



**HAL**  
open science

# Dans les quartiers populaires, la décentralisation par les associations. Enquête sur les instruments de partenariat et leurs conséquences politiques

Thomas Chevallier

## ► To cite this version:

Thomas Chevallier. Dans les quartiers populaires, la décentralisation par les associations. Enquête sur les instruments de partenariat et leurs conséquences politiques. Droit et Gestion des collectivités territoriales, “ 50 ans de décentralisation : une mise en perspective ”, 2022. halshs-04162681

**HAL Id: halshs-04162681**

**<https://shs.hal.science/halshs-04162681>**

Submitted on 16 Jul 2023

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

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

# Dans les quartiers populaires, la décentralisation par les associations. Enquête sur les instruments de partenariat et leurs conséquences politiques

Thomas CHEVALLIER

Version finale avant publication dans *Droit et Gestion des collectivités territoriales*, « 50 de décentralisation : une mise en perspective », Le Moniteur, 2022.

En France, le principe d'une coopération entre les collectivités territoriales et les associations dans la conduite de l'action publique ne date certes pas de la loi de 1982<sup>1</sup>. Toutefois, la décentralisation a largement contribué à une amplification et même à une généralisation de ce principe. Les études disponibles montrent bien ce phénomène à l'œuvre à travers le développement des subventions publiques allouées aux associations entre les années 1980 et les années 2000<sup>2</sup>. Cet appel d'air financier a favorisé non seulement le développement du monde associatif, mais aussi sa professionnalisation dans des formes assez spécifiques, et globalement plus précaires<sup>3</sup>. Pour cause, cette professionnalisation a été accompagnée et même façonnée par les pouvoirs publics, et surtout les collectivités territoriales, à travers un certain nombre d'instruments, notamment inspirés du management, promouvant le « partenariat »<sup>4</sup>. Dans le passage du gouvernement (étatique) à la gouvernance (territoriale)<sup>5</sup>, les associations comptent parmi les acteurs privés vers lesquels les collectivités se tournent pour faire l'action publique. Pourtant, par rapport à d'autres acteurs privés, notamment les entreprises du monde lucratif, elles se voient assigner des rôles spécifiques.

Si les travaux ne s'accordent pas sur l'ampleur du phénomène, ceux-ci convergent dans le constat d'une tendance à l'instrumentalisation publique du monde associatif, d'une mise en danger de l'autonomie des associations vis-à-vis de leurs financeurs publics entraînant une dilution de leur capacité d'innovation sociale et de démocratisation<sup>6</sup>. Matthieu Hély identifie par exemple un double mouvement de « privatisation du public et de publicisation du privé » tout en montrant que la professionnalisation promue par les pouvoirs publics s'est accompagnée d'une précarisation de l'emploi associatif<sup>7</sup>. S'il est aujourd'hui difficile de nier l'existence d'un tel phénomène, le débat doit pourtant rester ouvert : les associations, du moins une partie d'entre elles, sont-elles devenues de simples instruments de l'action publique, sinon même une sorte de « sous-fonction publique » ? Quelles marges reste-t-il aux acteurs associatifs pour promouvoir des modes alternatifs de traitement des problèmes publics ? Quelles sont les conséquences d'une telle instrumentalisation sur les publics des actions associatives ?

Cette question se pose avec une acuité particulière dans le cas des quartiers populaires de centres urbains. En effet, le développement des dispositifs d'action publique ciblés sur ces quartiers, notamment dans le giron de la Politique de la ville, s'est là aussi largement appuyé sur le monde associatif<sup>8</sup>. La dimension politique de ce phénomène d'enrôlement des associations est d'autant plus incontournable que celles-ci ont d'abord été, notamment dans les années 1970, des caisses de résonance de la critique des institutions et des manières de conduire les politiques dans les quartiers populaires<sup>9</sup>. Au fur et à mesure

---

<sup>1</sup> Barthélémy (M.), *Associations, un nouvel âge de la participation*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2000.

<sup>2</sup> Archambault (E.), Priller (E.), Zimmer (A.), « Associations et fondation en France et en Allemagne : traditions et convergence », *Revue internationale de l'économie sociale : recma*, 329, 2013 ; Tchernonog (V.) et al., *Le paysage associatif français: mesures et évolutions*, Paris, Juris éditions, 2013 ; Tchernonog (V.), Prouteau (L.), dir., *Le paysage associatif français: mesures et évolutions*, Paris, Dalloz, 2019.

<sup>3</sup> Hély (M.), *Les métamorphoses du monde associatif*, PUF, 2009.

<sup>4</sup> Bordieuc (S.), Sonnet (A.), *Action publique et partenariat(s): enquêtes dans les territoires de l'éducation, de la santé et du social*, Nîmes, France, Champ social éditions, 2020.

<sup>5</sup> Thoenig (J.-C.), Duran (P.), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), 1996.

