées dans la mise en œuvre de la coordination entre ces acteurs – la charte d'engagements réciproques.

#### 2.2.1. L'ORGANISATION EN TUYAU D'ORGUE DES ADMINISTRATIONS ET LE MANQUE D'INTERCONNAISSANCE

Le groupe de travail pour la déclinaison de la charte a identifié comme axe de travail l'articulation de l'action des acteurs et dispositifs de soutien à la vie associative des différents services de l'État. Dans ce sens une interconnaissance des acteurs est indispensable.

Lors des entretiens, les acteurs des différentes directions régionales présentent souvent leurs missions et actions en faisant référence aux budgets opérationnels de programme (BOP) qui précisent leurs axes de travail, les directives ministérielles et les dispositifs dont ils sont en charge. Ces BOP sont l'application d'un programme ministériel sur un secteur et présentent les mêmes éléments des projets annuels de performance des ministères, adaptés sur la région PACA– les indicateurs, les activités, le schéma d'emplois des services (nombre d'effectifs affectés). Cette organisation amènerait à une certaine sectorialisation. Alors, le travail intra-directions se réalise surtout dans le cadre des politiques interministérielles qui concernent toutes les directions et qui amènent certains acteurs de différentes directions à se rencontrer et à organiser des actions communes, comme par exemple le Service Civique ou la Politique de la Ville. À l'exception de la DRFIP qui a une mission de gestion publique et qui est amenée à rencontrer les différents acteurs pour réaliser ses missions de contrôle budgétaire, pour les autres acteurs, hors le cadre des politiques interministérielles, il n'est guère possible d'avoir une visibilité des différents services déconcentrés, des politiques qu'ils portent et de se saisir de l'intérêt de travailler ensemble. Dans ce sens, lorsque nous interrogeons un chef de pôle d'un service déconcentré sur le travail avec les autres direction régionales de l'État, il nous explique que :

*« Quand des politiques publiques sont portées de manière interministérielle, on a de la visibilité sur les autres directions ou d'une politique publique donnée... c'est le cas de la Politique de la Ville. Parce que vous avez une communication interministérielle, des siècles de déclinaisons par les préfetures de région et toutes les directions sont associées. Après au quotidien on fonctionne beaucoup au tuyau d'orgue. Ce n'est pas par manque d'intérêt pour la transversalité, c'est par le fonctionnement global des services de l'État en général. On est favorable à la transversalité.... hmm... Le champ où c'est très visible c'est la politique de la ville ! Quand il y a des sous préfets délégués ou un préfet délégué, c'est eux*

*qui sont animateurs. C'est l'encadrement supérieur de l'État qui assure l'animation. Et il réunit toutes les directions. C'est à dire, il faut qu'il y ait une impulsion... sans impulsion, ça ne va pas de soit. »*

Pour ce qui est des acteurs de la Région, ils nous expliquent que chaque service est en charge d'un secteur spécifique, qui corresponde finalement aux différents services déconcentrés de l'État, culture et patrimoine, économie et emploi, jeunesse, parmi d'autres. Même s'ils font partie de la même Administration, chaque service a différents objectifs et compétences, ce qui ne les amène pas à travailler ensemble, sauf sur certains projets.

#### 2.2.2. « LOGIQUES PARTENARIALES » DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Malgré l'organisation par secteurs des services de l'État et de la Région, les acteurs expriment une nécessité d'être au plus près possible du territoire pour atteindre un public précis (jeunes de 16 à 25 ans, chômeurs, personnes en situation d'handicap...) ou couvrir un secteur d'activité par exemple (sport, culture, environnement...). Cette nécessité de proximité fait référence à un enjeu de connaissance des problématiques, de la capacité d'intervention et finalement d'un enjeu d'efficacité qui requiert un travail partenarial. Ainsi les acteurs en présentant leur objectifs et missions, font souvent référence à l'animation de démarches partenariales avec d'autres acteurs du territoire.

Les acteurs du service Jeunesse et Citoyenneté de la Région nous expliquent que pour atteindre leurs objectifs, en matière de jeunesse, citoyenneté et vie associative, et pour donner de la cohérence à la politique régionale, le travail autour des dispositifs de l'État devient de fait incontournable. Ils vont alors conforter les politiques de l'État qui entrent dans leurs périmètres d'action, par exemple le service civique qui est porté par la Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRDJSCS). Ce dispositif est à destination des jeunes de 16 à 25 ans et vise à promouvoir l'accès à l'autonomie et la citoyenneté des jeunes. Pour mener en partie la politique régionale jeunesse du Conseil Régional, plus axée sur des territoires prioritaires et sur un public de jeunes non diplômés, le service jeunesse et citoyenneté de la Région PACA développe un partenariat avec l'association Unis-Cité. De son côté, la DRDJSCS PACA pour mettre en œuvre les axes d'action de la politique jeunesse du ministère et de l'Agence du Service civique travaille avec le Centre Régional d'Information Jeunesse pour promouvoir le développement du service civique en région PACA et pour atteindre l'objectif chiffré défini par le Ministère de la Jeunesse et l'Agence du Service civique.

Elle doit associer la Région qui a des compétences en matière de transports dans le territoire, pour apporter des avantages aux volontaires en Service civique, par exemple la réduction des prix ou la gratuité des transports. Toutefois, les directives de l'État - augmenter le nombre de jeunes en service civique et apporter des avantages aux volontaires en partenariat avec les collectivités territoriales - ne correspondent pas toujours à la politique de la Région PACA, ce qui peut conduire à des tensions ou incompréhensions. Ainsi comme dans le cas du service civique, différents dispositifs et axes d'action de l'État prévoient une concertation avec la Région, mais lors des entretiens, la difficulté d'harmonisation et d'entente avec les différents services de la Région PACA est souvent évoquée- la DIRECCTE dans la mise en œuvre du DLA et la DRAC dans la co-construction des actions de promotion du livre et de la lecture, nous font part de difficultés d'un travail commun avec la Région, particulièrement ces derniers temps. Ces enjeux, nous expliquent les acteurs, sont essentiellement dûs au changement de présidence et à la réorganisation des services administratifs qui ne permet pas d'identifier leurs interlocuteurs ou de bien connaître les directives de la Région.

Pour ce qui est des associations, le RNMA n'entretient pas de relations avec les services régionaux de l'État et de la Région. Ceci s'explique par le fait que le RNMA et les maisons des associations ont comme périmètre d'action l'échelon départemental ou communal qui correspond aux directions départementales de l'État et aux communes. Les maisons des associations, nous explique le délégué territorial du RNMA, organisent souvent, en collaboration avec les services départementaux de l'État, des formations thématiques, tels que la fiscalité et l'emploi dans le domaine de la culture ou du sport en direction des associations locales, plus petites et qui le plus souvent ne font partie de fédérations ou d'unions associatives.

Le FSPMA nous explique que les collaborations avec les services déconcentrés, hors le cadre de la charte, sont très sporadiques. Les textes d'encadrement du DLA prévoient la présence du FSPMA dans le comité régional du DLA, mais cette dynamique n'est pas soutenue. Avec la Région PACA, le rapport se fait essentiellement avec le cabinet politique des élus - la présence d'un membre du bureau du FSPMA au CESER et à la commission du Schéma Régional de Développement Durable du Territoire (SRADDT). Le FSPMA même en ayant une mission plus technique d'appui à la vie associative qui l'amène à accueillir et à orienter les associations dans leurs démarches, est surtout perçu

et identifié pour sa mission de représentation du mouvement associatif ou « des grandes associations ».

### 2.2.3. DIVERSITE DES ASSOCIATIONS ET LEUR REPRESENTATIVITE

Les missions et intérêts du FSPMA et ceux des acteurs des services de l'État ne correspondent pas forcément, à l'exception du « pôle Vie Associative » de la DRDJSCS dont la mission est l'animation de la vie associative et du « service Jeunesse et Citoyenneté » de la Région en charge des questions Vie Associative. Dans la réalisation de leurs missions, les services de l'État entretiennent des liens plutôt avec des associations avec qui ils partagent des intérêts opérationnels –secteurs d'activités/publics/territoires – pour la mise en œuvre de politiques qu'ils portent. Ainsi la DIRECCTE nous explique travailler avec l'URIOPSS PACA sur l'insertion des personnes éloignées de l'emploi. L'URIOPSS PACA est une fédération membre du FSPMA, qui regroupe environ 500 associations du secteur sanitaire et social de la région PACA et Corse. Le FSPMA nous explique qu'ils n'ont pas vocation à se substituer à leurs membres. Même s'ils portent une mission de centre de ressources et d'appui à la vie associative, leur mission première est plus « politique », celle d'apporter aux débats un regard croisé des enjeux associatifs liés aux différents territoires et secteurs, de manière à influencer l'action publique. Or les acteurs des services déconcentrés que nous avons rencontrés, soit ne connaissent pas le FSPMA, soit ne voient pas toujours l'intérêt de les associer. Dans les espaces de concertation, de rencontre et d'échange prévus dans la mise en œuvre des politiques publiques, les associations associées sont celles directement concernées par les actions réalisées, principalement dans un but de réaliser un bilan des actions menées. Ainsi la DRAC travaille souvent avec l'Agence Régionale du Livre, et la DREAL est amenée à travailler avec la Graine PACA ou l'association France Nature Environnement (FNE) PACA.

Le fait que, depuis sa création en 1984 jusqu'à 2014, le FSPMA soit le Comité Régional des Associations de Jeunesse et d'Éducation Populaire (CRAJEP), fait qu'elle est souvent associée aux associations de jeunesse et éducation populaire, comme la Fédération Léo Lagrange, les Francas ou la Ligue de l'Enseignement. Simultanément ses membres demeurent encore essentiellement des associations de jeunesse et éducation populaire. Le FSPMA ne recouvre pas tous les secteurs d'activité. Par exemple il n'associe pas des acteurs associatifs régionaux du champ de l'environnement jugés importants par la DREAL au niveau institutionnel, par exemple la Fédération FNE PACA qui regroupe



environ 280 associations de protection de la nature de la région. Ces constats peuvent léser l'identification de sa mission de représentant d'un mouvement associatif transversal plus large.

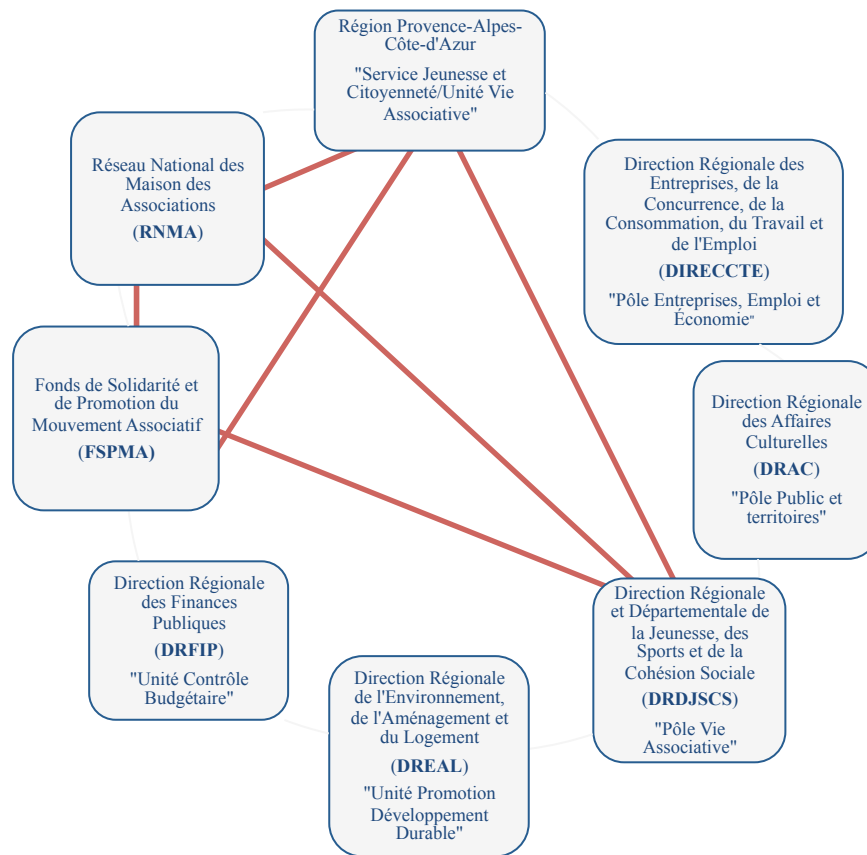
Pour ce qui est des relations avec la Région PACA, nous tenons à souligner que le FSPMA n'a pas soutenu le parti qui a remporté les élections au premier tour des élections régionales de 2015. Ces positionnements impactent les relations avec le Conseil Régional, notamment le financement de leurs activités.

Si le FSPMA a pour mission principale la représentation des grandes associations et fédérations régionales, le Réseau National des Maisons des Associations (RNMA) a vocation à développer une expertise sur les associations. Ainsi, même si ce n'est pas leur mission principale, ils ont aussi pour but de structurer et de représenter la voix des associations locales non fédérées et de soutenir la création des lieux d'accueil à leur destination.

#### 2.2.4. CONVERGENCE PARTIELLE AUTOUR D'UNE MISSION « VIE ASSOCIATIVE »

Quatre des huit acteurs rencontrés partagent une mission : le délégué régional à la vie associative de la DRDJSCS PACA, le chargé de mission vie associative et le chef de service jeunesse et citoyenneté de la Région, le FSPMA et le RNMA. Ces acteurs partagent ou convergent dans une certaine mesure, autour d'une mission « vie associative ». Le Conseil Régional se centre plutôt sur les associations qui travaillent sur les questions de l'engagement des jeunes (citoyenneté), mais aussi celles du champ de la solidarité (aide alimentaire). La DRDJSCS PACA a pour mission de soutenir la vie associative, notamment la professionnalisation des salariés associatifs, la formation des bénévoles et le développement de projets innovants. Tandis que le RNMA et le FSPMA accompagnent les petites et grandes associations de tous les secteurs. Les autres acteurs et services – DRFIP, DRAC, DREAL et DIRECCTE ont des objectifs et missions qui ne concernent pas la « vie associative » ou les associations dans leur fonctionnement propre.

#### Schéma I – Convergence des acteurs autour d'une mission « Vie Associative »



### 2.3. QUELLES PROXIMITES INSTITUTIONNELLES POUR UNE GOUVERNANCE PARTENARIALE ?

En nous appuyant sur les principes de justification proposé par Boltanski et Thevenot (1991 :31), nous en déduisons que les acteurs, par leurs organisations et finalités, partagent une forte proximité institutionnelle autour d'un « monde civique » axée sur les principes d'Intérêt général, de service public, de « la représentation des masses » et de l'existence et création des espaces démocratiques de débat.

Dans le texte de la charte (p.2) nous pouvons lire qu'elle doit contribuer « à approfondir la vie démocratique et le dialogue civil et social, en vue d'une participation libre, active et accrue des femmes et des hommes aux projets associatifs et aux politiques publiques dans des démarches co-construites ». En matière d'engagements pour l'État est encore souligné que la charte doit être prise en compte « dans la conception, la mise en œuvre et la gouvernance des politiques sectorielles touchant les champs d'intervention du monde associatif » (p. 7). La charte cherche à inciter et à structurer la coopération institutionnelle entre les « pouvoirs publics » et les associations ayant pour objectif d'instaurer une gouvernance sur les territoires. La coopération a été définie comme un des chantiers d'actions principales par le groupe de travail en région PACA et les

relations coopératives/partenariales, comme nous l'avons mis en exergue dans la première partie, se veulent non seulement financières, mais aussi sociopolitiques.

En considérant que la proximité institutionnelle et la proximité organisationnelle sont des notions adjacentes, notre intérêt ici est de comprendre comment les acteurs perçoivent les relations, notamment celles de partenariat/coopération institutionnelle avec les associations/ « pouvoirs publics », dans quels cadres ces relations ont lieu et comment les principes et pratiques que la charte soutient prennent forme – les partenariats avec les associations, les financements durables (les subventions et les conventions pluriannuelles d'objectifs), la participation des associations aux conseils consultatifs et la co-construction des politiques publiques. Nous serons alors en mesure de comprendre les enjeux d'adhésion aux principes qui la charte incite, au-delà de cette proximité institutionnelle autour d'un « monde civique ».

### 2.3.1. PRINCIPES ET PRATIQUES DES ACTEURS PUBLICS

#### La DIRECCTE PACA

Pour ce qui est des acteurs de l'État et de la Région lorsque nous demandons quelles sont les relations entretenues avec les associations, les acteurs nous expliquent souvent un processus intrinsèque au fonctionnement des services. Ainsi notre interlocutrice à la **DIRECCTE** nous précise :

*« on est... je vais essayer de vous décrire le processus ! On est dans l'émergence et dans l'impulsion de projets qui répondent à des priorités de l'État en termes d'insertion durable, dans l'emploi et l'emploi de qualité. Les associations ce sont pour nous des partenaires incontournables parce qu'ils sont l'échelon opérationnel de nos politiques nationales. À côté de ça... c'est l'émergence... donc ils sont à l'écoute de nos priorités et sont nos opérateurs dans le sens où quand on affiche une priorité...et bah... ils nous proposent des actions qui permettent de mettre en place nos... Si on n'avait pas les associations, on pourrait avoir des politiques et de l'argent et on ne pourrait rien faire. Elles sont la cheville ouvrière des politiques de l'État. »*

Elle nous explique que son service fait essentiellement du pilotage financier d'une enveloppe et elle recourt souvent à l'appel à projets. Par exemple dans le cadre de l'insertion professionnelle des chômeurs (dispositif emploi) ou du dispositif local d'accompagnement (DLA). En outre, elle nous explique que pour tout appel à projets il y a une CPO. Simultanément, elle finance des actions et projets qui émanent du tissu associatif et qui apportent une plus-value à la réalisation de la mission d'Intérêt général dont elle est chargée, ce sont les demandes de subventions.

Pour ce qui est de la rencontre et de la relation partenariale avec les associations, elle nous donne initialement l'exemple des rencontres avec les associations qu'elle organise dans le cadre du DLA, trois ou quatre fois par an. Ce sont des comités de pilotage (avec les opérateurs du DLA de la région) et un séminaire où les bénéficiaires sont aussi conviés. Ces temps de travail avec les opérateurs, sont en partie dédiés au conventionnement, le contrat qui lie les parties. Pour notre interlocutrice, ce cadre de rencontre

*« ...c'est aussi un moyen de les écouter, d'écouter leurs contraintes et essayer d'adapter même si bah, une administration, ça administre. Mais par moments, franchement, ce qu'ils nous renvoient ça nous fait réfléchir sur notre rigidité et qu'on essaye en tout cas d'adapter quoi. Donc c'est un va et vient. Et je pense que la richesse c'est les échanges ».*

Les relations de partenariat entre la DIRECCTE et les associations s'inscrivent plutôt dans le champ financier et économique. Les associations sont amenées à interpeller ce service de l'État surtout dans le cadre des comités de pilotage des conventions. Pour ce qui est du rapport avec les associations, hors le cadre des appels à projets et des CPO, elle nous explique ne pas avoir une mission d'accueil ou d'accompagnement, même si elle est amenée à rencontrer ou à recevoir les associations qui la contactent plutôt dans le but d'être orientés. Les contrôles, suite aux subventions, sont réalisés fréquemment et sont aussi une occasion de rencontrer les associations :

*« La DIRECCTE a un rôle de pilotage sous le contrôle du préfet de région. Après nous, notre rôle c'est de mettre en place la mise en œuvre des dispositifs, c'est-à-dire, qu'on a des circulaires, après dans l'application on fait avec notre environnement, avec ce qu'on a sur le terrain et sur les acteurs. Et notre rôle c'est vraiment de vérifier la conformité de la mise en œuvre, les moyens... on fait beaucoup de contrôle quoi. On contrôle les associations quand même ! »*

Hors ces rapports contractuels, normés, elle nous explique que, même si de manière ponctuelle, quelques actions sont menées en commun avec les associations, i.e. l'organisation des matinées d'échange et d'information avec la CRESS, ESIA ou les Missions Locales. Avec ces derniers, en partenariat avec la DRFIP, des rencontres appelées « Matinées de langage commun » ont été organisées dans le but d'échanger et de comprendre les attentes des uns et des autres. Lorsque nous l'interrogeons à propos de la relation avec le FSPMA, elle nous explique avoir essayé de les impliquer dans le comité de pilotage, mais cette dynamique n'est pas stabilisée, essentiellement parce que le FSPMA n'a pas beaucoup d'effectifs, ils sont quatre personnes pour l'ensemble du territoire.

Pour elle, la charte

*« Formalise des choses qui n'étaient pas formalisées. N'empêche que le travail de suivi et contrôle il faut qu'il reste. Pourquoi ? Parce que nous avons quand même, pour moi, une responsabilité, une obligation de pouvoir les (associations) aider à soutenir leur développement ».*

C'est un engagement entre l'Administration et les associations, mais

*« la charte a sa limite... elles (les associations) peuvent s'engager comme elles s'engagent sur une convention, parce qu'une convention c'est un engagement juridique. Pour eux c'est un chèque quoi ! Moi, je fais tout un travail pour dire 'non, non !' Vous lisez la convention ce n'est pas un chèque en blanc. On ne donne pas de chèque en blanc. Parce que nous aussi, on est contrôlé. Dans la chaîne, on est tous contrôlés (...) La charte c'est un affichage. C'est une volonté. Après dans la pratique il faut vraiment continuer. Le contrôle pour moi c'est un acte pédagogique. Parce qu'il faut vous dire, que les associations ont la tête dans le guidon (...) donc une fois qu'ils ont la subvention, ça y est. Ils ont déjà oublié pourquoi ils ont été conventionnés. Il faut toujours les rappeler, attention, là vous avez pris un engagement. Vous ne pouvez pas aller faire autre chose. Moi je leur dis que quand moi j'achète des pantalons, ce n'est pas des chemises qu'on me donne ! Ça fait bizarre, mais la réalité c'est ça. (...) Ce n'est pas pour volonté de détournement de fond mais en réalité... c'est un détournement de fond public quand on ne respecte pas la convention à laquelle on s'est engagé. Voilà ! »*

La charte vient alors rappeler aux associations leurs engagements et renforcer le rôle de contrôle de la réalisation des activités financées. Au-delà de cela, la charte permettrait une mise en accord entre les services de l'État et de la Région qui se ferait idéalement dans un comité de pilotage où tous les financeurs seraient présents de manière à éviter le sur-financement d'associations et les coûts de financement associés.

