

### *Axe 3 : L'ESS face à l'action publique locale*

#### **Les associations protagonistes ou instruments des politiques publiques locales ? D'une histoire française aux réalités bretonnes, quelles perspectives ?**

Yannik Bigouin (Mouvement Associatif de Bretagne)  
Yannig Robin (Université de Bretagne Occidentale, Brest)

La longue histoire des pratiques associatives depuis l'*associatisme médiéval* (Draperi, 2022), révèle la constance d'interactions entre les deux sphères publique et associative. Une chronologie du couple pouvoirs publics / associations, à partir de la naissance des communes en 1789 révèle, par ailleurs, une histoire chaotique partagée entre défiance et coopérations. Celle-ci rend néanmoins compte d'une constance *de la reconnaissance du fait associatif* (Fraisie, 2021 ; p.2). Cette histoire ne rend cependant pas compte de l'exhaustivité de réalités territoriales ou locales<sup>1</sup> hétérogènes dont certaines, minoritaires, peuvent être envisagées comme ressource au service de changements dans des structures de pouvoir plus importantes. Cette interrogation des liens entre les sphères publiques et associatives peut être déclinée en trois parties explorant la construction et la production des politiques publiques du périmètre de l'État jusqu'au périmètre local, communal en passant par le périmètre régional.

La première partie est construite à partir d'une bibliographie sociologique élargie à d'autres disciplines sociales. Elle explore la construction et la production des politiques publiques historique et contemporaine et concerne plus précisément les relations entre associations et pouvoirs publics. L'ensemble rend compte d'une opposition historique sans que celle-ci ne revête la totalité.

La deuxième partie rend compte du contexte des relations entre collectivités territoriales et associations en Région Bretagne. Les données du rapport du CESER<sup>2</sup> « Les défis de la vie associative en Bretagne »<sup>3</sup> (annexe 3) seront interrogées et complétées de données plus récentes recueillies auprès de « têtes de réseaux » associatifs en Bretagne et de la CRESS de Bretagne. Ces données seront aussi complétées d'éléments de connaissances recueillis auprès de parties prenantes professionnelles ou politiques expérimentées dans le cadre d'entretiens semi directifs (Annexes 1 et 2).

La troisième partie interroge les marges ou bien encore les expériences minoritaires et alternatives aux évolutions dominantes comme autant de leviers au service de la démocratisation des politiques publiques.

---

<sup>1</sup> Selon l'INSEE : « L'expression collectivité locale désigne dans le langage courant ce que la Constitution nomme « collectivité territoriale ».

<sup>2</sup> Conseil Économique, Social et Environnemental Régional de Bretagne

<sup>3</sup> Décembre 2017

## **I – Entre pouvoirs publics et associations, une opposition historique assortie de pratiques locales et minoritaires de coopération.**

La lecture de l'histoire et de l'actualité des interactions entre associations et pouvoirs publics (I.1) ouvre à d'autres clés de compréhension du fait démocratique dans ce qu'il comprend de ressources et d'insuffisances. La constance d'une priorité donnée au rapport direct Etat / citoyens associée à une forme de délégitimation des corps intermédiaires ne rend cependant pas compte de la diversité des relations entre les pouvoirs publics et les associations. La lecture de ces relations à l'échelle de l'Etat peut être utilement complétée d'une lecture territoriale du double point de vue des ressemblances et des spécificités (I.2.).

### ***I.1. Entre pouvoirs publics et associations, une opposition historique***

Selon Laurent Fraisse, la préférence donnée au rapport direct entre l'État et les citoyens s'exprime en trois périodes observables depuis la révolution. *Une première période de 1789 à 1901 qui se caractérise par la difficile conquête du droit d'association. Une deuxième période de structuration sectorielles des interactions entre les associations et l'État de 1901 à 1970 et une dernière période, de structuration de 1970 (Fraisse, 2021 ; pp. 2-4). Une histoire dont les effets imprègnent encore l'imaginaire politique français. Les figures de l'intérêt général demeurent incarnées soit par les élus (...) les associations sont périodiquement sommés de faire la démonstration que leurs actions présentent un caractère d'intérêt général et ne recouvrent pas des intérêts particuliers ou catégoriels (Ibid., p. 2).*

Cette prédilection en faveur du rapport direct puissance publique / individu, observable selon J.F. Draperi depuis la renaissance (2022, *Op. Cit.*), est confirmée durant les siècles suivant pour aboutir au compromis social-républicain permettant et encadrant la création d'associations et de syndicats. L'État *libéral* se donnant *pour but de sauver le capitalisme industriel des contestations ouvrières en garantissant une cohésion sociale minimale (Duverger, Op. Cit.)*. Cet encadrement des associations est suivi d'une montée en puissance d'une économie de rente qui, outre ses effets de déterritorialisation (Robin, 2022) se dote d'instruments et dispositifs au service d'une gestionnarisation du social (Chauvière, 2007). Une tendance observable ailleurs, aux Etats-Unis et en Europe, motivée en partie par la nécessité pour le secteur d'assurer son développement dans un contexte de financements publics contraints. S'il s'agit là d'un moyen d'augmenter l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, cette option comporte aussi un *risque de sélection des « clientèles » et d'une transformation des finalités de l'action associative (Prouteau et Tchernonog, 2017 ; p. 535)*. Ces évolutions se traduisent aussi par un *mouvement de concentration avec la baisse du nombre des associations employeuses (...) ainsi qu'une augmentation significative du poids des très grandes associations (Ibid.)*. Cette quête de l'optimisation des coûts est aussi observée par Viviane Tchernonog dans son état des lieux et évolutions des associations de 2018. Comparant ses données à celles du rapport de 2012 concernant la période 2005/2011 elle constate *une poursuite vraisemblable (...) du processus d'externalisation d'actions initialement produites dans un cadre public vers le secteur associatif, jugé efficace dans son action et moins coûteux. (Tchernonog, 2018 ; p. 11)*.