<sup>6</sup> Lavelle (J.-L.), Salmon (A.), dir., *Associations et action publique*, Paris, Desclée de Brouwer, 2015.

<sup>7</sup> Hély (M.), *Les métamorphoses du monde associatif*, op. cit.

<sup>8</sup> Sandrier (J.-C.), *Associations et politique de la ville*, Assemblée nationale, 2001.

<sup>9</sup> Cossart (P.), Talpin (J.), *Lutte urbaine : Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2015.

que les partis, syndicats et autres structures d'organisation et d'encadrement des classes populaires perdent du terrain, les associations ont de plus en plus été appelées à prendre le relais pour devenir les structures représentatives des aspirations des habitant·es dans les quartiers. À travers le mot d'ordre de « participation des habitants », on porte alors l'idée d'espaces au sein desquels les habitant·es les plus éloignés du pouvoir politique puissent faire entendre leur voix et défendre leurs intérêts. Loin de s'y opposer, l'État et les collectivités se montrent ouverts à un tel mouvement. À la fin des années 1970, la Politique de la ville est même constituée en investissant ces mots d'ordre<sup>10</sup> tout en thématissant le problème des « quartiers », le manque de « mixité sociale » et l'enjeu de désamorcer les épisodes de violences urbaines et de maintenir la paix sociale<sup>11</sup>.

Cinquante ans après les premiers dispositifs, on peut se demander ce que le « partenariat » a fait aux associations intervenant dans les quartiers : celles-ci sont-elles toujours des espaces propices à donner la parole aux habitant·es ? Les politiques ciblant les quartiers français et les dispositifs de partenariat et de participation sur lesquels elles s'appuient ont nourri un ensemble riche d'études. Celles-ci montrent souvent comment les associations, de même que les dispositifs délibératifs tels que les conseils de quartier, tendent à « dépolitiser » leur action, c'est-à-dire à quitter le domaine du débat et de la critique pour se conformer de plus en plus aux attentes des institutions qui les financent et les encadrent<sup>12</sup>. En même temps, une partie de ces recherches mettent l'accent sur les espaces de résistance que les acteurs associatifs et les habitant·es s'aménagent, voire comment certaines mobilisations parviennent encore à infléchir les volontés institutionnelles<sup>13</sup>.

Ces études s'appuient souvent sur des approches ethnographiques. En effet, c'est l'observation des pratiques dans les différents contextes de la vie partenariale et de quartier qui permet de saisir la complexité des pratiques de conformation et de résistance. En l'état, ces recherches ont laissé pourtant certaines zones d'ombre sur la fabrique de la relation partenariale, de la subordination et de l'autonomie, et donnent parfois l'impression d'une indécision entre domination et résistance. Dans ma thèse, j'ai cherché à informer ces angles morts et à affiner la connaissance des processus à l'œuvre afin de permettre certaines formes, peut-être au final plus « tranchées », de montée en généralité. Ainsi, mon enquête me conduit notamment à défendre l'idée d'une *domination partenariale* exercée par l'État et les collectivités sur les associations intervenant dans l'action publique de quartier.

Mon travail empirique repose sur une observation ethnographique enrichie d'entretiens et de l'analyse de documents divers auprès de groupes associatifs diversifiés. Si la France a été pionnière en la matière, les politiques ciblant les quartiers populaires se sont beaucoup développées en Europe depuis les années 1980<sup>14</sup>. En Allemagne, ce n'est qu'à la fin des années 1990 que le programme Ville Sociale et le dispositif du management de quartier ont été mis en place, soulevant des enjeux très similaires à la Politique de la ville en France<sup>15</sup>. Ma thèse compare la mise en œuvre des politiques française et allemande à partir d'une enquête multi-sites conduite entre 2013 et 2018 dans un quartier de Lille et dans

---

<sup>10</sup> Dubedout (H.), *Ensemble, refaire la ville: rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers*, Paris, la Documentation française, 1983 ; Carrel (M.), *Faire participer les habitants ? . Pauvreté, citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Éditions, 2013.

<sup>11</sup> Tissot (S.), *L'Etat et les quartiers : Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007.

<sup>12</sup> Neveu (C.), *Citoyenneté et espace public: habitants, jeunes et citoyens dans une ville du Nord*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2003 ; Palomares (É.), Rabaud (A.), « Minoritaires et citoyens ? Faites vos preuves ! », *L'Homme et la société*, (160-161), 2006.

<sup>13</sup> Maillard (J. de), « Les associations dans l'action publique locale: participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique? », *Lien social et politiques*, (48), 2002 ; Bacqué (M.-H.), « Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir : action associative et communautaire à Paris et à Montréal », *Espaces et sociétés*, 123 (4), 2005.

<sup>14</sup> Centre d'analyse stratégique, Houard (N.), Kirszbaum (T.), dir., *Politique de la ville: perspectives françaises et ouvertures internationales*, Paris, Documentation française, 2013.