### La DRIFP PACA

Notre interlocutrice à la **DRFIP** (service contrôle budgétaire), même si elle n'a pas pour mission d'être en contact ou de développer des relations partenariales avec les associations, nous explique que sa mission est « d'assurer que l'argent de l'Etat est bien employé » et que les subventions ne traduisent pas seulement un droit, elles traduisent aussi un devoir vis-à-vis des pouvoirs publics, ce qui rejoint dans une certaine mesure le point de vue exprimé par la DIRECCTE. Les différentes directions attribuent des subventions et la DRIFP doit faire le versement. Toutefois, il est récurrent que les associations destinataires ne présentent pas une bonne santé économique et financière. La DRIFP PACA est ainsi amenée à interpellier les directions pour les avertir des situations les plus délicates. Souvent, dans ce cas, le service contrôle budgétaire réunit la direction et l'association en cause pour que les devoirs des associations soient bien définis. C'est aussi dans ce sens que « les matinées de langage commun » ont été

organisées avec la DIRECCTE et les Missions Locales. Elle insiste néanmoins sur le fait que ce n'est pas sa mission.

Pour ce qui est des conventions pluriannuelles d'objectifs, elle explique qu'elles doivent assurer à l'association un financement de trois ans en moyenne, mais qu'elles ont un devoir, celui de bien utiliser l'argent public.

Comme sa mission n'est pas de rencontrer les associations, elle nous explique que la plus value de la charte est qu'elle crée un cadre de rencontre et d'échange avec les autres directions. Ce qui peut faciliter l'échange de pratiques et notamment, de s'assurer que les autres directions instruisent au mieux les demandes de financement et les octroient au mieux, c'est-à-dire, la compensation juste aux associations en bonne santé financière et économique. Ces rencontres selon elle sont nécessaires, enrichissantes et formatrices.

### La DRAC PACA

Pour notre interlocuteur au sein de la **DRAC** les associations sont leurs principales bénéficiaires.

*« d'un côté les associations sont des usagers qui sont en demande, sur laquelle on apporte un financement par rapport à un projet... ce sont les subventions. Et d'autre côté, au-delà du financement, on est là, pour parfois répondre non, en disant que les personnes ne sont pas éligibles pour telle ou telle raison, par rapport aux politiques publiques. Pour l'essentiel guider les gens dans la complexité du financement public du côté de l'État, mais aussi vis-à-vis des collectivités. Donc on a aussi un rôle d'orientation... par rapport aux dispositifs de financement et enfin on peut être amené à faire du conseil plus approfondi... Bon, ce n'est pas du DLA ! »*

Au-delà de ces missions de financement et de conseil, il nous explique qu'il est parfois donneur d'ordre car la DRAC est à l'origine de la création d'associations.

*« Vous avez par exemple trois opérateurs en région qui sont dans ces logiques là et qui sont des associations fondées par l'État et par la Région que sont la FRAC (mais c'est vrai pour toutes les régions), l'Arcade que c'est une agence autour du spectacle vivant et l'Agence Régionale du Livre, autour du livre. Et à chaque fois l'État et la Région sont les principaux contributeurs et sont à l'origine de ces associations. Donc ils sont indirectement... même s'il y a un conseil d'administration etc, ils sont présents au conseil d'administration, ils ont une voix, ils sont jamais présidents ni rien, sauf pour le FRAC et pour l'ARCADE. Les élus de la région sont présidents. Mais on est donneur d'ordre... »*

Il nous explique que ces associations loi 1901 ne sont pas des associations parapubliques en termes juridiques. Ce sont des associations dont les salariés relèvent du droit privé, des conventions collectives, avec lesquelles des conventions sont signées. L'Arcade et l'Agence Régionale du Livre sont des outils d'observation, tandis que le FRAC s'inscrit

plus dans les politiques publiques nous explique-t-il. Notons que le FRAC a pour but de collectionner des créations d'art contemporaine, les diffuser et sensibiliser le grand public ; l'Agence Régionale du Livre PACA a pour but de promouvoir le livre et le développement de la lecture et l'Arcade accompagne le développement de l'art et du spectacle en région à travers des missions d'information et de conseil pour les professionnels de ce domaine, offre des formations dans un but de pérenniser l'emploi dans le champ de l'art et du spectacle et accompagne les festivals éco-responsables.

Lorsque nous questionnons à propos des relations partenariales avec les associations, il nous explique que c'est essentiellement au niveau du ministère de la Culture que les démarches partenariales sont entamées. Il nous donne l'exemple d'une action signée avec l'UNAT (Union Nationale des Associations de Tourisme et de Plein Air) qui vise à développer le développement culturel des territoires. À son échelle il indique ne pas développer de relations partenariales ou de coopération mais donne l'exemple d'une intervention qu'il ira réaliser dans une matinée organisée par la Fédération Régionale du Secours Populaire, où il présentera la DRAC et expliquera comment elle peut accompagner cette association auprès des structures culturelles. Simultanément il nous explique avoir réalisé une formation en 2016 et qu'il a compris qu'en réalité il sera très difficile de réaliser des conventions de partenariat ou les conventions pluriannuelles d'objectifs, ce qui pour lui encadre les relations partenariales entre les services de l'État et les acteurs associatifs. Il nous explique que dans l'actuel contexte de réduction d'effectifs dans les services de l'État, les fonctionnaires n'ont guère le temps de s'impliquer et de s'engager dans les différents projets portés par les tissus associatifs. Or, ce manque d'implication peut amener facilement à des requalifications en marchés publics ou délégations de service public (DSP). Il nous explique alors que par principe la subvention est une relation réciproque – l'État adhère au projet d'une association et l'association adhère ou s'inscrit dans une politique publique. « *Lorsque l'État a un moyen financier et qu'il veut, en faisant appel au tissu associatif ou au privé, il veut faire une politique publique mais en s'en désaisissant, et là, dans ces cas là c'est un marché public ou une délégation de service public !* », nous explique-t-il. La convention de partenariat ou d'objectifs assure alors juridiquement que les actions financées correspondent à une politique publique et qu'il ne s'agit pas d'une délégation de service public ou d'un marché public. Toutefois, en sachant que le juge administratif peut faire une requalification au regard des circonstances de fait,

*« Il faut qu'il y ait une interaction entre l'État et l'association pour que le projet qui soit proposé et qu'il soit effectif, ne soit pas requalifié en marché public. Ça signifie qu'on rentre dans une logique partenariale et cette logique elle implique qu'au-delà d'une subvention d'une association, l'implication de la collectivité ou de l'État soit plus fort par rapport à la logique de ce que serait un marché public. On est dans une logique de contrepartie et d'équilibre. Parce que l'État fait une demande. Ce n'est pas une commande. L'association y répond et il va au-delà et il accompagne l'association dans son développement etc. Mais c'est extrêmement ténu et facilement requalifiable. », nous explique-t-il.*

Au vu de ces éléments il ne considère pas être en mesure d'établir des relations partenariales avec le tissu associatif. De manière générale la DRAC ne signe pas des conventions pluriannuelles d'objectifs, sauf pour les labélisations des « grandes scènes » (i.e. le Théâtre de la Criée) qui engagent annuellement environ 50 mille euros. Pour les autres associations financées, ce sont des conventions annuelles – *« c'est un choix régional, la direction ne souhaite pas le faire, la Région non plus. Je ne peux pas vous dire pourquoi, c'est non ! »*, rétorque notre interlocuteur.

Lorsque nous insistons sur la dimension de co-construction d'actions, ou d'associer des associations dans la concertation des politiques publiques qui les concernent, il nous explique que dans un premier temps celles-ci se réalisent surtout dans le cadre des bilans d'évaluation des actions financées où des échanges ont lieu et les avis des associations sont pris en compte. Mais de manière générale,

*« La co-construction des politiques publiques au Ministère de la Culture, c'est avec les collectivités territoriales. Et les associations, il y a deux cas de figure : (1) elles bénéficient des financements croisés au titre de conventions qui sont signées avec les collectivités territoriales sur des sujets qui sont des points de rencontre entre les politiques publiques d'État et les politiques conduites par les collectivités territoriales sur leur propre territoire, mais qui se rejoignent le plus souvent. Puis que c'est une déclinaison régionale et locale de politiques publiques nationales avec un aménagement local, d'une part. Et d'autre part, (2) parfois elles collaborent à la définition des politiques locales parce que les collectivités les ont associées et dans ce genre de cas, on s'appuie dans les diagnostics et les schémas culturels faits. Ils sont toujours faits par les collectivités en fonction des besoins des territoires et en fonction des recueils, des demandes des citoyens et du tissu associatif. »*

La co-construction des politiques publiques se fait ainsi essentiellement avec les collectivités territoriales qui sont caractérisées par un fort ancrage local, relativement à la DRAC qui tout en ayant un ancrage territorial est placée au niveau régional. Il nous donne l'exemple d'une co-construction avec une association

*« Lorsqu'on est dans la co-construction avec les associations. Je prends l'exemple de ce que je porte... au-delà des labels du ministère etc. Moi j'ai accompagné des associations et je les aurais dit, voilà on va continuer de financer dans le champ de la vie littéraire, des résidences. Donc si vous voulez être financés il faudra faire des résidences. Donc voilà les nouveaux cahiers des charges. Ce n'était pas écrit noir »*



*sur noire, mais voilà où on va... donc vous voulez, mais sinon on arrêtera sinon ça correspond plus aux choix politiques que nous faisons. Votre projet ne correspond plus à ce que nous voulons financer. Et c'est ça qu'elles se sont mises à faire. On continue de financer si les résideuses sont efficientes. Si dans le bilan, il a suffisamment de public, des gens touchés, sur le retour que nous font les bibliothécaires autour, les libraires etc. Et quand ça va pas, on va voire l'association et on en parle. Ça n'est pas une évaluation sur dossier... c'est une évaluation sur retour des partenaires. C'est plus informel, mais il est très claire que... Comment dire... c'est nécessaire ! Ça conduit à des ajustements. Mais pas à des ajustement drastiques. »*

Pour cet acteur, le coordinateur du pôle « Public et Territoires » de la DRAC, d'un côté la charte a pout but de stabiliser le financement des grandes associations et d'assurer une continuité du « parapublique », des associations qui mettent en œuvre les services publics. Il dénote une contrepartie, « *quid des petites associations ? Le gros de la vie associative de proximité ce sont les petites associations qui généralement ont des bénévoles, pas de salariés et pas de financement public pérenne...* ». D'autre côté elle permettrait de poser un cadre de rencontre entre les principaux financeurs dont les domaines partagent des objectifs et définissent les financements ensemble, dans un comité, comme c'est le cas pour la politique de la Ville. Il évoque notamment qu'un rapprochement entre la DRDJSCS et la DRAC serait envisageable, mais sur la politique de la ville où ils ont signé une convention dans ce sens.

#### La DREAL PACA

Pour ce qui est de la **DREAL**, la cheffe de l'unité promotion du développement durable nous précise que dans le cadre de ses missions, elle délivre des agréments « association de développement durable » au niveau régional et traite de nombreuses demandes de subvention - son service accorde 80% de son budget aux associations. Toutefois, nous explique-t-elle d'emblée, leur domaine n'est pas « l'associatif ». Ils ont une expertise sur les questions environnementales, mais pas sur les associations et leurs enjeux. Ces questions, selon elle sont du domaine de la DRDJSC. Ainsi, elle nous indique ne pas accueillir ou accompagner des associations, par exemple. Cela peut arriver, mais ce n'est pas fréquent. Les échanges avec les associations se font surtout dans le cadre des financements, mais avec des associations non agréées et qui sont subventionnées annuellement, les échanges sont plus rares. Elle ajoute que « *la tendance baissière forte des subventionnements à la fois de l'État et des collectivités induit parfois à la non réalisation et/ou à la revue à la baisse des projets parce que les montants accordés sont trop faibles ou un ou plusieurs co-financeurs se désengagent et les possibilités de conventionnement pluriannuel sont plus difficiles aussi* ». Lorsque nous

interrogeons à propos des relations partenariales et de coopération avec les associations, elle fait référence aux conventions triennales signées avec

*« le FNE PACA, la Graine et LPO, des grandes associations régionales oeuvrant directement pour la protection de l'environnement et le développement durable qui contribuent régulièrement à l'information des citoyens et à leur participation à un débat public ouvert et de qualité dans le domaine de l'environnement ».*

C'est dans le cadre des comités de pilotage que des échanges et des concertations sont réalisées. Le code de l'environnement stipule que les associations agréées ont le droit de participer aux actions des administrations publiques en matière d'environnement. Elles doivent être conviées à participer aux différents espaces de consultation où les politiques environnementales et de développement durable sont examinées. Un décret paru en avril 2017 conforte encore plus le rôle des associations dans le débat public. Les différents services de la DREAL se réunissent une fois par an avec les associations agréées dans un comité de pilotage autour des stratégies et plans de développement. Dans ce sens, l'unité de la promotion du développement durable envisage d'organiser une journée annuelle des associations qui vise à rencontrer et échanger avec les associations relevant de leur domaine d'activités.

Pour notre interlocuteur, l'intérêt de la charte réside dans le « souhait » d'échange entre différents services de l'État, notamment avec la DRDJSCS en charge de la vie associative et de la possibilité de développer des connaissances sur le fonctionnement du milieu associatif.

#### La DRDJSCS PACA

Le délégué régional à la vie associative de la **DRDJSCS PACA** nous explique rencontrer les associations dans le cadre des dispositifs qu'il met en œuvre, le Fond de Développement de la Vie Associative (FDVA) qui est un dispositif financier visant à soutenir la formation des bénévoles et des projets innovants permettant le développement de la vie associative. Les actions innovantes sont financées pour des montants qui varient de 2 500 euros à 10 mille euros à travers un appel à projet. Il a aussi pour mission le soutien à la professionnalisation, c'est-à-dire, « *l'emploi durable et qualifié dans les associations* » via le FONJEP, qui est une aide financière de 7 000 euros par an pour des postes de salariés, attribuée par une demande de subventions. Le mode de financement de ce dispositif est trisannuel, toutefois, nous explique-t-il, les montants de financement sont inférieurs à 23 mille euros, montant à partir duquel les administrations doivent signer une CPO « classique ». Il nous explique que sa mission est de

*« Essayer d'attribuer au mieux les financements. Donc c'est moi qui pilote ça, voilà ! Donc 140 postes FONJEP et un peu moins de 400 mille euros de financement pour le fonds de développement de la vie associative. Ça c'est le côté financement. Après il y a le côté, accompagnement, conseil. Donc, notamment pour les projets financés dans le cadre des formations des associations, de niveau régional. C'est de voir comment est-ce qu'on peut travailler au mieux pour que les formations soient de qualité pour les bénévoles, qu'aussi d'une certaine façon les demandes des associations puissent correspondre aussi aux orientations du Ministère en charge de ces questions de vie associative. Pour les projets innovants c'est aussi un axe que j'ai investi en termes d'accompagnement et de conseil. Bah... là ça va du conseil jusqu'à la participation (...) Par exemple y a une association qui voulait monter une équipe technique régionale d'éducation populaire, donc j'ai participé à un certain nombre de ses rassemblements, la dynamique autour de ce projet. Après c'est plus du suivi. Faire des points réguliers, où en est le projet. Après un peu aussi de quoi a besoin l'association... »*

Dans le cadre du FONJEP, le délégué régional à la vie associative réalise une évaluation au cours de la troisième année pour vérifier si le financement est renouvelable. Cette évaluation consiste dans un premier temps à vérifier que l'association répond toujours aux critères qui permettent d'avoir le financement, à savoir une gestion démocratique, une transparence financière et un objet d'Intérêt général. Ensuite, il a une dimension d'accompagnement et de conseil qui est de comprendre comment va l'association, si la personne bénéficiaire du poste FONJEP est partie en formation, et de conseiller l'association dans ce domaine. Il nous explique réaliser un suivi qui relève plutôt de sa mission de conseiller d'éducation populaire et jeunesse, qui consiste à comprendre les problématiques que l'association rencontre et de voir ensemble les soutiens possibles, i.e. le Service civique et le Fonds de Développement de la Vie Associative (FDVA) notamment.

Le FDVA a une instance de concertation, la commission régionale consultative du FDVA qui, depuis janvier 2016 est devenu le comité régionale à la vie associative (CRVA), et a pour objectif associer les associations à la définition des orientations, au suivi et à l'évaluation du dispositif. Cela ne concerne pas l'attribution des financements, nous explique-t-il, car ce n'est pas de la co-gestion. D'une part, du côté des associations, y siègent le FSPMA qui représente le mouvement associatif mais aussi dans un souci d'entendre la voix des plus petites associations, la délégation régionale des maisons des associations (RNMA) et environ dix associations, porteuses d'un centre de ressources et d'information des bénévoles (CRIB). Ces associations ont pour mission d'orienter et conseiller d'autres associations, par exemple l'association BaBalex sur les questions juridiques. D'autre part, pour ce qui est des pouvoirs publics, y siègent les différentes directions régionales, l'élue vie associative du Conseil Régional. Néanmoins, jugeant

que ces cadres de rencontre d'associations ne sont pas suffisantes pour constituer un regard, une connaissance sur la vie associative, une prise de conscience des enjeux et la construction d'alternatives, il a développé un cadre de rencontre et échange avec et entre associations : « Les petit déj' des asso » -

*« Lors de l'évaluation des postes FONJEP, je me disais quel sens ça a, une fois tous les 3 ans d'aller voir une association et de prétendre qu'on va pouvoir évaluer ce projet là, trois années de travail d'une association ? Quelle plus value j'apporte... et je pense qu'une des plus values que je peux apporter c'est de mettre les gens ensemble et de les faire échanger. Parce que je pense que la ressource principale aujourd'hui des associations, elle est dans les associations. Et donc c'est dans l'échange, dans la rencontre entre les associations, qu'on pourra trouver aussi des perspectives d'amélioration. Par exemple, il y a eu un petit déj' des associations sur la gouvernance. Je me suis appuyé sur une association qui a été financée dans le cadre du FDVA projet innovant sur un projet de renouvellement de la gouvernance. Ils ont témoigné, mais on a aussi organisé des débats, des petits ateliers où ils ont échangé sur leur problématique et leurs difficultés.. et ce que leur permettait d'améliorer la gouvernance au sein de leur asso... (...) Ce sont des espaces hybrides ! Ce n'est pas vraiment de la formation, il y a une dimension formative quand même, ce n'est pas de l'information, c'est de la dynamique collective dans une démarche d'éducation populaire... »*

Il est aussi amené à rencontrer des associations qui le sollicitent, le plus souvent, dans le but d'être orientés dans leurs recherches de financement.

Pour ce qui est du travail partenarial, il nous explique qu'à travers les financements, il n'a pas véritablement l'impression d'être dans un partenariat avec une association, même si de manière objective il y a une complémentarité entre l'État et l'association – *« d'une manière générale, on fait plus directement... nous, ce qu'on gagne c'est qu'on peut mettre en œuvre les politiques de l'Etat grâce aux associations et en même temps, pour elles l'inscription dans ces politiques publiques ça leur permet de développer leur objet associatif »*, nous explique-t-il. Dans son périmètre d'action, les associations porteuses d'un Centre Régionaux d'Information Bénévoles (CRIB), illustrent d'une certaine façon cette dynamique. Elles sont financées par la DRDJSCS PACA à travers un FONJEP pour apporter un soutien aux associations et à leurs bénévoles. Il nous explique que dans le cadre de sa mission, les dispositifs d'aide à la vie associative, même en ayant une orientation et des directives, sont moins cadrés et plus larges qu'un appel à projets dans le champ de la culture ou de la politique de la ville. Ce cadrage lui permet de prendre une posture moins centrée sur le conseil que sur l'expérimentation, ce qui lui permet de vivre des expériences qu'il définit comme des expériences de partenariat ou de coopération. Il nous cite « le petit déj' des asso » sur la gouvernance ou encore sur le travail associatif résultat d'un travail de plusieurs mois avec deux associations qui a abouti à l'organisation

d'une rencontre avec le sociologue Mathieu Hély et une matinée de réflexions et débat entre associations.

Pour le délégué régional à la vie associative, la charte, en posant le fait associatif comme intérêt de l'État et en questionnant les relations entre les associations et les pouvoirs publics conforte sa mission de soutien à la vie associative. Elle permet notamment de mettre en œuvre un travail en réseau pour structurer et pour soutenir la vie associative.

### La Région PACA

Concernant le « service Jeunesse et Citoyenneté » de la **Région PACA**, le chargé de mission vie associative commence pour nous préciser ce qu'il appelle le circuit de validation interne de la Région - « *l'administration mouline l'ensemble des demandes émanant du terrain, des associations et puis soumet les instructions administratives à la délibération des élus et puis le choix revient quoi qu'il arrive aux élus (...) on fait ce que nous demande l'exécutif* ». Dans un rapport annuel d'orientation le Conseil Régional identifie des axes de travail qui se traduisent par le soutien à différents dispositifs - l'aide au BAFA (Brevet d'Aptitude aux Fonctions d'Animateur), l'aide aux chantiers de jeunes, l'aide aux associations étudiantes et le soutien à la vie associative. Ce soutien à la vie associative concerne

*« En tout cas le mouvement structuré. Parce qu'il faut faire le distinguo. Nos principaux partenaires c'est des associations lambda. Quand on est plus sur l'axe vie associative, le travail sur la charte avec la DRDJSCS PACA, on parle plus sur les fédérations d'éducation populaire, le mouvement structuré, ceux qui ont pour mission d'accompagner le développement de la vie associative sur l'ensemble des territoires.*

*(...) Quant une association dans un quartier prioritaire ou rural, souhaite accompagner les jeunes en matière de citoyenneté et met en œuvre un projet participatif avec les jeunes, on va le financer. C'est une association et on a un support de crédits pour ce type d'intervention. Et après nous avons un travail spécifique qui touche à la vie associative qui est une mission en soi et qui est de favoriser la structuration du mouvement associatif »*

Le chargé de mission distingue deux types d'associations, celles qui portent des projets qui correspondent aux directives du Conseil Régional et les fédérations d'éducation populaire, représentés par le FSPMA et les Points d'Appui ou Centres de Ressources à la Vie Associative (PAVA/CRVA). Ces dernières au nombre de huit, sont présentes sur différents départements de la région et sont financées pour accompagner, orienter les associations du territoire dans leurs démarches et mettre à leur disposition des ressources d'informations de la Région et d'autres ressources documentaires. Les unes et les autres sont considérées comme des partenaires, mais lorsque nous demandons un exemple de relation partenariale il nous explique qu'ils ont une

*« relation partenariale avec un certain nombre d'elles à partir du moment où il y a des relations, notamment conventionnelles de manière pluriannuelle (...) La Région et l'association Unis-Cité par exemple, pour donner l'exemple du service civique, s'engagent sur un partenariat spécifique sur trois ans. Ce partenariat donc se traduit par une convention de trois ans qui est votée par l'ensemble des élus régionaux, par la majorité des élus régionaux et qui est structuré avec des axes opérationnels et avec des engagements financiers qui sont derrière. La Région s'engage sur tel montant de crédit affecté chaque année à l'association Unis-Cité à partir du moment où elle accomplit les missions telles que définies dans la convention. Donc ça nécessite naturellement un travail en amont de mise en coordination, entre guillemets, entre ce qu'est en capacité de proposer, de faire Unis-Cité et la volonté politique de la collectivité, voilà pour faire en sorte que finalement le document conventionnel signé par les deux parties puisse être crédible et réalisable et un suivi tout au long de l'année, avec des bilans intermédiaires et un bilan annuel pour voir si les objectifs tels qu'ils ont été fixés (...) les bilans quantitatifs, le nombre de jeunes accueillis et ainsi de suite et qualitatif, la typologie des jeunes, voilà, l'implantation géographique, les parcours, le suivi, qu'est-ce que deviennent ces jeunes après le service civique ? Puisque ils ont aussi pour mission, ils sont financés pour ça, d'accompagner les jeunes après leur volontariat (...) Donc, tout ça, c'est un travail que je dirai, voilà de la dentelle, entre guillemets. Mais c'est un partenariat hyper structuré ! »*

Si pour le chargé de mission, les partenariats se font essentiellement dans le cadre des CPO, pour le chef de service, il y a quatre cadres de partenariat entre eux et les associations – la subvention, la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO), l'appel à projet et le marché public (appel d'offres). Les subventions sont les demandes spontanées qui arrivent au service « Subventions et Partenaires » et qui après sont distribuées entre les différents services de la Région. Les CPO « *permettent de montrer qu'on a une politique publique à laquelle la Région tient, à laquelle les acteurs répondent aussi, parce que c'est dans leurs objectifs et on contractualise* », par exemple Unis-cité, Resto du Cœur et Banque Alimentaire. L'appel à projet, où le service identifie un problème pour lequel il n'a pas de solution définie, à titre d'exemple la médiation autour des établissements. Ils ont lancé un appel à projet, auquel différentes structures répondent en proposant des solutions. Pour ce qui est du marché public ou appel d'offres, il nous explique que « *pour le parlement régional de la jeunesse, où on a choisi de faire accompagner nos jeunes élus au parlement régional de la jeunesse par une structure qui met en œuvre des ateliers d'accompagnement. Donc on considère que c'est une prestation, c'est passé sous la forme d'un marché.* ». Ces notions restent très proches avec des frontières très ténues.