Dans ce contexte de rationalisation l'associé ou le bénéficiaire est transformé en un consommateur de produits sociaux objectivés (Chauvière, *Op.Cit.*). Ce « consommateur de services » subit aussi une augmentation de sa contribution financière par un nécessaire

renchérissement du coût des services relié à la réduction de la contribution par la subvention<sup>4</sup>. Cette diminution des financements publics signe une rupture notable de la tendance historique (Tchernonog, 2018, *Op. Cit.*). Dans cette nouvelle ère de libéralisation des services (Collectif Pegase, 2021), l'« Etat providence » se transformant progressivement en « Etat gendarme » (Jobard, 2022 ; p. 86) garant de la défense des territoires et des biens.

Cette rationalisation de l'action sociale est, plus récemment, doublée de nouvelles restrictions des libertés associatives (Delfini *et al.*, 2021). Le vote récent des lois de « Sécurité globale » justifié par le renforcement de l'application des « principes de la République » constitue une nouvelle étape en ce sens<sup>5</sup>. L'encadrement financier est ainsi conjugué d'une forme de contrôle politique assorti de menaces à la dissolution (ou autres formes de menaces) visant tout projet jugé non conforme au « projet républicain ». Ce projet a été unanimement condamné par le monde associatif mais aussi par la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe.

Un rapport produit par « L'observatoire des libertés associatives » identifie quatre types d'atteintes aux libertés associatives : symboliques (ou de disqualification sur *la réputation...*), matérielles ou financières, juridiques (*procédures...*) ou réglementaires (*refus d'agrément, de conventionnement...*) et physiques (*Ibid.*, pp. 4-5).

Cette double évolution de « gestionnarisation » et de « dépolitisation », se traduit aussi par l'avènement de « l'entreprise de soi ». Elle est associée à l'affaiblissement de l'Etat social et la multiplication de dispositifs d'auto-discipline qui isolent et qui font porter la charge du destin social *grevant les possibilités de résistance collective* (Abdelnour et Lambert, 2014 ; p. 19). Les conséquences de l'injonction à « l'entreprise de soi » peuvent aussi affecter directement et indirectement les associations. Là où le *lien organique* ou professionnel est distendu, le *lien de participation élective* (choisi ou associatif) risque lui-même d'être affecté et conduire à l'asservissement économique. Plus globalement, l'altération d'une autonomie individuelle produite selon Serge Paugam par *l'attachement de filiation, de participation élective, de participation organique et de citoyenneté* (Paugam, 2023), participe à l'altération des liens d'attachement aux autres et donc à la cohésion sociale.

Dans cette situation, de renforcement du contrôle d'instrumentation des associations et de fragilisation des dynamiques d'entreprises collectives, qu'en est-il de la situation des territoires ? Cette question recouvre à la fois une appréciation des réalités et tendances dominantes et de celles d'expériences alternatives ou singulières.

## **I.2. Des politiques publiques territoriales largement fabriquées par les seules collectivités et, marginalement, conjointement construites avec les associations.**

Les dynamiques verticales et descendantes, doublées d'une délégitimation des corps intermédiaires, observables à l'échelle de l'Etat sont aussi largement constatées dans le périmètre des collectivités territoriales dont principalement la commune. Cette indistinction est

---

<sup>4</sup> Les subventions représentaient en 2011 34% des ressources ; elles n'en représentent plus que 20% en 2017 (Tchernonog, 2018 ; p.13)

<sup>5</sup> L'article 6 de la loi instaure un « contrat d'engagement républicain » que doivent signer les associations qui voudraient obtenir des subventions publiques. Celui-ci dispose en particulier que ces associations s'engagent à « ne pas causer de trouble à l'ordre public » ou encore « ne pas revendiquer sa propre soustraction aux lois de la République pour un quelconque motif », sous peine de remboursement. (Delfini *et al.*, 2021 ; p.8).

aussi, selon le rapport de l'observatoire des libertés, observable du point de vue des pratiques de restrictions associatives entre Etat et territoires<sup>6</sup>. Cet encadrement des pratiques locales s'exprime aussi, de manière indirecte, par une évolution de préférence donnée à la commande publique (Prouteau et Tchernonog, *Op. Cit.*) en lieu et place d'un régime de subventions conventionnées ou non. Cette progression profite préférentiellement aux associations de grandes tailles dotées de l'expertise nécessaire.

Ce mouvement participe à la dépolitisation et l'affaiblissement de l'interpellation citoyenne. Afin de ne pas froisser un élu ou financeur, nombre d'associations, de centres sociaux ou de dispositifs participatifs font en effet *le choix de se concentrer sur les activités (...) les « moins politiques »* (Delfini *et al.*, 2021, p.56). Cette dépolitisation s'exprime encore dans le cadre de pratiques d'appels à projets qui induisent une hybridation de financements interdépendants. La défection d'un financeur pouvant entraîner la défection des autres (Prouteau et Tchernonog, *Op. Cit.*).

Ces évolutions affectent les projets qui peuvent ne plus concerner qu'une partie de l'activité au profit des publics les plus solvables en lieu et place d'une fonction de conception ou de co-construction des politiques au côté de la collectivité. Dans la pratique, on assiste à l'entremêlement de *plusieurs modes de contractualisation au sein d'une même collectivité locale* dans laquelle il peut être parfois difficile d'identifier l'acteur à l'origine de l'initiative. Ces enchevêtrements sont aussi observables aussi dans le fonctionnement des Délégations de Services publics (DSP) qui ne réduit pas toujours l'association à un simple prestataire de services. La nature et l'origine des financements publics affectent les associations dans leur capacité à expérimenter ou innover normalement soutenue par des subventions publiques sans contrepartie.