<sup>15</sup> Mayer (M.), « Combattre l'exclusion sociale par l'empowerment : le cas de l'Allemagne », *Géographie, économie, société*, 8 (1), 2006 ; Holm (A.), Lebuhn (H.), « Politiser la ville. Fragmentation, cohérence et mouvements sociaux dans le programme allemand Ville sociale », *Espaces et sociétés*, (168-169), 2017.

un quartier de Berlin. Pour rester dans la thématique de cet ouvrage, je ne parlerai ici que de l'enquête française.

Dans un quartier de Lille concerné par une sur-représentation de certaines difficultés telles que le chômage, notamment des jeunes, la dépendance aux allocations, le décrochage scolaire, les discriminations, etc., j'ai conduit mon investigation auprès de deux associations :

- une association d'animation socioculturelle de proximité créée en 2003, que j'ai nommée<sup>16</sup> « Tisserands du lien » (TdL), offrant des activités telles qu'un accompagnement scolaire, un accueil de loisirs, un atelier tricot, des cours d'alphabétisation, des lotos intergénérationnels, et des repas et festivités ;
- et une association militante défendant le droit au logement créée en 1995, que j'ai nommée « Association pour le droit au logement » (ADL), qui offre un accompagnement social gratuit des personnes mal-logées et organise certaines formes d'action collective protestataires.

Ces deux associations ont un budget compris entre 50 000 et 120 000 euros selon les périodes, et emploient entre deux et quatre travailleur·ses, par différents statuts : salariat, emplois aidés, stages, services civiques. Surtout, les deux sont partenaires de l'action publique de quartier depuis leurs débuts, et l'on verra qu'elles témoignent d'une autonomie inégale vis-à-vis des collectivités territoriales (mairie, intercommunalité, conseil départemental, conseil régional), de l'État déconcentré et de certains organismes sociaux (comme la Caf) qui les financent. L'enquête auprès de ces deux associations a été prolongée par des observations et des entretiens réalisés au sein d'espaces de réunion partenariale, d'acteurs institutionnels et d'autres associations intervenant dans le quartier.

Dans ce chapitre, j'évoquerai certains résultats centraux issus de ma thèse expliquant la plus ou moins grande instrumentalisation des associations enquêtées à Lille. Par là, ce chapitre informe une dimension importante de la dynamique de décentralisation initiée à partir du début des années 1980, à savoir le développement de l'action publique territoriale à travers son externalisation relative à certains acteurs spécifiques, en l'occurrence ici : les associations. Dans un premier temps, j'aborderai certains éléments relatifs aux modalités de financement public des associations et aux manières dont les collectivités s'appuient sur ces modalités pour influencer leur agenda et leurs principes d'action. Puis je prolongerai cette analyse en évoquant la place des interactions et relations partenariales, impliquant les responsables associatifs et institutionnels dans la construction d'une grammaire du partenariat de quartier et par là d'une mise en scène de l'égalité dissimulant une subordination plus ou moins importante. Enfin, je mettrai en exergue différentes sortes de ressources, matérielles ou symboliques, individuelles ou collectives, sur lesquelles les associations peuvent s'appuyer pour résister et se dégager des marges d'autonomie face aux prescriptions institutionnelles.

## ***I. Les financements publics, de la précarisation à l'ingérence***

Dans les travaux en sociologie du monde associatif ou en sociologie des mouvements sociaux, le poids des financements dans la domestication des acteurs de la société civile ne manque jamais d'être souligné. Pourtant, rares sont les études s'attelant à « ouvrir la boîte noire » des budgets associatifs et des dispositifs de financement, à s'intéresser à leurs modalités concrètes. À travers mon engagement sur le long terme au sein de l'ADL et de TdL, j'ai cherché à dépasser cet écueil, ce qui a été possible par des observations répétées pendant plusieurs années au sein des réunions des conseils d'administration, des bureaux, et des réunions partenariales dans le cas de TdL, et des réunions militantes dans le cas de l'ADL.

Dans quelle mesure les politiques austéritaires et « l'ordre de la dette »<sup>17</sup> mis en place à partir des années 2000, notamment imposés par les traités européens, ont-ils eu un effet sur les financements publics

---

<sup>16</sup> Pour respecter l'anonymat, les noms des personnes et des associations ont été modifiés.

<sup>17</sup> Lemoine (B.), *L'ordre de la dette: les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016.

dédiées aux associations ? Depuis les années 2000, l'idée que la réduction des dépenses publiques tend à se traduire par une diminution des financements aux associations est de plus en plus répandue dans le monde académique et non académique. Un mouvement de stagnation-diminution a certes commencé à être identifié par les chercheurs de l'enquête « Paysage associatif », mais ces derniers mettent aussi en avant un changement dans les modalités de financement, avec un remplacement progressif des subventions par des formes de commande publique<sup>18</sup>. Du point de vue des associations enquêtées, ces transformations sont moins ressenties en tant que telles qu'en tant que tensions et menaces, qu'il est possible d'aborder sous l'angle d'une précarisation des financements associatifs provenant du public.