Pour renforcer son point de vue sur la dimension partenariale des CPO, concernant la rencontre et les échanges avec les associations, le chargé de mission nous indique qu'en tant que

*« chargés d'instruction, on traite des projets, des demandes de subvention, on traite des dossiers papiers sur un certain volume d'associations quelque soit l'unité. Effectivement, idéalement on instruit et après on va vérifier sur le terrain et puis on reçoit pour faire les bilans et ainsi de suite... mais, vu le volume de projets, vu le périmètre aussi du service qui est assez, somme toute, très très large, c'est difficile de... l'instruction naturellement elle se fait, l'évaluation et les bilans... hmmm bah ! Généralement ça se fait sur du papier. Ponctuellement on les reçoit ou on va se déplacer, mais c'est très ponctuel, pour bien vérifier que ce qui a été décrit sur le papier s'est véritablement concrétisé »*

Étant donné l'organisation et le fonctionnement de la Région, ce service n'a pas créé des espaces de concertation pour l'implication des associations dans l'élaboration des textes ou politiques publiques qui les concernent. Ces espaces sont prévus pour le moins de la part du Conseil Régional, par exemple la commission thématique à la « Vie Associative, la Politique de la Ville, Cohésion Sociale et les Solidarités ». Toutefois, ils ne participent pas à ces espaces, car par principe les dimensions « techniques » et « politique » ne se mélangent pas.

Pour le chef de service, la charte va permettre le dialogue interinstitutionnel nécessaire à la mise en œuvre de projets pérennes sur le territoire, et en même temps un travail transversal au sein de la Région, parce que les associations concernent différents services. Pour le chargé de mission « Vie Associative », l'intérêt de la charte réside dans les temps d'échange et rencontre qu'elle crée car ils seront un temps de transmission de directives du Conseil Régional, et de confrontation de ces directives à celles des ministères et du préfet de région et de la réalité du terrain et des associations portée par le Mouvement Associatif (FSPMA). Il évoque un point de vigilance -

*« On demandera et on sera vigilant à ce que le FSPMA soit toujours innovant, soit au plus près des territoires... parce qu'à titre personnel ça m'intéresse pas fondamentalement de discuter avec un mouvement ou une grosse structure associative qui rassemble plus dans son mode de fonctionnement à une Administration ! Je ne critique pas une Administration, j'en fais partie. Mais qu'il ait un fonctionnement administratif pur et dur plutôt que sa capacité d'innovation, sa capacité à être présent, sa capacité à irriguer un territoire. Voilà... c'est le rôle d'une association. Et c'est dans ces moments qu'on pourra soutenir un discours de vérité ! »*

### 2.3.2. PRINCIPES ET PRATIQUES DU FSPMA ET DU RNMA

Du côté des associations, comme nous l'avons déjà indiqué, le FSPMA et le RNMA ont leurs propres lieux de concertation où leurs membres se réunissent. Ces espaces et temps

de rencontre visent à organiser leur représentation, à développer un regard croisé sur les enjeux qui traversent les territoires et les acteurs associatifs, et d'une certaine manière aussi à déchiffrer les mécanismes des collectivités et administrations. Leurs participations dans les espaces de concertation organisés par les pouvoirs publics, dépendent, premièrement de l'existence de ces espaces, mais aussi de leur invitation dans ces espaces.

### Le FSPMA

Le FSPMA nous explique qu'ils n'ont pas vocation à substituer leurs membres qui sont impliqués dans les concertations techniques et opérationnelles, mais simultanément toutes Administrations n'ont pas un lieu de concertation où la représentation du mouvement associatif est envisagée. Les relations avec les services déconcentrés de l'État, hormis la DRDJSC, sont rares, mais lorsqu'elles ont lieu, elles oeuvre un espace de négociation :

*« Par exemple, on est très peu associé sur l'emploi associatif ! Ah si ! On est associé à l'emploi associatif quand à un moment donné l'État a un dispositif à vendre d'emplois et qu'il faut faire du chiffre. Là, d'un coup on se rappelle qu'on existe ! Voilà ! On a un peu ce côté 'ah bah tiens... il faut que vous fassiez tant d'emplois d'avenir, tant de machin, tant de service civique ! Et là d'un coup on se rappelle que le Mouvement associatif existe et qu'on peut appuyer sur un bouton et que ça part à tout le réseau et que tous les gros employeurs associatifs prennent des cohortes ! Là oui, mais ce n'est pas de la concertation ! Mais on arrive dans ces espaces là à dire des choses et à dire... on va se poser, on va discuter et on va voir comment on met ça en place et comment on fait quelque chose qui a du sens... »*

Les relations avec les services administratifs de la Région sont très rares et compliquées car les cadres ne sont pas posés, les directives ne sont pas toujours claires. Paradoxalement, nous explique-t-elle, ils ont réussi à organiser le forum annuel du Mouvement Associatif qui a eu lieu à l'Hôtel de Région en présence de la directrice de la commission de la Vie Associative du Conseil Régional, les représentants nationaux du Mouvement associatif. Un table-ronde sur les associations au service de l'Intérêt général a conforté d'ailleurs la dynamique de la charte d'engagements réciproques. Tandis qu'en termes opérationnels c'est très difficile d'avoir un interlocuteur réactif. En même temps, souligne-t-elle, le Mouvement Associatif, à l'heure de nos échanges, était financé uniquement par la Région dans le cadre d'une CPO pour la structuration du mouvement associatif et pour sa mission de coordination des points d'appui à la vie associative tout en restant eux-mêmes un centre de ressources pour la vie associative. Lors du dernier



échange avec la Région, il a été soulevé que dans le cadre de la charte il serait pertinent de « *rebalayer les chartes du partenariat, et (de voir) comment on met l'État dans la boucle* » de financements de l'activité du FSPMA, car « *toute la dynamique de la charte est historiquement portée par l'État, mais la collectivité ne peut pas être la seule à la porter financièrement* ».

Pour le FSPMA la charte

*« Permet de réellement répondre à l'interlocution et la co-élaboration des politiques publiques en direction de la vie associative. Pour nous l'enjeu il est là. Il est de dire à la fois on a du dialogue, on partage sur les enjeux et on co-élabore, et ça c'est une dynamique rare en fait... on a souvent une collectivité ou un service de l'État qui a une politique X ou Y qu'elle conduit et puis il a des associations qui correspondent et rentrent dans ce cadre là...hmmm et souvent avec pas de dialogue pas d'échange... et du coup quelle mesure d'impact ? Et cette charte elle doit permettre ça. Elle doit permettre de créer les espaces où on échange, où on partage sur les enjeux, où on co-élabore une politique réelle en direction de la vie associative partagée entre l'État, la Région et le Mouvement Associatif »*

L'intérêt exprimé par le FSMMA rejoint celui du délégué régional à vie associative de la DRDJSCS PACA.

#### Le RNMA

Concernant la délégation territoriale du RNMA, notre interlocuteur nous explique qu'à son échelon il est convié par le délégué départemental de la vie associative des Bouches-du-Rhône pour travailler autour de l'accompagnement des associations de ce territoire depuis janvier 2017 et dans le cadre de la charte, par le délégué régional à la vie associative de la DRDJSCS PACA. En ce qui concerne, le périmètre d'action des Maisons des Associations et même en tant que directeur de Pays d'Aix Associations il est très peu sollicité. Mais cela ne veut pas dire que les associations du territoire ne soient pas conviées, il nous explique « *La ville d'Aix a souvent essayé et réussi de faire des grandes promotions de la 'Politique de la Ville' et des 'Contrats Urbains' en demandant à chaque association de venir se placer dedans librement. Dans le cadre qui a été défini, donc c'est un peu rigide mais en même temps beaucoup de liberté pour venir faire des propositions et se placer. Ça s'est fait comme ça* ». D'autres villes, notamment Vitrolles et Gardanne organisent des rencontres régulières avec les associations. D'après cet acteur, les associations disposent d'une capacité stratégique dans leurs relations avec les pouvoirs publics. Leur dépendance économique/financière ne résulte pas certainement dans une dépendance ou limitation politique. Il nous explique avoir observé des associations qui en employant une stratégie de dénonciation médiatique ont assuré une réponse à leurs demandes.

Pour le délégué territorial du RNMA, la charte conforte l'existence, la création et le soutien aux Maisons des Associations car un des engagements des collectivités territoriales évoqués dans le texte de la charte est notamment de « Favoriser la création de lieux d'accueil, d'information et de conseil sur la vie associative en partenariat avec les acteurs associatifs » (p.8).

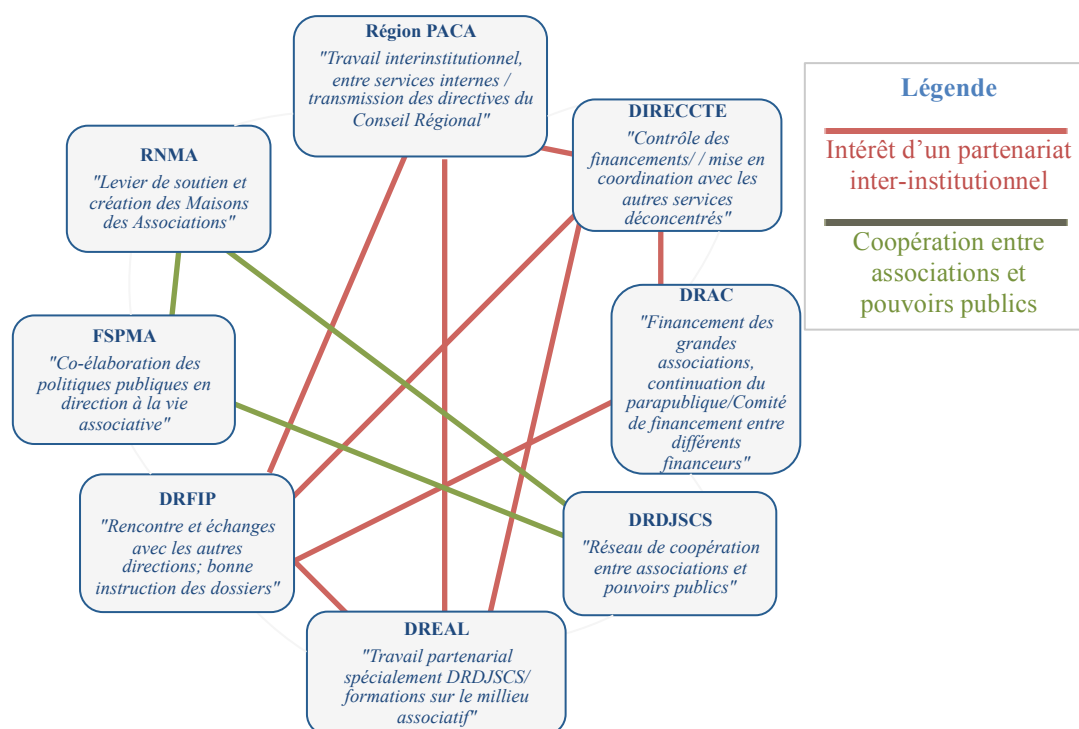
Rappelons-nous qu'un des principes de la charte est l'organisation des concertations avec les associations et les regroupements associatifs sur les textes et mesures qui les concernent. Les associations FSPMA et RNMA correspondent aux regroupements et représentations qui permettent aux acteurs publics de compter sur des interlocuteurs associatifs structurés, comme préconisé dans la charte. Leur participation aux espaces de concertation et de co-élaboration organisés par les « pouvoirs publics » est très rare, mais lorsqu'ils sont conviés, leur rôle est celui d'exprimer la parole des associations et une connaissance du terrain, avec une « voix consultative ». D'un autre côté, les acteurs publics, nous expliquent leur positionnement hiérarchique – sous l'autorité du préfet de Région et d'un ministère ou sous l'autorité du Conseil Régional – qui les amène le plus souvent à mettre en œuvre ou piloter des directives « qui viennent de dessus ». Dû à cette organisation des services déconcentrés régionaux, souvent les décisions sont déjà prises, ou bien orientées et la rencontre avec les associations est dans un but opérationnel comme nous avons explicité ci-dessus. La marge de manœuvre ou la capacité d'influence des collectifs et représentants associatifs et leur fonction d'interpellation sont ainsi à questionner. Hormis le CESER et le Comité Régional Vie Associative (CRVA) qui se veut un espace plus large et moins centré seulement sur les questions de financement du dispositifs Fonds de Développement de la Vie Associative (FDVA), les espaces de concertation cités concernent essentiellement les comités de pilotage ou les réunions de bilan des actions financées, des espaces créés et animés par les acteurs publics.

Le témoignage de nos interlocuteurs nous laisse percevoir une véritable reconnaissance des associations comme des partenaires incontournables de la mise en œuvre des politiques publiques. Toutefois, à travers les expériences, vécus et perceptions relatés, la place accordée aux associations, pour le moins dans le cadre des conventions pluriannuelles ou annuelles, nous semble être souvent celle d'opérateur ou prestataire à qui des financements ont été attribués pour réaliser des actions qui répondent à une demande publique. Leur rôle dans la co-construction de ces politiques publiques reste à

questionner et une enquête auprès des associations considérées partenaires nous semble nécessaire pour approfondir davantage cette question.

Comme nous schématisons ci-après, les acteurs perçoivent différemment la charte et y voient des intérêts qui ne sont pas divergents, mais restent différents et ne vont pas véritablement dans le sens d'une coopération pour une gouvernance partenariale entre acteurs publics et associatifs.

Schéma II – Convergence des intérêts/perceptions de la déclinaison de la charte



Pour la DIRECCTE elle rappelle les engagements et devoirs des associations et soutient un rôle de contrôle des financeurs ; pour la DRFIP la charte permet un cadre de rencontre et d'échange avec les différentes Administrations, notamment pour assurer une bonne instruction des demandes de subvention et leur « bonne » attribution ; pour la DRAC la charte a pour but d'assurer la continuité du financement des « grandes associations » et du « parapublic » et pourrait rapprocher la DRAC et la DRDJSCS dans une stratégie de financement; pour la DREAL elle permet un travail partenarial avec la DRDJSCS et une formation sur les questions de vie associative ; pour l'unité vie associative de la Région l'intérêt de la charte réside, d'une part, dans le travail interinstitutionnel avec les autres Administrations et un travail transversal au niveau interne et d'autre part, un cadre de transmission des directives du Conseil Régional et de confrontation de ces directives avec

celles des autres parties ; pour le FSPMA elle permet une véritable co-élaboration d'une politique vie associative ; pour le RNMA la charte conforte le rôle des Maisons des Associations en incitant leur création et soutien et finalement pour la DRDJSCS la charte permet de poser un cadre de travail en réseau de coopération entre les services de l'État et les associations. Tous les acteurs publics rencontrés ont exprimé le besoin de formations pour développer leurs connaissances sur le milieu associatif, sans pour autant cibler des thématiques spécifiques.

### 2.3.3. DES REPRESENTATIONS ET DES PRATIQUES PROCHES A UNE « GOUVERNANCE TUTELAIRE »

Pour les acteurs publics interviewés, les financements constituent le cadre primordial d'échange et de coopération institutionnelle avec les associations. Il s'agit notamment des conventions pluriannuelles ou annuelles d'objectifs, car les subventions étant nombreuses par rapport aux effectifs des Administrations, ne se traduisent pas par une rencontre avec les structures, une coordination et un suivi des actions. Les CPO constituent un des principes/pratiques incités par la charte, où nous pouvons lire - « Les signataires privilégient les relations fondées sur des conventions d'objectifs, la conduite de projets dans la durée, la transparence des engagements pris et l'évaluation des contributions à l'Intérêt général au regard des moyens mobilisés » (p.3). Les CPO, selon les acteurs s'appliquent à différentes actions et suivent différents critères.

Pour la DRDJSCS, pour chaque subvention de soutien à la professionnalisation d'un salarié associatif (FONJEP), une CPO est signée et le montant de ces aides annuelles sont inférieures à 23 mille euros, le montant à partir duquel une CPO doit être signée. Dans ce cas elle s'applique plutôt à une demande de subvention. Pour les autres services, une convention formalise et contractualise une action plus « structurée », généralement avec des associations qui inspirent plus de confiance jugée par leur ancienneté et l'existence d'autres financeurs et partenaires publics. Ces conventions nécessitent une coordination entre les parties prenantes. Pour la DIRECCTE, la DREAL et la Région PACA, les CPO illustrent la coopération institutionnelle, voire un partenariat avec les associations. Elles sont appliquées dans le cadre des appels d'offre et appels à projet (DIRECCTE, Région) et avec des associations agréées et donc bien structurées et légitimes (DREAL). Tandis que pour la DRAC et la DRDJSCS PACA, pour différentes raisons elles ne représentent pas catégoriquement des partenariats/coopérations ou ne suscitent pas un sentiment de

partenariat. La définition de ce qui est le partenariat/coopération institutionnelle avec les associations, est aussi perçu et défini différemment.

Depuis la loi du 31 juillet 2014 relative à l'Économie Sociale et Solidaire, la subvention est définie légalement comme une contribution facultative de toute nature, justifiée par un Intérêt général, décidée par les « Administrations » à destination d'une structure de droit privé. « *Les actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires* »<sup>25</sup>.

Dans « la circulaire Valls » du 29 septembre 2015 (cf. annexe 3), l'annexe 1 intitulé « Rappels sur les règles encadrant les relations financières des collectivités publiques avec les associations », la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) est présentée comme un cadre visant à sécuriser l'octroi de la subvention aux associations, toujours dans une démarche initiée par celles-ci. La CPO serait une subvention pluriannuelle. Dans ce même texte, une distinction est faite entre subvention et commande publique – les Administrations ont un pouvoir discrétionnaire dans l'instruction d'une subvention, tandis que dans le cas d'une commande publique qui est leur initiative, les critères de sélection sont précis et rendus publics, ce que ne leur accorde pas la même marge de liberté dans le choix qu'ils ont dans l'attribution des subventions.

Les CPO conçues comme des subventions pluriannuelles, c'est-à-dire, une initiative associative, émanant du terrain qui correspond à une politique publique et qui est, de ce fait financée, peut rassurer les associations. Dans cette perspective, elles ont constitué une forte demande de la Fonda et du Mouvement Associatif, qui a été reconnue à travers la circulaire du 1<sup>er</sup> décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs. Les pratiques de convention pluriannuelles ou annuelles sur notre terrain démontrent cependant que les conventions encadrent souvent une demande publique, voire commande publique.

Suite à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 que vise à rationaliser l'action publique, différents réformes ont vu le jour et les services déconcentrés s'organisent autour des budgets opérationnels de programme (BOP) qui définissent les activités ou actions à réaliser, voire à financer, ainsi que leurs objectifs et

---

<sup>25</sup> Consulté en ligne le 18 août 2017 sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id>.

indicateurs de performance. Dans l'annexe 9 du « Guide Pratique de la Déclinaison des programmes – Les budgets Opérationnels de Programme »<sup>26</sup>, nous pouvons lire que

*« Certains BOP, le plus souvent de niveau central, vont voir tout ou partie de leurs crédits transférés aux opérateurs et parfois ne disposent pas en propre de personnel<sup>27</sup>. Il est dès lors indispensable que les opérateurs rendent compte de leur contribution à la performance du BOP dont ils reçoivent des crédits, en particulier lorsque cette contribution est significative. La déclinaison des objectifs entre opérateurs est similaire à celle qui pourrait être faite avec des services déconcentrés.*

*(...)*

*Le dialogue conduit entre les responsables de BOP et les opérateurs doit permettre de s'assurer d'une certaine congruence entre les objectifs/indicateurs de différents programmes et ceux spécifiques à l'opérateur. »*

Cette organisation des services de l'État, induit à deux dynamiques. D'une part à une montée de l'impératif de gestion au sein des associations dont fonctionnement, par isomorphisme mimétique, internalise les pressions normatives des Administrations pour que leurs résultats et compte-rendus correspondent aux attentes de celles-ci et des BOP. Et d'autre part, le déclin des financements des projets associatifs (subventions de fonctionnement) et une tendance de financement de projets précis uniquement, voire des activités qui rentrent et contribuent aux objectifs opérationnels. C'est dans ce contexte, aussi défini par les acteurs comme de "pénurie de l'argent public", que les associations partenaires de nos interlocuteurs, semblent être poussées à s'adapter aux règles et attentes des financeurs pour acquérir des financements nécessaires à leur survie ou pérennisation. La dynamique de financement à travers la contractualisation, devrait assurer les associations, et doit certainement le faire dans plusieurs occasions, toutefois, elle se pose comme une contrainte à la spécificité associative.