Les pratiques de soutien ou de coopérations locales sont aussi affectées par les effets d'un mouvement de rationalisation territoriale au profit d'interlocuteurs moins nombreux et de plus grandes tailles au nombre desquels l'EPCI<sup>7</sup> dont la légitimité démocratique interroge (Robin, *Op. Cit.*). Cette rationalisation, doublée d'une réforme des compétences, qui réserve la compétence générale aux seules communes depuis la loi NOTRE<sup>8</sup> de 2015, renforce encore la dépolitisation des projets. L'hypothèse peut être que, là où le territoire institué n'épouse pas celui du territoire vécu, le *capital social* ou les *ressources internes aux communautés* (Evans et Syrett, 2007)<sup>9</sup> nécessaires à l'action collective peuvent manquer.

Ce panorama résumé des pratiques d'encadrement de l'activité associative par les collectivités locales ne procède cependant pas uniquement d'objectifs de rationalisation ou de sécurisation juridique. Il s'agit aussi *d'une prise en compte du rôle incontournable des associations tant dans l'animation de la vie locale, la gestion de services d'utilité sociale et la participation à la*

---

<sup>6</sup> Ces attaques se produisant autant dans les grands centres urbains que dans leurs périphéries ou dans le monde rural (Jobard, 2022 ; p.15).

<sup>7</sup> Établissement Public de Coopération Intercommunale

<sup>8</sup> Nouvelle Organisation des Territoires de la République.

<sup>9</sup> Selon Mel Evans et Stephen Syrett Le capital social désigne *des ressources internes aux communautés qui sont créées au travers de la présence de niveaux élevés de confiance, de réciprocité et de mutualité, de normes partagées de comportement, d'engagement et d'appartenance partagés, de réseaux sociaux formels et informels et de canaux d'information efficaces, qui peuvent être utilisés de manière productive par les individus et les groupes pour faciliter les actions au profit des individus, des groupes ou de la communauté en général* (Evans et Syrett, 2007).

*construction de l'action publique* (Fraisie, 2013 ; p.2). Loin d'être uniforme ce tableau des pratiques locales, empreint de diversités, renvoie par ailleurs à des formes et niveaux d'engagement fortement dépendants des contextes politiques et économiques locaux (*Ibid.*).

## II – La Bretagne des liens entre associations et collectivités territoriales

Il y-a-t-il, Bretagne, une approche particulière de coopération entre collectivités et associations ? Dans un climat national tendu où les libertés associatives sont mises à mal, comment les associations et les collectivités peuvent-elles faire sens commun ? Nous le regarderons sous l'angle régional et du Conseil Régional de Bretagne (CRB) (II.1) avant de rendre compte d'expériences locales singulières (II.2).

### II.1 – Une socio-histoire bretonne des relations entre associations et collectivités locales

Avec plus de 80 000 associations actives<sup>10</sup>, 108 557 salariés associatifs et un tissu dense (Data 2021<sup>11</sup>), la Bretagne est la région qui possède le plus d'emplois associatifs<sup>12</sup> en France mais pas le plus d'associations. Dans ce domaine, ce n'est pas la quantité qui fait la qualité car nombre d'associations peuvent être concurrentes entre elles (Bigouin, 2019). Différents facteurs fondent la vitalité associative bretonne et lui donnent une couleur particulière à commencer par une histoire *fortement marquée par la place des organisations chrétiennes qui furent en « concurrence » avec leurs équivalents laïcs. (...) La reproduction d'engagements associatifs dans les schémas familiaux alors même que l'influence de l'Église sur la société a fortement diminué en est une répercussion. En lien, la pauvreté durant le XIXe siècle et la première partie du XXe siècle, a fait que les Bretons ont dû nécessairement s'associer, se prendre en main, s'auto-organiser pour s'en sortir (Ibid.)*

Le sentiment d'appartenance y forge les dynamiques associatives comme souligné dans l'*Atlas commenté de l'ESS* (Demoustier et al, 2017). Une identité *revendiquée au-delà de la dimension culturelle (...) qui s'inscrit dans une économie et dans une stratégie de tradition autonomiste (...) et qui témoigne que l'ESS n'est pas que la fille de la nécessité ; ou alors il faut intégrer celle-ci dans la nécessité d'identité culturelle.*

*En Bretagne, plus qu'ailleurs, des besoins s'expriment qui ne sont satisfaits ni par le marché ni par l'État. Et plus ces besoins sont ancrés dans une culture et dans un territoire particulier, moins le marché et l'État sont capables d'y répondre. Il faut alors compter sur ce que François Bloch Lainé appelait 'les spécificités méritoires des associations' pour ajuster une réponse à la fois rapide et évolutive, précise et souple. L'ESS constituerait ainsi une solution pour que s'exprime une culture qui a besoin de lutter pour exister (Bigouin, 2017 ; p 7)*

Enfin, l'organisation de la vie associative en Bretagne est structurée. Cette structuration s'exprime à travers les fédérations et les coordinations sectorielles<sup>13</sup> ainsi que dans un cadre inter-sectoriel de maisons et rassemblements territoriaux associatifs à Rennes métropole, pays de Morlaix, pays de Quimper Cornouaille, pays de Redon ou Loudéac communauté/Centre Bretagne... La Région se singularise aussi par un maillage matérialisé par 19 pôles de l'ESS plus ou moins investis. La CRESS de 25 salariés, qui coordonne ces pôles, est par ailleurs la plus importante de l'hexagone en effectifs et le MAB de Bretagne rassemble la grande majorité