Un instrument central de cette précarisation est l'appel à projets. L'apparition de cet instrument est récente, et il est pourtant devenu un incontournable de l'action publique, en particulier en ce qui concerne le financement des associations. Comme le montre Brigitte Clavagnier, l'appel à projets a instauré un « brouillage de la notion de subvention »<sup>19</sup>. Les financements alloués par son biais prennent la forme de subventions, mais ils le sont toutefois par le biais d'une procédure de sélection et de contractualisation qui les rapprochent de la commande publique en bonne et due forme. En premier lieu, les appels à projets précarisent le financement des associations à travers leur annualisation systématique. Cette annualisation est calquée sur celle des budgets des collectivités. Mais, si on prend en compte toutes les exigences liées aux candidatures et aux bilans, une année de financement se révèle être une période très courte au cours de laquelle les responsables associatifs n'arrêtent jamais vraiment de rendre des comptes sur l'usage des crédits.

Surtout, l'annualisation ménage aux collectivités et aux services de l'État la possibilité juridique d'un désengagement financier à court-moyen terme. La menace est d'autant plus effective lors des séquences d'alternance électorale entraînant des changements dans les priorités de l'action publique. Dans le Nord, à l'occasion des élections départementales de 2015, la gauche, installée depuis plusieurs décennies (exception faite du mandat 1992-1998), a été remplacée par une nouvelle majorité de droite. Cette dernière a décidé de remettre en question la politique conduite par la gauche et de prioriser la lutte contre le chômage et l'insertion. Ce faisant, elle a par exemple mis fin au dispositif « accès aux droits » qui permettait à l'ADL de financer un poste à temps plein depuis plusieurs années. Pour maintenir son financement, l'ADL est incitée par la nouvelle majorité à ajuster son projet afin qu'il entre dans le Plan départemental pour l'insertion, ce à quoi les responsables associatifs s'opposent car ils et elles y voient un changement important dans leur objet et leurs principes d'action. L'ADL est alors contrainte de licencier une de ses trois salariées.

Mais la précarisation des financements ne provient pas seulement de l'annualisation. Certains dispositifs de financement pluriannuel sont également pourvoyeurs d'incertitude et d'instabilité. Dans le cas de TdL, on peut évoquer les dispositifs de financement de la Caisse d'allocations familiales (CAF). Cette dernière n'est certes pas directement un organisme public, mais la distribution des crédits qu'elle gère est largement régie par des principes définis par les pouvoirs publics, notamment le Conseil départemental. Au moment de l'enquête, TdL reçoit des crédits de la Caf du Nord pour ses activités d'accompagnement scolaire et d'accueil de loisirs. Ces deux activités sont financées à travers les dispositifs du Contrat local d'accompagnement scolaire (CLAS) et de l'Accueil de loisirs sans hébergement (ALSH). Des conventions pluriannuelles fixent les règles de tarification des usagers selon leur quotient familial, et de financement sous la forme de recettes d'activités qui ne sont distribuées qu'à l'année n+1. À TdL, cette règle de financement différé est source de difficultés pour les responsables qui ne parviennent pas à anticiper les effets d'une baisse de la fréquentation ou du manque de personnel d'animation pour accueillir le public. Ces difficultés font entrer l'association dans un cercle vicieux qui la pousse, au bout de trois ans, à fermer définitivement l'accueil de loisirs.

Une autre source de précarisation à TdL provient de l'instabilité des dispositifs d'emplois aidés. Pendant l'enquête, l'association n'emploie qu'une personne en contrat à durée indéterminée : le coordinateur, Simon. À part lui, les autres personnes salariées sont employées à travers des dispositifs de contrats

---

<sup>18</sup> Tchernonog (V.) *et al.*, *Le paysage associatif français*, op. cit. ; Tchernonog (V.), Prouteau (L.), dir., *Le paysage associatif français*, op. cit.

<sup>19</sup> Clavagnier (B.), « Qu'est-ce qu'une subvention ? », in Tchernonog (V.), Prouteau (L.), dir., *Le paysage associatif français: mesures et évolutions*, Paris, Juris éditions, 2013.