D'après Crozier et Friedberg (1977: 24) le pouvoir est intrinsèque à tous les rapports au sein d'une action collective. Selon ces auteurs, le pouvoir n'est pas un attribut dont les personnes disposent comme s'il s'agissait d'une propriété. C'est une relation qui suppose de l'échange et de la négociation, et aboutit à des inégalités, des dépendances et des mécanismes de contrôle - « *Le pouvoir réside donc dans la marge de liberté dont dispose chacun des partenaires engagés dans une relation de pouvoir, c'est-à-dire dans sa possibilité plus ou moins grande de refuser ce que l'autre lui demande (et d'imposer donc son point de vue)*» (Ibidem : 69-70). La convention symbolise la rencontre entre l'initiative associative et la perspective des acteurs publics. Or, les deux parties ne

<sup>26</sup> Consulté en ligne le 20 août 2017 sur [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/files/documents/gestion\\_publicue/gestion\\_budgetaire/BOP/BOP\\_guide\\_012005.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/gestion_publicue/gestion_budgetaire/BOP/BOP_guide_012005.pdf)

<sup>27</sup> Le manque d'effectifs dans les services déconcentrés de l'État et de la Région a été manifesté par tous les acteurs rencontrés.

disposent pas du même pouvoir. Si d'une part les associations disposent des connaissances importantes sur le terrain et des ressources humaines, d'autre part les acteurs publics disposent des ressources financières. C'est une relation inégale que dans certaines occasions prend la forme d'une commande publique de fait, car les objectifs des projets finissent par être définis ou considérablement orientés et précisés par les acteurs publics. Ces dynamiques institutionnelles de financement sont des contraintes pour les associations qui pour leur survie se positionnent en tant que « sous-traitante » et « opérateur » et sont de moins en moins reconnues comme des lieux d'innovation sociale, où la demande sociale est exprimée, des problèmes et besoins sociaux sont identifiés et des réponses sont formulées. C'est un défi important pour les dirigeants des associations qui doivent trouver un équilibre constant entre le projet associatif, le contexte dans lequel ils évoluent et les projets et activités négociés ou proposés par les acteurs publics.

Les pratiques et principes que nous constatons sur notre terrain se rapprochent plutôt de ce que PETRELLA et RICHEL-BATTESTI (2010 : 56) nomment la gouvernance publique ou tutélaire – le cadre dans lequel la définition et la mise en œuvre des politiques publiques sont assurées par les acteurs publics, les opérateurs ou prestataires sont financés pour la production des actions et les espaces de concertation sont impulsés et animés par les acteurs publics. Tandis que la charte cherche à susciter une éthique partenariale qui se rapproche plutôt d'une gouvernance partenariale entre l'État, la Région et les associations, où ces dernières ne seraient pas considérées uniquement comme des « prestataires » dans un partenariat financier, mais où pour le moins, elles puissent participer de manière effective aux concertations des politiques publiques et que leur représentation dans ces espaces soit organisée.

Dans un contexte où, comme nous l'avons montré, les Administrations sont essentiellement organisées verticalement par des secteurs ou des fonctions, même si dans certains cas elles peuvent s'organiser autour d'une problématique (i.e. quartiers sensibles de la Politique de la Ville), les rapports entre les différents services et Administrations sont restreints et rares, et la charte pose un cadre de coordination qui semble intéressant pour les différents acteurs. Les intérêts qu'une partie des « acteurs publics » mettent en avant vont dans le sens d'une démarche partenariale, mais correspondent plutôt à un enjeu de gouvernance verticale ou étatique, de plus de transversalité au sein des Administrations. Toutefois, la charte vise également, une démarche partenariale qui incite

et associe une gouvernance plus horizontale, voire gouvernance citoyenne (PETRELLA et RICHEZ-BATTESTI : *Ibidem*) représentée en l'occurrence par le FSPMA et le RNMA, une organisation et coopération d'acteurs associatifs. Elle a ainsi pour objectif de reconnaître et d'impliquer ces dynamiques de gouvernance citoyenne dans les espaces de gouvernance plus institutionnelle.

Au niveau organisationnel, les associations et les Administrations partagent respectivement une proximité organisationnelle - le pilotage des politiques publiques et l'attribution de financements, d'une part et d'autre part la représentation d'acteurs associatifs, l'animation des espaces de concertation entre associations et leur soutien. Leurs espaces de coordination et de concertation restent cloisonnés. De la part des services administratifs et techniques de l'État et de la Région, le partenariat avec les associations est souvent associé aux conventions pluriannuelles d'objectifs, car c'est dans ces espaces qu'ils définissent les objectifs et réalisent un bilan de l'action réalisée. Ainsi, le FSPMA et le RNMA ne sont pas considérés comme des partenaires. La Commission Régionale à la Vie Associative (CRVA) a été définie l'instance de la coordination pour la déclinaison de la charte et l'instance de dialogue entre l'État, la Région et les associations. Toutefois lors des entretiens les acteurs ne l'ont pas cité comme un cadre de coopération institutionnelle/partenariat. Pour que la charte incite une coopération entre les associations et les Administrations concernées (en incluant aussi les autres que nous n'avons pas pu rencontrer), un nouveau cadre d'action nous semble nécessaire.

Selon GILLY *et al.* (2004 :193), la gouvernance locale – ce que la charte vise à inciter finalement - est « *le processus de structuration d'une mise en comptabilité de différentes modalités de coordination entre des acteurs géographiquement proches en vue de réaliser un projet collectif de développement (...) il s'agit d'un processus de construction d'une proximité institutionnelle nécessaire à la réalisation d'une proximité organisationnelle entre des acteurs géographiquement proches* ». Or, pour que les pratiques de coordination organisationnelle se rapprochent le plus possible des engagements de la charte et que le changement dont elle est porteuse soit effectif, un travail de traduction, de rapprochement institutionnel est nécessaire.

Pour comprendre comment les proximités, notamment institutionnelles, peuvent être activées davantage pour favoriser la coopération entre « acteurs publics » et « les associations » de notre terrain, il importe aussi comprendre comment la charte prend forme, comment elle a été présentée, introduite, problématisée auprès des acteurs dans le contexte que nous venons de décrire et d'analyser. Pour ce faire nous allons entamer une



analyse du processus d'élaboration de la charte. C'est un exercice d'ouverture de la « boîte noire » car c'est « *le cheminement dont la charte a été objet qui permet de saisir ce dont elle est porteuse* » (AMBLARD, *et al.*, 2005 :137). Nous nous appuyerons essentiellement sur les documents issus des réunions, des courriers échangés et des éléments avancés par nos interlocuteurs lors des entretiens pour recréer la trajectoire de la charte.

### 3. UN PROCESSUS DE TRADUCTION « EN COURS »

#### 3.1. L'INSTALLATION DE LA COMMISSION A LA VIE ASSOCIATIVE, LE CADRE DE LA DECLINAISON REGIONALE DE LA CHARTE

Suite à la publication de la circulaire de Manuel Valls du 29 septembre 2015, intitulé « Nouvelles relations entre pouvoirs publics et associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations », le 7 janvier 2016, le préfet de la région adresse un courrier aux préfets de département, à l'ensemble des services placés sous son autorité (à ceux que nous avons déjà présentés s'ajoutent la secrétaire général des affaires régionales, les recteurs des Académies d'Aix-Marseille et de Nice, la direction général de l'Agence Régionale de Santé (ARS), la Direction Régionale de l'INSEE, la Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (DRAAF); la DRAC ne figure pas dans la liste des invités), au président du Conseil Régional et aux présidents des différentes associations labellisées Centres de Ressource et d'Information des Bénévoles<sup>28</sup>. Dans ce courrier il exprime l'intention de l'État de reconnaître la vie associative et « d'engager une rénovation des relations entre les pouvoirs publics et les associations ». Il annonce la désignation du nouveau délégué régional à la vie associative et renforce la demande exprimée dans la circulaire, de désignation d'un correspondant chargé de la vie associative dans chaque service déconcentré qui aura pour mission d'apporter son « *expertise sur les problématiques spécifiques de son champ d'intervention* ». Il les invite finalement à la réunion du 27 janvier 2016 de 9h30 à 12h30 du Comité Régional à la Vie Associative (CRVA) dont l'ordre du jour est :

- Présentation des priorités de l'État en matière de soutien à la vie associative;
- Échanges sur les modalités de la charte des engagements réciproques en PACA

---

<sup>28</sup> Association Sport Objectif Plus et Ligue de l'enseignement Alpes du Sud (Alpes de Haute Provence) ; Adelta GAP et ADSCS - Fédération d'Associations du Grand Briançonnais (Hautes Alpes) ; APPASC (Alpes Maritimes) ; BABAlex (Bouches-du-Rhône) ; Comité Départemental Olympique et Sportif et Ligue de l'Enseignement (Var) ; Aprova et Comité Départemental Olympique et Sportif et Ligue de l'Enseignement (Vaucluse).

- Bilan 2015 et orientations 2016 du fonds de développement de la vie associative.

Lors de cette réunion, la majeure partie des personnes conviées y participent à l'exception de la DIRECCTEm DRAAF, la DRAC et l'association FNE PACA qui a été aussi conviée. Le préfet de région est représenté par le directeur régional et départemental de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS PACA) qui commence la réunion en proposant une réflexion sur la vie associative autour de « sujets fédérateurs » et pose les questions suivantes – « Comment repenser le partenariat ? Quelles sont les attentes du milieu associatif vis-à-vis des pouvoirs publics ? ». Avant la prise de parole des participants de la réunion, la présidente de la commission Vie Associative du Conseil Régional précise que la Commission Vie Associative sera rétablie dans les plus brefs délais. Le délégué régional à la vie associative, explique que l'installation de la Commission Régionale à la Vie Associative (CRVA) est motivée par la reconnaissance de la vie associative, notamment dans le cadre de la charte. Initialement cette instance était destinée à la commission consultative du dispositif FDVA, mais cette entrée n'était pas suffisante pour accompagner la vie associative, car cloisonnée, elle ne permettait pas une réflexion globale portetuse de sens. Ainsi, la CRVA est définie comme étant l'espace de concertation et de construction stratégique entre les associations et les « pouvoirs publics ». Le délégué régional à la vie associative souligne le rôle de ses collègues au niveau départemental et le sien qui est d'observer la vie associative, coordonner le niveau départemental et piloter la FDVA. Il finit son intervention en présentant les axes de travail de la DRDJSCS PACA en ce qui concerne le renouvellement des relations entre les pouvoirs publics et les associations :

- Faire un état des lieux des bonnes pratiques ;
- Organiser des sensibilisations et des formations des services de l'État, d'un côté, et des collectivités en partenariat avec le CNFPT de l'autre ;
- Signer des Conventions Pluriannuelles d'Objectifs et
- Inciter à l'utilisation du document unique de demande de subvention.

Le tour de table qui a suivi ces interventions a permis aux associations présentes de répondre à la question initialement posée par le directeur de la DRDJSCS PACA – quelles sont les attentes du milieu associatif vis-à-vis des pouvoirs publics et comment repenser le partenariat ? Il a été surtout soulevé le besoin de coordination entre l'État et la Région, la nécessité de réinstaller des espaces de dialogue entre acteurs associatifs et la Région qui existaient lors de l'ancienne mandature, c'est-à-dire les rencontres régionales de la vie associative et l'existence des antennes du Conseil Régional dans les territoires

ruraux qui permettaient le dialogue de proximité. La représentante du Conseil Régional explique que vu les contraintes budgétaires, des aménagements sont prévus, mais que les antennes devraient être préservées.

En ce qui concerne la charte, le FSPMA, représenté par sa directrice et par un administrateur rappelle avoir commencé une adaptation régionale du texte de la charte signé au niveau national. De la part des services départementaux de l'État est évoqué le manque de moyens opérationnels, ce qui rend difficile la réalisation des missions d'accompagnement à la vie associative, notamment en ce qui concerne le recensement des associations. Des choix stratégiques en adéquation avec le discours de la charte sont demandés de la part des délégués départementaux à la vie associative.

Le chef de service Vie Associative de la DRDJSCS PACA rappelle que la « circulaire Valls » prévoit la désignation d'un correspondant vie associative pour chaque service déconcentré. Seulement le chef du service Connaissance, Aménagement Durable et Évaluation de la DREAL s'exprime à propos de cette désignation en expliquant que pour cette direction les partenariats avec des associations se font essentiellement sur le volet éducation à l'environnement. La cheffe du service programmation et pilotage de la politique régionale de prévention de l'Agence Régionale de Santé (ARS) explique que l'ARS PACA travaille avec 230 opérateurs et que leur nouvelle stratégie régionale s'articule en trois axes – (1) le conventionnement pluriannuel, (2) l'incitation à la mutualisation en raison du grand nombre d'opérateurs et (3) la mise en place d'une plateforme de services pour les associations. Le délégué général de l'association ADELHA qui porte un centre de ressources et d'information bénévole, rappelle que les associations ne sont pas un instrument au service des acteurs publics et que la mutualisation doit être une démarche volontaire des associations qui partagent des intérêts et ne doit pas répondre seulement à une commande des acteurs publics. Le directeur régional de la DRJSCS PACA, reconnaît le risque d'instrumentalisation des associations et la nécessité de mesurer ce risque sur le principe de légalité.

En juin 2016 une deuxième commission régionale à la vie associative (CRVA) a eu lieu, mais elle n'a pas fait l'objet d'un compte-rendu. Lorsque nous échangeons avec nos interlocuteurs au sujet de cette réunion, ils n'en ont pas de souvenirs particuliers de cette rencontre.

Le 24 novembre 2016 un groupe de travail avec les acteurs associatifs de l'accompagnement du niveau départemental (centres de ressources d'information bénévole (CRIB) et points d'appui à la vie associative (PAVA) s'est réuni dans le but d'identifier les enjeux des différents départements. Les principaux questionnements formulés concernent la coordination des différents centres de ressources et points d'appui à la vie associative, notamment l'identification des différents acteurs dans un souci de lisibilité, l'animation de la charte en s'assurant qu'elle soit suivie d'actes et ne reste qu'un symbole. L'enjeu du manque de moyens (financiers et humains) de ces acteurs de l'accompagnement associatif est soulevé, notamment par le FSPMA qui coordonne les points d'appui à la vie associative.

Le 12 janvier 2017, se tient la troisième réunion du CRVA en présence du nouveau directeur de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS PACA) qui représente le préfet de région, le Conseil Régional représenté par la présidente de la Commission à la Vie Associative, le chargé de mission vie associative, le chef de service jeunesse et citoyenneté de la Région, les différents services déconcentrés, le FSPMA et le RNMA. En introduction de ce temps de travail le nouveau directeur de la DRDJSCS PACA présente ses vœux et ouvre la réunion. La représentante du Conseil Régional réaffirme la volonté de cet organe d'accompagner, de soutenir et dynamiser la vie associative. Le premier temps de la réunion est dédié au bilan du Fonds de Développement de la Vie Associative (FDVA) de 2016 et aux perspectives de 2017. Le deuxième temps est dédié à la charte, notamment autour de deux questionnements, la définition du cadre de partenariat entre l'État, la Région, le RNMA et le FSPMA, et la définition des enjeux afin de permettre sa déclinaison opérationnelle. Les membres de la commission ont échangé sur le texte de la charte, et sur son adaptation aux spécificités de la région PACA. Le FSPMA défend la réécriture d'un nouveau texte et le RNMA plaide pour la signature de la charte en l'état car elle est neutre et une réécriture de son texte allongera le processus. Après plusieurs échanges, les membres décident de signer la charte générique proche du cadre national avec des annexes qui contextualisent la région PACA. Ces annexes sont à travailler avec les différents signataires. Est aussi décidé le développement d'un travail partenarial sur le suivi et l'évaluation de la charte sur des chantiers génériques (i.e. l'emploi et les jeunes) et sur des aspects plus opérationnels et pragmatiques (i.e. la simplification des démarches à travers l'adoption de formulaire unique).

Finalement le FSPMA questionne la définition des chantiers génériques, notamment en matière de compétence partagée et de son développement sur les différents territoires. Le délégué régional à la vie associative rappelle que des pistes de réflexion ont déjà été identifiées et invite les membres de la commission à lui faire remonter leurs avis et propositions. Le RNMA fait remarquer que la charte a déjà été bien discutée et que chacun des partenaires produit déjà une bonne partie de ses engagements. Il précise que les dispositifs existants (comme les maisons des associations) revêtent une importance capitale et que le plus important lui semble de bien utiliser les outils qui seront mis en production.

Suite à cette réunion le délégué régional à la vie associative crée un document de travail collaboratif avec les différents chantiers opérationnels et adresse un e-mail en demandant aux membres du CRVA d'y apporter leur collaboration.

Lors de la réunion du 12 avril 2017, entre la DRDJSCS PACAm le FSPMA et le service Jeunesse et Vie Associative de la Région ces acteurs travaillent sur les différents chantiers de la charte et leurs compétences sont définies, identifiées :

1. **Développer et organiser la coopération ente les pouvoirs publics et les associations (pilote : DRDJSCS)**
  - 1.1. Faire de la CRVA l'instance privilégiée du dialogue entre l'État, le conseil régional et les associations;
  - 1.2. Penser l'articulation de la CRVA avec les autres instances de concertation thématiques;
  - 1.3. Co-construire les modalités de gouvernance de la CRVA avec les différents signataires de la charte;
  - 1.4. Au sein de la CRVA, définir un processus et des indicateurs d'évaluation des actions de déclinaison opérationnelle des engagements de la charte;
2. **Articuler l'action des acteurs et des dispositifs de soutien à la vie associative**
  - 2.1. Répertorier et travailler à une meilleure articulation des différents dispositifs de soutien à la vie associative en clarifiant leurs champs d'intervention;
  - 2.2. Améliorer la lisibilité de ces dispositifs et travailler à une bonne communication de ceux-ci auprès des associations mais aussi des partenaires publics;
  - 2.3. Rendre plus visible les formations dédiées à la vie associative financées par les pouvoirs publics (FDVA, CFGA (certificat de formation de gestion associative), ...)
3. **Développer une culture partagée de l'association et du partenariat et utiliser des outils communs**
  - 3.1. Développer la formation des agents publics sur le champ de la connaissance des associations (pilote : DRDJSCS & CR)
  - 3.2. Identifier des correspondants associatifs dans les différents services de l'État (et du conseil régional) et leur permettre d'avoir une bonne connaissance des acteurs locaux afin d'être des relais efficaces pour les associations et les agents de leurs services (pilote : DRDJSCS);
  - 3.3. Utiliser et faire la promotion du formulaire unique de demande de subvention (CERFA) (pilote : CR & DRDJSCS);
  - 3.4. Avoir recours dès que possible à la subvention comme moyen privilégié de soutien financier à l'activité associative;
  - 3.5. Développer la contractualisation par CPO;

- 3.6. Imaginer des espaces de concertation entre associations et acteurs publics du soutien à la vie associative (pilotage : FSPMA & DRDJSCS);
- 4. **Soutenir le développement et le maintien de l'emploi associatif et sa professionnalisation**
- 3.7. Soutenir la création et le maintien d'emplois associatif (DLA, FONJEP, ...) et développer le partenariat autour de l'emploi (pilotage : CR);
- 3.8. Accompagner les évolutions du modèle économique des associations afin de permettre aux associations de répondre aux objectifs de leurs projets associatifs (pilotage : FSPMA);
- 3.9. Soutenir la formation professionnelle des salariés du monde associatif.

La réunion prévue le 16 mai 2017 n'a pas eu lieu, faute de lieu de réalisation. Ainsi la version de la charte pour la signature n'est pas encore arrêtée. La signature de la charte prévue pour le mois de juin 2017 ne s'est pas réalisée. Lors de nos entretiens avec les acteurs de la Région ils nous expliquent qu'ils attendent le « feu vert » du Conseil Régional pour la signature.

### 3.2. UNE TRADUCTION PAR LA CHARTE ET DE LA CHARTE ?

Comme nous venons de le voir dans les dernières pages, l'opération de déclinaison de la charte entamée en janvier 2016 est un processus long. En reprenant la théorisation du processus de production de la coopération de CALLON et LATOUR qui résulte dans la constitution d'un réseau de coopération irréversible, AMBLARD, *et al.* (2005 : 155-166) proposent un canevas en huit étapes importantes. Nous chercherons alors à les identifier dans l'opération de déclinaison de la charte en cours.

Nous adopterons une vision suscitée par LASCOUMES et LE GALES (2004 : 13) qui en soulignant que les instruments d'action publique sont à la fois un dispositif technique et social, citent AKRICH, CALLON et LATOUR pour préciser que « *La traduction de et par les instruments techniques est une mise en relation constante d'informations et d'acteurs, régulièrement soumise à une réinterprétation* ». Nous considérons que, (comme nous l'avons souligné dans la première partie du présent travail - la section « 3.2. Un instrument d'action publique conventionnel et incitatif ») la charte n'est pas neutre, elle est révélatrice de la régulation souhaitée, de la perception des problèmes sociaux, porte des valeurs et de principes et donc est *per se* en mesure de faire opérer une traduction/problématisation du contexte où elle évolue pour faire converger les acteurs d'une situation à travers les opérations de traduction. De ce fait nous distinguons une traduction par la charte d'une de la charte.

### 3.2.1. LES PRINCIPALES ETAPES DU PROCESSUS DE CONSTITUTION DE LA CHARTE - DE « L'ACTEUR-RESEAU »

#### *Les actants en présence et leurs intérêts - contextualisation*

La contextualisation consiste dans l'analyse des actants en présence, c'est-à-dire, des entités humaines et non humaines qui participent à l'agencement et à la dynamique du réseau. Il s'agit d'analyser leurs intérêts, enjeux et degrés de convergence.

Nous identifions quatre actants. Le premier actant que nous nommons de « Signataires – 'pouvoirs publics' » est composé par le Conseil Régional PACA représenté par la présidente de la Commission Vie Associative dans la démarche et le préfet de la région PACA représenté par le directeur de la DRDJSCS PACA. Ces deux actants représentent différentes idéologies, voire « couleurs politiques », ce que peut justifier des divergences dans leurs visions, représentations et directives. Cependant, ils expriment un intérêt partagé, celui de signer la charte et de la décliner. Cette acception est partagée par l'ensemble des acteurs rencontrés, de la part des services déconcentrés de l'État et de la part des acteurs de la Région.

Le deuxième actant est composé par les « Acteurs publics », les services administratifs de l'État et de la Région, techniciens que nous avons rencontrés en partie et dont nous avons mis les intérêts en exergue dans la section précédente – essentiellement la gouvernance étatique. À ce premier intérêt, au vu des éléments des documents issus des réunions, nous en ajoutons un second, la contractualisation avec les associations. L'enjeu de ces actants consiste dans l'opérationnalité de la charte, l'identification de chantiers et leur mise en œuvre, ainsi que des choix stratégiques en termes de moyens humains qui permettront la réalisation des engagements.