---

<sup>10</sup> <https://www.lemouvementassociatifdebretagne.bzh/documents/135>

<sup>11</sup> <https://www.lemouvementassociatifdebretagne.bzh/chiffres-inedits-sur-les-associations-en-bretagne>

<sup>12</sup> <https://www.ess-bretagne.org/decouvrir/less-en-bretagne-chiffres-clefs/less-en-bretagne-chiffres-clefs>

<sup>13</sup> C'est le cas de Kevre Breizh qui rassemble les associations œuvrant pour la culture bretonne ou du collectif des festivals engagés.

des têtes de réseaux associatifs. Cette structuration s'exprime aussi au sein d'un Comité de pilotage de l'ensemble des organisations qui soutiennent et animent l'ESS en Bretagne (CRESS, MAB, U.R SCOP<sup>14</sup>, CRB, France active Bretagne, Banque des territoires, services de l'État en région, UDES<sup>15</sup>...) afin d'articuler dispositifs et dynamiques.

L'expérience du terrain breton rend compte d'une coopération associations/collectivités majoritaire. De nombreux élus locaux sont issus du monde associatif (E3) et ont conscience de son importance pour la dynamique de leurs territoires d'espaces collectifs qui leur ont beaucoup appris sur l'expression démocratique, les mobilisations collectives ou simplement l'animation de réunions (E1, E3 et E4).

Dans les communes, la majorité des associations sont soutenues matériellement ou financièrement. De la plus petite, qui emprunte le barnum municipal pour son fest-noz annuel, à celles qui conventionnent avec la commune, l'EPCI, le département ou la région pour répondre à des demandes sociales ou sociétales. Le CRB ainsi que chacun des départements bretons ont un-e élu-e délégué à la vie associative. C'est aussi le cas dans bon nombre de collectivités locales depuis 2020. Le CRB a aussi nommé une conseillère régionale déléguée à l'ESS.

Malgré cette forte tradition associative (Bigouin, 2019) il reste que, comme ailleurs en France, l'appel à projet ou les procédures liées au code des marchés publics participent à l'instrumentalisation des associations. Observées sur le terrain, ces pratiques peuvent mettre en concurrence des associations de même secteur reléguées au statut de prestataires comme les autres. Les débats au sein du CRB confirment une volonté historique de dépolitisation de l'action associative<sup>16</sup>. Cette suspicion, pesant sur le monde associatif breton, pourrait se généraliser sans qu'il y ait, pour l'heure, de cas avérés de remise en question de subventions (E1).

## II.2 – Co-produire des politiques publiques avec le Conseil régional de Bretagne : un défi et des pratiques

Cette coopération entre CRB et MAB n'est pas nouvelle. Elle s'est concrétisée par la signature d'une charte d'engagements réciproques co-écrite et signée le 4 septembre 2017<sup>17</sup>. Impulsée par le MAB, elle formalise les axes de travail en commun et été établie en parallèle d'un rapport du CESER publié en décembre 2017<sup>18</sup> qui fait suite de la demande du Président du CRB « *qu'une réflexion soit menée sur la vie associative en Bretagne, ses enjeux, ses perspectives, ses difficultés et ses chances* » et « *sur les défis auxquels elle doit faire face* » (Lettre du 8 novembre 2016 adressée au CESER). Des préconisations sous forme de défis y sont rédigées à partir d'une enquête sur l'opinion des responsables associatifs<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Union Régionale des SCOP de l'ouest

<sup>15</sup> Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire

<sup>16</sup> Contre le MAB ou l'association « Eaux et Rivières » par exemple.

<sup>17</sup> <https://www.bretagne.bzh/actualites/nouvelle-charte-dengagements-avec-le-mouvement-associatif-de-bretagne-2/>

<sup>18</sup> <https://ceser.bretagne.bzh/publications/les-defis-de-la-vie-associative-en-bretagne/>

<sup>19</sup> Réalisée par Recherches et solidarité du 2 mai au 3 juin 2017 auprès de 1184 responsables associatifs.

Fin 2016, dans la continuité de l'écriture du rapport du CESER, le CRB et le MAB ont souhaité installer un espace de dialogue civil entre les associations et le CRB. La conférence régionale permanente de la vie associative a pour objet de débattre des sujets associatifs et en particulier de la politique régionale. D'abord uniquement composé du CRB et des membres du MAB, elle s'est progressivement ouverte à la DRAJES<sup>20</sup> puis aux conseils départementaux. Cette instance porte une feuille de route<sup>21</sup> et organise les Assises régionales de la vie associative tous les 2 ou 3 ans.

Une nouvelle charte d'engagements réciproques entre le CRB et le MAB a été débattue en session plénière du Conseil régional le vendredi 16 décembre 2022. Elle renforce la coopération en instituant, par exemple, la conférence permanente régionale de la vie associative et en l'ouvrant à l'État qui la signera le 1<sup>er</sup> juin 2023. Selon Arnaud Toudic, conseiller régional délégué à la vie associative (E5) : *le monde associatif est un marqueur de notre identité bretonne, de notre vivre ensemble, qui est encore plus à valoriser* ». En ligne de mire, la journée internationale du bénévolat, le 5 décembre, qui pourrait être un moment pour *imaginer comment renforcer le plaisir de s'engager sur les solidarités car quand on est acteur de la vie associative on a envie d'aller voter. Pour notre démocratie, c'est vital. C'est comme un service public* (E5).