aidés : les Contrats uniques d'insertion (CAE-CUI) et les Emplois d'avenir qui en sont en fait des versions améliorées. Par les conditions de financement qu'ils imposent, ces dispositifs encouragent des formes d'emploi précaires. Tout d'abord, ils sont à durée déterminée (deux ans pour les CAE-CUI, trois ans pour les emplois d'avenir). Les seuils de soutien financier de l'État pour ces contrats sont calculés, tantôt sur la base d'un temps partiel dans le cas des CAE-CUI, tantôt sur celle d'un temps plein dans le cas des emplois d'avenir. Mais surtout, ils sont toujours calculés en fonction du salaire minimum, et il n'est pas difficile de comprendre pourquoi les associations comme TdL s'alignent sur cette règle en offrant des emplois au SMIC : elles n'ont pas les moyens d'offrir mieux. De plus, parce qu'ils sont orientés vers l'insertion, ces dispositifs imposent d'employer des personnes jeunes, en formation, qui n'ont souvent pas d'expérience ou de savoir-faire. La période de l'emploi aidé leur permet parfois de se constituer des compétences et d'initier certaines dynamiques avec les publics bénéficiaires des associations, mais ces dynamiques sont souvent interrompues par la fin des contrats. C'est le cas de Joseph à TdL : arrivé en tant que stagiaire en formation pour l'obtention du Diplôme d'État de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et du Sport (DE-JEPS), il a ensuite été employé, d'abord pour un contrat à temps plein d'une durée de six mois dans le cadre d'un projet culturel participatif commandité par la mairie, ensuite pour deux années de CAE-CUI. Parvenu au bout des solutions d'emplois subventionnés, l'association a dû se réduire à lui dire au revoir et, par là, à laisser s'interrompre les dynamiques habitantes qu'il avait plusieurs années à constituer.

La précarisation du travail de l'association par les contrats aidés s'aggrave encore lors de l'arrivée de La République en Marche à la tête de l'État en 2017. En effet, le gouvernement d'Édouard Philippe met fin aux dispositifs des CAE-CUI et des Emplois d'avenir, et les remplace par les Parcours Emploi Compétences (PEC), aux conditions plus restrictives, et dont le nombre de contrats alloués au niveau national est beaucoup plus limité qu'auparavant. Au même moment, le programme des services civiques est largement étendu et les associations comme TdL sont quasi « naturellement », par un effet de vases communicants, incitées à y recourir pour pallier le manque de personnel. Ce glissement ne se fait pas sans frictions et ajustements puisque les associations doivent apprendre la grammaire spécifique du service civique : celui-ci n'est pas un emploi, mais un « engagement », et les rémunérations qu'il offre (autour de 500 euros) sont appelées des « indemnités »<sup>20</sup>. De plus, les services civiques doivent concerner certaines thématiques, renvoyer à certains mots d'ordre : l'intérêt général, le lien social, la mixité sociale, etc. Le processus d'apprentissage de cette grammaire a pu être étudié à TdL, notamment en interaction avec la Mission locale de Lille, qui prend en charge le dispositif au niveau local. À travers plusieurs moments d'épreuve, Simon, le coordinateur, a finalement appris à s'ajuster au cadre afin d'accéder à ce qui n'a jamais cessé d'être considéré, du point de vue de l'association, comme une source particulière de financement dans une optique de maintenir sa capacité d'intervention professionnelle – mais dans des conditions plus précaires encore que dans le cas des emplois aidés.

Enfin, une dernière source de précarisation provient de l'injonction aux cofinancements. Il s'agit d'un principe généralisé même si la Politique de la ville est structurellement conçue sur ce principe à travers un financement à parité entre l'État et une collectivité, dans le cas de TdL et l'ADL, de la mairie. De plus, les crédits de la Politique de la ville sont conçus, depuis les débuts, comme un levier d'innovation qui doivent permettre des expérimentations qui seront ensuite reprises et stabilisées par le « droit commun », c'est-à-dire les services thématiques des collectivités. En fait, il est devenu banal que les crédits de la Politique de la ville soient utilisés pour financer des actions reconduites d'années en années, et en même temps que ces crédits soient complétés par des crédits de droit commun<sup>21</sup>. Dans le cas de l'ADL et de TdL, certaines actions sont parfois financées par trois ou quatre guichets différents. Si on pourrait croire que la diversification des sources de financement soit propice à l'autonomie des associations, elle est aussi source de précarisation dans la mesure où le désengagement d'un financeur peut amener à des dynamiques de perte de confiance et de désengagement en chaîne.

Toutes ces sources de précarisation sont propices à l'ingérence des collectivités dans l'agenda et les principes d'action des associations. Sur le papier, les subventions allouées par le biais d'appels à projets ne doivent pas être liées à des objectifs prédéfinis et chiffrés, à des cahiers des charges en bonne et due

---

<sup>20</sup> Simonet-Cusset (M.), *Le travail bénévole Engagement citoyen ou travail gratuit?*, Paris, La Dispute, 2010.

