

Enquêter sur les voies de l'instrumentalisation des associations par les financements publics. Résultats d'un projet de recherche sur Lille

Par Anaïs Bertron, Thomas Chevallier, Cécile Rodrigues et Julien Talpin (Université de Lille/CERAPS)

Dans la période actuelle marquée par une contrainte budgétaire généralisée, il est crucial de prendre à bras-le-corps la question des effets des financements publics sur l'autonomie des associations. Dans le monde associatif comme dans le monde académique, l'affirmation selon laquelle les modalités de financement seraient un vecteur central d'instrumentalisation et de contrôle des associations par les pouvoirs publics fait certes office de lieu commun. Si elle est informée, pourrait-on dire, *par le fait*, par des enquêtes sur les politiques publiques ou par le biais de données concernant le travail associatif, force est de constater que rares sont les travaux qui se donnent les moyens de saisir les logiques qui vont des transactions financières réelles aux pratiques et discours des acteurs.

En premier lieu, on manque de données quantitatives pour objectiver les diminutions et la hausse des contraintes imposées aux associations. Sur le niveau national, l'enquête « Paysage associatif » fournit ce type de données en montrant comment le niveau des subventions publiques dédiées aux associations a stagné ces dernières années après une augmentation ininterrompue depuis les années 1980 ; ou encore comment la commande publique est devenue majoritaire par rapport à la subvention (Tchernonog et Prouteau 2019). Ce type de données n'existe pas encore au niveau local, même s'il faut noter la production par Laurent Fraisse, dans le cadre de la ChairESS, d'une enquête inédite (peu valorisée à ce jour) sur l'agglomération lilloise qui montre que les subventions aux associations du territoire ont globalement baissé entre 2013 et 2016, avec des baisses atteignant -18% pour le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, -13% pour le Conseil départemental du Nord et -5% pour la Ville de Lille (Fraisse 2018b; 2018a). L'enquête à laquelle a participé l'un d'entre nous sur le cas de Roubaix – reposant sur l'analyse systématique de l'ensemble des subventions municipales aux associations sur la période 2010-2020 – indique de fortes variations sectorielles dans le temps, notamment avant et après les élections municipales de 2014. Elle démontre néanmoins que la stabilité des financements est globalement la règle pour les associations, les variations (à la hausse ou à la baisse) des financements constatés relevant d'une diversité de facteurs (transformations des activités de l'association, compensations de l'évolution des financements, etc.). Les causes proprement politiques (clientélisme ou sanction de positions critiques), si elles existent, ne concernent qu'une minorité de cas (Talpin, Bonneval, à paraître). Cette enquête démontre néanmoins combien, de par les dépendances qu'elles génèrent, les modalités de financement municipal de la vie associative poussent le plus souvent les associations à mettre le politique à distance pour minimiser les risques et assurer leur pérennité.

Au regard des résultats de cette première enquête, davantage de travaux sont nécessaires permettant d'étudier les rationalités et logiques sociales et politiques qui guident les pouvoirs publics dans l'attribution (ou le retrait) des financements aux associations : s'agit-il de ressorts techniques, clientélistes, électoraux, relationnels, ou encore de logiques de socialisation, de dépolitisation ou de répression ? Dans quelle mesure les contextes politiques (majorités au pouvoir, effets des alternances, relations interinstitutionnelles, etc.) façonnent ces choix de financement ? Tous ces ressorts ont pu être rencontrés et étudiés dans les différentes monographies existantes, mais rares sont les travaux qui permettent d'enquêter de façon plus généralisée et systématique sur les modalités de leur mise en application et de leur articulation à la fois en interne de chaque institution et dans la relation partenariale avec les acteurs associatifs et les autres financeurs. Dans une comparaison entre des quartiers populaires de Lille et de Berlin, l'enquête de thèse menée par l'un d'entre nous montre à quel point, dans les deux contextes, les dispositifs formels de financement s'articulent à tout un ensemble de pratiques informelles à travers lesquelles les acteurs associatifs

sont influencés par les pouvoirs publics (Chevallier 2020). En faisant le lien avec le travail doctoral de Simon Cottin-Marx sur les dispositifs d'accompagnement local (DLA), on peut parler de « gouvernement par l'accompagnement » (Cottin-Marx 2019). Par le registre technique, quelque chose de politique se joue, que d'aucuns nommeront une dépolitisation mais qui peut aussi être considérée comme une certaine forme de politisation institutionnelle : en s'ajustant aux attentes institutionnelles et en restant à distance de toute forme de posture de critique, les associations en viendraient finalement à défendre le projet politique poursuivi par la puissance publique.

Enfin, même au niveau des associations, qui est sûrement le plus investigué, eu égard à la masse des études monographiques existantes, on manque toutefois d'études prenant le parti de réellement mettre les mains dans le cambouis des finances et des budgets. Des premières expérimentations dans le cadre de la même recherche doctorale citée plus haut permettent de montrer l'intérêt de pénétrer cette boîte noire à travers des démarches mixtes mêlant travail statistique et enquête par entretiens et observations.

Dans ce papier, nous présenterons les premiers résultats d'un projet de recherche encore en cours mené avec Anaïs Bertron, Thomas Chevallier, Cécile Rodrigues et Julien Talpin en partenariat avec le Mouvement associatif Hauts-de-France et l'Institut Alinsky. Ce projet porte sur les financements municipaux dédiés aux associations de la ville de Lille. Nous commencerons par présenter brièvement ce projet, les données mobilisées et les méthodes mises en place. Puis nous analyserons, dans un second temps, les financements municipaux de Lille accordés aux associations entre 2010 et 2020 en mettant au jour des relations partenariales types. Enfin, nous nous intéresserons à certaines logiques régissant l'attribution des subventions au niveau municipal ainsi qu'aux stratégies financières adoptées par les associations.

Le projet de recherche, les données et méthodes mobilisées

Comment enquêter sur le rapport entre financements publics et (limitation de l') autonomie associative ? Initialement, le projet partait de l'hypothèse selon laquelle les baisses, coupes ou retraits de financement aux associations pouvaient être motivés par des raisons politiques, c'est-à-dire prendre la forme d'une sanction face à la critique ou à un refus de collaborer à telle ou telle démarche importante électoralement. Alimentées par certaines observations localisées à Roubaix (Talpin 2016) qui font aussi écho à d'autres travaux dans d'autres contextes (Belgacem 2020), cette hypothèse ne pouvait être mise à l'épreuve qu'à travers une approche ouverte à la diversité des rationalités et logiques présidant à la diminution des financements ou à leur maintien. Une association doit-elle renoncer à son autonomie, et plus particulièrement à sa capacité d'interpellation et de revendication, si elle veut pouvoir (continuer à) être financée ? Loin d'un lien de corrélation directe, on sait que l'autonomie est loin d'être une donnée évidente, qu'elle prend des formes bien diverses et est autant évaluable à partir de données objectives qu'à travers les représentations et discours des acteurs. Il convenait donc de ne pas trop resserrer la focale en amont en considérant dans le périmètre de l'enquête, non seulement les logiques entraînant une diminution de financements, mais aussi celles conduisant à l'instigation et l'augmentation de subventions : quels types d'acteurs et d'actions sont-elles susceptibles d'être promues ou mises à l'écart et sur quelles logiques de telles trajectoires reposent-elles ?

Au départ, le projet proposait une enquête comparée de trois communes : Lille, Hénin-Beaumont et Roubaix, ce qui permettait de mettre en question le poids des contextes locaux et notamment des logiques électorales (continuité ou alternance, à droite ou à l'extrême-droite). En raison du peu de ressources disponibles, nous avons décidé de resserrer la focale sur Lille, bien qu'une comparaison avec les résultats récoltés à Roubaix sera opérée ultérieurement. La recherche comportait trois volets complémentaires :

- Une étude statistique de l'évolution des financements publics dédiés aux associations depuis 2010 ;
- Une enquête par entretiens avec des agent·es et des élu·es municipaux pour saisir le fonctionnement et les motifs régissant l'attribution et le retrait des subventions ;
- Une enquête par entretiens et la constitution de monographies budgétaires (inspirées de l'ethnocomptabilité) auprès d'associations.

En sollicitant l'adjointe à la vie associative de la Ville de Lille, nous avons obtenu un accord pour réaliser cette enquête au sein de la municipalité, ce qui n'allait pas de soi et à entrainer de longues négociations au regard du caractère jugé sensible des données financières. Cela nous a notamment permis d'avoir accès à la base de données des financements municipaux attribués entre 2010 et 2020 par le biais d'un contrôleur de gestion¹. Cette étape est centrale, et témoigne du travail qu'il reste à réaliser pour atteindre un horizon d'opendata dans ce domaine. Dans le cas de Lille, nous avons eu la chance de rencontrer l'interlocuteur technique le plus pertinent, un contrôleur de gestion, qui gère le logiciel d'étude comptable de l'ensemble des subventions allouées aux associations depuis 2010, date de sa mise en place. Grâce à un tel logiciel, celui-ci a pu nous générer un tableau excel dont la forme était exploitable. Certaines opérations ont toutefois été nécessaires pour nettoyer la base, ce qui a demandé quelques échanges avec le contrôleur de gestion : ainsi, un premier résultat de notre enquête est certainement que l'ouverture des données sur les subventions allouées aux associations exige un travail de fond sur l'ingénierie. Dans la mesure où il s'agit d'une grande première en sciences sociales, l'étude de la base (réalisée sur le logiciel R) continue de donner lieu à des expérimentations, à des tâtonnements.

Quant aux entretiens institutionnels, pour lesquels nous avons réalisé une grille d'entretiens ajustable, ceux-ci passent par un démarchage difficile, restant souvent sans réponse : parmi les entretiens réalisés (n=6), nous nous référerons aux échanges avec le contrôleur de gestion en charge des subventions, l'ancien deuxième adjoint au maire délégué à la Politique de la ville, un chef de projet Politique de la ville. En ce qui concerne les entretiens avec les acteurs associatifs et les monographies budgétaires, nous nous basions déjà sur plusieurs cas étudiés au préalable (n=2), puis nous avons cherché à identifier des cas concernés par des baisses ou des hausses à travers la base de données. Là encore, le démarchage n'a pas toujours reçu de réponses, nous nous appuyons dans ce papier sur huit entretiens concernant dix associations.

Derrière la stabilité générale, l'évolution des financements municipaux entre 2010 et 2020

En nous appuyant sur le détail des données des financements octroyés par la mairie entre 2010 et 2020, nous avons pu reconstituer les évolutions globales des montants attribués et nous intéresser plus finement aux trajectoires financières qui ont lié les structures receveuses avec la mairie durant cette période.

Baisse générale des financements et variété des situations

Les financements globaux et le nombre d'associations financées suivent des tendances à la baisse, faisant osciller les financements moyens (tableau 1 et figure 1) : d'un total de 30,5 Millions d'euros distribués à 862 associations en 2010, on est passé à 28,5 millions d'euros alloués à 740 structures en 2020. On peut noter que cela ne correspond pas au discours tenu en entretien par un ancien adjoint au maire, qui évoque une enveloppe de 20 millions d'euros dédiée à la « vie associative »

¹ Que nous remercions ici vivement pour sa collaboration, ses réponses à nos demandes de précisions sur le contenu et la compréhension des données

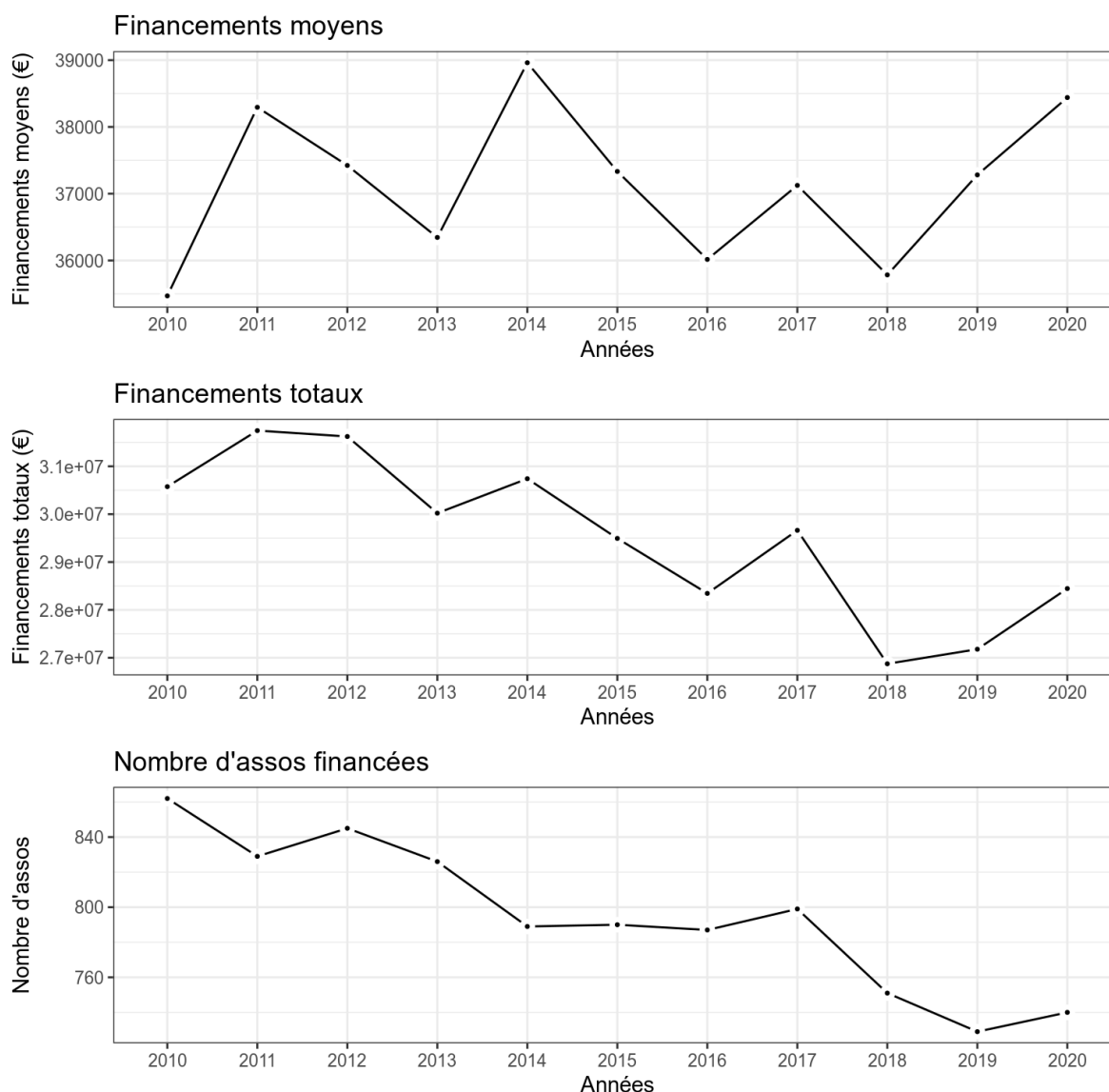
qui n’aurait pas évolué pendant ses mandats, c’est-à-dire entre 2003 et 2021 : « moi à mon souvenir c’est toujours resté la même somme », évoquant un « choix politique pour les asso ». À ce stade, il est difficile de savoir si ce discours tient d’une non connaissance des chiffres ou d’une volonté d’occulter la réalité d’une baisse.