---

<sup>20</sup> Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports

<sup>21</sup> Avec, par exemple : « Structurer un réseau régional d'accompagnement de la vie associative », « Créer une plateforme régionale d'observation de la vie associative (DATA) », « Élaborer une carte régionale de la formation des bénévoles associatifs »

### **III – Des coopérations singulières au service du réencastrement démocratique des politiques publiques ?**

La co-construction des politiques publiques, telle que projeté par la Région Bretagne et le MAB, relève d'initiatives singulières dont les outils exploratoires institutionnels (Etudes, panoramas...) ne permettent pas un compte rendu exhaustif. L'expertise de terrain du Mouvement Associatif permet (à défaut de totalité) de rendre compte de quelques-unes de ces expériences de coopérations territoriales minoritaires (III.1.) dont le profit documenté peut participer à la démocratisation des politiques publiques (III.2).

#### ***III.1. Guingamp-Paimpol Agglomération (22), Rennes (35) et Plouguerneau (29) comme territoires de coopérations association / collectivité.***

De Rennes à Plouguerneau en passant par Guingamp-Paimpol, bon nombre de collectivités, de l'est à l'ouest de la Bretagne, pratiquent la coopération avec les associations sans nécessairement y associer une réflexion politique ou une théorisation des pratiques. Chacune de ces expériences singulières ou marginales fortement pratiquées là où sont interrogées les processus de décisions où là encore où le simple goût des autres et du « faire ensemble » représentent autant d'outils au service de la production de politiques conjointes. La rédaction de monographies ouvre à la capitalisation et à l'essaimage d'initiatives qui sortent du « bocal local » pour élargir leurs horizons en traversant des territoires plus vastes, non pas pour étendre leurs actions à ces échelles, mais plutôt pour inspirer les autres (Lapostolle et Roy, 2022 ; p. 2).

<h4><b>Monographie 1 – Guingamp-Paimpol Agglomération (22), terrain d'expérimentation ou de coopération pour co-produire des politiques publiques avec les associations ?</b></h4>
--

Entre 2019 et 2021, le MAB et GPA<sup>22</sup> ont mis en œuvre ensemble une dynamique de coopération inter-associatif entre la collectivité et le monde associatif. Pour l'agglomération, créée en 2017, le travail sur la vie associative relevait d'une nouvelle mission avec la nomination d'un vice-président et d'un agent dédiés. Ces éléments ont facilité la coopération et la compréhension mutuelle avec des stratégies d'actions basées sur les réalités du territoire, les besoins du secteur associatif et l'envie de contribuer à une réflexion plus globale sur la co-construction des politiques d'intérêt général. Il était donc plus aisé de tester de nouvelles manières de faire ensemble, basées sur l'intelligence collective, en se donnant le droit à l'erreur et à l'initiative. L'ensemble de la démarche s'est voulue participative à toutes les étapes.

Une politique de vie associative nécessite d'œuvrer en transversalité sur l'ensemble des secteurs que couvrent les associations : sport, culture, social, environnement, tourisme, éducation... Cette diversité est représentée au sein d'un groupe de travail composé de membres de l'ensemble du territoire avec des bénévoles et des salariés associatifs. Cette réflexion en transversalité s'est également mise en place au sein de l'agglomération avec la création d'un comité vie associative réunissant des élus et des agents.

Cette collaboration, à l'échelle d'un EPCI, a montré le rôle prépondérant de l'agglomération pour faciliter le maillage territorial entre associations, communes et MAB. Elle a aussi permis à la vie associative de s'organiser sur un territoire hétérogène rassemblant des communes rurales de centre Bretagne et balnéaires du littoral. Manque à cette expérimentation une

---

<sup>22</sup> Guingamp Paimpol Agglomération rassemble 57 communes pour 75 000 habitants et plus de 1200 associations dans le département des Côtes d'Armor.

évaluation en bonne et due forme du point de vue de la co-production de politiques publiques. Une autre question concerne un éventuel changement de paradigme des parties prenantes du point de vue des rapports entre associations, élus ou agents de la collectivité.

### **Monographie 2 – Rennes (35), un modèle dialogue entre ville et associations ?**

Le lien entre les associations et la ville de Rennes s'est tout d'abord structuré dans le cadre de contractualisation entre les équipements de quartier de gestion associative et la ville entre 1977 et 2008. Rozenn Andro (E2), adjointe au maire à la vie associative et ancienne militante associative s'inscrit dans cette histoire. Elle considère que « *les politiques de cohésion sociales sont des politiques partagées avec son tissu associatif (...) On reconnaît aux habitants organisés à travers leurs associations, leurs capacités d'actions, d'invention et de transformation* ». Les associations qui gèrent des équipements de proximité bénéficient d'une convention pluriannuelle d'objectifs de 6 ans considérant qu'elles participent de l'intérêt général. Des temps forts séquent le mandat comme les États généraux de la vie associative. La ville y donne à voir la vitalité associative et requestionne ses relations avec les associations.

La ville travaille avec Le Mouvement Associatif Rennais (MAR) qui représente les associations adhérentes et participe à l'élaboration des politiques associatives.

Une charte des engagements réciproques<sup>23</sup> entre la ville et les associations et ses déclinaisons dans les quartiers a été votée en 2022. Seize ans après la signature de la première charte des engagements réciproques en 2006, et conformément à son programme municipal, la ville et le MAR ont engagé une démarche de révision de la charte. Engagée en novembre 2021, la co-construction a duré un an et a réuni 165 associations. La charte est composée de 7 enjeux et de 106 engagements partagés.

Cette charte doit servir de pilier et de référence pour les futures conventions, contrats ou partenariats entre la Ville et les structures. Les associations qui feront des demandes de subventions ou de matériel devront respecter les engagements qui y figurent.