<sup>21</sup> Epstein (R.), Kirszbaum (T.), *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006*, Rapport pour la DIV., 2005.

forme<sup>22</sup>. Pourtant, le flou institué par cet instrument tend à produire une situation dans laquelle les pouvoirs publics sont de plus en plus capables de prescrire, d'inciter, et finalement de contraindre sans en avoir l'air. Pendant l'enquête, j'ai plusieurs fois entendu Simon parler du « cahier des charges » qu'il doit respecter dans telle ou telle action. Surtout, ce brouillage est adossé à l'administration par les agent·es et élu·es de ce que je propose de nommer une rhétorique de la crise budgétaire. Cette rhétorique consiste à présenter la situation de diminution des dépenses publiques comme une dynamique indépassable imposant des efforts de la part des associations. L'argent public devient de plus en plus rare, son allocation aux associations est donc présentée comme une chance impliquant des contreparties et des contraintes. C'est par exemple en s'appuyant sur cette rhétorique que plusieurs élu·es annoncent dans une lettre adressée à l'ADL qu'il est possible que la mise à disposition de locaux et la subvention allouée chaque année soient remises en cause. Mais cette rhétorique passe sinon le plus souvent par un ensemble de micro-discours distillés dans les interactions plus ou moins informelles que les responsables associatifs entretiennent avec les acteurs des collectivités territoriales.

## II. *La relation partenariale, une subordination qui ne dit pas son nom ?*

Concrètement, l'instrumentalisation publique des associations intervenant dans le quartier étudié ne s'appuie donc pas seulement sur des dispositifs formels, mais aussi sur tout un ensemble d'interactions plus ou moins informelles et sur certaines dynamiques relationnelles. Cette dimension s'étudie bien à travers le rapport qu'entretiennent les responsables associatifs avec un acteur particulier, à savoir le ou la chef·fe de projet Politique de la ville. Cette catégorie de professionnel·les s'est développée comme chaînon d'intermédiation entre les associations et les habitant·es, d'une part, et les institutions, d'autre part. Des travaux ont déjà montré que, s'ils et elles étaient initialement censés organiser la remontée des aspirations habitantes et associatives vers les institutions, ils et elles jouent aujourd'hui surtout un rôle d'« accompagnement » des associations face aux attentes techniques et politiques<sup>23</sup>. Ce terme d'« accompagnement », provenant du travail social et largement utilisé par les acteurs, n'est pas anodin. Il renvoie à tout un travail de rapprochement et de création de lien, ce que retranscrit bien cet extrait d'entretien avec le plus récent chef de projet :

« Moi avec mes assos du territoire, je suis en contact, quasiment trois fois par semaine, surtout comme on est dans la mairie de quartier c'est facilité : on bosse tout le temps ensemble ! J'ai même limite parfois l'impression d'être une ressource, un support, parce que les projets je les ai défendus et j'y crois quoi » (Entretien du 27/02/2019).

Ce rapprochement est propice à l'explication et à l'ajustement aux contraintes et aux attentes institutionnelles<sup>24</sup>, par exemple, l'obligation d'individualiser l'action pour laquelle l'association demande un financement, de la présenter comme un projet spécifique, ou encore, dans le cas de la Politique de la ville, l'incitation portée par l'État à innover, à ne pas reconduire les mêmes actions pendant trop longtemps. Dans le même entretien, le chef de projet explique que la mairie apporte une certaine souplesse tout en bénéficiant finalement de la rigidité étatique :

« Après, nous, on essaye d'être souples, mais du coup il y a un gros travail d'accompagnement avec ces assos qui ont du mal, et ces responsables qui ont du mal à comprendre pourquoi on les embête avec des actions spécifiques, alors que bon leur fonctionnement, c'est vrai, répond aux besoins des populations, mais l'État ne l'entend pas comme ça. Donc voilà, on a beaucoup de règles, auxquelles on doit répondre. Mais voilà avec l'État faut travailler en bonne intelligence. Et je me dis (*ton de la confiance*) qu'au final ces règles, même si elles elles peuvent paraître

---

<sup>22</sup> Voir le « Guide d'usage de la subvention » publié afin de rendre opérationnelle la circulaire du premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, URL : <https://www.associations.gouv.fr/le-guide-d-usage-de-la-subvention.html>.

<sup>23</sup> Maillard (J. de), « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 88 (1), 2000.

<sup>24</sup> Cottin-Marx (S.), « Gouverner par l'accompagnement. Quand l'État professionnalise les associations employeuses », *Marché et organisations*, 36 (3), 2019.

contraignantes, elles permettent d'innover ; des actions étaient reconduites à l'aveugle, sur lesquelles on n'avait pas trop de prise, ben là en mettant du spécifique, ben moi je trouve ça plutôt positif, ça permet que le technique il reprenne un peu la main, qu'on ne soit pas juste dans de la reconduction ».

Cette « reprise en main » par le technique s'appuie sur un ensemble de micro-suggestions, sanctions et gratifications distillées au cours des multiples occasions d'interactions partenariales. Ces interactions sont largement marquées, non seulement par le professionnalisme, c'est-à-dire par une grammaire technicienne, mais aussi par la convivialité, par la familiarité des échanges, l'humour, la chaleur, la détente. C'est ainsi que la mise en scène du partenariat peut dissimuler une asymétrie effective des positions, une relation de subordination qui ne dit pas son nom.