Les financements moyens octroyés ne décrivent pas de tendance aussi marquée, ce qui montre que, si des économies ont été réalisées, c’est surtout en réduisant le nombre de structures financées plutôt qu’en diminuant les montants alloués. Cela renvoie à une tendance observée en France, les collectivités et l’État inclinant à éviter le « saupoudrage » et à favoriser les gros montants et les structures aux budgets les plus conséquents (Tchernonog et Prouteau 2019).

Tableau 1 : Évolution annuelle des financements

Année	Moyenne (€)	Total (€)	Nombre d’asso.
2010	35 470	30 575 049	862
2011	38 294	31 745 839	829
2012	37 423	31 622 623	845
2013	36 345	30 021 045	826
2014	38 962	30 740 833	789
2015	37 333	29 493 379	790
2016	36 016	28 344 693	787
2017	37 125	29 662 583	799
2018	35 785	26 874 235	751
2019	37 282	27 178 495	729
2020	38 440	28 445 640	740

Figure 1 : Financements aux associations de la Mairie de Lille (2010-2020)

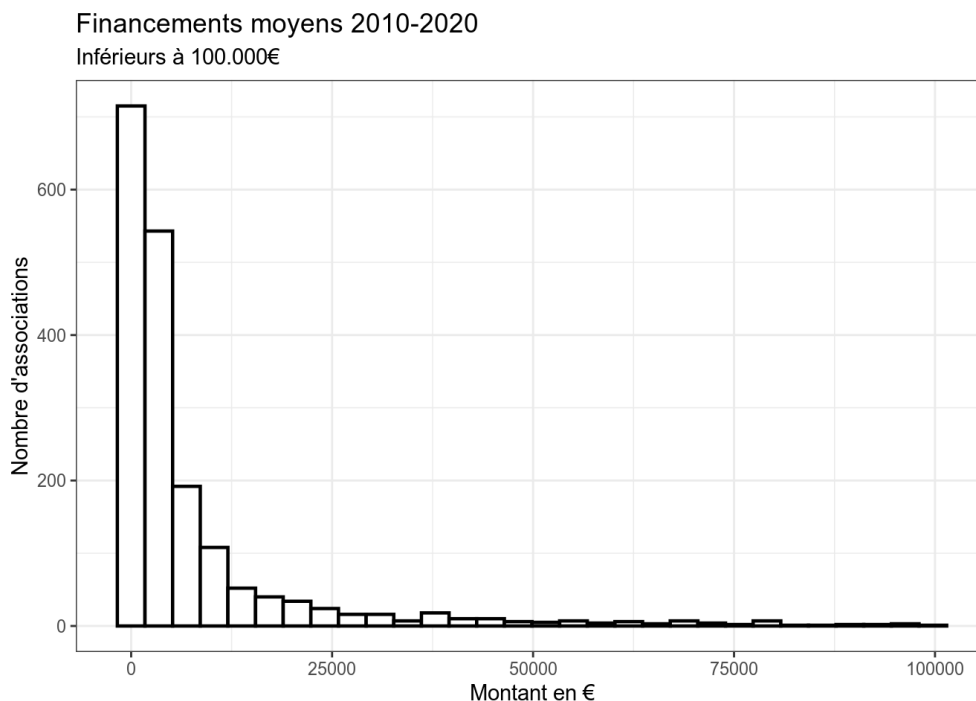


Source : Financements des associations, 2010-2020, Mairie de Lille

La répartition des financements illustre la grande diversité des relations que les associations entretiennent à la mairie de Lille : 20% perçoivent moins de 1 000€ (annuels) ; la moitié moins de 4 500€ quand les 10% les plus financées reçoivent plus de 56 700€ (par an), allant jusqu'à 3,4 millions d'€ (tableau 2). D'un côté, la grande majorité des associations concernées ne sont que très peu financées (figure 2) : elles peuvent donc être considérées comme n'occupant qu'une place marginale dans les politiques de financement associatif de la mairie. D'un autre côté, on peut considérer que les quelques associations très fortement dotées sont à la limite de la délégation de service public ou d'un prolongement des services de la mairie. Pour notre étude, c'est donc surtout l'ensemble des situations intermédiaires qui attire notre attention.

Tableau 2 : Déciles des montants des financements

0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
31	515	1 000	1 838	3 000	4 500	7 000	11 984	23 544	56 727	3 400 000

Figure 2 : Associations selon les financements annuels moyens

En plus du large éventail des montants distribués, une autre difficulté qui se pose dans l'analyse de ces données vient du fait qu'une association² donnée n'est pas forcément financée sur toute la période 2010-2020 : elle peut disparaître au cours de la période, être créée pendant la période, recevoir des financements irréguliers et non annuels. Cela nous conduit à quantifier la présence même des associations sur la période étudiée. 35% de l'ensemble des associations qui sont financées au moins une fois entre 2010 et 2020 n'ont reçu des financements qu'une seule année tandis que 18% ont reçu des financements chaque année (11 années) (tableau 3). D'autant que la récurrence des financements va souvent de pair avec les montants de financements.

Tableau 3: Montants et récurrence des financements

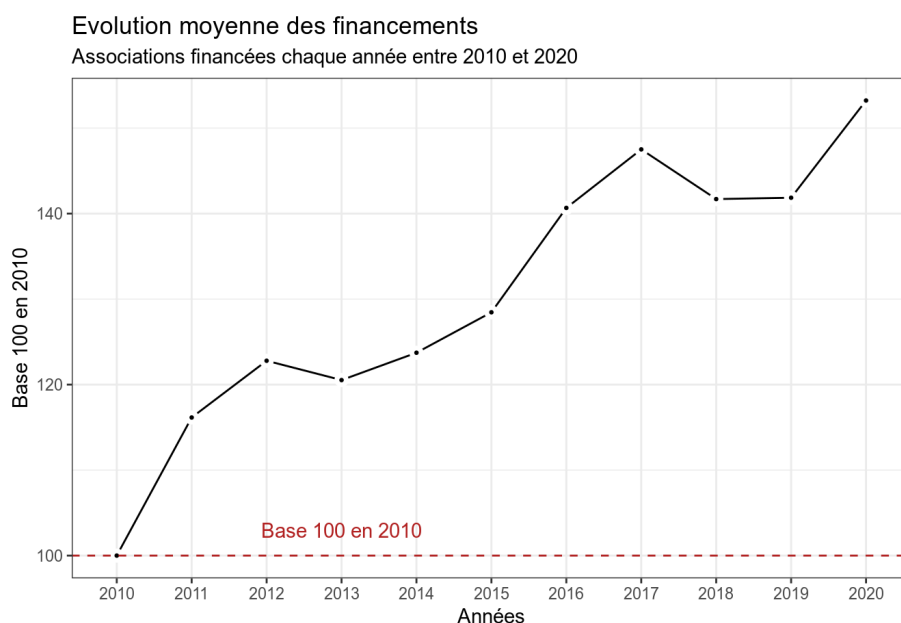
Nombre d'année de financement	Nombre d'associations	Montant min.	Montant moyen	Montant médian	Montant max.
1	677	31	3 813	1 424	94 972
2	224	126	6 172	2 600	80 000
3	136	250	13 274	3 000	298 000
4	100	300	5 694	2 709	40 316
5	79	270	8 103	3 540	170 075
6	93	50	6 702	2 901	95 483
7	63	264	8 244	2 729	148 849
8	70	305	42 000	4 192	2 344 431

² Toutes les structures financées ne sont pas des associations : elles peuvent être des coopératives, des entrepreneurs individuels, etc. Une étude encore à préciser montre toutefois que plus de 90% sont des associations loi 1901 ce qui justifie d'utiliser cette expression dans la suite du propos.

9	46	328	11 800	5 747	171 842
10	64	191	12 952	3 382	133 155
11	346	123	69 468	12 335	2 854 546

Le fait que les associations financées ne sont pas les mêmes d'une année à l'autre est une difficulté pour suivre les évolutions de financement pour chacune d'entre elles. L'évolution se limitant aux 346 associations (18,2 % des 1898 associations) qui ont été financées toutes les années de la période fait état d'une augmentation générale, malgré deux périodes de baisses. Pour ces associations au profil particulier, puisqu'on peut les considérer comme des **partenaires réguliers de la mairie de Lille**, les financements décrivent une tendance à la hausse alors qu'on a vu que les volumes globaux et le nombre d'associations financées baissaient. La mairie de Lille a donc tendance à consolider ses partenariats durables avec, on le voit, deux moments de baisse ponctuelle en 2012 et en 2017 (figure 3).

Figure 3 : Evolution en base 100 des associations financées de 2010 à 2020



Source : Financements des associations, 2010-2020, Mairie de Lille

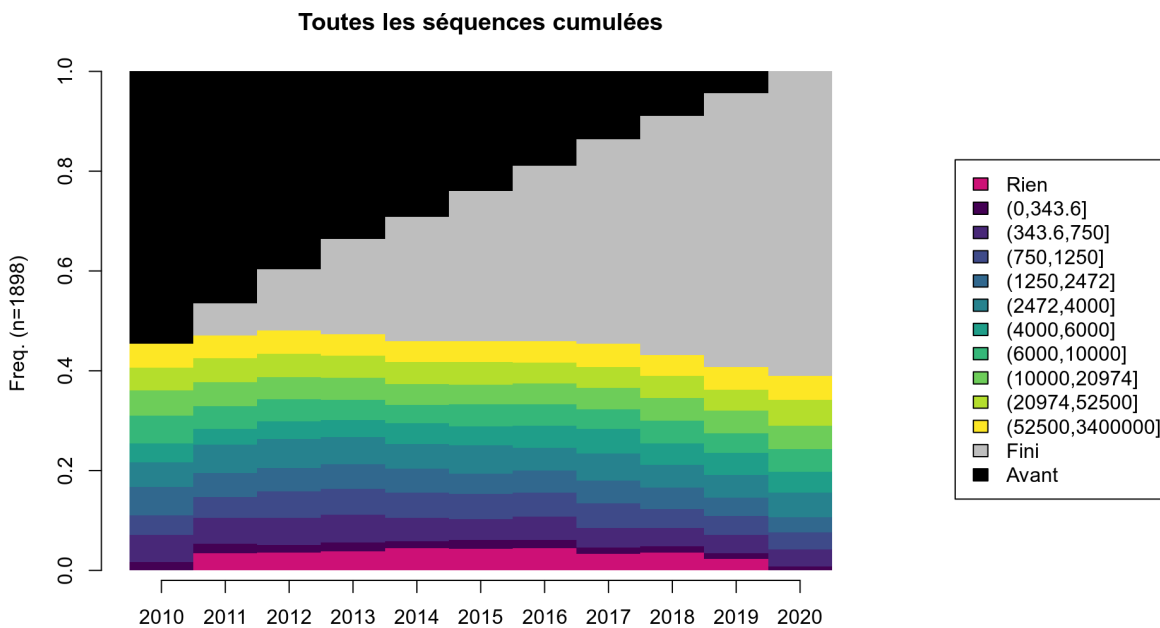
Entre partenariats durables et relations éphémères : identifier les types de relations partenariales nouées avec la mairie

La majorité des associations ne se trouve néanmoins pas dans une situation de partenariat durable ; un certain nombre n'est financé qu'une fois, d'autres sur des montants variables ou avec des interruptions. Si le postulat est que les financements publics ont d'autant plus d'effet sur l'autonomie des associations que celles-ci sont des structures employeuses et donc qu'elles reçoivent des subventions d'un niveau suffisamment important et dont elles dépendent pour maintenir leurs emplois, il convient de passer par une analyse globale de l'éco-système des financements associatifs. Eu égard à la complexité des données qui se déploient sur onze années, on se propose de construire une classification qui rendra compte des différentes relations qui se nouent entre les 1898 associations identifiées et le financeur Mairie de Lille. Que l'association ait été financée une année ou onze sur la période 2010-2020, qu'elle ait reçu 31€ ou 3,4 millions d'euros, on produit la moyenne des sommes annuelles reçues (lorsqu'il y a financement) afin de reconstituer ces trajectoires de financement.

Plutôt convoquée pour décrire des parcours de vie biographiques, les analyses de séquence donnent à voir des trajectoires de groupes sociaux en considérant les parcours individuels (Robette, 2011). En empruntant les outils et méthodes de l'analyse séquentielle de l'ADN, les différents statuts et temporalités au cours d'une période donnée peuvent donner lieu à des séquençages de trajectoires-typiques ou encore à la construction de classes de parcours les plus similaires. Dans le cas des associations, les statuts - ou états - dans lesquels les associations se trouvent seront des tranches de montants de financement une année donnée ; on restitue le parcours de leur partenariat financier avec la mairie de Lille.

Il a d'abord fallu définir les différents états dans lesquels les associations peuvent se trouver chaque année : on les définit par tranches de financement. Les tranches retenues sont celles correspondant aux déciles de l'ensemble des financements afin d'avoir des volumes d'association équilibrés dans chacun de ces états³. En plus de ces déciles, on considère trois états particuliers : celui d'« Avant » (en noir) tout financement connu, celui après tout financement connu résumé en l'état « Fini » (en gris) et celui d'une absence de financement à un moment donné entre des années financées et qu'on retrouve dans l'état « Rien » (en rose). Chaque année (figure 4), sur l'ensemble des associations répertoriées parmi les associations financées au moins une fois entre 2010 et 2020, environ 60% ne reçoivent pas d'argent de la mairie de Lille. Le reste se répartit équitablement de façon relativement stable, chaque année. En 2010, un peu plus de 50 % des 1898 structures présentes dans ces données sont situées « avant » tout financement, en 2020, plus de 60 % n'ont plus de financement.