Le troisième actant est composé par les associations. Au FSPMA et RNMA s'ajoutent les associations labélisées Centres de Ressources et d'Information des Bénévoles (CRIB). Le FSPMA qui représente les « grandes » associations, unions et fédérations, met surtout en avant lors de l'entretien la nécessité de co-élaboration des politiques publiques avec les acteurs publics. Le RNMA qui représente les maisons des associations a pour intérêt leur soutien et valorisation. L'intérêt des CRIB réside dans l'amélioration de moyens de fonctionnement qui leur permettent d'assurer les missions d'information et d'accompagnement des associations du territoire. Cet intérêt est aussi formulé par le

FSPMA qui coordonne les points d'appui à la vie associative (PAVA) présents dans les différents départements et en même temps assure cette mission dans les Bouches-du-Rhône. Les intérêts des associations se rejoignent finalement, mais comme le FSPMA porte une « double casquette » nous dégagons deux actants, les Associations de soutien à la vie associative et le FSPMA dans son rôle « politique » de représentation du mouvement associatif qui exprime la nécessité de co-élaboration de politique associative. L'enjeu pour ces acteurs réside dans la « concrétisation » des principes prônés par la charte.

Le quatrième actant est non humain, c'est « la rationalisation de l'action publique » qui se concrétise à travers les différentes réformes que nous avons citées au long de ce travail – LOLF, RGPP, RéATE. De ces transformations organisationnelles et institutionnelles ensuivent des pratiques de délégation de service public, formelles ou de fait qui animent les représentations des associations en tant que sous-traitantes des « puissances publiques ». C'est un principe contradictoire à la charte et source de tensions et de divergences, entre associations et acteurs publics. Ces tensions ont émergé de manière plus ou moins implicite des discours, représentations et pratiques des acteurs rencontrés.

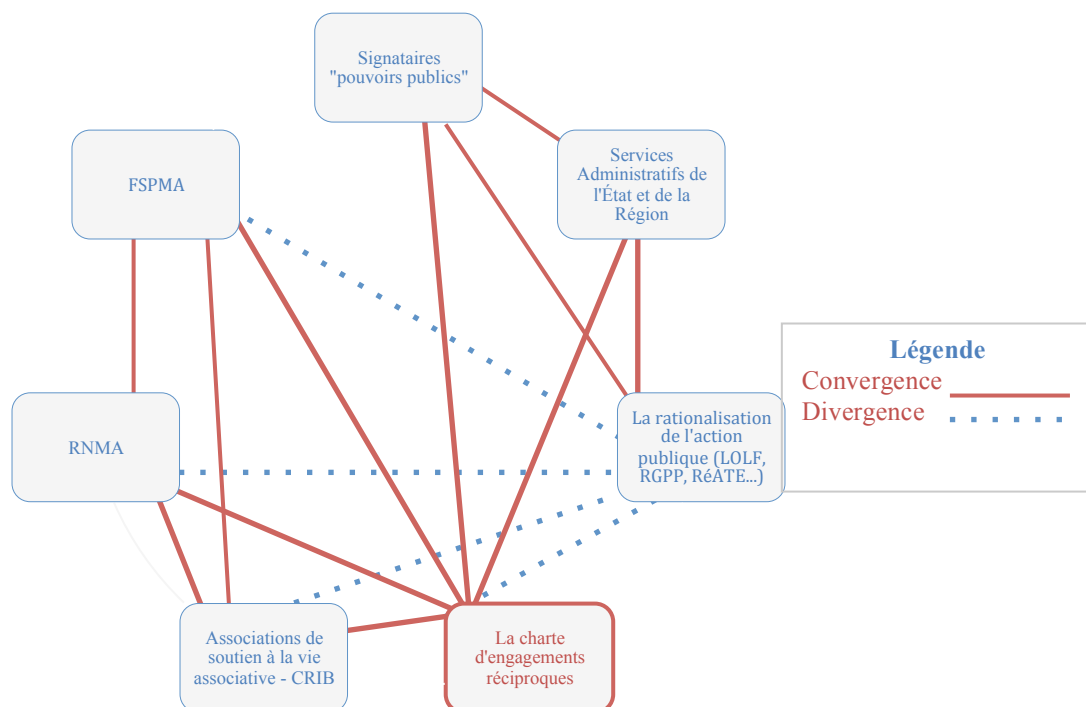
Le cinquième et dernier actant est aussi non humain, c'est « la charte d'engagements réciproques ». Elle est composée dans ce contexte par la « circulaire Valls » et l'invitation du préfet à l'installation de la Commission Régionale à la vie Associative (CRVA). La charte, en présentant principes et engagements, a une valeur normative et constitue une institution. Elle prend forme d'abord comme un discours sur la nécessité de partenariat entre les acteurs publics et les associations. Elle permet le rapprochement entre les différentes parties et pose un cadre initial d'action, la CRVA. Son grand enjeu consiste dans l'engagement des autres actants pour que les principes prônés prennent vie et que l'idéal de fonctionnement et de partenariat entre associations et acteurs publics soit adopté et diffusé.

Le degré de convergence varie selon les acteurs, mais la charte est l'actant fédérateur, elle fait converger les différents acteurs qui voient en elle différents intérêts, voire avantages. Les convergences les plus fortes, sont évidemment celles entre respectivement les acteurs publics et associatifs. Ainsi une convergence forte se fait entre les signataires publics et les services administratifs par les rapports hiérarchiques qui les lient et l'appartenance à une même organisation. Malgré les tensions sensibles entre la vision et les intérêts des grandes associations représentées par le FSPMA et les perspectives des « petites



associations” locales portées par le RNMA et les CRIB, leurs entités sont très proches par leurs rôles, intérêts et enjeux.

Schéma III – Convergences et divergences entre les principaux actants



C'est entre les acteurs associatifs qu'a eu lieu une controverse qui justifie la tripartie de la charte. Cette controverse, tension concerne la réécriture de la charte et sa contextualisation régionale. Le FSPMA et le RNMA ont des regards différents concernant le texte de la charte. Lors de l'entretien, le délégué régional du RNMA, a exprimé sa crainte sur le fait que le FSPMA, acteur bien identifié institutionnellement dans la région soit en mesure d'orienter la charte de manière à ce que celle-ci favorise les grandes acteurs associatifs, fédérations et unions. Tandis que le FSPMA remarque l'importance de contextualiser avec les enjeux qui traversent les associations sur le territoire, à savoir (1) l'organisation d'une meilleure représentation des associations dans les lieux où s'élaborent et s'évaluent les politiques publiques, (2) la nécessité d'être attentif à la place des associations dans les instances de consultation mises en place par les pouvoirs publics, (3) l'allocation de moyens de fonctionnement et d'investissement aux associations leur permettant de se structurer et de pérenniser leurs actions et (4) la reconnaissance du rôle d'éducation citoyenne des associations, notamment en direction des jeunes, et de leur donner les moyens d'exercer cette fonction. Cette controverse justifie en partie la raison pour laquelle la charte régionale se veut tripartite composée par

un préambule qui la contextualise, élaboré par le FSPMA. Une autre source de tension entre ces acteurs est la légitimité du signataire. D'une part le FSPMA est jugé comme un acteur placé loin du terrain cloisonné dans une structure fédérative, tandis que le RNMA, représentant des Maisons des associations, structures dans leur grande majorité qui ne sont guère associatives même si elles portent et défendent le fait associatif. Quelle légitimité alors pour la représentation d'un mouvement associatif ?

### *La problématisation et le traducteur*

Une des étapes la plus importante du processus de coopération est la problématisation et la traduction. La problématisation consiste dans la production d'un énoncé unificateur qui amène les différentes parties à converger. La traduction est une notion adjacente et consiste dans une « *opération permettant d'établir un lien intelligible entre des activités hétérogènes* » (AMBLARD, *et al.*, 2005 : 136). C'est le traducteur, un acteur légitime qui produit un énoncé problématique qui couvre les enjeux problématiques des différents actants. Dans la démarche que nous étudions, la problématisation est opérée essentiellement par la charte qui pose la rénovation du partenariat entre les acteurs publics et les associations comme un enjeu important. En tant qu'instrument d'action publique, la charte crée des effets d'agrégation et organise la coopération, voire le travail commun entre des acteurs hétérogènes travaillant ensemble autour d'un projet.

### *Le point de passage obligé et convergence*

Le point de passage obligé et convergence est un élément physique ou institutionnel, un lieu ou un énoncé qui à un moment donné, notamment au début de la formation du réseau, est indispensable pour la création de celui-ci. Nous identifions ainsi la Commission Régionale à la Vie Associative, l'instance où les différentes parties prenantes sont invitées pour donner vie à la charte et constituer le réseau d'acteurs animateurs de la charte et animés par celle-ci. Nous identifions également la charte et « la circulaire Valls ». Comme LASCOUMES et LE GALES (2004 : 31) expliquent, un instrument d'action publique constitue dans une certaine mesure un point de passage obligé car il crée des « *effets d'inertie* ». Des « acteurs-réseaux » qui constituent l'instrument d'action publique sont simultanément constitués par lui. Lors de changements, voire l'introduction ou la suppression d'un instrument d'action publique, « l'acteur-réseau » est remis en cause. C'est le principe d'entre-définition – « *Contenant*

*(contexte) et contenu s'épaulent pour exister ou s'ensevelir mutuellement. » (AMBLARD, et al., 2005 : 138) - qui rend la charte un point indispensable pour la formation du réseau.*

### *Les porte-parole et les investissements de forme*

Le réseau et la coopération sont des processus de négociation et toutes les parties prenantes doivent avoir un porte-parole. Cette opération est prévue en partie par la charte, en ce qui concerne l'identification du Mouvement Associatif comme représentant des associations et ensuite par la circulaire qui demande l'identification de correspondants associatifs au sein des différents services déconcentrés de l'État.

Les représentants que nous avons rencontrés nous ont expliqué que leur désignation a été faite sur le critère du contact fréquent avec les associations ou le fait associatif. La responsable du dispositif local d'accompagnement et du dispositif emploi de la DIRECCTE nous explique ainsi être porte-parole de cette Administration car elle est celle qui finance le plus et qui est finalement la plus proche des associations. Elle s'est portée volontaire quand sa direction a diffusé le courrier du préfet annonçant la Commission Régionale à la Vie Associative et la nécessité de désigner un correspondant associatif. La DGFIP est représentée par l'adjointe au contrôleur budgétaire car c'est celle qui instruit et verse les crédits aux associations. Sa direction lui a proposé de la représenter dans la démarche de la charte. La cheffe de l'unité promotion du développement durable de la DREAL, après la première commission régionale à la vie associative a été désignée après échange avec son chef de service, correspondant associatif DREAL car l'unité dont elle est en charge est la plus proche du fait associatif. Notons que la seule personne qui lors des entretiens s'est présentée comme correspondante associative a été la porte-parole officielle de la DIRECCTE. Lorsque nous lui demandons, ce que cela veut dire pour elle, elle nous explique être représentant de la DIRECCTE dans la déclinaison de la charte. Ceci rejoint l'explication des porte-paroles de la DREAL et de la DRFIP, être correspondant associatif des services déconcentrés est associé à la démarche de réflexion et de déclinaison de la charte.

Pour ce qui est de la DRAC, même si elle figure dans la liste qui nous a été transmise des correspondants associatifs des services déconcentrés, le coordinateur du pôle « politiques et territoires » nous explique ne pas être impliqué dans la démarche de la charte et ne jamais avoir reçu l'invitation. Il nous explique lors de l'entretien, qu'étant donné le manque d'effectifs, la participation à la démarche lui conviendrait avec une seule condition, celle de l'opérationnalité. Il se sent dans l'obligation d'optimiser son temps et

il n'aurait pas de temps à accorder aux temps d'échange « stérile » qui ne déboucherait pas dans une opérationnalité.

En ce qui concerne la Région, le chef du service «Jeunesse et Citoyenneté » et le chargé de mission vie associative sont impliqués dans la démarche car ils sont les homologues du délégué régional à la vie associative et du service où il est intégré au sein de la Région. Le Mouvement Associatif étant signataire au niveau national, le FSPMA est identifié comme porte parole des associations. Le délégué régional à la vie associative a invité le réseau national des maisons des associations étant donné qu'il représente différents espaces d'accueil et d'accompagnement des associations sur le territoire et a une expertise sur les petites associations.

Cette identification des porte-paroles, prévue dans la charte et dans la circulaire et renforcée par le courrier du préfet symbolisent un investissement de forme, c'est-à-dire, la réduction du nombre d'entités complexes de manière à atteindre un ensemble intelligible et saisissable d'interlocuteurs (AMBLARD, *et al.*, 2005 : 161). L'objectif étant qu'un nombre trop important d'entités ne rendent pas les prises de paroles et la communication difficiles ou cacophoniques. Toutefois il importe noter que les porte-paroles dans le processus de traduction doivent être légitimes dans la négociation, pour pouvoir être en capacité de diffuser, propager les produits du réseau et porter le changement à son échelle. Nous distinguons ainsi « les porte-paroles officiels » (services déconcentrés de l'État) et « les porte-paroles de la traduction » qui en occurrence ne sont pas synonymes car la traduction a été essentiellement faite par la charte.

### Les intermédiaires

AMBLARD, *et al.* (*Ibidem*) identifient un autre principe important pour la réussite d'un système de coopération - les intermédiaires. Ce sont les différents éléments (matériels, humains ou marchands) qui circulent entre les différentes entités, voire porte-paroles et qui permettent la mise en relation fondée sur leur communication et la constitution d'un savoir commun. Les intermédiaires participent alors à la solidification du réseau. Nous identifions différents intermédiaires « matériels » : les communications et les compte-rendus des réunions de la commission régionale à la vie associative (CRVA), les deux documents collaboratifs « Framapad », l'un identifiant les axes de travail pour la déclinaison de la charte et l'autre le document de travail sur la charte régionale, notamment pour l'amendement du préambule et des engagements d'évaluation de la déclinaison.

### Enrôlement et mobilisation

Pour que « *les entités du réseau soient réellement engagées dans une action et ne fassent pas de la figuration plus ou moins faussement participative* » (AMBLARD, *et al.*, 2005 : 162-163), il est important de leur accorder un rôle ou une mission qui les impliquent activement dans le réseau et les rendent nécessaires pour son existence. Il s'agit de susciter l'engagement des entités. La charte identifie différents engagements pour l'État, la Région et pour le Mouvement Associatif.

Dans la lettre d'invitation à la Commission Régionale à la Vie Associative, le préfet de la région PACA annonce la désignation du délégué régional à la vie associative et demande la désignation d'un correspondant à la vie associative au sein de chaque service déconcentré dont la mission est d'apporter son expertise sur les problématiques spécifiques de son champ d'intervention. Le délégué régional à la vie associative est prié d'animer le réseau de référents à la vie associative des différents services déconcentrés de manière à faciliter la relation avec les associations des différents domaines.

Dans le document de travail collaboratif la DRDJSCS, le FSPMA et la Région sont enrôlés, i.e. la DRDJSCS PACA, dans le pilotage du développement et l'organisation de la coopération entre les pouvoirs publics et les associations, et le FSPMA pour le pilotage de l'accompagnement des évolutions économiques du modèle économique des associations afin de permettre aux associations de répondre aux objectifs de leurs projets associatifs. Les autres acteurs que nous avons rencontrés nous ont présenté leurs rôles dans la démarche comme étant celui de représentant de leur Administration. Leur investissement et engagement peuvent aussi être questionnés, mais leur enrôlement serait nécessaire.

### Rallongement du réseau

Le rallongement du réseau consiste en la multiplication des entités présentes et conditionne en partie la consistance du système de coopération. Une fois que les entités qui constituent le « noyau dur du réseau » sont bien identifiées et enrôlées, le rallongement est indispensable pour que le réseau perdure et devienne irréversible. Nous pouvons déjà identifier cette opération par l'invitation des CRIB à la démarche de réflexion et déclinaison de la charte. Toutefois, comme le soulignent AMBLARD, *et al.* (2005 : 161), cet exercice de multiplication d'actants peut complexifier la coordination

des différentes entités étant donné le nombre croissant d'intérêts, compétitions et contradictions en jeu. Cette étape semble contradictoire à celle de l'investissement de forme, mais toutes les deux contribuent à la solidité du réseau dans des moments différents. L'investissement de forme permet d'élaborer et de consolider le noyau dur qui constitue la base du réseau et le rallongement contribue à l'extension et solidité du réseau à la condition de soumettre les nouveaux partenaires aux étapes précédentes d'enrôlement et mobilisation.

## CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

Pour décliner la charte d'engagements réciproques entre l'État, le Mouvement Associatif et les Collectivités Territoriales en région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur, le délégué régional à la vie associative a été désigné par le préfet de la région PACA et une commission régionale à la vie associative a été installée. Des représentants des différentes parties prenantes ont été identifiés pour y siéger de manière à opérationnaliser et décliner la charte qui a pour but de rénover les relations partenariales entre les acteurs publics et les acteurs associatifs, et instaurer une gouvernance partenariale sur le territoire en termes de vie associative. Nous avons rencontré une partie des acteurs concernés par cet instrument d'action publique pour comprendre « *Dans quelle mesure la charte d'engagements réciproques peut être un levier de coopération entre les acteurs publics et les associations ?* » et simultanément impulser la formation d'un réseau d'acteurs. À travers une analyse en termes de proximités, nous concluons que malgré une proximité géographique, l'écart entre les acteurs en termes d'objectifs, règles communes, valeurs, habitudes collectives et pratiques ne leur confère pas la proximité nécessaire à une coopération. Ils expriment notamment différents intérêts vis-à-vis de la mise en œuvre de la charte, du côté des acteurs publics elle serait plutôt un levier pour la gouvernance étatique alors que pour les acteurs associatifs elle serait plutôt un levier pour la gouvernance partenariale et un vecteur de valorisation des structures associatives. Des proximités restent ainsi à activer.

La reconstitution (telle que nous l'avons vue) du processus de création de la charte, de l'élaboration du réseau qui vise son animation et la constitue nous amène à comprendre que le processus de traduction, nécessaire à l'activation de proximités, a été réalisé jusqu'à présent essentiellement par la charte. Certains enrôlements ont été réalisés, mais les acteurs que nous avons rencontrés en entretien n'identifient pas leur rôle précis dans la déclinaison de la charte, au-delà de la représentation de leurs organisations. Les intérêts

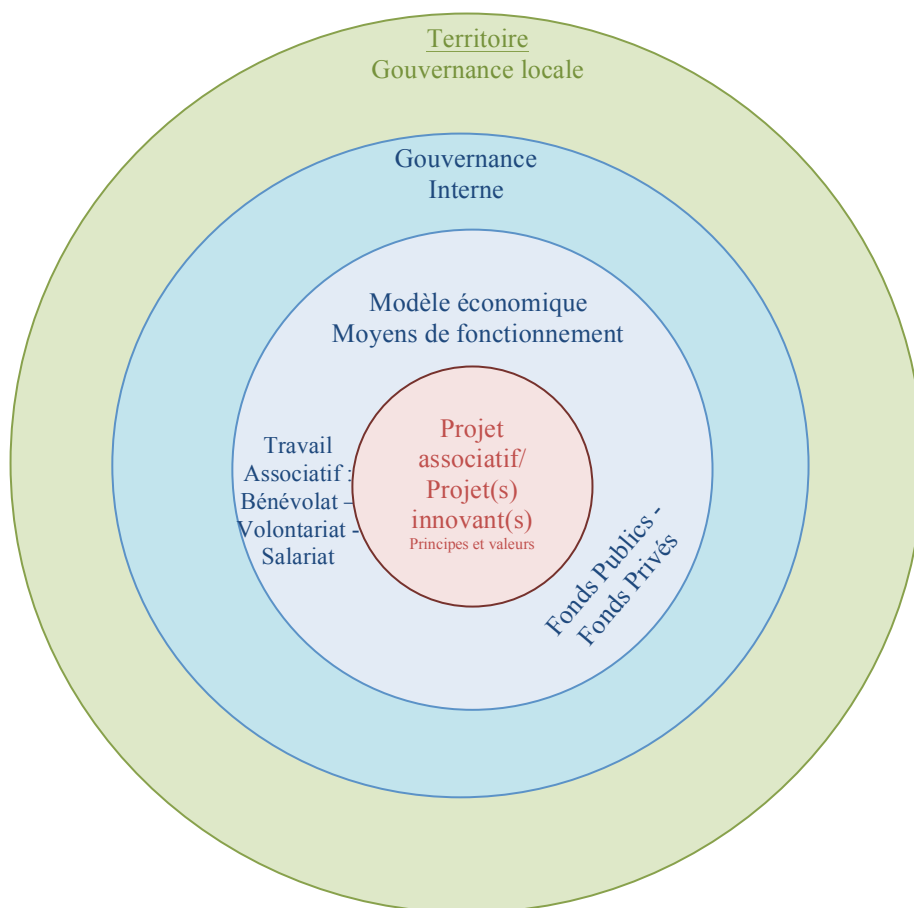
que les acteurs publics portent vis-à-vis de la charte, restent essentiellement liés aux missions et objectifs qu'ils portent au sein de leurs organisations. La Commission Régionale de la Vie Associative (CRVA) a été instituée en tant qu'instance privilégiée de dialogue entre l'État, le Conseil Régional et les associations, mais les acteurs ne l'identifient pas encore comme une instance de coopération. Pour décloisonner les intérêts et les intégrer dans une dynamique de coopération où ils seraient partie intégrante d'une synergie collective, la traduction de la charte nous semble indispensable car sa qualité « *n'est pas dans son contenu, mais dans son processus d'énonciation ou de production* » (AMBLARD, *et al.*, 2005 : 161). Nous proposons ci-dessous un ensemble de propositions qui nous semblent pertinentes et qui peuvent contribuer à installer progressivement une dynamique partenariale et le rapprochement institutionnel nécessaire pour que la charte soit un levier de coopération entre acteurs publics et associations.

#### Notion de « Vie Associative » transverse

La notion de vie associative est perçue et abordée différemment selon les acteurs. Pour les acteurs de la Région PACA il s'agit des fédérations d'éducation populaire et « le mouvement associatif structuré », pour la DRDJSCS PACA ce sont les questions autour du travail associatif, le bénévolat, la formation des salariés associatifs, les projets innovants ou les questions de gouvernance associative. Pour le FSPMA et pour le RNMA la vie associative concerne l'existence et la pérennisation des associations du territoire ainsi que leur participation dans la co-construction de l'action publique et non pas seulement la participation dans la co-production des politiques publiques. Les autres acteurs – DRAC, DREAL, DRFIP et DIRECCTE - n'ayant pas de missions portant sur la « vie associative » n'ont guère exprimé un avis sur cette notion dans la démarche de déclinaison de la charte. Il serait ainsi judicieux de réaliser un travail de définition autour de la notion « Vie Associative » qui est finalement constituée par différentes dimensions (travail associatif, moyens de fonctionnement, gouvernance interne et gouvernance locale) que nous essayons de schématiser ci-après et autour desquelles les différents acteurs et dispositifs peuvent être coordonnés. Ce travail favoriserait la déconstruction d'une image qui associe souvent la « Vie Associative » à un champ appartenant au domaine de la « Jeunesse et Éducation Populaire ». Cette représentation trouve ses fondements dans le fait qu'au sein des Administrations régionales, la Vie Associative est une mission portée par le service « Jeunesse et Citoyenneté » au niveau de la Région et

par le service « Jeunesse, Éducation Populaire et Solidarités » de la DRDJSCS pour ce qui est des services de l'État. Or, la vie associative est transverse à tous les secteurs d'activités et doit être prise en compte dans son ensemble.