Une telle relation s'est surtout donnée à observer auprès de TdL, et des rapports que Simon, le coordinateur de l'association, entretenait avec les différents chef·fes de projet qui se sont succédés. Sylvain, la personne qui occupait ce poste juste avant l'enquête, avait, selon les récits recueillis à son propos, investi la fonction d'une manière très informelle. Dans l'optique de pérenniser le poste de Simon à l'association, il a incité celui-ci et le conseil d'administration à ouvrir un accueil de loisirs sans hébergement, ce qui lui permettait d'émarger sur les financements de la Caf. En évoquant cet épisode en entretien, Simon dit notamment que la mairie a « un peu mis le couteau sous la gorge » de l'association : soit vous acceptez ce montage, soit on ne pourra plus vous financer.

Ces moments d'ingérence dans l'agenda associatif, ayant de grandes répercussions sur la vie interne, se reproduisent pendant l'enquête, à travers l'interaction de Simon avec Lucie, la personne qui a remplacé Sylvain. J'ai notamment pu observer une réunion lors de laquelle celle-ci annonce à Simon que l'État et la mairie disposent d'une enveloppe exceptionnelle dans le cadre de la programmation Politique de la ville, qu'elle souhaite l'investir dans un projet culturel participatif de résidence d'artiste dans le quartier et qu'elle pense à TdL pour porter le projet. Elle dit notamment : « J'ai envie de dire, un projet comme ça, ça se refuse pas. C'est pas si souvent ! ». L'association est emmenée par Simon dans ce projet, dont les financements dédiés viennent quasiment doubler son budget, sans que la mobilisation des bénévoles ne suive. Même Joseph, évoqué précédemment, qui est embauché pour un CDD de six mois pour faire le lien entre les habitant·es et l'artiste, voit dans ce projet une démarche très descendante et n'y croit pas vraiment. Son manque de mobilisation suscite de la méfiance de la part de la mairie et, par voie de proximité, de Simon lui-même qui se sent redevable et engagé. Lors d'un événement partenarial auquel je participe avec Simon et Lucie, je demande à Simon s'il compte prendre des vacances bientôt. Celui-ci me répond que, s'il devait récupérer ses heures supplémentaires effectuées, il devrait prendre trois mois de vacances d'un coup. Alors que je réagis en disant que le CA pourrait être d'accord, Lucie place : « d'accord, mais tu rembourses la subvention alors ! ». La familiarité a ses limites, dont le franchissement impose certains rappels à l'ordre.

La plupart du temps, ces rappels à l'ordre ne sont pas utiles, les acteurs ayant tendance à « tenir leur rôle »<sup>25</sup>. Cette conformation ambiante est notamment alimentée par une omniprésence de la mairie dans les diverses scènes de l'organisation associative, ce que l'actuel chef de projet exprime en entretien à travers le terme « hyperproximité » :

« On se voit tellement, on est dans l'hyperproximité, on sait tout ce qui se passe hein, dans le quartier, enfin clairement, les réunions, par exemple, les partenaires, par mois, je vais les voir dix fois, enfin on en est là quoi ?! ».

Ainsi, les acteurs associatifs ne disposent pas vraiment d'espaces dans lesquels ils sont susceptibles de s'organiser ensemble sans la mairie. L'omniprésence de cette dernière crée une sorte de surveillance invisible, un sens de la menace d'être, à l'occasion de toutes sortes d'écarts, perçu comme un dissident. Les moments d'interaction avec les élu·es sont également des séquences qui alimentent le rapport de subordination qui ne dit pas son nom. En l'occurrence, on voit souvent comment les élu·es, notamment les présidents des conseils de quartier, se présentent comme des habitant·es ou en tout cas comme des égaux, et comment ce sont les acteurs associatifs eux-mêmes qui font preuve de déférence et

---

<sup>25</sup> Goffman (E.), « La « distance au rôle » en salle d'opération », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 143 (3), 2002.

d'obéissance. Le partenariat est une contrainte incorporée, une auto-contrainte. Pourtant, cette auto-contrainte n'est jamais totale et est toujours assortie de pratiques de résistance et de marges d'autonomie, inégalement distribuées selon les ressources dont disposent les acteurs associatifs.

### *III. Les capacités différenciées à l'autonomie*

Dans l'enquête, l'ADL témoigne globalement d'une meilleure capacité à garder de l'autonomie vis-à-vis de ses financeurs que TdL. En effet, l'ADL parvient, malgré les prescriptions institutionnelles à innover et à s'inscrire dans certaines priorités, à être majoritairement financée pour son activité principale, à savoir l'accompagnement social gratuit des personnes mal-logées, alors que, on vient de le voir, TdL tend à devenir une sorte de prestataire municipal. Cela tient à plusieurs types de ressources, matérielles et symboliques, collectives et individuelles, sur lesquelles je propose de revenir en conclusion.