Figure 4 : Ensemble des séquences des financements cumulés



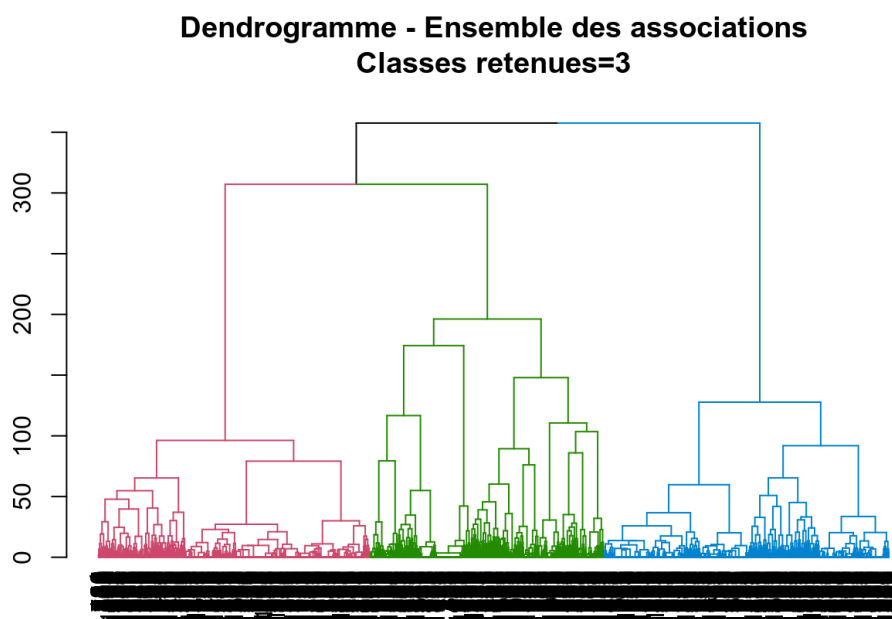
En
utilis
ant

les outils de l'analyse de séquence, on souhaite rapprocher les trajectoires financières les plus cohérentes entre elles et dégager des groupes d'associations partageant des évolutions similaires de financements par la mairie de Lille. Pour rapprocher les séquences les plus similaires, on utilise les méthodes d'*optimal matching* permettant de calculer des distances entre les séquences deux à deux. Entre deux séquences, la distance est calculée en évaluant un coût pour passer d'un état à un autre, et ce pour chaque année : en 2010, si une première association a reçu 500€ et la seconde en a reçu 4

3 On inclut les financements nuls entre plusieurs années financées

millions, on évalue combien ‘*coûte*’ la distance entre 500 et 4 millions. Pour faire ce calcul, on utilise les probabilités de passage d’un état à l’autre : plus la probabilité de ce passage est faible et plus le coût sera important. On obtient ainsi une matrice de distance : soit un tableau dont les lignes et les colonnes sont l’ensemble des associations ; chaque cellule contient la distance de passage entre chaque paires d’associations. Cette matrice des distances devient le support d’une méthode de classification hiérarchique ascendante rapprochant successivement des classes de séquences les plus proches. Ces rapprochements sont présentés dans un dendrogramme (figure 5) qui, en plus de représenter les groupes successifs de trajectoires similaires, fait apparaître l’importance des distances – ou les sauts d’inertie – à effectuer pour qu’un groupe se rapproche d’un autre.

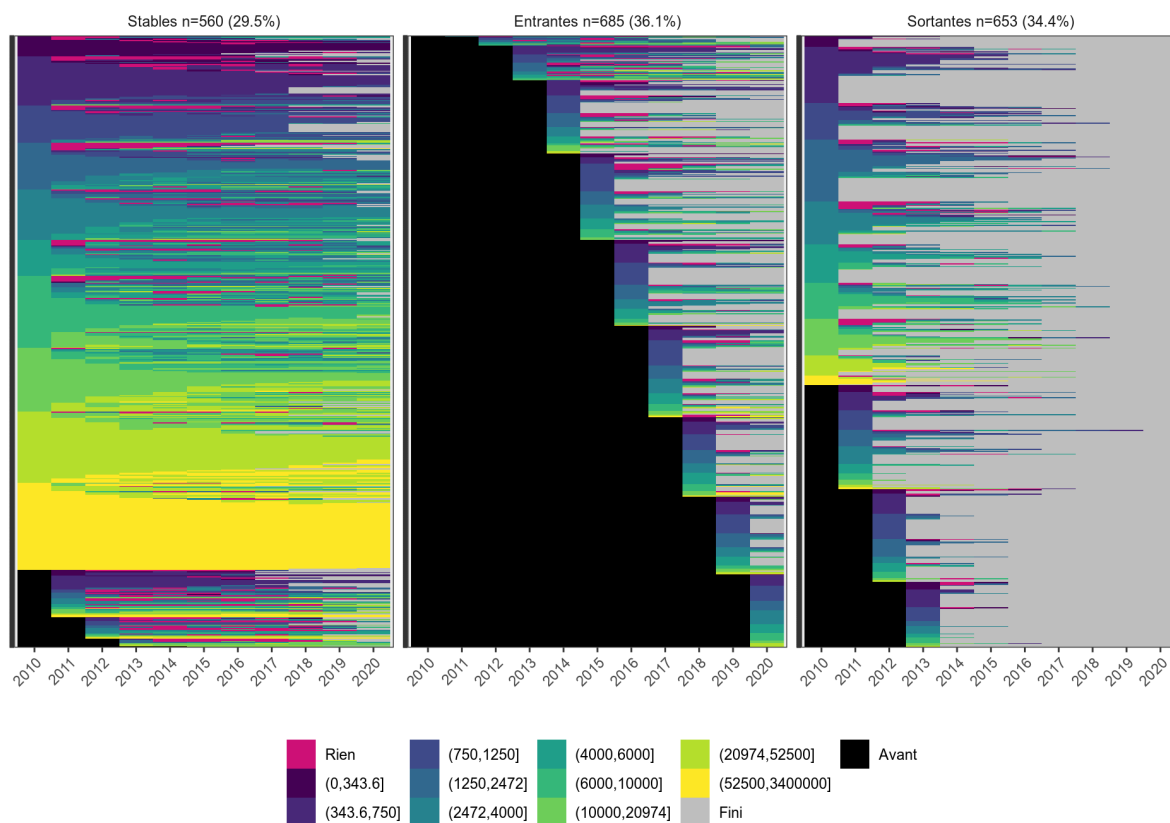
Figure 5 : Dendrogramme de classification des séquences de trajectoires financières entre associations et mairie de Lille :



Ce dendrogramme représente les paquets d’associations présentant des destins de financement similaires en les regroupant progressivement. Chaque palier franchi correspond à un saut d’inertie : en passant à un palier supérieur, on fusionne les groupes les plus similaires 2 à 2 jusqu’à arriver à un groupe comprenant toutes les associations.

Le gain d’inertie devenant plus faible après trois classes, on retient ces trois classes de trajectoires. En représentant (figure 6) toutes les trajectoires individuelles regroupées dans ces trois classes, on observe que le critère principal de cohérence revient aux entrées, sorties et stabilités.

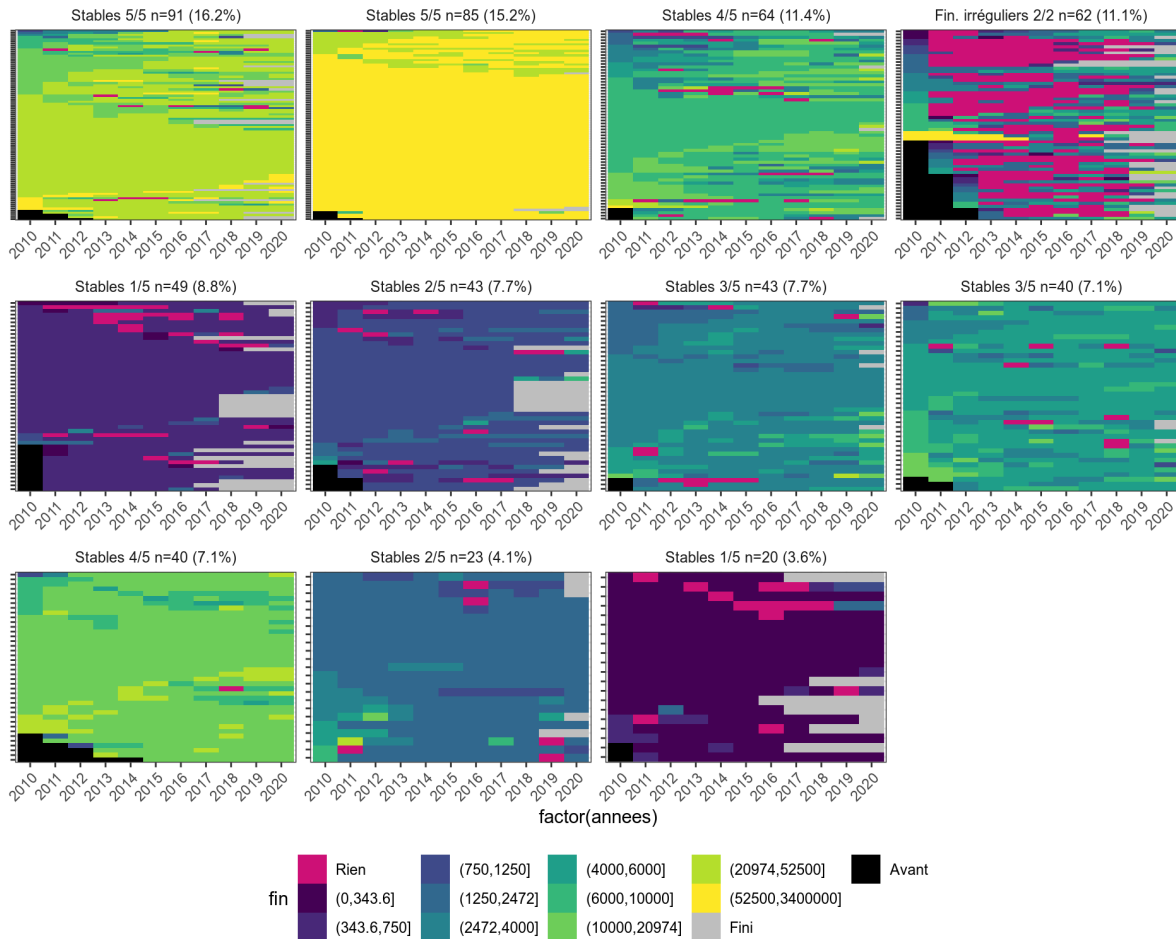
Figure 6 : Ensemble des séquences selon les trois classes retenues



La stabilité des financements dans le temps n'est pas la norme, cette classe est la plus petite (29,5% des associations). D'autant qu'on y trouve des associations disparaissant des radars en fin de période. Au-delà de ce critère, les trajectoires restent très diversifiées et on devine d'autres sources de distinction (montants des financements, arrivées et sorties plus ou moins tardives, irrégularités, etc.). Pour chacun de ces groupes, on reproduit la même opération de classifications en retenant un nombre de classes correspondant à la division où le gain d'inertie devient plus faible.

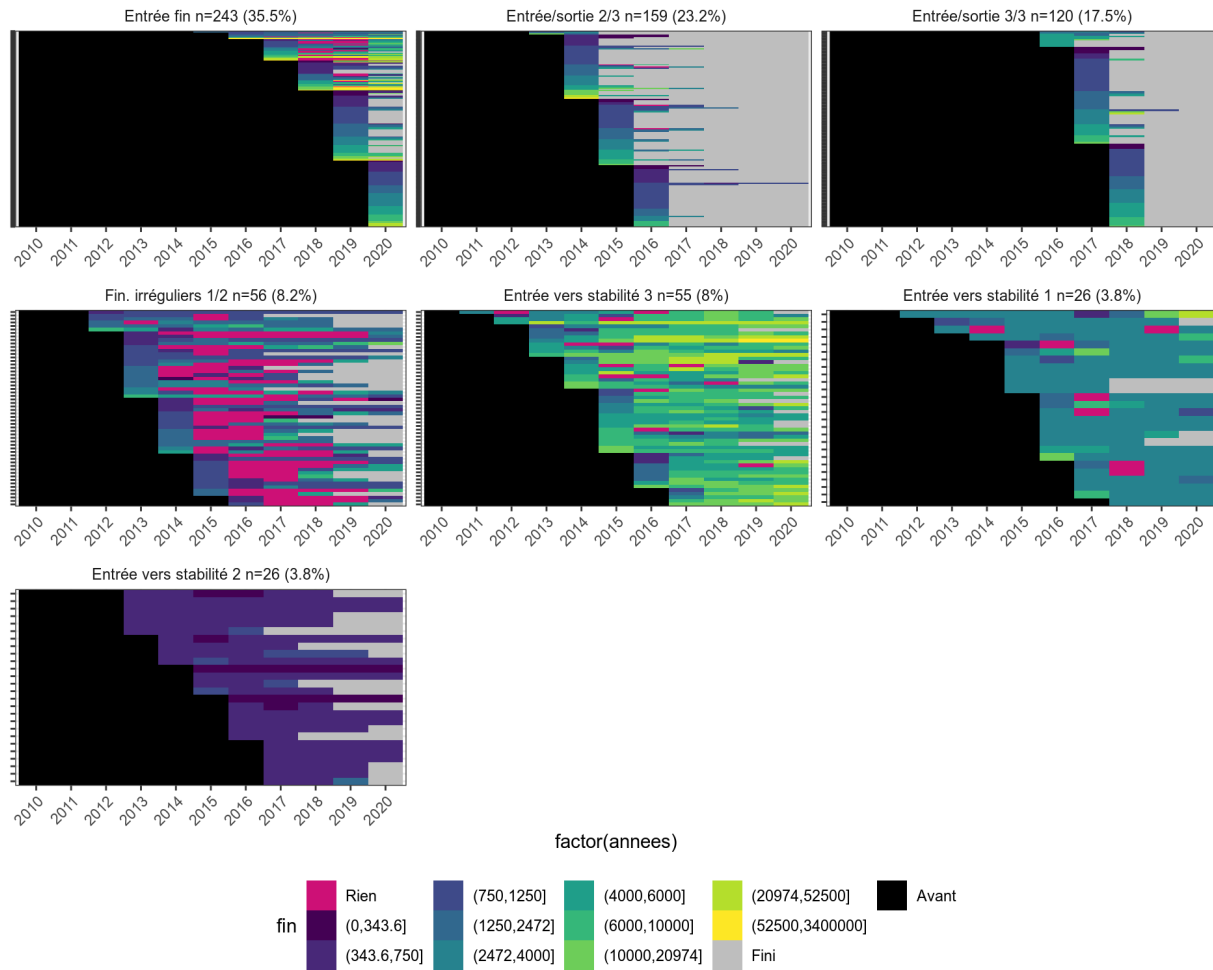
Pour les **structures les plus stables**, le découpage (figure 7) en 11 classes distingue les niveaux de montants (regroupés en 5 groupes) et une classe dominée par des trous au milieu de financements et qu'on résume en « financements irréguliers ».