Schéma IV – Dimensions « Vie Associative »



Diagnostic partagé et enrôlement des correspondants à la Vie Associative

Les différents correspondants associatifs identifiés ou à identifier au sein de chaque service déconcentré ont pour mission d'apporter leur expertise sur les problématiques spécifiques de leur champ d'intervention. Le travail d'identification des problématiques de la vie associative de chaque secteur d'activité permettrait un travail de conceptualisation et simultanément d'enrôlement. Chaque correspondant à la vie associative pourrait conduire ce travail de diagnostic, en lien avec le délégué régional à la vie associative, le FSPMA (ou les têtes de réseau de chaque secteur) et le RNMA. Cette opération pourrait être réalisée à travers une enquête par questionnaire à diffuser auprès des associations recensées par les différents acteurs. Elle pourrait porter sur les difficultés que rencontrent les associations, sur leur modèle économique (recettes d'activités – publiques ou privées, cotisations d'adhérents, dons, mécénat, fondation,



subventions, commandes publiques...), le travail associatif (bénévolat, volontariat et salariat) et sur les questions de gouvernance, notamment de gouvernance locale qui saisiserait les relations partenariales avec les acteurs publics locaux et leur participation à la co-construction de politiques publiques. En termes de moyens, notons que le préfet de région a également convié à la CRVA la direction régionale de l'INSEE ainsi que la CRESS qui développent des services de statistique publique d'une part et d'autre part des missions de production et de diffusion de connaissances sur l'économie sociale et solidaire. À souligner aussi qu'en interne, la DRDJSCS au sein du service ingénierie contrôle et observatoire, a une unité fonctionnelle observation et statistiques. Celle-ci unité (constituée par un statisticien et un gestionnaire d'enquêtes) pourrait être impliquée dans cette démarche pour aider à la construction, diffusion et traitement de l'enquête<sup>29</sup>. D'autres partenariats sont proposables comme par exemple avec le réseau « Recherches et Solidarités » (consulter <http://recherches-solidarites.org>) qui réalise des enquêtes thématiques (bénévolat, travail associatif, les associations face à la conjuncture, le don d'argent, parmi d'autres) et territoriales en s'appuyant sur une équipe d'experts.

Ce diagnostic nécessaire à la définition d'objectifs permettrait d'avoir un regard objectif sur la « Vie Associative » dans la région et d'agencer les différents dispositifs de manière à développer une politique associative qui répond aux besoins des acteurs du territoire. Simultanément le diagnostic partagé permettrait *a minima* la sensibilisation et formation des acteurs publics à la « Vie Associative » en région PACA et simultanément à la constitution d'un « *common knowlegde* » voire socle commun entre les différentes parties-prenantes de la déclinaison de la charte. Cette sensibilisation et formation pourraient être renforcées par l'organisation de formations, en partenariat avec « l'ESIA – financeur solidaire pour l'emploi », par exemple, que tout en étant un financeur est soucieux de la globalité du projet associatif.

#### Assises régionales de la Vie Associative ou un essai de démocratie technique

Notre troisième proposition cherche à répondre à l'enjeu de décroisement des espaces de concertation et de rencontre entre associations et acteurs publics, et la nécessité d'instaurer des cadres propice au dialogue social.

Tout au long de ce travail il apparaît de manière plus ou moins explicite un ensemble d'enjeux auxquels sont exposés dirigeants et travailleurs associatifs. Ils concernent les

---

<sup>29</sup> L'année dernière lors de notre mission d'appui au développement du Service civique nous avons réalisé une enquête auprès des volontaires et structures d'accueil en collaboration avec cette unité.

contraintes de contractualisation avec les acteurs publics, leur instrumentalisation, qui consiste à voir les associations comme « la cheville ouvrière de l'État ». Comme l'expliquent LAVILLE et SALMON (2015 :13), réduire les enjeux des rapports entre les associations et les « pouvoirs publics » à ces questions « fatalistes » sert plus à estomper le fait associatif, ses capacités et perspectives qu'à le reconnaître et encourager. Les associations ont toujours subi une pression isomorphique. Sur la période 1946 – 1975 l'isomorphisme mimétique les rapproche du fonctionnement des organismes publics. Ces dernières décennies, il s'agit d'un isomorphisme privé, coercitif qui les amène à privilégier un mode de fonctionnement proche de celui des entreprises lucratives privées. L'adoption de ces modes de fonctionnement induit une « *gestion capitaliste* » (*Ibidem*) dans le secteur associatif, mais aussi dans le secteur public où elle est introduite par les différentes réformes (LOLF RGPP, RéATE, organisation par BOP...) visant à rationaliser l'action publique. LAVILLE et SALMON (*Ibidem*) mettent en garde sur le fait que plus cette gestion capitaliste est stabilisée et multipliée, plus il y aura une externalisation des activités produites pas le secteur public et non lucratif vers le secteur marchand privé. Dans ce contexte où les financements publics sont revus à la baisse, les associations sont progressivement poussées à développer une dimension plus entrepreneuriale, de vente de prestations de services. Ces dynamiques propres au projet néo-libéral, « prennent en otage » acteurs publics et associatifs et promeuvent le projet capitaliste comme seule perspective viable. Cette dynamique de « *marché illimité* » en induit une autre, celle de « *démocratie limitée* » car le néolibéralisme « *opère dans une double direction qui a globalement en vue de dépolitiser le débat en le technocratisant : l'affaiblissement politique de l'État va de pair avec l'affaiblissement politique des groupements associatifs* » (LAVILLE et SALMON, 2015 : 11). Nos observations sur le terrain illustrent en partie cette tendance - le dialogue entre acteurs publics et associatifs se résume essentiellement à un besoin d'efficacité et d'efficacités de la mise en œuvre des actions contribuant aux dispositifs et politiques publiques.

Face à ce tableau sombre, il nous semble que la force réside dans les expérimentations qui cherchent à démanteler, même si c'est à une petite échelle, les avancées du projet de démocratie limitée et de marché illimité. Les associations sont directement concernées par cette « *gouvernance gestionnaire* », mais celle-ci doit être la cible tant des acteurs publics que des acteurs associatifs. La charte peut être un levier pour le renouveau des instances démocratiques de dialogue social sur le territoire à la condition où les acteurs associatifs puissent exprimer leurs problématiques et les problématiques des territoires

qu'ils irriguent. Il nous semble important, voire urgent qu'au-delà de la CRVA, d'instaurer une dynamique de rencontres régulières entre « pouvoirs publics » et associations, i.e. « Les Assises Régionales de la Vie Associative » co-organisées par les acteurs de la Région, l'État et les Associations. Ces rencontres auxquelles associations, élus, consultants et chercheurs pourraient être conviés par exemple, participeraient à créer ce que CALLON et LATOUR (2001 :58) appellent des « espaces dialogiques des forums hybrides ». Cela signifie, des espaces où des acteurs qui habituellement n'engagent pas le dialogue, seraient en mesure de le faire. Ces espaces opèrent une remise en cause de la distance créée par les mécanismes organisationnels et institutionnels qui écartent les citoyens, voire associations, de leurs représentants institutionnels et politiques. Cette confrontation de différentes perspectives engendrent des controverses qui ont le mérite de mettre en lumière les incertitudes de l'avenir qui doivent idéalement être surmontées non seulement par les institutions, voire Administrations mais aussi par les acteurs associatifs. Les Assises Régionales de la Vie Associative pourraient constituer un espace d'expérimentation, « *un dispositif d'élucidation* » (*Ibidem*), où les associations pourraient participer et se faire entendre. Même si nous sommes conscients du faible degré de prise en compte des recommandations formulées par celles-ci. Néanmoins ces espaces méritent d'exister, d'autant plus qu'ils permettent, dans une certaine mesure, de mettre en cause ou de répondre aux enjeux d'une démocratie participative/représentative. Nous pensons notamment aux enjeux de l'organisation, préconisée dans le texte de la charte et qui est en vigueur au sein de la CRVA, de la représentation du mouvement associatif nécessaire au dialogue avec les institutions. Le principal problème nous semble être le « monopole des grands », des groupements associatifs « plus importants », les « plus structurés » et rodés à la machinerie institutionnelle et à l'exposition et négociation de leurs logiques et intérêts, au détriment de la participation et de la représentation d'autres collectifs et d'associations « lambda » qui ne se reconnaissent pas dans les organisations fédératives et représentatives. En outre, comme l'expliquent CALLON et LATOUR (2011 :59) les controverses qui émergent dans les forums hybrides, ne constituent pas simplement la rencontre de différents points de vue et des débats qui résulteraient probablement à un accord. Les controverses permettent de créer un monde commun autour duquel, pour les différents acteurs « *l'enjeu (...) n'est pas seulement de s'exprimer ou d'échanger, ou encore de passer des compromis ; il n'est pas seulement de réagir, mais de construire* » (*Ibidem*). Des nouveaux groupements, des nouvelles alliances sont susceptibles

d'émerger pour initier et proposer de nouvelles solutions, des changements, des innovations et pour exercer une pression qui impacte les processus de prise de décision.

Notre quatrième et dernière proposition, se fonde sur ce qui nous semble être un manque de connaissance de la charte, de sa diffusion. D'une part au sein de notre lieu de stage, la DRDJSCS PACA, nous avons rencontré différents responsables de dispositifs (Politique de la Ville, Sport, Affaires Sociales) qui travaillent avec des associations et qui de leur propre aveu ne connaissent guère la charte. De même, lors de la rencontre avec nos interlocuteurs des services déconcentrés, ils nous expliquent que la diffusion de la charte dans leurs organisations n'a pas été réfléchi et que leurs collègues qui travaillent aussi avec des acteurs associatifs ne la connaissent pas mieux. D'autre part, de la part des associations nous avons rencontré le CDOS 13 (Comité Départemental Olympique et Sportif) fédération sportive placé au niveau départemental et la CAMI (Collectif des Associations de la Mobilité Internationale) qui réunit des associations de la région PACA, toutes les deux membres du FSPMA, ignorent l'existence de la charte. Dans notre entourage, constitué en partie par des travailleurs associatifs et du champ de l'ESS, la charte n'est pas connue non plus. Or, plus la charte est diffusée et connue, plus les acteurs seront en mesure de se l'approprier et de la décliner. Nous proposons alors des actions de communication et de divulgation. Celles-ci seront certainement plus pertinentes après la signature de la charte par le président du Conseil Régional, du préfet de région, du FSPMA et du RNMA, car celle-ci symbolisera alors l'engagement effectif des parties.

Cet outil, même incitatif et conventionnel, peut structurer la relation entre associations et pouvoirs publics en région PACA ! Cela dépendra des moyens et méthodes attribués à cette démarche, qui en région PACA semble évoluer sur la bonne voie.

## CONCLUSION GENERALE

L'objectif de ce travail a été d'étudier la charte d'engagements réciproques entre les « pouvoirs publics » et les associations.

Dans la première partie du présent travail de recherche nous avons étudié la charte, sa construction, ses objectifs, ses limites et le contexte dans lequel elle a évolué. Cette analyse nous amène à conclure que la charte vise à instaurer une « gouvernance partenariale » entre acteurs publics et associations. Sa déclinaison comporte trois limites qui justifient sa faible adhésion suite à la signature de 2001 et puis son oubli : (1) l'enjeu d'identification des associations en capacité de représenter « le mouvement associatif » et donc légitimes pour signer la charte, (2) le manque d'évaluations et (3) son caractère non contraignant. De ce fait une nouvelle charte est éditée et signée en 2014. La charte, selon l'approche de l'instrumentation publique de LASCOUMES et LE GALES est un instrument d'action publique conventionnel et incitatif propre à « l'État mobilisateur de la gouvernance ». Or, la gouvernance est basée sur un réseau d'acteurs interdépendants, ce qu'amène l'État à remplacer ses logiques d'imposition et de coercition par des logiques de concertation et de persuasion, plus judicieuses pour le fonctionnement d'un réseau. La charte est alors composée non seulement par ses caractéristiques normatives et cognitives, mais aussi par des réseaux d'acteurs qu'il importe d'étudier pour mieux saisir cet instrument d'action publique.

Ainsi, dans la deuxième partie de notre mémoire, en ayant présent à l'esprit que la charte vise à organiser la coopération entre acteurs publics et associatifs nous avons formulé la problématique suivante :

*« Dans quelle mesure la 'charte d'engagements réciproques' peut-elle être un levier de coopération pour la gouvernance partenariale entre les acteurs publics et les associations ? ».*

D'une part nous considérons, en nous appuyant sur l'approche de l'Économie des Proximités que pour que les acteurs coopèrent dans la mise en œuvre de la charte, ils doivent être proches non seulement en termes géographiques, mais aussi en termes organisationnels et institutionnels. D'autre part nous considérons que pour qu'un réseau, voire la coopération prenne forme, un processus de traduction constitué par différentes étapes, doit être réalisé par un traducteur de manière à créer de la convergence entre différents acteurs. Ainsi, sur notre terrain, composé par acteurs publics et associatifs de la région PACA (services déconcentrés de l'État – DIRECCTE, DRAC, DRDJSCS,

DREAL, DRFIP et Région – et les associations FSPMA et RNMA), en employant l'entretien semi-directif et l'analyse documentaire comme méthode d'enquête, nous nous sommes intéressés au placement géographique des acteurs, à leurs organisations, finalités, modes de fonctionnement, représentations et pratiques qui conditionnent leur coopération.

Nous concluons que les acteurs sont géographiquement proches en région PACA, entre Aix-en-Provence et Marseille, toutefois ils se coordonnent différemment en termes organisationnels et institutionnels et partagent faiblement ces proximités.

Au niveau organisationnel, d'une part, les services de l'État s'organisent verticalement par des secteurs ou des fonctions, en « tuyau d'orgue », ce qui nuit l'interconnaissance entre les acteurs de l'État et leur coopération. D'autre part, l'organisation de la représentativité des associations aux instances de dialogue et de concertation publique, à travers le FSPMA notamment, et sa coordination avec les services déconcentrés de l'État et Région – DIRECCTE, DRAC, DREAL, DRFIP, DRDJSCS - en charge de la mise en œuvre des politiques publiques est difficile. Ceux-ci organisent des espaces de rencontre, échange et concertation essentiellement avec les associations concernées par les politiques publiques, or le FSPMA semble n'avoir pas raison d'y être et n'est pas convié. Les espaces où cette association où il participe sont peu nombreux et traitent des questions plus transversales – CESER, CRVA... En ce qui concerne le RNMA, sa mission est moins centrée sur la représentation des associations et plus sur la défense de la création et reconnaissance des Maisons des Associations ainsi que le développement d'une expertise sur les associations locales. Finalement quatre des huit acteurs associatifs et publics convergent autour d'une mission « vie associative », ce qui les rend proches dans une certaine mesure.

Pour ce qui est de la proximité institutionnelle, les acteurs publics ont des pratiques et principes qui se rapprochent plutôt d'une « gouvernance publique » et la charte pour eux répondrait plutôt aux enjeux d'une « gouvernance verticale et étatique ». Les acteurs associatifs se languissent d'une gouvernance partenariale inclusive où ils sont conviés aux instances, reconnues et respectés. Ils partagent ainsi une faible proximité institutionnelle.

Pour comprendre comment les proximités, notamment institutionnelles, peuvent être activées davantage pour favoriser la coopération entre les acteurs publics et associatifs de notre terrain, nous nous intéressons au processus de « concrétisation » de la charte, au processus de traduction. Nous observons que la charte, par l'ensemble de principes et

engagements a une valeur normative et est une institution. Elle est ainsi en capacité de « traduire » et problématiser un énoncé de manière à faire converger des acteurs animés par différents intérêts. Nous concluons que le processus de traduction, nécessaire à l'activation de proximités, a été réalisé jusqu'à présent essentiellement par la charte. Une traductio de la charte nous semble ainsi nécessaire.

Nous élaborons ainsi trois propositions. Une concernant un travail d'élargissement de la notion de « vie associative » qui dans l'environnement interne des Administrations et cantonné dans le champ de l'Éducation Populaire et Jeunesse ». Une autre qui préconise la réalisation d'un diagnostic partagé nécessaire à l'élaboration d'objectifs qui permettront de rendre la charte vraiment opérationnel et donc évaluable. La limite que nous avons identifiée dans la première partie serait ainsi en partie saisie. Ce travail de diagnostic permettrait également d'enrôler, mobiliser les correspondants associatifs de chaque service déconcentré de l'État. En troisième lieu nous proposons l'organisation d'une dynamique de rencontres régulières entre « pouvoirs publics » et associations, comme par exemple l'organisation « Les Assises Régionales de la Vie Associative » co-organisées par les acteurs de la Région, l'État et les Associations. Ces cadres oeuvreront à la proximité institutionnelle des différentes parties. En même temps ils favoriseront la démocratie en se contrecarant le projet de « marché illimité » qui participe simultanément à la technocratisation et à la dépolitisation de l'État et des associations. Ils favoriseront aussi l'émergence de nouvelles alliances et innovations, et rapellons-nous, la charte a émergé après les réflexions des Assises Nationales de la Vie Associative.

Nous proposons finalement une divulgation de la charte qui, à notre avis, n'est pas très connue et donc peu appropriée par les acteurs associatifs et publics.

Nous concluons que la « charte d'engagements réciproques » est en mesure de structurer la relation entre associations et pouvoirs publics en région PACA et favoriser une gouvernance plus partenariale inclusive des acteurs associatifs, qui participeraient non seulement à la co-production des politiques publiques, mais aussi, peut-être progressivement, à la co-construction des politiques publiques. Ceci étant dit, nous sommes conscients que notre recherche, par le caractère même de notre objet et du contexte précis que nous avons étudié, a implicitement privilégié les perspectives des acteurs publics. Il serait judicieux d'amener une enquête auprès des acteurs associatifs, plus ou moins structurés – i.e. les fédérations et unions représentés par le FSPMA et des associations adhérentes aux maisons des associations – pour comprendre leurs

perspectives et identifier d'autres enjeux qui nous n'étions probablement pas en mesure de mettre en lumière dans le présent travail.

À l'heure où nous écrivons ces pages, nous avons une inquiétude qui concerne le changement politique au niveau national. La volonté de reconnaître une nouvelle fois le fait associatif autour de la charte d'engagements réciproques a émergé pendant le quinquennat Hollande. Le « turn-over » politique est certainement une limite des instruments d'action publique. Le nouveau gouvernement sera-t-il favorable à s'engager autour de la charte ? La remise en cause du dispositif des contrats aidés dont bénéficient « largement » les associations employeuses est contradictoire avec les principes de valorisation du fait associatif et de l'engagement pour la pérennisation des emplois associatifs inscrite dans la charte des engagements réciproques. Dans ce contexte, où des évolutions qui remettent en cause l'existence des associations peuvent se concrétiser, la charte peut aussi servir d'argumentaire pour la défense du fait associatif. Il n'est jamais inutile de rappeler le rôle important des associations sur les territoires – leurs projets qui oeuvrent à la cohésion sociale, leur capacité d'identification des problèmes sociaux et de production de projets innovants !

Cette quatrième limite de la charte, que nous venons d'illustrer, le turn-over politique, nous amène simultanément à questionner la capacité d'un tel instrument d'action publique à favoriser la gouvernance partenariale dans un but de participation démocratique effective – Quelle est la capacité de ces acteurs à produire une démocratie participative/représentative ? Quelle est la capacité d'influence des associations dans l'action publique ? Quelle est leur capacité d'influencer l'identification de l'intérêt général ? Dans quelles mesures les innovations sociales produites par les acteurs associatifs sont intégrées comme des politiques publiques ? Nous sous-entendons que la forte pression isomorphique peut amener les acteurs associatifs à refuser être en contact avec les autorités publiques étant donné que leurs initiatives ne sont guère valorisées et leur dimension d'innovation sociale est « endommagée » par les structures organisationnelles et institutionnelles prédominantes. Certaines associations seraient ainsi amenées à refuser leur dimension « politique » en relation avec les autorités publiques pour conserver leur indépendance « politique » et une capacité critique. Mais alors, quelles perspectives futures ? Laisserons-nous le projet néolibéral réussir sans résister ?

Dans le cadre de la « *First European Summer School on Solidary Economy* », organisé à Lisbonne du 4 au 8 septembre 2017, en échange avec HUGARD, LAVILLE et FERREIRA



nous comprenons que notre travail part implicitement d'une notion d'État-Providence qui a assuré un plan socioéconomique de « croissance » après la Seconde Guerre Mondiale mais est désormais contestable. Ceci notamment dans son rôle pour refuser le projet néolibéral et pour assurer des espaces de justice sociale et de participation démocratique. Des nouvelles perspectives épistémologiques et ontologiques seraient envisageables pour dépasser la conclusion pessimiste d'instrumentalisation des associations dans les relations avec les autorités publiques qui participent surtout à affaiblir et à dévaloriser l'action associative. Des futures recherches qui considèrent une nouvelle conception d'un « *Welfare* » ou d'une action publique où l'État n'est pas l'acteur central contribueront à ce « changement » épistémologique. Des études de l'institutionnalisation d'initiatives associatives, des processus *bottom-up* permettront de comprendre et de concevoir une action et une protection sociale où les associations sont des acteurs importants non seulement pour la mise en œuvre des actions mais aussi dans les processus de décisions inhérents à l'action publique. Pour cela des études comparatives entre différents pays et contextes doivent être envisagés, ainsi que des recherches-actions et expérimentations avec des acteurs publics, associatifs, fonctionnaires, chercheurs, militants...

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES

AMBLARD, H., BERNOUX, P., HERREROS, G. et LIVIAN, Y.F. (2005). *Les Nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris : Editions de Seuil.

BOLTANSKI, L. et THEVENOT, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur* Paris : Gallimard.

CALLON, M. (2006). « Sociologie de l'acteur-réseau » in AKRICH, M., CALLON, M., et LATOUR, B. *Sociologie de la traduction – Textes fondateurs*. Paris : Mines Paris-Les Presses. 267-276.

FRIEDBERG, M. et CROZIER, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Seuil.

CALLON, M. « Sociologie de l'acteur-réseau » in AKRICH, M., CALLON, M., et LATOUR, B. (2006). *Sociologie de la traduction – Textes fondateurs*. Paris : Mines Paris-Les Presses. 267-276.

GILLY, J.P., LEROUX, I. et WALLET, F. (2004). « Gouvernance et proximité » in PECQUEUR, B. et ZIMMERMANN, J.B. *Économie des Proximités*. Paris : Lavoisier. 185-206.

LASCOUMES, P. et LE GALES, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Sciences Po.

LASCOUMES, P. et LE GALES, P. (2012). *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin.