Tout d'abord, les responsables de l'ADL, comprenant la directrice salariée et les membres du conseil d'administration, sont globalement mieux dotés en capital culturel, notamment plus diplômés, que ceux et celles de TdL. La directrice salariée, présente depuis 2000, fait montre d'une grande compétence technique, administrative et comptable, sinon d'une irréprochabilité sur ces plans : elle sait remplir les dossiers et les bilans de manière à répondre aux attentes institutionnelles, si bien qu'elle peut se passer de l'accompagnement dispensé par les chef·fes de projet.

Ensuite, elle entretient une relation amicale avec un adjoint au maire haut placé, disposant par là d'un soutien qui lui permet d'outrepasser les services dans certains cas. Face à l'État qui envisage de remettre en cause la reconduction de son financement, l'adjoint va même jusqu'à accompagner la directrice en réunion avec la préfète à l'égalité des chances pour exprimer son soutien. Au capital culturel s'ajoute donc une forme de capital social.

Sur le plan individuel, la directrice comme les bénévoles sont pour une bonne part issu d'un même réseau militant, autour de la cause des sans-papiers notamment. Ainsi, ces trajectoires militantes les ont amenés à développer un sentiment de légitimité à protester qui n'existe pas parmi les dirigeant·es de TdL. Ces dispositions individuelles sont d'ailleurs réactivées dans les réunions et les initiatives collectives. Dans le cas de l'ADL, les réunions du conseil d'administration et les réunions militantes sont des occasions de mettre en discussion les multiples prescriptions et contraintes provenant des institutions. Par exemple, lorsque la nouvelle majorité départementale conditionne la continuité du financement à une conversion dans le logiciel de l'insertion, ou encore lorsque les élu·es municipaux annoncent dans une lettre qu'ils et elles seront bientôt amenés à remettre en question leur soutien, de tels événements sont immédiatement présentés par la directrice et débattus. Les débats sont alors le moment de réactiver la légitimité militante face à la légitimité institutionnelle. Dans le cas de la remise en question des financements départementaux, les discussions débouchent sur l'organisation d'une mobilisation collective avec militant·es et personnes accompagnées par l'association devant le siège de l'institution, ce qui pousse les décideur·ses à débloquer une enveloppe d'urgence et à chercher un compromis. En comparaison, le conseil d'administration de TdL fait surtout office de chambre d'enregistrement, investi de séquences de célébration des décisions prises par Simon, le coordinateur, en étroite collaboration avec les chef·fes de projet et les autres acteurs municipaux.

Un dernier paramètre expliquant la disposition différenciée à la résistance et à l'autonomie renvoie à la capacité à trouver des financements ne provenant pas du public. Les fondations sont encore peu développées en France par rapport à ce qui peut être observé aux États-Unis<sup>26</sup>, ou à la dynamique émergente en Allemagne<sup>27</sup>. Dans le cas de l'ADL, quasiment un quart des financements en moyenne proviennent de fondations, et notamment de la fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés. Et cette fondation ne fait pas qu'apporter des crédits pour soutenir l'activité principale de l'association,

---

<sup>26</sup> Duvoux (N.), « La philanthropie et les frontières de la solidarité », in Wieviorka (M. D. de la publication), dir., *Les solidarités*, Auxerre, Sciences humaines éditions, 2017.

<sup>27</sup> Archambault (E.), Priller (E.), Zimmer (A.), « Associations et fondation en France et en Allemagne », *art. cit.*

elle apporte aussi son soutien symbolique face aux pouvoirs publics. Depuis sa création en 1987, cette dernière s'est imposée comme une institution centrale de la lutte pour le droit au logement, notamment à travers son rapport annuel sur le mal-logement. La présence des responsables de l'agence Hauts-de-France auprès de la directrice salariée dans les interactions au sein des espaces de coopération permet de faire reconnaître aux institutions la légitimité d'une action militante sur le plan du logement. Ce soutien a notamment contribué à inciter l'institution intercommunale lilloise à financer l'association de manière substantielle. Sur ce point encore, TdL est de son côté beaucoup plus captive des offres de financement public, et ne peut pas s'appuyer sur d'autres sources de légitimité institutionnelle comme la fondation Abbé Pierre.

*Thomas Chevallier est postdoctorant à l'Université Paris-Dauphine/PSL (IRISSO) et chercheur associé au CERAPS (Université de Lille). Sa thèse de science politique porte sur les associations et l'action publique dans les quartiers populaires en France et en Allemagne. Outre les recherches ultérieures que ce travail doctoral a occasionné, ses travaux portent aujourd'hui sur les mobilisations de locataires à Berlin, sur la sociohistoire de la coopération socialiste dans le Nord, et sur le rapport au logement des personnes en situation de handicap.*