Figure 7 : Classes du groupe « structures stables »



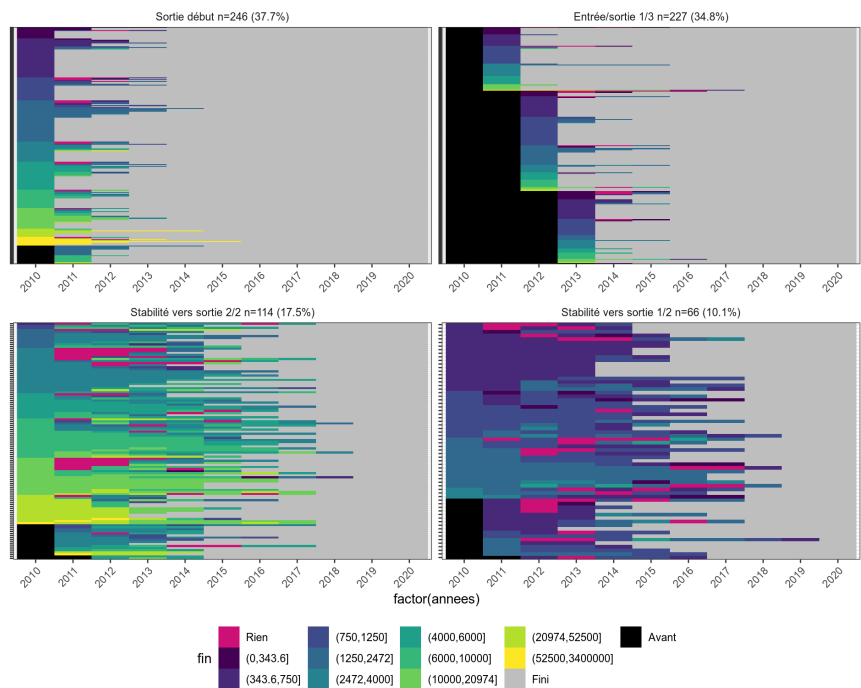
Du côté des **associations entrantes** (figure 8), on retrouve des structures arrivant en cours de période mais reproduisant une stabilité de financement ainsi qu'un groupe reproduisant des financements irréguliers. Enfin, des classes décrivent des associations qui entrent puis sortent du champ d'observation.

Figure 8 : Classes du groupe « Associations entrantes »



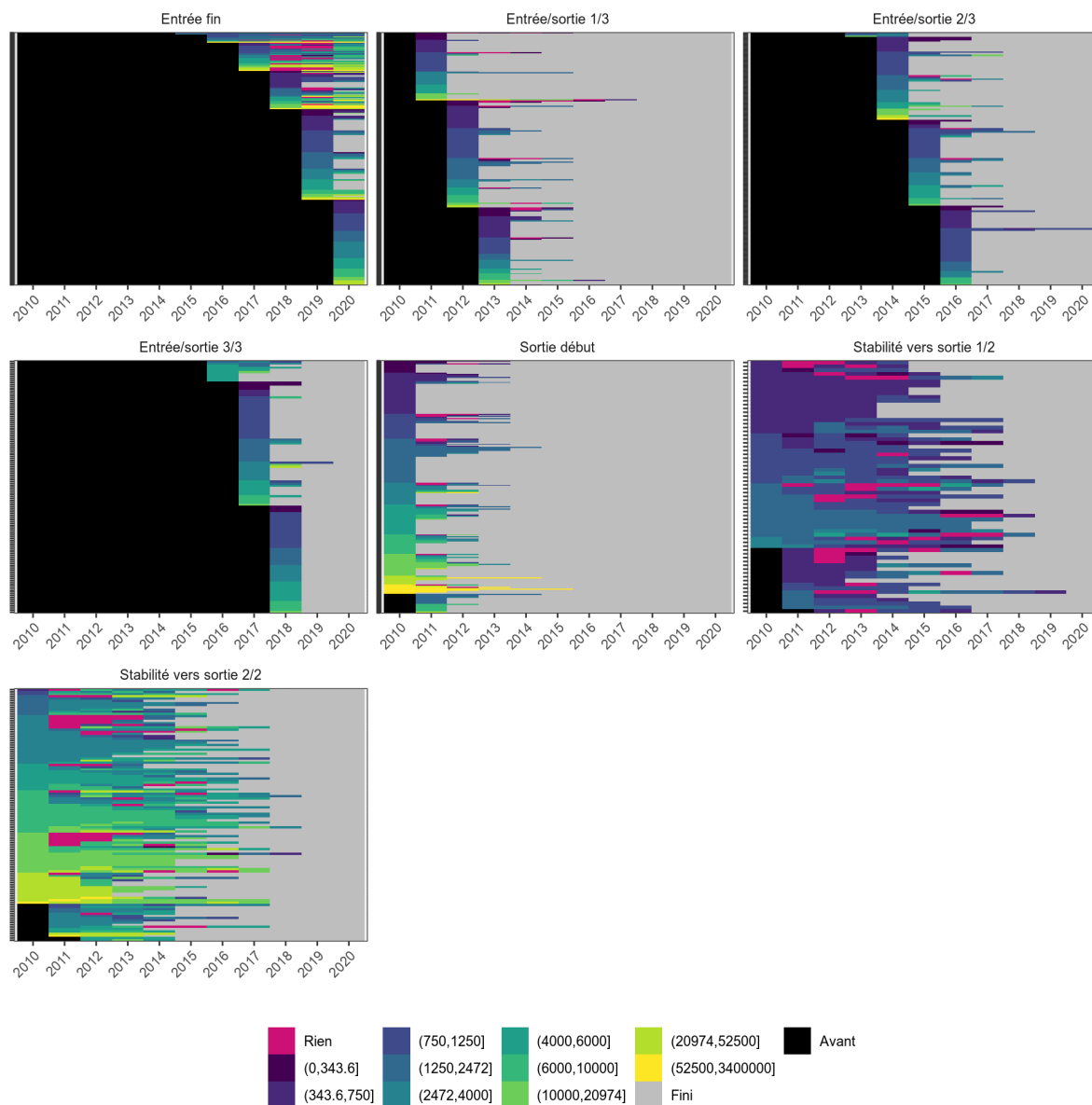
Enfin, et sur le même principe, la classe des **structures sortantes** (figure 9) a été subdivisée en quatre classes dont deux peuvent être lues comme des structures stables mais en fin de relation partenariale avec la mairie, une classe qui se révèle autant entrante que sortante et une classe dont on n’observe que peu de financement de la mairie et en début de période.

Figure 9 : Classes du groupe « associations sortantes »



Après avoir déployé tous ces types de relations financières nouées avec la mairie de Lille, on souhaite construire une typologie marquant les mécanismes de liens financiers entre association et financeur. À travers la description des classes, on comprend que les rapprochements sont aussi temporels. Si on s’attarde sur les structures entrantes/sortantes (figure 10) – soit les structures recevant des financements pendant une ou quelques années seulement -, il s’agit en fait d’une dynamique similaire mais intervenant à quelques années d’écart.

Figure 10 : Séquences des associations entrantes et sortantes



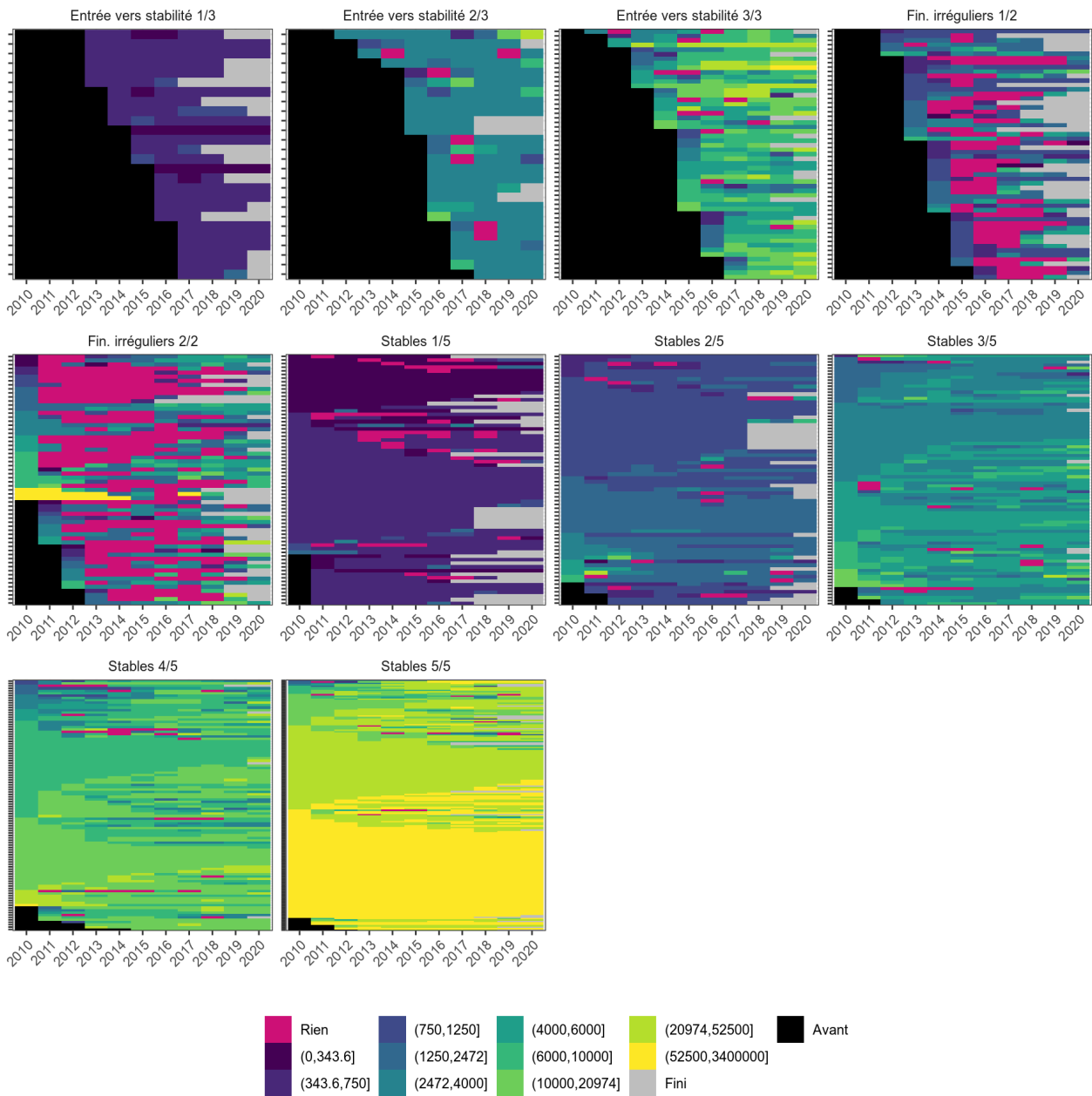
Nous ne pouvons pas conjecturer de la relation antérieure à 2010 des structures sortantes dans les premières années comme nous ne pouvons pas le faire des structures arrivant dans les dernières années. On les qualifie alors d’**indéterminées**, compte tenu des données dont on dispose.

Pour les autres, on observe deux schémas très clairs. Le premier qualifié d’« **entrée / sortie** » signale des relations partenariales ponctuelles ou éphémères dont les seuls différences sont que le ou les financements interviennent à des années différentes. Le deuxième schéma est celui d’une

relation stable (qu'elle fusse de forte ou de faible intensité) menant à une rupture et donc à une sortie définitive.

Du côté des structures dont la présence est stabilisée (figure 11), on rencontre trois types de relations entre structures et financeur municipal. D'un côté, des structures réellement **stables**, présentes du début à la fin et dont la seule spécificité vient des montants de financement. De l'autre, des structures tendant aussi vers une stabilité et se distinguant par leurs montants mais ayant noué leur relation avec la mairie au cours de la période au lieu de l'avoir nouée avant. Enfin – sur le même modèle d'une relation préexistante ou survenant en cours de route – les structures ayant des **financements irréguliers** et dont la trajectoire est marquée par une série de trous.

Figure 11 : Séquences des classes recevant des financements assez stables



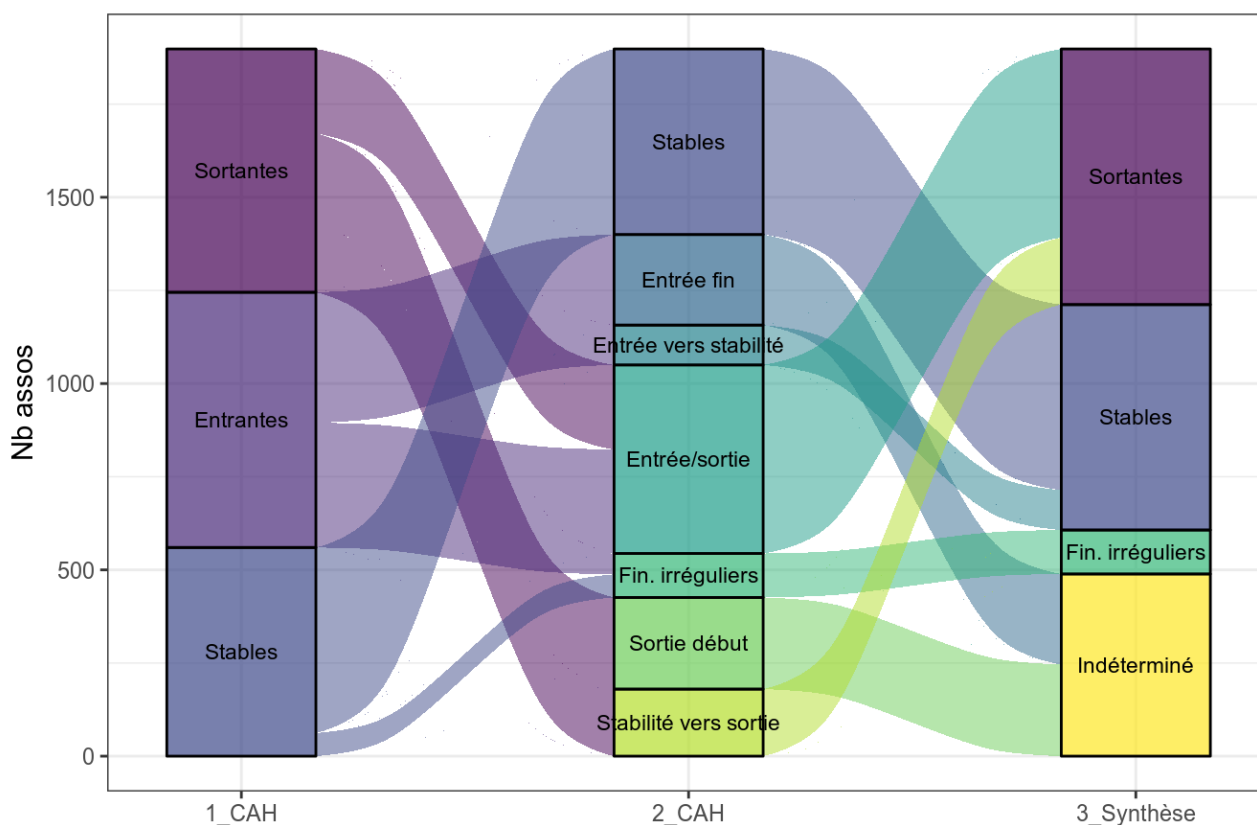
En somme, on obtient des regroupements plus fins (tableau 4) intégrant des structures pour lesquelles il est compliqué d'estimer un type de relation (« **indéterminées** ») - puisque les données

sont bornées dans le temps - et des structures aux **financements plus irréguliers** tout en replaçant les structures éphémères parmi le groupe des structures « **sortantes** ».