### **Monographie 3 – Plouguerneau, un processus en cours de dialogue avec les associations.**

Commune du Finistère de 6700 habitants, Plouguerneau est riche plus de 80 associations dont certaines avec des salariés. Dès 2014, la commune a souhaité qu'il y ait une agente dédiée à la vie associative. La commune a organisé des rencontres pour faire émerger les besoins et proposé des formations à destination des bénévoles sur la communication ou la gestion associative. À la rentrée, chaque année, le forum des associations permet à chacune de se présenter et de prendre les inscriptions pour l'année.

Des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) sont signées entre des associations qui ont une relation étroite de partenariat avec la collectivité comme la SNSM. Ces CPO garantissent la même subvention négociée sur 3 ans et simplifie les démarches administratives.

En 2018, la commune a mis en place un Service d'Intérêt Économique Général (SIEG) avec Familles Rurales qui gère le centre de loisirs. Reconnue d'utilité publique, Famille Rurales est une association qui agit en faveur des familles depuis plus de 50 ans. Depuis sa création, la

<sup>23</sup> [https://metropole.rennes.fr/sites/default/files/inline-files/22\\_93342\\_PCOM\\_charte-ville-associations-web.pdf](https://metropole.rennes.fr/sites/default/files/inline-files/22_93342_PCOM_charte-ville-associations-web.pdf)

commune met à sa disposition des locaux et des moyens humains et lui verse une subvention annuelle. L'association travaille aussi en interface avec les écoles et l'espace jeunes et s'engage activement dans le Projet Éducatif Local (PEL). Le SIEG a permis de fixer le cadre général du soutien de la collectivité à l'association et de sécuriser les aides publiques (subventions, locaux, moyens humains) qui lui sont octroyés pour réaliser ses missions d'intérêt général. La commune ne « commande » pas de prestations d'accueils de loisirs à Familles Rurales, mais elle soutient son initiative. La commune reconnaît, par ce fait, une activité associative locale et tout ce qu'elle apporte à la commune, en matière de lien social, d'éducation populaire et d'engagement bénévole initiée et organisée par une association reconnue comme indispensable pour le territoire.

### **III.2. *Entre le Conseil régional de Bretagne, Guingamp Paimpol Agglomération, les villes de Rennes et de Plouguerneau quels éléments de dynamique pour une co-construction de politique publique ?***

Afin d'établir le dialogue et la confiance la charte d'engagement réciproque est un outil simple mais dont le processus de construction est tout autant important que sa finalité. Il permet de la part de la collectivité de reconnaître les associations comme des organisations qui portent, comme elle, l'intérêt général. La dépendance est réciproque, les collectivités ont besoin des acteurs associatifs pour appuyer leur politique locale et les associations s'appuient sur les aides des collectivités. Elles sont reconnues comme possédant une expertise singulière qui les place en situation de « vigie », d'observateur des besoins sociaux. Cette seule expertise vient ici enrichir les politiques publiques au-delà même de la seule politique publique de soutien à la vie associative. C'est aussi un moyen pour commencer à établir un dialogue structuré afin de dépasser la méfiance voire la défiance envers le monde politique qui peut exister dans le monde associatif. Procéduraliser la démarche permet en outre de mettre de la distance réflexive sur la place de chacun. Des temps forts, comme des Assises avec le CRB, des Etats généraux à Rennes ou des rencontres territoriales à GPA permettent la rencontre, la mise à distance, le renforcement par la mise en débat de sujets communs et de l'interconnaissance mais ne produisent pas de politique publique partagée même si de la richesse des débats peuvent naître des projets co-portés. Ainsi, GPA et ses associations - même organisées - ne sont pas encore au stade de la co-construction de politique publique mais bien à celui de la coopération. Le terrain de la confiance est toutefois établi pour aller plus loin.

En prenant comme définition que la co-construction de politique publique *est un processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques* »<sup>24</sup> qui s'inscrit elle-même dans la loi sur l'ESS de 2014, les actions de coopérations entre le MAB, le CRB et GPA fabriquent, à des degrés variés, un terreau fertile pour aller plus loin vers une mise en œuvre de co-construction. C'est ce qu'a fait Plouguerneau en votant un SIEG. Ici, la reconnaissance est complète. Famille Rurales porte un service qui pourrait être public et, pour cela, est sécurisé et reconnu juridiquement.

Pour ne pas rester dans le déclaratif et donner sens à la coopération par de l'action, une feuille de route partagée à partir d'un diagnostic, avec des objectifs, un calendrier, une répartition des actions comme cela a été construit entre le MAB, le CRB et la DRAJES suite aux préconisations du CESER ne peut que donner corps à la volonté affichée (aux vœux parfois) de co-construire

---

<sup>24</sup> Définition retenue par la recherche-action coordonnée entre 2016 et 2018 par Laurent Fraisse en lien avec Jean-Louis Laville.

des politiques publiques que ce soit de la part du monde associatif que celle des collectivités. Le travail d'évaluation qui est absent dans ces différents exemples devra aussi être co-écrit par les parties prenantes.

Mettre en place des instances partagées, mobiliser lors d'un événement co-organisé, signer une charte des engagements réciproques ou des CPO, voter un SIEG, sont des moyens qui renforcent la confiance mutuelle, sécurisent le financement et permettent de gagner en confiance. Quelles en sont les limites alors que certains membres directs ou indirects du MAB interpellent voire assignent en justice les pouvoirs publics. En effet, le monde associatif a aussi un rôle de contre-pouvoir important. Ces processus de co-construction ne risquent-ils pas de paralyser la capacité de lanceurs d'alerte de ces associations ? C'est tout l'équilibre à trouver entre une coopération respectueuse de l'identité de chacune des parties prenantes - la légitimité des élus politiques et celle des associations et de leurs projets - et une volonté partagée de faire ensemble pour l'intérêt général.