LAVILLE, J.L. et SALMON, A. (dir.) (2015). *Associations et action publique*. Paris : Desclee De Brouwer.

SCHNAPPER, D. (2005). *La compréhension sociologique*. Paris : Presses Universitaires de France.

VERPEAUX, M., RIMBAULT, C. et WASERMAN, F. (2016). *Les Collectivités Territoriales et la Décentralisation*. Paris : La Documentation Française.

### ARTICLES, NOTES ET RAPPORTS

ARCHAMBAULT, E. (2005). Le bénévolat en France et en Europe. *Pensées Plurielles*. 9, 11-34.

- ARCHAMBAULT, E. (1999). *Le secteur sans but lucratif en France et dans le monde*. Consulté en ligne le 3 juillet 2017 sur [https://www.fondationdefrance.org/sites/default/files/atoms/files/1999\\_sbutluc.pdf](https://www.fondationdefrance.org/sites/default/files/atoms/files/1999_sbutluc.pdf).
- BAZIN, C., DUROS, M., LE MAREC, E., PREVOSTAT, et G., MALET, J. (2016). *Les Associations en Provence-Alpes-Côte-d'Azur : Repères et chiffres clés, octobre 2016*. Recherches et Solidarités. 1-26. Téléchargeable sur [http://recherches-solidarites.org/media/uploads/pdf/provence-alpes-cote\\_dazur-arf\\_asso-2016-vf.pdf](http://recherches-solidarites.org/media/uploads/pdf/provence-alpes-cote_dazur-arf_asso-2016-vf.pdf).
- BAZIN, C. et MALET, J. (2016). *La France associative en mouvement, 14<sup>ème</sup> édition - septembre 2016*. Recherches et Solidarités.1-43. Téléchargeable sur <http://www.recherches-solidarites.org/media/uploads/france-associative-2016.pdf>.
- BOUREL, E. (2006). Historique et enjeux de la démarche de charte d'engagements réciproques. *La Tribune Fonda*. 180-181, 33-38.
- CARRINCAZEAUX, C., LUNG, Y. et VICENTE, J. (2008). The Scientific Trajectory of the French School of Proximity: Interaction and Institution-based Approaches to Regional Innovation Systems. *European Planning Studies*, 16 (5), 617-628.
- DEMOUSTIER, D. (2005). Les associations et leurs partenaires publics. Anciens enjeux, nouvelles attentes. *Informations sociales*. 121 (2), 120-131.
- DILAIN, C. et DUPORT, J.P. (2013). Pour une nouvelle charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations. *Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et de la Vie Associative*. 1-33.
- ENJOLRAS, B. (2010). Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et Économie Sociale et Solidaire : le cas des services à la personne. *Géographie, Économie et Société*. 12, 35-20.
- GROSSETTI, M. et BOUBA-OLGA, O. (2007). Socio-économie de proximité. *Cinquièmes Journées de la Proximité*. 1-17.
- HCVA. (2012). Avis du Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA) sur le Paquet Almunia. 1-8. Téléchargeable en ligne sur [http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/hcva\\_paquet\\_Almunia.pdf](http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/hcva_paquet_Almunia.pdf).
- FERRY, L. (2011). *La représentation du monde associatif dans le dialogue civil*. Conseil de l'analyse de Société. 1-89. Téléchargeable en ligne sur [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport\\_telechargement/var/storage/rapports-publics/104000499.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/104000499.pdf).

- JAHSHAN, M., MOLINOZ, M. et DUJOL (2017). Charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement Associatifs et les Collectivités Territoriales – *Rapport d'étape du Comité National de suivi et d'évaluation*. 1-77.
- MARIVAL, C. (2011). *Interactions entre associations et pouvoirs publics : logiques, tensions, diversité : Le cas des associations d'action sociale et médico-sociale*. Sciences de l'Homme et Société. Université de la Méditerranée Aix-Marseille. Laboratoire d'Économie et de Sociologie du Travail.
- PECQUEUR, B. et ZIMMERMANN, J.B. (2002). Les fondements d'une économie des proximités. Document de travail n° 02A26. 1-23.
- RAULET-CROSET, N. (1999). Processus de structuration et émergence de la coopération. Dans FROELICHER, T. et VENDEMINI, S. (Dir.). *Connivences d'acteurs, Contrats, Coopération Inter-entreprises et Métamorphose des Organisations*. (225- 240). Nancy : Presses Universitaires de Nancy.
- TALBOT, D. (2008). Les institutions créatrices de proximités. *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*. 3, 289-310.
- TCHERNONOG, V., PROUTEAU, L., TABARIES, M. et FLAHAUT, E (2014). L'état des associations après la crise. *Revue Internationale de l'Économie Sociale*. 332, 112 - 123.
- TORRE, A. (2010). Jalons pour une analyse dynamique des proximités. *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*. 3, 409-437. (article en ligne p.1-22)

## TABLE DE MATIERES

TABLE DE SIGLES ET ABREVIATIONS .....	6
INTRODUCTION GENERALE .....	7
- PREMIERE PARTIE -	
LA CHARTE DES ENGAGEMENTS RECIPROQUES ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	
INTRODUCTION .....	11
1. LA CONSTRUCTION DE LA CHARTE .....	11
2. LES OBJECTIFS, PRINCIPES ET ENGAGEMENTS .....	12
2.1. Un outil de gouvernance - renforcer le partenariat État-Associations .....	13
2.1.1. État et Associations - entre coexistence et collaboration .....	14
2.2. Les engagements réciproques.....	18
3. LES LIMITES DE LA CHARTE DE 2001 ET L'ÉDITION DE LA CHARTE EN 2014 .....	20
3.1. La représentativité associative .....	20
3.1. Le manque d'évaluation .....	21
3.2. Un instrument d'action publique conventionnel et incitatif.....	22
4. LA CHARTE D'ENGAGEMENTS RECIPROQUES ENTRE L'ÉTAT, LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DE 2014.....	25
4.1. Le rapport pour une nouvelle charte et les éléments du contexte .....	25
4.2. la nouvelle charte d'engagements réciproques.....	28
4.3. « La circulaire Valls » .....	29
4.4. Le rapport d'étape du comité de suivie et d'évaluation .....	30
CONCLUSION .....	31
- DEUXIEME PARTIE -	
LA CAPACITE DE LA CHARTE D'ENGAGEMENTS RECIPROQUES A ORGANISER LA COOPERATION ENTRE ACTEURS PUBLICS ET ASSOCIAIFS POUR LA GOUVERNANCE EN REGION PACA	
INTRODUCTION .....	33
1. POSTURE THEORIQUE POUR ETUDIER LA DECLINAISON DE LA CHARTE.....	33
1.1. Étudier la coopération .....	35
1.1.1. L'économie des proximités.....	36
1.1.2. Sociologie de l'acteur-réseau – Sociologie de la traduction .....	41
1.2. Méthode et terrain de recherche .....	43
1.2.1. Les services de l'État.....	46
1.2.2. Les associations.....	55
2. QUELLES PROXIMITES ENTRE ACTEURS ? .....	57
2.1. Une forte proximité géographique .....	57
2.2. Acteurs heterogenes, proximités organisationnelles faibles .....	59
2.2.1. L'organisation en tuyau d'orgue des Administrations et le manque d'interconnaissance.....	61
2.2.2. « Logiques partenariales » de mise en œuvre des politiques publiques .....	62
2.2.3. Diversité des associations et leur représentativité.....	64
2.2.4. Convergence partielle autour d'une mission « Vie Associative ».....	65
2.3. Quelles proximités institutionnelles pour une gouvernance partenariale ?.....	66
2.3.1. Principes et pratiques des acteurs publics.....	67

2.3.2. <i>Principes et pratiques du FSPMA et du RNMA</i> .....	79
2.3.3. <i>Des représentations et des pratiques proches à une « gouvernance tutélaire »</i> ..	84
3. UN PROCESSUS DE TRADUCTION « EN COURS » .....	89
3.1. L'installation de la commission à la vie associative, le cadre de la déclinaison régionale de la charte.....	89
3.2. Une traduction par la charte et de la charte ? .....	94
3.2.1. <i>Les principales étapes du processus de constitution de la charte - de « l'acteur-réseau »</i> .....	95
CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS .....	102
CONCLUSION GENERALE .....	109
BIBLIOGRAPHIE .....	114
TABLE DE MATIERES .....	117
LISTE DES TABLEAUX, FIGURES ET SCHEMAS.....	119
TABLE DES ANNEXES .....	120

## LISTE DES TABLEAUX, FIGURES ET SCHEMAS

Tableau I	Groupe de travail pour la déclinaison régionale de la charte	p. 34
Tableau II	Pôles et compétences de la DRDJSCS PACA	p. 48
Tableau III	Pôles et compétences de la DRAC PACA	p. 49
Tableau IV	Pôles et compétences de la DREAL PACA	p. 50
Tableau V	Pôles et compétences de la DIRECCTE PACA	p. 51
Tableau VI	Pôles et compétences de la DRFIP PACA	p. 52
Figure I	Proximité géographique des acteurs – Aix-en-Provence	p.58
Figure II	Proximité géographique des acteurs – Marseille	p. 59
Schème I	Convergence des acteurs autour d’une mission « Vie Associative »	p. 66
Schème II	Convergence des intérêts/perceptions de la déclinaison de la charte	p. 83
Schème III	Convergences et divergences entre les principaux actants	p. 97
Schème IV	Dimension « Vie Associative »	p. 104

## TABLE DES ANNEXES

### ANNEXE 1

La charte d'engagements réciproques entre l'État et les associations, signée le 1<sup>er</sup> juillet 2001

### ANNEXE 2

La charte d'engagements réciproques entre l'État, le Mouvement Associatif et les Collectivités Territoriales, signée le 14 février 2014

### ANNEXE 3

Circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2015 – Nouvelles relations entre pouvoirs publics et associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations

### ANNEXE 4

Guide d'entretien générique





**AIX-MARSEILLE UNIVERSITE**  
Faculté d'Économie et de Gestion

Master 2 RH et Management Responsable des Organisations  
Économie Sociale et Solidaire  
Organisations et Projets

*« Les enjeux de la déclinaison régionale de la Charte d'engagements réciproques entre l'État, les Collectivités et le Mouvement Associatif. Un instrument d'action publique conventionnel et incitatif à la gouvernance partenariale »*

GONÇALVES GUERRA CAMARA, Roquiato  
2017

Résumé

La Charte d'engagements réciproques entre l'État, les Collectivités et le Mouvement Associatif, signée en 2014 par les différentes parties, vise à réguler leur relation et incite une coopération mutuelle au service de l'Intérêt général. Dans ce mémoire nous questionnons sa capacité à organiser la coopération entre acteurs publics et associatifs pour une gouvernance en région PACA. Pour répondre à cette problématique nous réalisons des entretiens semi-directifs auprès des acteurs impliqués et concernés par la déclinaison de la charte et de l'analyse documentaire. À travers les approches théoriques en termes de proximité et de traduction nous concluons que les acteurs qui animent la charte sont éloignés en termes organisationnels et institutionnels et qu'une traduction de la charte est nécessaire pour que les acteurs coopèrent et le changement envisagé se concrétise.

Mots clés : Associations et Action publique, Gouvernance, Coopération, Économie des Proximités, Sociologie de la Traduction.

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS REGROUPÉES AU SEIN DE LA CPCA



SIGNÉE LE 1<sup>ER</sup> JUILLET 2001  
À L'OCCASION DU 100<sup>E</sup> ANNIVERSAIRE DE LA LOI DE 1901

PAR

LE PREMIER MINISTRE,  
LIONEL JOSPIN,

&

LE PRÉSIDENT  
DE LA CONFÉRENCE PERMANENTE  
DES COORDINATIONS ASSOCIATIVES



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS REGROUPÉES AU SEIN DE LA CPCA



### - I - PRÉAMBULE

Ce premier juillet 2001, un siècle après le vote de la loi de 1901 qui a institué la liberté d'association, l'État et la Conférence Permanente des Coordinations Associatives, expression du mouvement associatif reconnue comme interlocuteur de l'État, décident par la signature de cette Charte de reconnaître mieux encore le rôle fondamental de la vie associative dans notre pays en intensifiant leur coopération mutuelle.

Cet acte, sur la base d'engagements réciproques, reconnaît et renforce ainsi des relations partenariales fondées sur la confiance réciproque et le respect de l'indépendance des associations; il clarifie les rôles respectifs de chaque partie par des engagements partagés.

Le secteur associatif, dans la diversité et l'indépendance qui sont sa richesse, s'est révélé, au cours des années, une force utile d'alerte et d'interpellation. Il est devenu un acteur fondamental de développement, d'innovation et de cohésion de la société, ainsi qu'un vecteur de la vie publique grâce aux engagements libres et volontaires qu'il suscite.

Simultanément, l'État a su écouter les associations, faire appel à elles, mais aussi les aider à réaliser des projets conçues par elles. Par cette Charte, il reconnaît l'importance de la contribution associative à l'intérêt général dont il est le garant.

Pour l'avenir, les règles du partenariat inscrites dans cette Charte constitueront des principes d'action partagés par les associations et l'État afin :

- ~ d'approfondir la vie démocratique et le dialogue civique et social en vue d'une participation accrue, libre et active des femmes et des hommes vivant dans notre pays, tant aux projets conçus par les associations qu'aux politiques publiques conduites par l'État;
- ~ de concourir dans un but autre que le partage des bénéfices à la création de richesses, qu'elles soient sociales, culturelles ou économiques, afin que l'économie de marché ne dégénère pas en société de marché mais puisse, au contraire, permettre l'affirmation d'une plus grande solidarité.

Fondé sur les valeurs essentielles de liberté, d'égalité et de fraternité, cet accord ouvre le champ à des déclinaisons de ces engagements réciproques aux niveaux national et territorial.

Les signataires de la présente Charte s'engagent à tout mettre en œuvre pour atteindre les objectifs qu'elle fixe.

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS REGROUPÉES AU SEIN DE LA CPCA



### - II - PRINCIPES PARTAGÉS

L'État, garant de l'intérêt général et responsable de la conduite des politiques publiques, fonde sa légitimité sur la démocratie représentative. Les associations apportent en toute indépendance leur contribution à l'intérêt général par leur caractère reconnu d'utilité civique et sociale. Elles fondent leur légitimité sur la participation libre, active et bénévole des citoyens à un projet commun, sur leur capacité à défendre des droits, à révéler les aspirations et les besoins de ceux qui vivent dans notre pays et à y apporter des réponses. L'État reconnaît l'indépendance associative et fait respecter ce principe en droit.

#### **2.1 Confiance et partenariat, facteurs de renouveau démocratique**

Les signataires décident de développer et d'organiser leurs complémentarités à travers des partenariats fondés sur une définition des engagements pris et des financements publics accordés. Le partenariat se construit par l'écoute, le dialogue, le respect des engagements. Les signataires définissent, d'un commun accord, les lieux et les moments de cette concertation.

L'État reconnaît aux associations l'exercice d'une fonction critique indispensable au fonctionnement de la démocratie.

La confiance et la complémentarité des actions entre l'État et les associations permettent de nouvelles formes de vie démocratique et une plus grande efficacité des politiques publiques.

#### **2.2 Fondation des relations sur le contrat, la durée, la transparence et l'évaluation**

Les associations et l'État privilégient les relations fondées sur le contrat d'objectifs, la conduite de projets dans la durée, la transparence des engagements pris et l'évaluation des contributions à l'intérêt général au regard des moyens mobilisés, en particulier dans le cadre des financements publics pluriannuels.

#### **2.3 Bénévolat et démocratie, fondements de la vie associative**

Les signataires reconnaissent l'engagement libre et volontaire comme moteur de la vie as-

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS REGROUPÉES AU SEIN DE LA CPCA



sociative. Ils conviennent de tout mettre en œuvre pour le faciliter, l'encourager, le reconnaître dans sa contribution à la société, au lien social et au développement du territoire.

Les signataires s'engagent conjointement :

- ~ à faire respecter le principe de non discrimination des personnes dans l'engagement associatif;
- ~ à ouvrir l'accès à la citoyenneté au plus grand nombre, en particulier aux jeunes et à ceux qui ont le plus de difficultés à se faire entendre;
- ~ à assurer la complémentarité des ressources humaines;
- ~ à améliorer l'équilibre entre les femmes et les hommes dans l'exercice des responsabilités.

Les signataires s'engagent à promouvoir l'expérience associative au sein de notre société et à valoriser les acquis des bénévoles et des salariés.

Dans cette perspective, il incombe aux instances associatives de veiller au respect du caractère démocratique de leur fonctionnement; il revient à l'État de veiller au respect de la valeur constitutionnelle de la liberté associative et à l'application des lois relatives aux associations.

### **2.4 Contribution des associations au développement économique, social et culturel du pays**

L'extension du rôle économique des associations –notamment au regard de l'emploi, en tant qu'employeur– est compatible avec la loi du 1er juillet 1901. Elle impose aux associations le respect des législations qui s'appliquent à elles dans le cadre de leurs activités, notamment pour ce qui concerne le droit social et la fiscalité.

La mobilisation de toutes leurs ressources par les associations, qu'elles soient ou non marchandes, contribue à la reconnaissance d'une nouvelle conception, plus humaine, de la richesse.

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS REGROUPÉES AU SEIN DE LA CPCA



### - III - ENGAGEMENT DE L'ÉTAT

Respectant l'indépendance des associations, en particulier leur fonction critique et la libre conduite de leurs propres projets, et considérant les associations comme des partenaires à part entière des politiques publiques, l'État s'engage à :

**3.1** Promouvoir et faciliter l'engagement bénévole civique et social de tous, sans distinction d'âge, de sexe ou d'origine sociale, par des mesures visant à favoriser :

- ~ le développement, à côté du temps professionnel et familial, d'un temps civique et social;
- ~ la formation des bénévoles;
- ~ la sécurité juridique des dirigeants associatifs;
- ~ la rencontre entre la volonté d'engagement des individus et la demande de bénévoles des associations, notamment au plan territorial.

**3.2** Respecter l'esprit du contrat associatif de la loi de 1901 en substituant progressivement des structures juridiques appropriées aux associations para-administratives.

**3.3** Organiser dans la durée les financements des associations concourant à l'intérêt général afin de leur permettre de conduire au mieux leur projet associatif; contribuer à la prise en charge des frais s'y rapportant; respecter les dates de versement des subventions; rendre plus lisibles et plus transparents les financements publics et simplifier les procédures de subvention.

Soutenir l'indépendance et la capacité d'innovation des associations en développant des mesures fiscales appropriées permettant au public de mieux concrétiser sa générosité et son sens de la solidarité.

Veiller à ce que les associations bénéficient d'un régime fiscal qui prenne en compte le caractère désintéressé de leur gestion, l'impartageabilité de leurs bénéfices et leur but non lucratif.

## CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS REGROUPÉES AU SEIN DE LA CPCA



**3.4** Consulter, autant qu'il est possible et souhaitable, les associations sur les projets de textes ou les mesures ou les décisions publiques qui les concernent, aux plans national et déconcentré. Veiller à ce que les interlocuteurs associatifs disposent du temps et des moyens nécessaires pour leur permettre de rendre des avis circonstanciés.

Favoriser la représentation des associations dans les instances consultatives et les organismes de concertation en fonction des compétences et de la représentativité de celles-ci aux niveaux national et local.

**3.5** Distinguer clairement dans les rapports entre l'État et les associations ce qui relève de l'évaluation des actions partenariales de ce qui relève du contrôle de l'application des lois et règlements.

**3.6** Sensibiliser et former les agents publics à une meilleure connaissance de la vie associative, à des approches partenariales des relations avec les associations et à l'évaluation des politiques conduites et des conventions passées avec elles.

**3.7** Donner cohérence et visibilité à la politique associative en l'inscrivant dans une dimension interministérielle, tant au niveau de l'administration centrale que des services déconcentrés.

Organiser les relations avec les associations et leurs regroupements dans le cadre du projet territorial de l'État, en s'appuyant sur des interlocuteurs identifiés et des modes de concertation appropriés.

**3.8** Améliorer les outils de connaissance de la vie associative et de ses évolutions ; faire mieux connaître les associations, en particulier à l'école et à l'université ; financer des études et des recherches contribuant à une meilleure intelligence des échanges non lucratifs.

**3.9** Soutenir les regroupements associatifs et notamment les unions et fédérations d'associations comme lieux de concertation, de mutualisation, d'expertise et de représentation.



## CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS REGROUPÉES AU SEIN DE LA CPCA



**3.10** Promouvoir les valeurs et les principes de la loi de 1901 dans les instances européennes, faciliter les articulations entre les programmes communautaires et les projets associatifs, faciliter la représentation et la participation des associations françaises au sein des instances européennes, encourager la reconnaissance des associations européennes par la mise en œuvre du statut d'association européenne.

**3.11** Favoriser, dans le respect de la souveraineté des États, le développement de la vie associative et son libre exercice dans tous les pays, notamment dans le cadre de l'aide publique au développement ; encourager les projets conjoints des acteurs de la société civile française et des acteurs non-gouvernementaux des pays du sud en faveur de leurs populations.

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS REGROUPÉES AU SEIN DE LA CPCA



### - IV -

#### ENGAGEMENTS DES ASSOCIATIONS

Respectant et faisant respecter les règles de fonctionnement démocratique et la gestion désintéressée conformes à l'esprit de la loi de 1901 par :

- ~ l'expression et la participation de leurs adhérents à l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs projets ;
- ~ l'accès de tous, par des élections régulières, aux responsabilités associatives ;
- ~ le contrôle des mandats des responsables en garantissant l'accès à des informations fiables et transparentes ;

**Les associations signataires s'engagent à :**

**4.1** Définir et conduire des projets associatifs à partir de l'expression des besoins des adhérents ou des attentes des bénéficiaires, en prenant notamment en compte les revendications civiques, sociales et culturelles, la promotion et l'éducation des personnes, la qualité des « services relationnels » plus que la finalité économique.

**4.2** Mettre en œuvre une éthique du financement des activités associatives, dans le souci du meilleur usage des financements publics, par la diversification des ressources associatives, la gestion désintéressée et le non partage des excédents, la transparence financière vis-à-vis des adhérents, des donateurs et des pouvoirs publics et l'auto-contrôle de la gestion et de l'emploi des ressources.

**4.3** Valoriser l'ensemble des ressources humaines associatives par le respect des règles du droit social, par un effort d'information et de formation des bénévoles et des salariés et la prise en compte de leurs acquis d'expérience, par la mutualisation de moyens permettant aux petites associations d'offrir à leurs salariés et bénévoles des formations de qualité et des perspectives de promotion sociale.

## CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS REGROUPÉES AU SEIN DE LA CPCA



**4.4** Développer dans les associations une culture et des méthodes d'évaluation et d'appréciation permettant de rendre compte de manière claire :

- ~ de la réalité de la conduite du projet associatif au regard des objectifs,
- ~ de la satisfaction des bénéficiaires des actions conduites,
- ~ des engagements pris dans le partenariat avec les pouvoirs publics.