Tableau 4 : Part de structures appartenant aux classes initiales et réaffectées (pourcentages en lignes)

	Fin. irréguliers	Indéterminé	Sortantes	Stables
Sortantes	0.0	37.7	62.3	0.0
Entrantes	8.2	35.5	40.7	15.6
Stables	11.1	0.0	0.0	88.9
Ensemble	6.2	25.8	36.1	31.9

Figure 12 : Résumé du passage des structures entre les différentes classifications (1ère CAH, CAH plus fines, et re-qualification des classes)



Le partenariat n'est pas un long fleuve tranquille... Éléments qualitatifs de compréhension des trajectoires

À partir des classes constituées par le biais de l'optimal matching, nous avons cherché à réaliser certaines études de cas d'associations concernées par les différentes classes à travers des entretiens, l'étude des documents fournis à la municipalité dans le cadre des financements, et certains articles de presse. Le fait d'entrer dans la complexité des cas permet de saisir un certain nombre de variables qui contribuent aux dynamiques identifiées : les associations « stables », « sortantes » et les situations « indéterminées » et de « financements irréguliers ». Quelles que soient les trajectoires considérées, le partenariat implique un travail administratif, comptable, juridique et relationnel intense, que ce soit de la part des acteurs institutionnels ou associatifs. Si le soutien politique peut

encore dans certains cas jouer sur la promotion de certaines associations ou la reconduction discrétionnaire de financements, la Ville de Lille donne surtout à voir un phénomène de rationalisation systématique. Face aux attentes gestionnaires standardisées, ce sont les dispositions des différentes structures à répondre à ces attentes qui diffèrent et conduisent aux différents types de trajectoires identifiés. Dans ce qui suit, nous proposons d'étudier quatre tendances qui traversent la gestion des financements municipaux et les dynamiques partenariales à Lille : l'exercice d'une pression financière ; la filialisation des associations ; leur entrepreneurialisation-startupisation ; et leur mise en concurrence. À chaque fois, il s'agit d'aborder les manières dont ces tendances ont des effets sur les acteurs associatifs et comment ces derniers y font face, en se conformant mais aussi en se dégageant des marges d'autonomie ou de résistance.

Les logiques de la rationalisation financière, ou comment faire accepter les diminutions de financement et le renforcement des exigences

En premier lieu, il s'agit de comprendre comment la contrainte budgétaire qui pèse sur une collectivité comme la Ville de Lille est reconvertie en ressource pour gouverner les associations. À ce sujet, l'entretien avec celui qui a été le second adjoint du maire pendant la période étudiée nous apprend que c'est au moment de la préparation budgétaire que le premier adjoint délégué aux finances reçoit chaque élu thématique et construit une répartition des dépenses, notamment dédiées aux associations : « il nous dit au début voilà cette année le budget de la ville il est de 100 euros, voilà on a perdu ça et ça et ça, on a eu ça et ça et ça, dans sa lecture globale, il reste 20 millions pour les asso, et moi à mon souvenir c'est toujours resté la même somme ». À travers l'étude des subventions, on a vu toutefois que, non seulement ce montant est largement sous-évalué par rapport au volume des subventions allouées sur la période, mais aussi que ce volume a eu tendance à baisser de manière substantielle. Face à la perte de certaines ressources, notamment des dotations budgétaires de l'État, mais aussi dans l'optique de privilégier d'autres postes de dépense que les subventions aux associations, ou de promouvoir de nouvelles thématiques, la municipalité s'est équipée d'un dispositif gestionnaire sophistiqué. La mise en place d'un système informatisé de centralisation des données de subvention et sa prise en charge par une équipe de contrôleurs de gestion permettent de construire une « vision globale » en fonction de laquelle des arbitrages peuvent être faits. En entretien, le contrôleur de gestion qui chapeaute cette mission depuis le milieu des années 2000 nous explique :

« en particulier lors de la préparation budgétaire de, c'est pas juste un appui des services, c'est aussi d'avoir un avis global peut-être aussi sur les demandes des services, voilà on met en place des activités l'été pour compenser les écoles qui étaient fermées. On fait un appel à projets, ou c'est pareil un appel à projets sur le climat, c'est nouveau il y a un budget en plus, ça rajoute des dossiers, est-ce que c'est légitime, est-ce que les partenaires qui demandent, quelle est leur situation financière, est-ce qu'ils ont déposé d'autres dossiers, est-ce que ça double pas avec d'autres délégations, donc les services posent ces questions là, puis globalement au niveau direction générale, on pose aussi ces questions là pour un peu maîtriser ce qui se passe, et donc ça part aussi dans les tableaux de mes collègues qui font un suivi budgétaire un peu global ».

Au cours des deux entretiens réalisés avec lui, le contrôleur mentionne la baisse de 2012 en expliquant comment elle a été orchestrée et conduite à travers des outils de rationalisation :

« Vers 2012-13 on avait baissé un petit peu, pas grand-chose, et donc on avait ciblé, et pour cibler on, on faisait du cas par cas, mais on globalisait aussi et on disait attention à l'égalité de traitement et ce genre de choses ».

Or, selon lui, cette baisse était d'autant mieux « passée » qu'elle était intervenue au milieu d'un mandat (2008-2014) marqué par « un côté très rigoureux niveau juridique » :

- Thomas Chevallier : ils n’avaient pas peur de serrer les vis en 2012-13 ?
- Julien Talpin : parce que crise financière, donc baisse des dotations des collectivités... ?
- Voilà, et puis même c’était l’occaz de rationaliser des vieux trucs, mais sans le dire, et donc c’était pas...
- JT : c’est l’austérité donc profitons-en pour faire ce qu’on n’ose pas faire d’habitude...
- Et puis de valoriser, en disant non vous avez vu on baisse ça parce que c’est pas logique, il y a des réserves financières et puis même on voit que ça coûte pas tant que ça et il y a d’autres financements possibles donc on pousse pour que ce soit d’autres qui financent, et donc cet argent-là on l’investit et on le verse pour d’autres trucs et qui sont peut-être plus, qui sont pas en concurrence mais bon, ça permet d’avoir des marges de manœuvre, de garder des marges de manœuvre, on avait réussi à le positiver assez facilement, et c’était passé, c’était passé très facilement, alors qu’on avait baissé de plusieurs centaines de milliers d’euros, globalement quoi. Mais ça permettait plein de choses derrière.

La diminution globale et les « marges de manœuvre » sont obtenues à travers un travail de contrôle au cas par cas : si certaines associations ont des fonds de réserve considérés comme conséquents, si la municipalité considère que d’autres sources de financement sont possibles, alors les structures concernées peuvent voir diminuer les crédits alloués par la mairie. Ces outils juridiques et gestionnaires permettent d’éviter les levers de bouclier, de faire accepter les baisses, ou en tout cas d’empêcher qu’elles ne détériorent le partenariat, en les faisant passer pour « logiques ».

Dans sa thèse, Thomas Chevallier montre dans le cadre de l’action publique déployée dans les quartiers populaires comment les agent·es institutionnels et les élu·es s’appuient sur une « rhétorique de crise budgétaire » pour justifier une hausse des contraintes et des exigences auprès des acteurs associatifs (Chevallier 2020). On a vu dans la section précédente portant sur l’évolution des financements municipaux entre 2010 et 2020 que la grande majorité des partenaires stables n’ont pas connu de diminution substantielle de leurs financements : l’effet de la crise des dépenses publiques viendrait surtout pour elles d’une menace de diminution potentielle. C’est le cas pour certaines associations de défense des mal-logé.e.s qui ont reçu une même lettre signée par des élu·es de la majorité socialiste dans laquelle, en même temps que la subvention habituelle leur est confirmée pour l’année en cours, on leur annonce que celle-ci pourrait, du fait du « contexte de tensions budgétaires », être remise en question les années suivantes, de même que la mise à disposition des locaux qu’elles occupent. Dans la lettre, les élu·es parlent aussi du fait que les bénéficiaires de l’action de ces associations proviennent de moins en moins des quartiers dans lesquels elles sont implantées « ce qui pourrait remettre en question l’existence de plusieurs associations », en terminant par les inviter à « réfléchir à une mutualisation ».

Et pour cause, l’une de ces associations, correspondant à un partenaire « stable » dans notre typologie des trajectoires, s’est vue en 2022 réduire de 5 000 euros la subvention de 30 000 euros qu’elle touchait depuis (au moins) le début de la période considérée pour son action contre l’habitat indigne. Déjà en 2017 et 2018, l’association avait fait l’expérience d’une diminution de la même subvention pour avoir résisté à l’injonction de la mairie de produire un tableau nominatif des personnes accompagnées, avant de retrouver en 2019 le niveau de financement de 2016 (tableau 5). En entretien, le coordinateur salarié de l’époque explique que l’association avait notamment pu « tenir tête » à la mairie parce qu’elle disposait d’un bon niveau de réserves financières. L’étude des comptes de résultat montre en effet que l’association avait 94 000 euros de fonds propres en 2016, ce qui lui a permis de faire face à une baisse de ses produits d’exploitation de près de 40 000 euros, dont la coupe de 10 000 euros sur la subvention municipale.

Tableau 5 : Montant global des subventions allouées à l’Asso logement par la Ville

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asso logement	35000	33000	30000	30000	30000	30000	30000	20000	22500	30000	37500

Pour justifier la coupe de 2022, l'adjointe en charge de cette délégation argue que les publics bénéficiaires proviennent moins de Lille et plus souvent des communes environnantes, invitant l'association à se tourner vers l'intercommunalité. Un des rares critères d'attribution des subventions municipales est en fait « l'intérêt local », catégorie floue qui renvoie notamment au fait que le public des actions financées proviennent de Lille. L'association répond par une lettre et tente d'interpeller d'autres élu·es, notamment d'opposition. L'une d'entre eux et elles évoque ce cas en conseil municipal, provoquant la réponse suivante de l'adjointe :

« Une subvention n'est pas un dû, une subvention peut évoluer à la hausse, à la baisse. Une subvention peut même s'éteindre parce qu'il nous appartient en tant que ville de Lille d'analyser les bilans aussi bien quantitatifs que qualitatifs que les associations nous remettent chaque année. Et donc notre responsabilité, finalement, est de pouvoir faire cet examen de manière très objective. Notamment par rapport aux autres associations que nous pouvons subventionner. Donc il n'y a pas de mauvais signal, vous le savez très bien, la ville a toujours soutenu le monde associatif et, en ce qui concerne l'association que vous citez, j'aimerais quand même rappeler que cette association a toujours une subvention proposée ici dans ce conseil municipal pour l'année 2022. Cette association bénéficie également d'un local à titre gratuit, local appartenant à la ville de Lille et je trouve donc votre intervention quelque peu excessive. »

L'objectivité, la transparence sont invoquées comme gages de la légitimité d'une coupe de subvention par la municipalité, évacuant par là même toute dimension politique de la décision – on peut parler d'une dépolitisation par la transparence. Ici, il faut bien prendre la mesure du fait qu'une telle coupe n'entraîne pas souvent ce type d'interpellations et de réactions de défense du côté des associations. Les associations lilloises intervenant sur le droit au logement s'inscrivent dans une tradition militante de la lutte urbaine professionnalisée et de la démocratie d'interpellation (Cossart et Talpin 2015). Au sein des collectifs, les militant·es ont tendance à « politiser » les décisions ayant attrait à l'allocation des subventions, c'est-à-dire à résister à la dépolitisation par la transparence. Mais, la plupart des associations financées ne font pas vivre une telle forme de résistance, étant ainsi conduites, face à des décisions de retrait ou de modifications des modalités de financement, à en prendre acte et s'adapter. Il faut ainsi lire entre les lignes de cet extrait d'entretien avec le second adjoint au maire délégué à la Politique de la ville :

« j'avais pas des asso mécontents, si j'avais des asso mécontentes, mais pas au point d'aller au clash, on en discutait quoi, on en discutait, et... il arrive des fois qu'on soit pas d'accord sur le diagnostic mais, sur le diagnostic sur l'action qu'il faut porter, mais en général on arrivait à se mettre d'accord à la fin de la réunion quoi ».

Chaque mécontentement relatif à une baisse ou à un retrait de subvention de la part de son service donne lieu à une réunion. Ces réunions doivent être envisagées comme faisant partie intégrante du dispositif technique d'encadrement du partenariat. Il faut imaginer que la présence de l'élu rend l'expression d'une protestation plus difficile, à la fois du fait de ce qu'il représente, et des ressources interactionnelles dont il dispose. Et si la publication d'un tract ou tout autre forme de critique indirecte font déjà risquer aux associations de perdre des financements, la critique en face-à-face a d'autres coûts, notamment émotionnels. De fait, sauf épisodes rares où les discussions se transforment en disputes, les interactions sont pilotées par l'élu et ses technicien·nes, structurées par des normes pacifiées et une mise en scène du partenariat égalitaire et consensuel : « on arrivait à se mettre d'accord ».

Une hypothèse est qu'être intégré au partenariat municipal signifie pour les acteurs associatifs avoir déjà incorporé cette déférence transmuée en partenariat volontairement consenti, et que, *a contrario*, les véritables opposants à la politique municipale sont exclus en amont, sinon s'auto-excluent du giron des associations financées. Ce sont ces logiques indirectes, rendues possibles par

le dispositif technique, qui permettent aux élu·es de se défendre de toute ingérence politique dans l'action des associations. En entretien, une chargée de projet du service santé, également présidente d'une association d'animation de quartier lilloise, explique que son association cherche à diversifier ses ressources afin de moins dépendre des subventions publiques. Lorsque je lui demande pourquoi, si les pouvoirs publics ont prévenu d'une possible baisse, elle dit que non, mais que, du fait de sa position professionnelle, elle sait que les budgets stagnent, qu'ils pourraient être amenés à baisser. L'ambiance austéritaire pousse les associations à anticiper, à interioriser le risque.

Pour certaines associations, les plus précaires, elle pousse même à s'ajuster de manière très flexible aux besoins municipaux. On peut évoquer ici de « Tisserands du lien », une petite association d'animation de proximité. Son coordinateur, Simon, est un ancien habitant d'un secteur d'habitat social qui s'est professionnalisée depuis son adolescence dans le cadre du partenariat de quartier encadré par la municipalité et plus particulièrement la Politique de la ville. À part le poste de Simon en CDI, l'activité de l'association repose entièrement sur des dispositifs d'insertion et de formation (emplois aidés, stages, services civiques), donc sur des emplois précaires. La forte augmentation des financements alloués par la Ville en 2014 et 2015 (tableau 6) correspond à la prise en charge par l'association d'un projet culturel participatif « clefs-en-main » financé par la Ville et l'État dans le cadre de crédits Politique de la ville exceptionnels. Après cette période, le niveau de financement a même chuté en dessous du niveau de 2013. Pour certaines associations, faire partie des partenaires « stables » est loin de signifier une trajectoire financière sécurisée, mais une forte exposition à l'offre induisant une fragilité perpétuelle des comptes et des capacités d'intervention.