## **Conclusion**

Bien que non linéaire, l'histoire des relations entre pouvoirs publics et associations est fortement caractérisée par une multiplicité de formes d'encadrements ou de mises sous tutelles financières et juridiques qui participent à la dépolitisation associative. Ces caractéristiques confirmées et observables à l'échelle de l'Etat s'expriment aussi à l'échelle des collectivités territoriales sans que ces tendances n'épousent la totalité des pratiques territoriales.

La Bretagne, dont le périmètre vécu n'épouse pas nécessairement celui du territoire institué, représente un lieu d'interrogation des pratiques à l'initiative du MAB et du CESER. Cette exploration, qui concerne tout d'abord la politique associative de la Région Bretagne, concerne aussi les pratiques communales ou inter communales du point de vue des alternatives aux relations asymétriques. La mise en lumière de singularités locales caractérisées par des expériences de co-construction de politiques publiques relève de leviers à mobiliser *pour éviter de s'embarquer sur l'autoroute du pire* (Jobard, 2022 ; p.117).

Pour pouvoir être mobilisables dans une perspective de transformation d'un modèle dominant d'instrumentations des associations, ces quelques mises en lumière pourraient opportunément être enrichies d'autres caractérisations d'expériences minoritaires. Ces caractérisations pourraient idéalement être assorties d'une lecture plus fine des outils et dispositifs de soutien à la vie associative pratiquée par les collectivités. Autant d'informations *essentielles pour mieux apprécier les logiques d'action des associations et les types de relations qu'entretiennent associations et pouvoirs publics* (Prouteau, Tchernonog, 2017 ; p.532).

## Bibliographie

Abdelnour S. et Lambert A., « L'entreprise de soi », un nouveau mode de gestion politique des classes populaires ? Analyse croisée de l'accès à la propriété et de l'auto-emploi (1977-2012). *Genèse*, 2014/2, n°95, pp. 27-48.

Bigouin Y., *Nous te faisons (autrement) Bretagne*. Yorann Embanner, Fouesnant 2017, p 7

Bigouin Y., *Être Bretons, facteur de vitalité associative ? Une illustration par l'exemple du strollad Ar Vro Bagan*. Mémoire de Master 2, Manager d'organismes à vocation sociale et culturelle, Cestes, Cnam, 2019,

Collectif Pegase, *L'ESS dans la petite enfance et le grand-âge à l'heure néolibérale Premiers résultats d'une étude exploratoire comparative*. Cahier de recherche, Chaire ESS-UGE, Numéro spécial 2022v, 90 p.

Cottin-Marx S., *Les relations entre associations et pouvoirs publics*. Sociologie du monde associatif, 2019, pp. 45-69.

Delfini A., Elfaouz N. et Talpin J., *Domestiquer la critique. La restriction des libertés associatives dans la France contemporaine*. Délibérée, Éditions La Découverte, 2021/3, N°14, pp. 51-57.

Demoustier *et al.*, *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire*, Paris : CN CRESS-Dallos/Juris édition, 2017, 199 p.

Evans M., Sirret S., *Generating Social Capital ? : The Social Economy and Local Economic Development*. European Urban and Regional Studies, Volume 14, Issue 1 Janvier 2007, pp. 55-74.

Fraisse L., Co-construire l'action publique : *Apports et limites des politiques locales de l'Économie sociale et solidaire en France*. Revue Politiques et Management Public, 34/1-2, Janvier-Juin 2017, pp. 105-120.

Fraisse L., *Devenir des interlocuteurs des pouvoirs publics, le combat sans fin des associations*. Tribune Fonda n°40, *Ce que nous devons aux associations*, Septembre 2021, 11 p.

Fraisse, L., *La subvention à l'épreuve de la diversité des régulations locales de la vie associative*. Communication au colloque « Associations, subventions, collectivités, mode d'emploi », organisé par le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, 27 juin 2013, 9 p.

Jobard J.B., *Une histoire des libertés associatives. De 1791 à nos jours*. Editions Charles Léopold Mayer, Octobre 2022, 186 p.

Lapostolle D. et Roy A., *L'essaimage : une pratique d'enquête au service d'une transition écologique par le bas*. Développement durable et territoires Économie, géographie, politique, droit, sociologie, Vol. 13, n°1, Juillet 2022, 22 p.

Paugam S., *L'attachement social. Formes et fondements de la solidarité humaine*. Seuil, 2023, 623 p.

Prouteau L. et Tchernonog V., *Évolutions et transformations des financements publics des associations*, Revue Française d'administration publique, n° 163, 2017/3, pp. 531-542.

Robin Y., *Entre économies et territoires : questions de pouvoir d'agir*, Cahiers du CIRTES, hors série # 10, Presses Universitaires de Liège, 20022, pp. 207-223.

Tchernonog V., *Les associations entre crises et évolutions*. 2012, 12 p.

Tchernonog V., *Les associations : état des lieux et évolutions. Vers quel secteur associatif demain. Poids, ressources, bénévolat, emploi salarié, profil des dirigeants.* Octobre 2018, 16 p.