**4.5** Participer de façon constructive aux actions de consultations mises en place par les pouvoirs publics en se positionnant comme force de proposition, animée de la volonté de faire progresser l'intérêt général en France et l'intérêt des peuples dans le monde.

**4.6** Faciliter les procédures de contrôle, en particulier lorsque les associations bénéficient d'agréments particuliers ou de financements publics par l'État ; contribuer à l'efficacité du contrôle des juridictions financières.

**4.7** Mettre en œuvre les regroupements et les modes de représentation permettant aux pouvoirs publics de compter sur des interlocuteurs associatifs identifiés, représentatifs et structurés, afin de développer le dialogue civique et social, la consultation sur les politiques publiques et la négociation éventuelle de dispositions contractuelles.

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS REGROUPÉES AU SEIN DE LA CPCA



- V -

### SUIVI, ÉVALUATION ET PORTÉE DE LA CHARTE

La mise en œuvre de la Charte sera évaluée tous les trois ans. Cette évaluation, confiée en particulier au CNVA, sera présentée au Conseil Economique et Social et au Parlement. Elle sera rendue publique et discutée dans un cadre adapté avec des représentants des deux parties.

Elle permettra d'analyser et, le cas échéant, de porter remède aux difficultés constatées dans les relations entre l'État et les associations.

Elle permettra de vérifier la cohérence des actions entreprises et leur validité.

Elle constituera une garantie de visibilité et de transparence, en même temps qu'une aide à la négociation et à la décision.

# CHARTRE

## D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

### ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF

### ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



SIGNÉE PAR

LE PREMIER MINISTRE,

LA PRÉSIDENTE DU MOUVEMENT ASSOCIATIF,

LE PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF),

LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF),

LE PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF),

LE PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DES GRANDES VILLES DE FRANCE (AMGVF),

LA PRÉSIDENTE DU RÉSEAU DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR UNE ÉCONOMIE SOLIDAIRE (RTES),



# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



- I -

### PRÉAMBULE

Les signataires de cette charte s'engagent, sous le regard des citoyens, dans une démarche partenariale visant à mieux reconnaître la vie associative dans notre pays et à intensifier leur coopération au service de l'intérêt général. L'État, le Mouvement associatif, expression reconnue du mouvement associatif, rejoints par les représentants des collectivités territoriales, renouvellent et approfondissent ainsi la charte signée lors du centenaire de la loi de 1901. Collectivités territoriales et associations sont en effet aujourd'hui des partenaires essentiels sur les territoires.

Cet acte solennel, fondé sur les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité, renforce des relations tripartites, basées sur la confiance réciproque, le respect de l'indépendance des associations et la libre administration des collectivités territoriales. Il contribue à l'élaboration progressive d'une éthique partenariale, rendue nécessaire par l'évolution des politiques publiques, nationales et territoriales, et du cadre réglementaire français et européen.

À l'échelon local ou à celui de l'Europe, les associations sont des vecteurs de solidarité entre les peuples et entre les individus ; elles travaillent à abolir les clivages et les inégalités. Les associations, dans un contexte de forte évolution des besoins sociaux, jouent un rôle majeur d'alerte et d'interpellation des pouvoirs publics, mais aussi d'expérimentations innovantes et de gestion de services d'intérêt général. Légitimé par les engagements libres et volontaires qu'il suscite, le mouvement associatif jouit d'un fort niveau de confiance de nos concitoyens, confiance essentielle à la vie démocratique et à la cohésion sociale.

La puissance publique, assumée par l'État et les collectivités territoriales, garante de l'intérêt général, écoute les associations et dialogue avec elles, contribue au financement de leurs projets et leur confie la gestion de certains services, dans le cadre des politiques publiques qu'elle conduit. L'optimisation de la dépense publique l'incite à rechercher des partenariats qui assurent la meilleure utilisation de l'argent des contribuables, la proximité avec les citoyens et usagers, la lisibilité des responsabilités.

Pour l'avenir, les règles de partenariat inscrites dans cette charte constitueront des principes d'action partagés entre les trois parties. Leur mise en œuvre entraînera des effets concrets et mesurables et permettra :

- d'approfondir la vie démocratique et le dialogue civil et social, en vue d'une participation libre, active et accrue des femmes et des hommes aux projets associatifs et aux politiques publiques dans des démarches co-construites ;
- de concourir, dans un but autre que le partage de bénéfices, à la création de richesses sociales, culturelles et économiques inscrites dans la proximité des territoires, au développement d'une économie sociale et solidaire, à l'élaboration d'un modèle de développement durable et équitable.

La charte ouvre le champ aux déclinaisons de ces engagements aux plans sectoriel et territorial. Une attention particulière est portée à sa mise en œuvre et à son évaluation. Les signataires s'engagent à tout faire pour atteindre les objectifs fixés et les promouvoir aux différents échelons territoriaux.

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



### - II - PRINCIPES PARTAGÉS

L'État, et les collectivités territoriales, garants de l'intérêt général chacun à leur niveau et responsables de la conduite des politiques publiques, fondent leur légitimité sur la démocratie représentative.

Les associations apportent en toute indépendance leur contribution à l'intérêt général par leur caractère reconnu d'utilité civique et sociale. Elles fondent leur légitimité sur la participation libre, active et bénévole des citoyens à un projet commun, sur leur capacité à défendre des droits, à révéler les aspirations et les besoins de ceux qui vivent dans notre pays et à y apporter des réponses.

L'État et les collectivités territoriales considèrent la diversité du monde associatif comme une richesse indissociable de la variété des tailles, des champs d'intervention et des couvertures territoriales des structures qui la composent. Ils reconnaissent l'indépendance associative et font respecter ce principe.

#### **2.1. Confiance et relations partenariales, facteurs de renforcement démocratique**

Les relations partenariales se construisent par l'écoute, le dialogue, et par le respect des engagements, des rôles et des fonctions de chacun. Les signataires décident de développer et d'organiser leurs complémentarités à travers des partenariats fondés sur une définition des engagements pris et des soutiens publics accordés, comme du suivi de ceux-ci. Les signataires définissent, d'un commun accord, les lieux et les moments de cette concertation.

L'État et les collectivités territoriales reconnaissent aux associations une fonction d'interpellation indispensable au fonctionnement de la démocratie.

La confiance et la complémentarité des actions entre l'État, les collectivités territoriales et les associations permettent de nouvelles formes de vie démocratique et une plus grande pertinence des politiques publiques.

#### **2.2. Fondation des relations sur la convention, la durée, la transparence et l'évaluation**

Les signataires privilégient les relations fondées sur des conventions d'objectifs, la conduite de projets dans la durée, la transparence des engagements pris et l'évaluation des contributions à l'intérêt général au regard des moyens mobilisés.

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



### **2.3. Bénévolat, volontariat et démocratie, fondements de la vie associative**

Les signataires reconnaissent l'engagement libre et volontaire comme moteur de la vie associative. Ils conviennent de tout mettre en œuvre pour le faciliter, l'encourager, le reconnaître dans sa contribution à la société, au lien social et au développement du territoire.

Les signataires s'engagent conjointement :

- à promouvoir le respect des principes de non discrimination des personnes dans l'engagement associatif;
- à favoriser des formes d'implication collectives ; à permettre à tous d'exercer leur citoyenneté ;
- à favoriser la complémentarité des ressources humaines ;
- à promouvoir l'égalité participation des femmes et des hommes à la gouvernance, l'équilibre entre les générations, entre les milieux socioculturels, dans l'exercice des responsabilités.

Les signataires encouragent la promotion de l'expérience associative au sein de notre société et la valorisation des acquis des bénévoles, des salariés et de tous les acteurs des associations.

Dans cette perspective, il incombe aux instances associatives de veiller au respect du caractère démocratique de leur fonctionnement. Il revient à l'État et aux collectivités territoriales de veiller au respect de la valeur constitutionnelle de la liberté associative et des obligations légales auxquelles les associations sont soumises.

### **2.4. Contribution des associations au développement économique, social, culturel, citoyen et durable**

Par leur nombre, les associations représentent une part importante de l'Économie sociale et solidaire. Elles sont créatrices de richesses matérielles et immatérielles sur les territoires. Leur mode d'entreprendre s'appuie sur des principes non lucratifs et désintéressés. Elles ont un rôle essentiel d'expérimentation, d'identification, d'analyse et de portage des demandes sociales. Les associations font vivre la culture et les cultures, elles contribuent en ce sens au vivre ensemble.

L'extension du rôle économique des associations – notamment au regard de l'emploi, en tant qu'employeur – est compatible avec la loi du 1er juillet 1901. Elle impose aux associations le respect des législations qui s'appliquent à elles dans le cadre de leurs activités, notamment pour ce qui concerne le droit social et la fiscalité.



# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



### - III -

#### ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Respectant l'indépendance des associations, en particulier leur fonction d'interpellation et la libre conduite de leurs projets, et considérant les associations comme des partenaires à part entière des politiques publiques, l'État et les collectivités territoriales s'engagent à :

**3.1 Promouvoir et faciliter l'engagement bénévole civique et social de tous, sans distinction d'âge, de sexe ou d'origine sociale, par des mesures visant à favoriser :**

- le développement, à côté du temps professionnel et familial, d'un temps civique et social choisi ;
- la formation des bénévoles ;
- la reconnaissance des compétences acquises dans la vie associative ;
- la reconnaissance de l'engagement associatif et du rôle particulier des dirigeants ;
- la rencontre entre la volonté d'engagement des individus et le besoin de bénévoles de la part des associations, notamment au plan territorial.

**3.2. Favoriser dans la durée des soutiens publics** aux associations concourant à l'intérêt général afin de leur permettre de conduire au mieux leur projet associatif ; privilégier, la subvention et simplifier les procédures.

**3.3. Développer une politique publique** d'attribution des subventions dont les critères de sélection, les modalités d'attribution et de mise en œuvre sont transparents et concertés avec les acteurs concernés.

**3.4. Dans le respect des compétences** de chaque niveau de collectivités, favoriser une politique globale de l'emploi associatif structurée et de qualité, permettant le développement des projets d'intérêt général portés par ce secteur.

**Y intégrer les notions :**

- de complémentarité entre bénévoles et salariés ;
- de formation et de qualification ;
- d'insertion des publics en difficulté ;
- de pérennité des emplois ;
- d'accès de toutes les organisations employeurs représentatives du monde associatif aux négociations avec les pouvoirs publics.

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



**3.5. Prendre en compte les spécificités associatives** dans la conception et la mise en œuvre de politiques en faveur des acteurs économiques.

**3.6. Organiser, autant qu'il est possible et souhaitable, la concertation** avec les associations et les regroupements organisés sur les projets de textes ou les mesures ou les décisions publiques qui les concernent, aux plans national, déconcentré et territorial.

Veiller à ce que les interlocuteurs associatifs disposent du temps et des moyens nécessaires pour leur permettre de rendre des avis circonstanciés.

Favoriser la représentation des associations dans les instances consultatives et les organismes de concertation en fonction des compétences et de la représentativité de celles-ci aux niveaux national et local (CESE, CESER, conseils de développement, conseils consultatifs).

**3.7. Distinguer clairement dans les rapports entre l'État**, les collectivités territoriales et les associations ce qui relève de l'évaluation des actions partenariales de ce qui relève du contrôle de l'application des lois et règlements.

**3.8. Sensibiliser et former les agents publics** de l'État et des collectivités territoriales à une meilleure connaissance de la vie associative, à des approches partenariales des relations avec les associations et à l'évaluation des politiques conduites et des conventions passées avec elles.

**3.9. Être attentif, au niveau de l'État**, d'une part et au niveau des collectivités territoriales d'autre part, à ce que les dimensions intersectorielles et interterritoriales de la politique associative soient visibles et cohérentes.

Organiser les relations avec les associations et leurs regroupements dans le cadre des projets territoriaux de l'État et des collectivités territoriales, en s'appuyant sur des interlocuteurs identifiés et des modes de concertation appropriés.

**3.10. Soutenir, dans le respect des compétences** de chaque niveau de collectivités, les regroupements associatifs et notamment les unions et fédérations d'associations comme lieux de concertation, de mutualisation, d'expertise et de représentation. Les impliquer dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques de soutien à la vie associative.

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



**3.11. Promouvoir les valeurs et les principes de la loi de 1901** dans les instances européennes, faciliter les articulations entre les programmes communautaires et les projets associatifs, faciliter la représentation et la participation des associations françaises au sein des instances européennes et internationales.

**3.12. Favoriser, dans le respect de la souveraineté des États,** le développement de la vie associative et son libre exercice dans tous les pays, notamment dans le cadre de l'aide publique au développement; encourager la solidarité internationale, chacun dans son domaine de compétence, par des projets conjoints des acteurs de la société civile française et des acteurs non-gouvernementaux d'autres pays en faveur de leurs populations.

- IV -

### ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

Respectant l'indépendance des associations, en particulier leur fonction critique et la libre conduite de leurs projets, et considérant les associations comme des partenaires à part entière des politiques publiques, l'État s'engage à :

**4.1. Donner cohérence et visibilité à la politique associative** en l'inscrivant dans une dimension interministérielle, au niveau de l'administration centrale, par le développement du rôle des correspondant associations dans chaque ministère d'une part, et au niveau des services déconcentrés par le renforcement du rôle des délégués départementaux à la vie associative d'autre part.

Prendre en compte la présente charte dans la conception, la mise en œuvre et la gouvernance des politiques sectorielles touchant les champs d'intervention du monde associatif.

**4.2. Favoriser la convention pluriannuelle** d'objectifs comme mode de financement des activités associatives.

**4.3. Assurer une désignation des membres** du groupe des associations du Conseil économique, social et environnemental et des représentants des associations au CESE européen sur proposition du Mouvement associatif.

**4.3. Améliorer les outils de connaissance** de la vie associative et de ses évolutions, en mobilisant notamment les services de la statistique publique; financer des études et des recherches contribuant à une meilleure intelligence des échanges non lucratifs.

Faire mieux connaître les associations; instituer, dans les cursus scolaires et d'enseignement supérieur, des actions de sensibilisation au fait associatif et à l'engagement bénévole.

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



**4.5. Veiller à ce que les associations** bénéficient d'un régime fiscal qui prenne en compte le caractère désintéressé de leur gestion, l'impartageabilité de leurs bénéfices, leur but non lucratif et leur contribution à l'intérêt général.

Favoriser l'indépendance et la capacité d'innovation des associations par un environnement législatif et réglementaire qui soutient la générosité du public et le mécénat considérés comme des modalités du financement de l'intérêt général.

**4.6. Encourager la reconnaissance des associations** européennes par la mise en œuvre du statut de l'association européenne.

- V -

### ENGAGEMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales respectent l'indépendance des associations, en particulier leur fonction d'interpellation et la libre conduite de leurs projets. Elles considèrent les associations comme des partenaires à part entière des politiques publiques et, par le soutien au développement de la connaissance partagée des territoires, elles s'engagent à :

**5.1. Conduire une politique associative** cohérente tenant compte de l'ensemble des champs d'intervention des associations.

Reconnaître la contribution possible des associations dans tous les champs de compétence des collectivités.

**5.2. Favoriser la création de lieux d'accueil**, d'information et de conseil sur la vie associative en partenariat avec les acteurs associatifs.

**5.3. Mettre en œuvre, en toute transparence**, différentes formes de soutien aux associations, dont les subventions liées aux projets portés par les structures associatives, le prêt de locaux adaptés et de matériel.

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



### -VI.-

#### ENGAGEMENTS DES ASSOCIATIONS

Respectant et faisant respecter les règles de fonctionnement et de gouvernance démocratiques, de non discrimination, de parité et la gestion désintéressée conformes à l'esprit de la loi de 1901 par :

- l'expression et la participation de leurs adhérents et/ou de leurs publics à l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs projets ;
- l'accès de tous aux actions et aux responsabilités associatives ;
- le contrôle de l'activité et des mandats des responsables en garantissant l'accès à des informations fiables et transparentes ;
- la limitation du cumul des mandats et leur renouvellement à travers des statuts adaptés, des élections régulières et des modalités d'organisation spécifiques ;

Les associations signataires s'engagent à :

**6.1. Définir et conduire des projets associatifs** à partir de l'expression des besoins des adhérents ou des attentes des publics, en prenant en compte le contexte et notamment les revendications civiques, sociales et culturelles, la promotion et l'éducation des personnes, la qualité des « services relationnels » plus que la finalité économique.

**6.2. Mettre en œuvre une éthique du financement des activités associatives**, dans le souci du meilleur usage des financements publics, par la diversification des ressources associatives, la gestion désintéressée et le non partage des excédents, la transparence financière vis-à-vis des adhérents, des donateurs et des pouvoirs publics et l'autocontrôle de la gestion et de l'emploi des ressources.

**6.3. Valoriser l'ensemble des ressources humaines associatives par :**

- le respect du droit social
- des modalités de gouvernance où les bénévoles élus et opérationnels, les salariés et les publics de l'association ont leur place et sont complémentaires ;
- une attention particulière à l'information et à la formation des bénévoles et des salariés ;
- une volonté de qualification et promotion sociale des bénévoles et des salariés ;
- un souci de pérennisation des emplois créés.

## CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



**6.4. Poursuivre dans les associations la mise en œuvre de principes, méthodes et pratiques d'évaluation et d'appréciation permettant de rendre compte de manière claire :**

- de l'analyse préalablement réalisée des évolutions des besoins sociaux,
- de la définition d'objectifs qualitatifs et quantitatifs
- de la réalité de la conduite du projet associatif au regard des objectifs,
- de l'analyse des effets produits par la mise en œuvre du projet
- de la satisfaction des publics des actions conduites,
- des engagements pris dans le partenariat avec les pouvoirs publics.

**6.5.** Participer de façon constructive aux actions de consultations mises en place par les pouvoirs publics en se positionnant comme force de proposition, et à la mise en œuvre de certaines politiques publiques, avec la volonté de faire progresser l'intérêt général en France et l'intérêt des peuples dans le monde.

**6.6.** Faciliter les procédures de contrôle, en particulier lorsque les associations bénéficient d'agrément particuliers ou de financements publics ; contribuer à l'efficacité du contrôle des juridictions financières ; mettre en œuvre des procédures de compte rendu claires et accessibles.

**6.7.** Mettre en œuvre, à tous les niveaux, les regroupements et les modes de représentation permettant aux pouvoirs publics de compter sur des interlocuteurs associatifs identifiés, représentatifs et structurés, afin de développer le dialogue civil et social, la consultation sur les politiques publiques et la négociation éventuelle de dispositions contractuelles.

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



### -VII-

#### SUIVI, ÉVALUATION ET MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE NATIONALE

La mise en œuvre de la charte nationale s'inscrira dans un processus d'évaluation continu et partagé. Elle fera l'objet de bilans récapitulatifs tous les trois ans.

De la même manière, les signataires de chacune des chartes définiront des modalités d'évaluation adaptées à leur périmètre d'action.

Ces démarches offriront l'un des cadres nécessaires au développement d'un dialogue civil riche et dynamique dans notre pays.

**7.1. Une évaluation continue sera confiée à un comité national de suivi et d'évaluation dont la constitution sera négociée et tiendra compte des dimensions interministérielle et territoriale des enjeux traités.**

Le comité sera co-présidé par un représentant de l'État, un représentant des collectivités territoriales et par un représentant du Mouvement associatif.

Un secrétariat exécutif, assuré par l'administration centrale du ministère en charge de la vie associative, veillera à sa mise en œuvre. Ce comité de suivi et d'évaluation, qui constituera un espace de dialogue permanent entre l'État, les collectivités territoriales et le monde associatif, aura vocation à connaître des déclinaisons territoriales.

**7.2. Une évaluation de la charte nationale ainsi que de la situation des déclinaisons sectorielles et territoriales aura lieu tous les trois ans.**

Elle sera préparée par le comité de suivi national et proposée au haut Conseil à la vie associative (HCVA) pour avis, puis présentée au CESE et à l'Assemblée nationale. Cette évaluation sera utilisée pour les travaux préparatoires à la Conférence de la vie associative et sera rendue publique et discutée dans un cadre adapté avec des représentants de chaque signataire. Des déclinaisons territoriales seront également encouragées qui impliqueront des instances de dialogue civil comme les CESER, les conseils de développement, ou encore les comités consultatifs mis en place par les communes.

**7.3.** L'évaluation nationale prendra appui sur une liste de thèmes contenus dans la charte et qui constituent autant d'enjeux de dialogue et de progression pour les associations, pour l'État et les collectivités territoriales, ou pour l'ensemble des signataires. Certains thèmes pourront être sélectionnés et d'autres délaissés, selon les préoccupations premières, les niveaux de territoires et les responsabilités respectives des acteurs.

# CHARTRE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ÉTAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



### **7.3.1. Axe d'évaluation qui relève prioritairement de la responsabilité des associations :**

- veiller à la vitalité associative par le renouvellement des projets et des personnes ;
- faciliter les procédures de contrôle pour assurer une transparence de fonctionnement ;
- établir des modalités de contrôle des mandats pour améliorer la démocratie interne ;
- reconnaître et former les bénévoles ;
- mettre en œuvre les regroupements et les modes de représentation qui permettent aux pouvoirs publics de compter sur des interlocuteurs associatifs identifiés, représentatifs et structurés.

### **7.3.2. Axe d'évaluation qui relève prioritairement de la responsabilité de l'État et/ou des collectivités territoriales :**

- favoriser des soutiens publics dans la durée en fonction des compétences de chacun ;
- former les agents de l'État et des collectivités territoriales à une meilleure connaissance de la vie associative ;
- concevoir une organisation administrative et territoriale qui prenne en compte la transversalité de la vie associative
- consulter, autant qu'il est possible et souhaitable, les associations et les regroupements organisés sur les projets de textes ou les mesures ou les décisions publiques qui les concernent.

### **7.3.3. Axe d'évaluation qui relève d'une responsabilité partagée entre les associations et l'État et/ou les collectivités territoriales :**

- soutenir les regroupements associatifs volontaires ;
- développer une culture partagée de l'évaluation qualitative et quantitative ;
- favoriser un ancrage territorial du tissu associatif, notamment dans les territoires les plus défavorisés
- Favoriser, dans les associations, la complémentarité entre salariés, bénévoles, volontaires et publics concernés.

La démarche d'évaluation proposée, continue et périodiquement récapitulative, permettra d'analyser et, le cas échéant, de porter remède aux difficultés constatées dans les relations entre l'État, les collectivités territoriales et les associations.

Elle permettra de vérifier la cohérence des actions entreprises et leur validité.

Elle constituera une garantie de visibilité et de transparence, en même temps qu'une aide à la négociation et à la décision.

Chacune des étapes décrites pourra être amendée, complétée, adaptée aux secteurs et aux échelons territoriaux qui choisiront de décliner ce texte socle.