Tableau 6 : Montant global des subventions allouées à Tisserands du lien par la Ville

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tisserands du lien	12450	16375	15000	19204	38104	22182	12400	7400	7000	7000	8000

Filialisation et pilotage à distance des associations

Au niveau national, l'appel à projets est sans doute devenu le dispositif majoritaire à travers lequel les organismes publics subventionnent les associations. Depuis le début des années 2000, les dispositions réglementaires de droit interne relatives à l'octroi des subventions ont évolué, notamment afin d'entrer en conformité avec le droit européen. Jusqu'à récemment, les subventions n'étaient pas définies dans la loi et correspondaient à un acte discrétionnaire et unilatéral de soutien par les pouvoirs publics de l'action et du fonctionnement des associations. Afin de permettre une meilleure transparence dans l'utilisation de l'argent public, un principe de contractualisation s'est généralisé à travers la rédaction de conventions stipulant les objectifs visés et moyens mis en œuvre en échange des financements⁴. Pour continuer à différencier la subvention de la commande publique, la jurisprudence du Conseil d'État⁵, la loi relative à l'économie sociale et solidaire de 2014 et la circulaire Valls de 2015 ont permis d'en identifier certaines caractéristiques distinctives, à savoir qu'une action financée doit avoir été initiée par l'association et ne doit pas concerner une prestation individualisée. Dans ses contributions aux enquêtes « Paysage associatif », la juriste Brigitte Clavagnier montre néanmoins que, malgré ces clarifications, le principe de contractualisation « a brouillé la notion de subvention » (Clavagnier 2013, p. 152) et met l'accent sur la généralisation de l'appel à projets depuis la fin des années 2000. Celui-ci est en effet apparu comme une forme intermédiaire ou hybride, entre la subvention pure et la commande publique (Clavagnier 2019). Formellement, il consiste en un « recueil d'initiatives associatives » dont le

⁴ La circulaire Valls rend obligatoire une telle convention pour toute subvention supérieure à 23 000 euros (voir : Circulaire n°5811/SG). Dans le cas des deux associations étudiées, de telles conventions sont toutefois également établies dans le cas de subventions inférieures.

⁵ Notamment l'arrêt du Conseil d'État du 6 avril 2007 (Commune d'Aix-en-Provence, Req. N°284736).

principe est notamment défini dans le Guide d'usage des subventions édité depuis 2016⁶. Par lui, les institutions ont « l'initiative de l'initiative », elles peuvent fixer des orientations « sans pour autant définir la solution attendue. Ce ne doit pas être un cahier des charges » (*ibid.*, p. 303).

Lors d'un entretien réalisé avec le contrôleur de gestion, ce dernier explique que l'appel à projets était certes déjà introduit à son arrivée mais qu'il était alors résiduel et ne s'est généralisé que par la suite : « ça poussait un peu pour installer ce mécanisme un peu nouveau ». Par ses missions de contrôle juridique et comptable, ce technicien est au cœur des ambiguïtés de l'instrument. En effet, depuis son arrivée, tout un dispositif de centralisation et de surveillance des subventions municipales s'est structuré autour de lui, notamment à travers la mise en place d'outils informatiques. Aujourd'hui, ses collaborateurs et lui aident notamment les services pour la rédaction des appels à projets : « Ce qui facilite les choses c'est que les services tout de suite disaient 'tu peux regarder pour garantir qu'on n'est pas dans la commande publique, pas un marché quoi ?' » :

« On bosse aussi avec la commande publique, avec le service marché public, on peut avoir des... on peut confondre les deux, et donc on a tout un aspect subvention, appel à projets, où on est un peu sur l'arrête, et on a un souci d'ailleurs, c'est jamais vraiment volontaire, il y a clairement un besoin de presta, de prestations d'activités dans les écoles : c'est quoi, c'est un marché ou c'est une subvention ? Et donc on me pose la question, je dis c'est ce qu'on veut, c'est ce que tu veux du moment que tu racontes quelque chose, et puis que tu mets des garanties écrites et concrètes, ça va correspondre à l'un ou à l'autre.

Il y a des avantages à faire l'un ou l'autre, et des inconvénients, de toute façon il faudra choisir, et il faudra faire la même chose ensuite avec tout globalement, donc parfois le choix c'est de faire des subventions, et donc c'est là où il faut se baser sur, il faut que la demande vienne des asso, mais il y a quand même un appel à projets, et comme juridiquement on autorise les appels à projet, et ça ressemble très fort à un besoin défini dans un marché, il y a pas vraiment de souci juridique ni avec la préfecture, ni avec le contrôle, même pas avec le CRC (*Cour des comptes régionale), et donc on demande même pas, on fait un peu, c'est pas, on n'a jamais eu de problème quoi, mais il y a un sujet, un sujet de risque de requalification et donc à chaque fois, moi je mets en avant le risque de requalification et donc je dis peut-être qu'on pourrait aussi faire un marché parce que, c'est super les subventions, parce qu'on dit c'est plus facile, le marché c'est vite bloquant, ok mais il faut délibérer, et donc ici on est à 5 ou 6 conseils municipaux par an, avant on en faisait une petite dizaine, et donc ça veut dire que le paiement sera forcément tardif, si on délibère en juin, et ben on paiera en septembre ».

Dans sa réflexion, l'employé municipal montre dans quelle mesure l'État et le droit ont rendu possible, légalisé une zone de flou entre la commande publique et la subvention. Pour se prémunir du risque de requalification, la question des objectifs affichés est cruciale :

« Moi si je vois des objectifs chiffrés, je demande à ce que ce soit une fourchette, je dis 'surtout pas un chiffre fixe, même de fréquentation', mais même déjà 'au moins 50 enfants' par exemple, et qu'on reprend dans les conventions, et même on a ça parfois dans les appels à projet où ils mettent déjà des débuts d'objectifs, je leur dis 'non on n'est peut-être pas obligés de les mettre, on mettra dans les délib et dans les conventions', l'appel à projets faut absolument qu'il reste très ouvert ».

Ainsi, la dilution des objectifs, le fait de garder à l'appel à projets un caractère « ouvert » sont surtout pensés dans l'optique de protéger juridiquement la municipalité. Cela se fait au détriment d'une réflexion sur les conséquences des appels à projets sur l'autonomie associative, qui est

⁶ Voir : <https://www.associations.gouv.fr/le-guide-d-usage-de-la-subvention.html>, consulté le 17 septembre 2020.

implicitement perçue comme une contrainte avec laquelle il faut composer. La conclusion sur laquelle le technicien débouche, pour n'en être pas moins mystérieuse, semble néanmoins remettre les choses à leur place : « la subvention ça reste quand même juridiquement... très discrétionnaire, dans les collectivités on fait un peu ce qu'on veut finalement, et comme c'est transparent, comme c'est délibéré, il y a un enjeu un peu politique aussi... ». La transparence qu'afficheraient des instruments tels que l'appel à projets, et même à laquelle ils contraindraient, seraient finalement le meilleur cache-sexe de la dimension politique des orientations décidées en amont.

De même, dans l'entretien avec le contrôleur de gestion, on se rend compte à quel point ce qu'il nomme « l'évaluation » emprunte à des logiques du monde privé lucratif. Par exemple, des « ratios » sont calculés sur des réalités telles que « la dépendance aux subventions » ou encore le niveau de fonds propres. Pour ce dernier, un seuil de trois mois pour faire face aux dépenses courantes dans le cas de retrait d'un financeur est défini. En-dessous de ce seuil, les associations se voient associées un niveau de « risque » plus ou moins élevé. Par exemple, dans un document de travail on peut lire à propos du cas de l'association « Tisserands du lien », déjà évoquée, le commentaire suivant, associé à un risque « moyen » : « Situation financière délicate. Niveau de fonds propres faible (à 0,6 mois), forte dépendance aux subventions (90%) ». Ce seuil de trois mois n'a pas été fixé afin d'être adapté à la situation spécifique des associations financées par les subventions. En entretien, nous faisons d'abord remarquer au contrôleur que ce seuil est très bas. Ce dernier reconnaît même qu'il n'assure pas les fonds nécessaires pour faire face au paiement des licenciements en cas de dépôts de bilan. Lorsque nous lui demandons d'où vient ce seuil, celui-ci se souvient qu'il avait pris connaissance d'un tel seuil lors de ses études de gestion. Ce seuil est donc importé du monde de l'entreprise et imposé arbitrairement, un peu à la manière dont le Pacte européen de stabilité a imposé un niveau de dette souveraine à ne pas dépasser de 3% du PIB national (voir Benjamin Lemoine).

Pendant l'entretien, le contrôleur s'appuie sur un exemple : celui de l'Association pour le droit au logement (ADL) des Huiliers, une autre des structures qui accompagnent gratuitement les habitant·es face à leurs problèmes de logement en envisageant son intervention comme militante. Sur une fiche signalétique produite dans un document confidentiel qui ne nous a pas été communiqué, il nous explique qu'il a été calculé que l'ADL avait des fonds propres lui permettant de faire face à 18 mois de dépenses courantes. Selon lui, la Ville pourrait s'appuyer sur un tel ratio pour justifier une baisse du niveau des subventions allouées, que celle-ci soit ponctuelle ou non. Globalement, la Ville tend, par de telles méthodes de rationalisation, à agir avec les associations comme la maison-mère d'une entreprise avec ses filiales, en vérifiant qu'elles sont « viables » (le terme est utilisé dans l'entretien), qu'elles tiennent la route financièrement mais qu'elles n'accumulent pas trop de fonds propres, et qu'elles font ce qu'on attend d'elles.

Dans les entretiens avec les acteurs municipaux, on retrouve souvent l'idée paradoxale qu'un critère de financement serait justement la santé financière des structures. En entretien, le contrôleur de gestion fait notamment émerger ce critère au détour d'une phrase où il explique que son service n'exerce pas un pouvoir sur les autres services municipaux : « on donne pas d'ordre aux services, on va pas dire attention cette asso est en faillite il faut arrêter de la subventionner... officiellement on ne bloque pas ». Il est clair que ce critère est envisagé comme un principe logique s'inscrivant dans la continuité de celui d'efficacité de l'action publique, et de celui d'exemplarité : on ne finance que lorsque la structure donne tous les signes d'être capables de porter l'action. Lorsque j'évoque ce critère avec l'ancien adjoint à la Politique de la ville, celui-ci approuve tout en appuyant les efforts de la municipalité pour « accompagner » et « ne pas flinguer l'asso ».

- TC : votre objectif était toujours d'accompagner pour pas qu'elle périclite ?
- Certaines asso y a rien à faire et j'ai arrêté : par exemple la maison de quartier (X), qui n'arrivait pas à se constituer en centre social, je regrette pour la directrice que j'aimais beaucoup, et les choses ont dérapé complètement, l'asso n'était que financée par la ville, par des financements petits, ils voulaient pas ou ils y arrivaient pas

L'exemple de la maison de quartier (X) que prend l'adjoint illustre une des conséquences que peut avoir ce critère de santé financière : la santé s'évalue aussi par la capacité à trouver des cofinancements ; dans le cas présent, la directrice n'est pas parvenue à obtenir le soutien de la Caf, ce qui a créé des crispations avec la mairie qui se sont ensuite transformées en réel conflit. Et la mairie a non seulement arrêté de financer, mais a contribué à lancer un centre socioculturel de substitution dans le quartier concerné (tableau 7).

Tableau 7 : Substitution des financements pour un centre social dans le quartier (X)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Maison de quartier (X)	240591	181257	202431	209868	196394	0.0	0.0	0	3000	0	0
Centre socio-culturel (X)	0	0	0	0	0	0	100000	140800	185882	198440	225255

Pourtant, dans beaucoup de cas, la municipalité cherche à maintenir les financements des associations les plus ancrées dans les territoires, et surtout des grosses structures comme les équipements culturels. En ce qui concerne les centres sociaux, le contrôleur de gestion, au moment d'évoquer le fait que « parfois l'instruction va un peu vite », montre ce principe de continuité des financements :

« mais c'est pas non plus choquant parce que, alors je pourrais dire négativement c'est la routine, mais quand on a un centre social et puis, alors même si là ils fonctionnent pas des masses, ils fonctionnent quand même, et puis c'est comme pour toute entreprise faut que ça subsiste, mais on va évidemment le subventionner, tant qu'il est ouvert, enfin qu'il est ouvert, tant qu'il est là, tant qu'il est pas en ruine, forcément il y aura quelques centaines de milliers d'euros de la ville pour ce genre d'asso »

Dans le cas de la Politique de la ville, ce principe se retrouve aussi pour des associations plus petites, dont les agent·es et élu·es considèrent qu'elles sont ancrées et qu'elles jouent un rôle important d'animation territoriale. En évoquant les décisions de baisse ou de retrait de financement, l'ancien adjoint interrogé défend une logique de partenariat fondé sur la transparence et le respect :

- tout ça c'était fait en parfaite transparence, et moi quand il y avait des actions à faire sortir parce que ça fait longtemps qu'elle était là, j'écrivais aux asso en disant c'est la dernière fois que je finance ton asso, on t'aidera à trouver une sortie, vers les services thématiques ou on arrêtera pour telle raison, c'était pas non plus le coup de couteau, un coup de sabre.
- Et ça c'était pourquoi que vous faisiez ça, c'était pour maintenir quand même le lien...
- Ben parce que je considère que c'est un partenaire, c'est lui qui fait le job c'est pas moi, c'est un partenaire à part complète et il est, fin c'est le respect, c'est le minimum qu'on lui doit.

La municipalité cherche à conserver le lien avec les associations tout en orientant leur action, et les contraintes techniques leur permettent de gouverner par l'accompagnement. Une division du travail de gestion du partenariat a lieu au sein même de la municipalité : les élu·es s'occupent des orientations politiques, de définir les priorités et les objectifs ; le contrôle de gestion vérifie les dimensions comptables et juridiques ; et les technicien·nes des services thématiques se positionnent entre les deux, à travers la définition des programmations en amont et en interaction avec les responsables associatifs. L'équilibre entre les registres politique, technique et gestionnaire n'est jamais complètement stable même s'il semble qu'un phénomène d'expansion des logiques gestionnaires a eu lieu au cours des années 2010.