## Annexe 1 – Liste et identités des enquêtés

### Cinq entretiens semi directifs ont été réalisés auprès de...

**E1** – Thierry ABALEA, président du Mouvement associatif de Bretagne. *Entretien d'une durée d'1 heure et 13 minutes le 14/02/2023*

*Le Mouvement associatif, anciennement la Conférence permanente des coordinations associatives, est la représentation nationale des associations françaises depuis le 1er Mars 2000. Il rassemble la grande majorité - de façon intersectorielle - des coordinations et fédérations associatives qu'elles viennent du monde du sport, du sanitaire et social, de l'environnement, de la radio ou de l'éducation populaire. Elle se revendique à ce titre porte-voix de l'ensemble de la vie associative même si les 82 000 associations bretonnes ne sont pas unit en organisations régionales. Son objet est de défendre, représenter, observer, structurer la vie associative bretonne avec la volonté de co-produire des politiques publiques, en particulier vie associative, avec les collectivités.*

**E2** – Rozenn ANDRO, maire adjointe de Rennes en charge de la vie associative. *Entretien d'1 heure 15 minutes le 15/03/2024.*

**E3** – Charles Edouard FICHET, maire de Saint Briec de Maoron (22) et cofondateur de l'association Bruded. *Entretien d'une durée d'1 heure et 21 minutes le 24/02/2023.*

*BRUDED signifie Bretagne rurale et urbaine pour un développement durable. C'est aussi la traduction de « connu » en langue bretonne. Un nom qui suggère l'intérêt de l'échange d'expériences et de leur essaimage. Bruded est une association ouverte aux communes et intercommunalités (depuis l'AG de 2015 et à l'issue de nombreux débats) de la Bretagne historique<sup>25</sup>. C'est un réseau d'échanges entre collectivités engagées dans des projets de développement durable où « les élus parlent aux élus ». Créée le 17 septembre 2005 sous l'impulsion d'une poignée de petites communes rurales bretonnes, BRUDED a pour but de mutualiser et de partager les expériences entre des élus « qui ont fait » et des élus « qui veulent passer à l'action ». En 2021, l'association comptait 253 collectivités adhérentes.*

**E4** - Marie Martine LIPS, vice-présidente du CESER de Bretagne et ancienne présidente de la CRESS de Bretagne et du Conseil National de l'Economie Sociale et Solidaire (CNCRESS). *Entretien d'une durée de 50 minutes le 22/02/2023.*

**E5** - Arnaud TOUDIC, conseiller régional délégué à la vie associative de la Région Bretagne. *Entretien d'1 heure le 24/04/2024.*

---

<sup>25</sup>Loire Atlantique comprise

## Annexe 2 – Grilles d'entretiens

### 1- Têtes de réseaux

#### Présentation

**Sujet** Exercice dans le cadre d'un projet de communication programmée fin mai à Avignon dans le cadre des 22èmes rencontres du RIUESS sur le thème du "développement territorial à la lumière de l'ESS". Notre recherche concerne les relations et les formes de contractualisations entre les associations et les collectivités territoriales à l'échelle de la Région Bretagne.

**Mode opératoire** Quelques questions ouvertes dans le cadre d'une durée d'entretien maximum d'une heure à une heure 15. Jusqu'à saturation... *Anonymat garanti.*

#### Questions

*Parcours individuel*

*Evolution socio-historique (vécue) des relations jusqu'à aujourd'hui.*

*Réalités dominantes d'aujourd'hui ?*

*Expériences minoritaires ?*

*Point de vue : quelles perspectives et/ou quels progrès souhaitables ?*

### 2 – Pratiques minoritaires

#### Présentation

**Sujet** Exercice dans le cadre d'un projet de communication programmée fin mai à Avignon dans le cadre des 22èmes rencontres du RIUESS sur le thème du "développement territorial à la lumière de l'ESS". Notre recherche concerne les relations et les formes de contractualisations entre les associations et les collectivités territoriales à l'échelle de la Région Bretagne. En ce qui vous concerne, notre attention portera plus précisément sur votre expérience singulière.

**Mode opératoire** Quelques questions ouvertes dans le cadre d'une durée d'entretien maximum d'une heure à une heure 15. Jusqu'à saturation... *Anonymat garanti.*

#### Questions

*Parcours individuel*

*Pouvez vous me parler de votre expérience des relations entre votre collectivité et les associations ?*

*Quelle est l'origine de ces pratiques ? Quelles ont été vos motivations ?*

*Quels bénéfices et quelles insuffisances ? De votre point de vue et de celui de vos interlocuteurs associatifs ?*

*Point de vue : quelles perspectives et/ou quels progrès souhaitables- ?*

## Annexe 3 – Rapport CESER Bretagne 2017

### **Les 5 grands défis de la vie associative en Bretagne relevés par le rapport CESER Bretagne de 2017**

#### **1/Mieux connaître et reconnaître la vie associative**

- Préserver et valoriser la liberté d'association ainsi que l'intérêt général de la vie associative
- Créer une plateforme régionale d'observation de la vie associative

#### **2/Cultiver les richesses humaines de la vie associative**

- Soutenir les bénévoles qui prennent des responsabilités et promouvoir l'égal accès des femmes aux présidences associatives (2/3 d'hommes actuellement)
- Encourager le bénévolat associatif des jeunes, y compris dans leurs lieux de formation, en intégrant leurs nouveaux modes d'engagement
- Élaborer une « carte régionale de la formation des bénévoles associatifs »
- Soutenir les stratégies et actions de consolidation de l'emploi associatif
- Encourager la mutualisation inter-associative des richesses humaines

#### **3/ Adapter les modèles socio-économiques aux mutations**

- Aider les associations à adapter leurs modèles socio-économiques, notamment par la sécurisation et la diversification de leurs sources de financement
- Réhabiliter la subvention publique de fonctionnement au projet associatif

#### **4/Mettre l'outil numérique au service de tous et du projet associatif**

- Créer une plateforme régionale numérique pour les associations
- Créer un réseau territorial de salles de visioconférence accessibles aux associations
- Développer, par la formation, une culture générale numérique dans les associations

#### **5/ Relever le défi de la structuration et de la coopération territoriales**

- Mieux reconnaître les associations dans la démocratie territoriale
- Développer l'interconnaissance des acteurs territoriaux de la vie associative
- Encourager les coopérations inter-associatives
- Mieux coordonner l'action publique de soutien à la vie associative en Bretagne
- Structurer un réseau régional d'accompagnement de la vie associative