Si, dans les années 1980 et 1990, l'attribution de subventions pouvait se faire en l'absence de formalités administratives, ce n'est en effet généralement plus le cas dans la période récente qui a été marquée par une formalisation et une complexification, en tout cas dans le cas d'une collectivité

comme la Ville de Lille. Pour être financées par celle-ci, les associations doivent aujourd'hui fournir chaque année un ensemble important de pièces et de chiffres sur les activités, la fréquentation des publics etc. Réglementairement, de tels objectifs doivent être consignés dans des conventions pour les financements dépassant 23 000 euros (circulaire Valls). Mais la municipalité a décidé d'abaisser ce seuil à 15 000 euros. Selon le contrôleur de gestion interrogé : « dès qu'on veut de l'argent de la Ville de Lille, il faut aller se prendre la tête avec ces choses-là ». Lorsqu'il regrette cette lourdeur et cette complexité des procédures, nous réagissons :

- TC : oui ça désincite un peu
- Alors ça je vous avoue, on en joue un peu, on fait pas forcément la pub du truc parce qu'on se dit faudrait pas qu'on ait trop de demandes n'ont plus parce qu'on n'a pas un budget... et donc la contrainte de, documentaire,
- JT : ça filtre un peu
- Ça permet aussi, d'avoir un minimum de sérieux... nous on peut dire c'est pas nous c'est la réglementation, mais alors on dit aussi aux asso, c'est logique aussi, c'est aussi du bon sens aussi, c'est de l'argent public, donc c'est une destination qu'il y a aussi dans la délibération, il faut que ça soit ça, et il faut que ce soit sérieux et avec un minimum d'envergure, c'est pas juste... c'est pas juste pour rigoler, et ce sérieux-là, à part la paperasse, c'est dur de, on peut pas tous aller sur place, voir ce qui se passe etc., donc ce socle un peu de rigueur, on peut pas faire sans : c'est illégal, et ce serait même incensé finalement. Mais l'objectif un jour ce serait quand même un peu de réduire ça

Là encore, le discours du contrôleur de gestion tend à montrer les avantages de la complexité des procédures, qui permet de filtrer les demandes. D'autant mieux que ce filtrage s'appuie sur une justification et une déresponsabilisation : la réglementation émane de l'État, il s'agit d'argent public, il faut donc rendre compte de son utilisation. La transparence et l'exemplarité juridique ne sont donc négociables, elles sont évidentes. Elles sont agitées comme des normes, et les services tendent à se cacher derrière celles-ci, et derrière les acteurs qui en sont les garants, pour justifier leurs exigences auprès des associations :

- Le côté, c'est un autre service, c'est le contrôle de gestion qui l'a dit, et puis c'est dans le cadre de la validation de la délib, et puis c'est signé par le directeur général, là c'est suffisant, enfin c'est suffisant
- JT : ça peut calmer un peu
- Ouais c'est vraiment une garantie. Et puis les services ils montrent ça et puis ils disent non mais c'est pas moi.

Ainsi, ces normes et la mise en scène de leur extériorité deviennent en fait une ressource face aux associations. Plusieurs agent·es municipaux font valoir cette dimension indécemment vertueuse de la norme d'exemplarité juridique qui permettrait au technique de prendre l'ascendant sur les acteurs associatifs sans le dire. Le contrôleur de gestion nous explique par exemple que le service éducation demande aux associations candidates de remplir un document excel supplémentaire sur le portail internet : « la question c'est est-ce que ça va être exploité cette donnée, en fait non ils l'exploitent pas, ils disent 'ouais non on le demande pour la forme, ça n'a pas de conséquence réelle sur les financements' : c'est de la vérification ». On ne peut pas ici ne pas penser que l'exigence de pièces administratives devienne également une manière de gouverner les associations en les contraignant à travailler, à répondre à des commandes, à montrer une subordination. Lors d'un entretien avec un chef de projet Politique de la ville, celui-ci évoque l'intérêt des contraintes imposées par l'État dans le cadre de cette politique, par exemple celle de ne financer que des actions spécifiques et innovantes :

«Après, nous, on essaye d'être souples, mais du coup il y a un gros travail d'accompagnement avec ces asso 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. Et je me dis (*ton de la confiance*) qu'au final ces règles, mêmes si elles peuvent paraître contraignantes, elles permettent aussi d'innover ; des actions qui 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 reprenne un peu la main ».

Les exigences lourdes auxquelles sont soumises les associations permettent que « le technique reprenne la main ». Un autre aspect apparaît dans ces propos : cette reprise en main passe par un accompagnement qui devient nécessaire par la complexité des demandes et qui peut devenir, par le truchement de relations plus ou moins informelles, le lieu de multiples micro-pressions et prescriptions. Le contrôleur de gestion parle également de ce type de lien par le biais de la « hotline » et des formations qu'il gère concernant la plateforme internet sur laquelle les associations doivent déposer leurs dossiers. Selon lui, c'est cet accompagnement aussi qui rend acceptables d'autres pratiques étant plus de l'ordre de la surveillance ou de la sanction. Une expression qu'il utilise beaucoup est celle de « viser les délibérations », qu'il renvoie aux pratiques consistant à demander des factures et des pièces supplémentaires aux associations par le biais de lettres signées par le directeur général des services, notamment lorsqu'il y a un risque présumé de détournement de fonds ou d'abus de biens sociaux, et, si ces pièces ne sont pas envoyées, de « bloquer les mandats » et donc le paiement des subventions. La subordination des acteurs associatifs se construit donc dans une dialectique entre accompagnement, contrôle et sanction. En entretien, le contrôleur de gestion parle de cette dimension d'« évaluation » qu'il prend en charge à partir des données récoltées par le biais du portail internet :

« comme c'est les asso qui remplissent toutes ces données, c'est plus fiable que quand c'était saisi par les agents, parce que même si les agents ils sont rigoureux, ça reste de la saisie, alors que là c'est les asso, et puis ils se disent, c'est pour demander de l'argent, faut pas que je mette de connerie, donc ils font très attention, et donc depuis 2017 on a des données très fiables, a priori (rire !) »

En obligeant les acteurs associatifs à remplir d'eux-mêmes les données servant à leur propre évaluation, c'est véritablement une disposition de ces acteurs que l'institution travaille, celle de s'auto-contraindre à être transparents face au financeur et même, sur le terrain des actions, à rester les plus proches possibles de ce qui a été annoncé à l'institution.

Même si cette dimension de subordination est réelle, la norme d'exemplarité juridique est également appliquée à l'institution, ce qui la rend d'autant plus inattaquable. Ainsi, le contrôleur explique que les cadres gestionnaires ont mis en question à partir de 2010 la présence des élus dans les conseils d'administration des associations, qui pourrait susciter d'éventuels conflits d'intérêts au moment du vote des subventions, et ont donc incité les élus à démissionner des CA ou à ne plus disposer que d'une voix consultative en leur sein :

« l'idée c'était d'officialiser un mode de fonctionnement un peu moins, comme on pouvait voir au 20^{ème} siècle, alors c'est pas du tout négatif parce qu'on voit ce qui se passe, mais l'idée c'était de continuer à y aller, au moins a minima à titre informatif, puisque légalement on peut pas aller décider aux deux endroits »

La référence faite ici à ce qu'on « pouvait voir au 20^{ème} siècle » est intéressante puisqu'elle met en lumière une mutation du rapport de la municipalité et de la majorité socialiste aux associations à Lille, par sa technicisation, et plus précisément par l'autonomisation du technique par rapport au politique et au social. On est donc dans un dispositif aux effets paradoxaux puisque les normes d'exemplarité et de transparence permettent finalement de rendre invisible la dimension politique : celle-ci est mise à distance, rendue opaque et, par là, change de substance puisqu'elle concerne moins l'orientation partisane et clientéliste des acteurs associatifs que leur instrumentalisation par la puissance publique.

Entreprenarialisation et mise en concurrence des associations

Les associations qui parviennent le mieux à se faire financer par la municipalité sont celles qui répondent le mieux aux exigences et aux attentes techniques, juridiques, comptables des agent·es et des élu·es. Dans nos analyses des trajectoires financières, on voit d'ailleurs qu'une part des structures qui entrent dans le giron des partenaires stables, c'est-à-dire qui n'étaient pas financés au début de la période et qui ont vu ensuite leurs financements augmenter, sont des structures existant au niveau national, intervenant dans des dizaines de villes de France et qui décident de s'implanter à Lille. La capacité de ces structures à répondre aux appels à projet, à manier les catégories attendues par la mairie, ce qu'il convient de nommer leur capital technique, explique sans doute leur disposition à capter des financements nouveaux dans un contexte de tensions budgétaires fortes. Cette compétence consiste notamment à savoir proposer des projets « innovants », c'est-à-dire à s'approprier des appels à projets nouveaux ou reformulés en inventant des projets qui s'y ajustent au mieux. Elle s'illustre aussi par une disposition à atteindre les objectifs annoncés au départ, quantitatifs, et notamment de fréquentation ou de lien avec certains publics.

Mises à part peut-être les associations gestionnaires de grands équipements comme les centres sociaux ou les lieux culturels, l'incursion et le maintien dans le partenariat, et la stabilisation du niveau de financement ne reposent toutefois jamais sur des situations de rente, sur des positions acquises. Si la municipalité a systématisé des mécanismes austéritaires de rationalisation-diminution, cela n'a semble-t-il pas eu pour conséquence une diminution du niveau d'activités des associations partenaires, ni même de créations de nouveaux projets associatifs. En fait, la rationalisation gestionnaire n'a pas seulement pour effet de mettre sous pression financière les associations mais aussi de les pousser à fournir toujours plus d'efforts. On pourrait reprendre la notion d'activation utilisée dans le cadre des politiques de l'emploi et de la protection sociale (Barbier 2009) : tout comme les dispositifs workfare conditionnent les aides à du travail ou à un engagement, l'allocation des subventions dans une période de crise demande un surplus d'activité pour être méritée. D'un autre côté, il semble que ces techniques de rationalisation ont aussi paradoxalement pour effet de stimuler l'initiative et les efforts de certains types de profils. Un phénomène d'entreprenarialisation et de mise en concurrence de l'action associative s'observe à l'endroit d'un certain nombre d'acteurs associatifs hyper-compétents qui se lancent et obtiennent rapidement des financements dont le montant ne cesse de croître jusqu'à ce que certains, parfois brutalement, arrêtent ou freinent leur activité. Ces profils correspondent souvent aux associations qui sortent définitivement de la base suite à des réorientations professionnelles ou à des logiques d'épuisement. À travers les technologies d'activation et de mise en concurrence, la forme associative s'ajuste au principe de la start-up : s'appuyer sur une innovation, trouver des investisseurs, capitaliser pour ensuite, soit être récupérée par une grande organisation (en l'occurrence ici, une institution publique), soit être abandonnée au bout de quelques années. Nous pensons qu'il peut ainsi être pertinent de travailler sur l'idée de cycle de vie des associations partenaires de la puissance publique de nos jours. On peut évoquer trois cas différents qui, chacun à sa manière, illustre cette mise en marché du monde associatif.

D'abord, l'association K, dédiée à l'action culturelle et multimédia au service du développement des territoires, située dans les partenaires stables sortants, dont le responsable a été interrogé en entretien. K est créée en 2006 par Jérôme, un artiste indépendant qui a pris en charge la mise en place d'un équipement culturel important lors de l'événement Lille 2004 capitale européenne de la culture. Fort des relations qu'il a tissé avec les acteurs lillois de la culture, Jérôme commence par lancer son activité à Roubaix, pour ensuite s'installer dans un quartier de Lille à partir de 2008. Au début de la période étudiée et jusqu'en 2017, K touche un niveau de subventions municipales allant de 17 000 à 33 500 euros (tableau 8).

Tableau 8 : Montant global des subventions allouées à K par la Ville

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asso K	25800	17000	17000	33500	27000	22000	20000	21000	0	0	0

Pour cause, Jérôme sait répondre aux attentes institutionnelles, notamment sur le registre technique. De 2019 à 2014, il est très bien accueilli par les différents acteurs qu'il sollicite dans les différentes collectivités, les services de l'État, et même l'Europe. Le chef de projet politique de la ville du quartier dans lequel K est implantée se rapproche beaucoup de l'association, jusqu'à demander à Jérôme en 2014 de l'embaucher. Jérôme raconte :

« il a été partenaire de tout ce qu'on a fait pendant 4 ans, il a tout validé, il dit putain tu fais le job à ma place, de 2009 à 2014, et un jour c'est 'je veux te voir (...), je veux quitter mes fonctions, est-ce que K peut m'embaucher ?' Moi, j'accepte, K est alors en plein boom, et on a un chargé de projet ! On commençait à avoir les moyens, donc on se met d'accord sur les conditions : 1 800 nets, et c'était parti ».

Cet événement n'est pas anodin : il illustre la proximité, ou plutôt l'adéquation et le rapprochement des personnalités sur lesquelles repose souvent le partenariat, et qui ne manque pas d'aller vers certaines formes de collusion, voire ici de « pantouflage ».

Très attaché à la conception de l'« indépendance » qu'il s'est constituée au sein du monde de la culture, Jérôme explique en entretien qu'il assurait son autonomie vis-à-vis des institutions en ne cessant de monter de nouveaux projets et en diversifiant les financeurs : « il faut un nouveau projet tous les ans, on ne tombe pas dans une routine », « à K ma stratégie c'était de demander peu à beaucoup (de financeurs différents), l'astuce elle est là », et « notre stratégie chez K c'est ne pas dépendre d'une seule institution, car sinon elle va avoir le sentiment que tu dépends d'elle ». Dans un budget d'environ 200 000 euros et qui monte même une année à 700 000 euros, notamment grâce à des financements européens, la part de la Ville n'est jamais importante, ce qui lui permet de « tenir tête » à certains élus de la Ville à plusieurs reprises. Le dernier événement qu'il me relate est lié à la production d'une exposition sur les sociétés utopiques qui doit être hébergé par un équipement culturel municipal. L'exposition qu'il conçoit porte sur les différents modes de « réappropriation citoyenne, c'était dans l'air du temps » avec quatre modes d'appropriation : la convivialité, le sport, l'art, mais aussi la manifestation :

« Là les politiques n'ont pas aimé, ils m'ont demandé un bilan alors que ça faisait juste un mois, c'est une fronde, on m'accuse de faire de l'incitation à la révolte, et puis j'ai fait une blague qu'ils ont pas aimé c'est 'vous croyez que c'est avec les penseurs du PS qu'on peut imaginer une société nouvelle ?', ils n'ont pas rigolé. Et là, sanction financière, la Ville de Lille s'engage à hauteur de 10 000 euros pour les expos, ils m'avaient filé la première amorce, 3 000, mais ils m'ont jamais filé les autres 7 000 »

Lorsque nous vérifions dans les données, nous identifions un tel événement, même si pour des montants un peu différents : dans l'onglet « directions concernées », en face de l'intitulé « Spectacle vivant et musiques », on remarque deux subventions de 5 000 euros allouées à cheval entre 2010 et 2011, deux subventions d'un même montant en 2013, et une seule de 5 000 euros en 2014 : c'est donc 5 000 euros pour lesquels la Ville s'était engagée qui n'ont finalement pas été octroyés. Jérôme explique que des proches lui ont conseillé de porter plainte en s'appuyant sur la convention, mais qu'il était déjà en procès avec une autre collectivité et que les frais de procédure et l'énergie à fournir n'auraient pas été au niveau de la somme en jeu.

2014 est alors un moment charnière pour l'association, qui est à son apogée, et pour Jérôme, qui se lance dans un nouveau projet : la création d'un lieu. En se positionnant comme bar, restaurant, et lieu d'exposition, de spectacle et de réunions militantes, Jérôme se rend rétrospectivement compte qu'il a pêché par « excès de confiance ». Il est en tout cas conduit à se désengager de K. Rapidement, les autres personnes engagées se rendent compte que le niveau d'activité dépendait de son implication personnelle, notamment dans la création de projets et la recherche de financements. La baisse des subventions captées est directement liée à ce désengagement : l'entrepreneuriat associatif est aussi souvent porté par une logique très personnalisée, ou en tout cas pyramidale, dont la subsistance dépend beaucoup du niveau d'implication d'une ou de quelques personnes. La forme associative tend alors à être éloignée de sa fonction première pour devenir le support d'une entreprise individuelle. Dans le cas de K, cette logique se retrouvait même dans le fait que l'utilisation des fonds servait majoritairement, non aux salaires, mais au paiement de prestations de service, à l'image de Jérôme lui-même qui « se payait » par des cachets pour son activité de « directeur artistique ».

Cette startupisation de la forme associative se retrouve dans le cas de l'association Itz, une association de promotion de médiation culturelle tournée vers la promotion de l'Europe et des cultures d'Europe de l'Est, qui se situe dans les situations de financements irréguliers. Diplômée de Sciences Po Aix-en-Provence, sa principale instigatrice et salariée pendant la période a auparavant eu pour mission le financement d'associations dans le cadre d'un statut de fonctionnaire au sein des services déconcentrés de l'État en charge de l'éducation populaire, des services civiques et de la Politique de la ville. Là encore, elle entre ainsi dans le giron des partenaires grâce à des compétences bien ancrées. Du côté de la Ville, les financements obtenus restent toutefois bien moins conséquents que d'autres sources, notamment européennes : ainsi, les montants alloués par la mairie, qui ne cessent de grandir, mise à part une séquence de déclin en 2017-2018, se situent entre 700 euros en 2013 et 12 000 en 2020, tandis que le niveau du budget annuel déclaré dans les comptes annuels auxquels nous avons eu accès passe de 35 000 euros en 2015 à 190 000 euros en 2019 (tableau 9). Ainsi, la part de la Ville ne dépasse jamais 10 % du budget.

Tableau 9 : Budget global et subventions allouées à Itz par la Ville

Itz	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montants octroyés par la Ville	0	0	0	700	1300	2000	5000	1500	2000	7000	12000
Budget global						35 000	54 000	113 000	186 000	190 000	
Part de la Ville dans budget global						5 %	9 %	1 %	1 %	3 %	

Itz a notamment profité de la dynamique portée par l'intercommunalité lilloise autour du Programme d'Investissement d'Avenir sur la jeunesse. En entretien, l'ancienne salariée regrette que les partenariats tissés à cette occasion n'aient pas été reconduits sur le long terme, ce qui l'amène à détailler sa conception de l'appels à projets :

« je reste convaincue que la logique de l'appel à projets c'est une bonne logique, parce qu'elle permet de mettre autour de la table tous les acteurs. Moi cette logique de concurrence entre acteurs associatifs, pour moi, elle n'est pas forcément toujours pernicieuse. Elle peut être révélatrice aussi de se remettre en question, avancer, créer des synergies. Parce que derrière une logique d'appels à projets, tu peux aussi envisager des appels à projets via des consortiums. Et donc ça doit créer derrière des logiques de mise en collaboration d'acteurs associatifs. C'est comme ça que ça devrait fonctionner. (...) Ces appels à projets peuvent être aussi des bouffées d'oxygène pour créer d'autres méthodes et d'autres méthodologies de travail. Je reste convaincue que c'est une bonne manière de faire et que ça permet aussi

d'amener d'autres acteurs sur la table. Et une association c'est pas un long fleuve tranquille, c'est pas parce qu'à un moment t'as sept salariés que t'as sept salarié ad vitam. Nous on est un exemple criant de vérité avec Itz, je pense qu'il faut l'admettre, c'est pas parce que tu as 10 salariés que tu auras 10 salariés pendant 15 ans ou 50 ans. On a beaucoup de mouvements d'éducation populaire qui fonctionnent comme ça, et je pense que ce n'est pas forcément une bonne solution non plus. Ça reste un organisme vivant, une structure associative, et un organisme vivant il n'est pas toujours amené à faire les mêmes choses. Il est confronté à des difficultés au sein de ses équipes. »

Dans son discours, l'appel à projets et la mise en concurrence qu'il organise sont positifs parce qu'ils obligent les acteurs à se renouveler et aux « synergies ». Le vocabulaire utilisé est très proche des pensées économiques qui valorisent le marché et la concurrence qui stimulent l'action des acteurs et les poussent à innover. D'autres moments de l'entretien sont assez révélateurs de cette pensée entrepreneurialisée de l'action associative. Lorsque nous lui expliquons ce que nous cherchons à faire avec les données des subventions, l'ancienne salariée réagit en nous parlant de la plateforme « Beta.gouv.fr » :

« C'est absolument passionnant. C'est en gros des start up qui développent des services pour l'Etat, portés par des intrapreneurs, c'est le concept, la notion d'intrapreneur. Les intrapreneurs c'est des agents publics qui sont liés aux services de beta.gouv.fr pour développer des services publics avec des start up, numériques notamment. Il y a par exemple actuellement tout un projet qui est un... Je vais essayer de trouver le truc... porté par (elle cherche) Valérie Daoudi. La plate forme, c'était l'ouverture des données des subventions publiques sur les questions spécifiques aux enjeux de l'éducation, de l'éducation populaire et de tous les financeurs de l'éducation populaire. Ca s'appelle data.subventions, le projet. Et ça, pour moi c'est... Ca pose des questions néanmoins, on ne va pas se mentir. Pourquoi on est obligés de passer par le monde du privé pour arriver à faire avancer le monde du public ? Ça pose plein de questions. Mais... mais pour bien connaître le monde du public, on n'y arrivera pas si on ne fait pas ça. Il y a trop de boulets en fait. Enfin je suis désolée, je suis trash, mais il y a trop de gens qui... qui, qui, qui sont dans des routines, qui n'arrivent plus à avancer. Oui je pense qu'il y a besoin de se nourrir de ces deux univers du privé et du public pour arriver à reconstruire un vrai service public. Mais c'est un autre enjeu que notre discussion là, même si elle n'est pas complètement anodine. Mais tout ce qui est développé par beta.gouv.fr pose ces questions et je trouve que c'est absolument passionnant. Parce que parce que c'est peut être réhabiliter le tiers secteur en fait. De savoir penser le privé dans le public et le public dans le privé, c'est peut être comme ça qu'on arrivera vraiment à repenser la notion d'intérêt général ».

Cette pensée de l'hybridation (elle utilise le terme en entretien) entre logiques du privé et du public est très courante dans le champ de l'économie sociale et solidaire, où l'ancienne salariée est très active, avec des notions telles que « l'entrepreneuriat social ». Par ailleurs, lorsque nous parlons de l'enjeu d'aller chercher des financements privés, par exemple de fondations, celle-ci nous donne encore à voir une facette de cette conception :

« Mais tout le monde n'est pas armé, tout le monde n'a pas les équipes suffisamment aguerries pour y aller. Après, c'est des choix à faire aussi dans les personnes qui sont dans les structures associatives. Plus largement, je pense que aujourd'hui, dans le monde associatif, on en a trop souvent les mêmes profils de personnes. Dans les profils de personnes engagées en tant que salarié. Ce qui va un peu limité le côté soit dynamique, soit innovant, soit de nouvelles orientations, soit de nouvelles constructions... C'est super chouette quand, dans une association, t'as des profils qui n'ont rien à voir avec les autres.

Thomas : Tu veux dire quoi par le même profil ?

S : Des gens qui vont sortir un peu des mêmes logiques... étudiantes quoi.

T : Qui ont les mêmes parcours de formation tu veux dire ?

S : Parcours de formation, parcours de vie assez similaires. C'est à dire que t'as pas souvent des gens qui sortent d'écoles de commerce qui vont bosser en asso quoi. T'as pas souvent des ingénieurs qui vont bosser en asso. Par contre t'as souvent des personnes qui ont une maîtrise en socio, ou un master en socio. Pour moi, c'est problématique. Parce que le monde associatif, il est censé être révélateur d'une pluralité. Et c'est pas possible, en fait. On ne peut pas avancer avec des gens qui viennent tous du même univers pour arriver à créer un univers polyvalent. Parce que l'univers associatif devrait rester un univers polyvalent. Et effectivement, j'ai rarement croisé... à la rigueur des ingénieurs écologues, qui se sont investis derrière dans des associations écologistes. Mais c'est très rare. Franchement très, très rare. (...) Pourtant dans la gestion d'une asso t'as des trucs hyper... voilà la gestion administrative et financière, comme je disais, gérer une asso, c'est comme gérer n'importe quelle boîte à partir du moment où il y a des salariés. Et ça c'est compliqué parce qu'il y a plein de vieux de la vieille du monde associatif qui bondiraient à mes propos. »

Les structures institutionnelles qui soutiennent l'activité associative semblent être propices à stimuler cette forme de recomposition des manières d'envisager la forme associative. Celle-ci est de plus en plus appelée à être considérée comme une « entreprise », à travers les logiques du privé lucratif, ce qui n'est pas forcément considéré comme allant à l'encontre de l'intérêt général. Cette dilution de la spécificité du monde associatif a potentiellement des implications fortes, le « tiers secteur » n'étant pensé que comme un lieu d'hybridation des logiques de l'État et du marché.

Là encore, le cas de Itz illustre comment une association, par ailleurs entrante et promue pendant la période étudiée, peut avoir un cycle de vie limité lorsqu'elle dépend de la suractivité d'une personne. Lors de notre entretien, l'ancienne salariée nous explique que, depuis qu'elle a quitté ses fonctions pour partir vivre dans le sud, l'association est en train de « péricliter » :

« En tout état de cause, on a des financeurs qui ont eu un peu des habitudes de travail avec nous, on ne nous a pas beaucoup financé pour ce qu'on faisait, et moi j'avais un travers c'est qu'avec pas beaucoup, je pouvais faire beaucoup, et tout le monde n'est pas habitué à faire ça ».

Enfin, le cas de l'association Maison LGBT et de son conflit avec le Centre LGBT, qui nous est relatée par une des figures importantes du Centre, illustre d'une autre manière la mise en concurrence des associations. Le Centre LGBT, dont le principe est de fournir un lien réunissant des structures et groupes liés à la question LGBTQI+, existe depuis les années 1990. Il a été monté autour de principes d'organisation anarchistes, en refusant d'entrer dans une logique employeuse et en promouvant la prise de décision au consensus et le turn-over régulier dans les positions de responsabilité, ce qui explique en partie qu'il se place parmi les situations de financements irréguliers : mises à part les dépenses fixes liées au loyer, l'argent utilisé dépend des activités mises en place bénévolement (tableau 10). La Maison LGBT est quant à elle initiée en 2007 par des dissidentes du Centre, notamment un couple de deux femmes, dont une est employée par la Maison des associations d'une ville importante de l'agglomération lilloise, et l'autre est fonctionnaire dans un service de l'État. Ces dernières ne se retrouvent pas dans l'organisation militante et souhaite mettre en place une structure professionnalisée et moins conflictuelle, en s'appuyant notamment sur une personne salariée, fonction d'abord occupée par l'ancienne employée de la Maison des associations. Pour ce faire, elles obtiennent, en 2007, le soutien de Martine Aubry qui est alors en campagne pour devenir pour la première fois maire de Lille. Les financements commencent à ce moment, atteignent semble-t-il leur apogée en 2011, puis décline jusqu'à disparaître en 2015 (tableau 10).

Tableau 10 : Subventions allouées à la Maison LGBT et au Centre LGBT par la Ville

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Maison LGBT	10 000	14 750	11 500	8 000	4 000	0	0	0	0	0	0
Centre LGBT	10 000	4 676	4 000	2 000	2 000	2 000	0	0	4 727	6 000	1 300

Le membre du Centre LGBT relate en entretien comment la Maison LGBT se lance dans une campagne de disqualification de l'action du Centre afin de récupérer ses membres et ses financements. Mais les membres du centre font face, et s'appuient notamment sur certains soutiens politiques, notamment des élus municipaux Verts, mais aussi une élue de la majorité socialiste. La confrontation ne se joue pas seulement vis-à-vis de la mairie, mais aussi du Conseil régional. En entretien, le membre du Centre nous explique comment lui et ses camarades sont parvenus à défendre leur légitimité à exister, y compris en proposant, stratégiquement, de se partager les financements et de mutualiser certains moyens avec sa concurrente, ce que cette dernière refuse. Il est difficile d'expliquer, avec les informations dont nous disposons, les raisons de la fin des financements municipaux à la Maison. Cette séquence donne néanmoins à penser l'existence d'une sorte de marché des subventions qui stimule la concurrence. Comme tout marché, le marché des subventions repose sur certaines normes et valeurs, que les acteurs peuvent investir et manier afin de tirer leur épingle du jeu, voire de s'imposer. À cet égard, il est intéressant de concevoir le fait que les institutions stimulent mais refusent souvent en même temps cette idée de concurrence ouverte entre associations : l'impératif d'efficacité pousse à ne pas disperser les financements, et donc à privilégier l'existence d'interlocuteurs uniques ou limités selon les thématiques.

Bibliographie

- Cottin-Marx, Simon. 2019. « Gouverner par l'accompagnement. Quand l'État professionnalise les associations employeuses ». *Marché et organisations* 36 (3): 135-51.
- Chevallier, Thomas. 2020. « Résister à la politique. Participation associative et rapport au politique dans les quartiers populaires en France et en Allemagne ». Thèse de science politique, Lille: Université de Lille.
- Fraisse, Laurent. 2018a. « Étude sur la santé économique des associations du territoire de la Métropole Européenne de Lille ».
- . 2018b. « Finances locales des associations : des données publiques non exploitées par les chercheurs et non revendiquées par les têtes de réseaux associatives ! » *Horizons publics* Hors-Série.
- Nicolas Robette. Explorer et décrire les parcours de vie: les typologies de trajectoires. CEPED, pp.86, 2011. (halshs-01016125)[<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01016125>]
- Tchernonog, Viviane, et Lionel Prouteau, éd. 2019. *Le paysage associatif français: mesures et évolutions*. Paris: Dalloz.
- Talpin, Julien. 2016. « Une répression à bas bruit. Comment les élus étouffent les mobilisations dans les quartiers populaires ». *Métropolitiques*. <https://www.metropolitiques.eu/Une-repression-a-bas-bruit-Comment.html>.