

INJEP NOTES & RAPPORTS

■ **Mai 2024**

■ INJEPS-2024/07

Autonomie associative et financements publics : une enquête localisée

SYNTHÈSE

SOUTIEN À LA RECHERCHE

■ Julien Talpin, directeur de recherche au CNRS
(CERAPS/UMR 8026)

■ Pierre Bonnevalle, chercheur associé au CERAPS
(UMR8026)/université de Lille

*Ce rapport a bénéficié du soutien financier de l'INJEP.
Il engage la seule responsabilité de ses auteurs et/ou autrices.*

Comment s'opèrent les arbitrages concernant les financements publics en direction des associations ? Qui finance-t-on et pourquoi ? Selon quels critères et quelles rationalités ? Et quelles sont les incidences des modalités d'attribution des financements dans le développement des activités associatives et leur autonomie d'action ? Ces questions, pourtant fondamentales, n'ont reçu à ce jour que peu de réponses de la part des sciences sociales. L'enjeu de ce rapport est, à partir d'une enquête localisée permettant de circonscrire le spectre d'analyse d'un objet difficile à saisir, de répondre à ces questions et d'offrir une première objectivation scientifique des raisons, voire des rationalités, du financement public de la vie associative en France.

Les travaux existants oscillent entre de grandes enquêtes macroscopiques sur les modèles socio-économiques et des études de cas localisées. D'un côté, les analyses de données globales sur l'évolution des dispositifs de financement (subventions, marchés publics, appels à projet, dons et mécénat, fondations) et des modèles socio-économiques se sont multipliées ces dernières années. Essentielles, elles donnent à voir les orientations sectorielles, l'essor du financement privé et de la marchandisation du monde associatif. Mais elles rentrent peu dans la boîte noire des rationalités de l'attribution des financements. De l'autre, des études de cas qualitatives s'avèrent précieuses pour comprendre les trajectoires financières des associations, parfois les conflits avec les pouvoirs publics, mais elles renseignent insuffisamment sur les logiques institutionnelles à l'œuvre. Il nous semble dès lors qu'une approche intermédiaire, mêlant l'analyse à une échelle mésosociologique de l'évolution de l'ensemble des associations d'une collectivité et l'analyse fine de leurs trajectoires financières à un niveau micro peut s'avérer utile pour saisir l'ordinaire des relations entre les associations et les pouvoirs publics dans la France contemporaine.

Pour ce faire, nous avons déployé une enquête quantitative inédite permettant d'objectiver la carrière financière des associations sur 10 ans afin de saisir à la fois les variations financières dans le temps et analyser leur rationalité. Peut-on repérer des variations annuelles significatives dans le montant des subventions municipales octroyées aux associations ? Ou, à l'inverse, observe-t-on une forme d'inertie, à savoir la reconduction du montant des subventions accordées à certaines associations (et si oui lesquelles) indépendamment des actions réalisées ? Peut-on repérer de fortes variations du montant des subventions allouées à certaines associations avant et après les échéances électorales ? Dans quelle mesure, enfin, les éventuelles évolutions repérées sont-elles redevables de l'activité de l'association ou à l'inverse de facteurs exogènes, parmi lesquels le soutien ou l'opposition aux politiques municipales pourraient jouer un rôle ? Ce faisant notre enquête permet aussi d'interroger la place des pratiques clientélares dans l'économie des relations entre institutions et pouvoirs publics, enjeu qui fait l'objet de nombreux fantasmes dans le débat public mais de peu de travaux scientifiques.

Afin de répondre à ces questions, nous avons mené une recherche systématique sur une collectivité territoriale, à savoir la commune de Roubaix dans le Nord. Le choix de cette ville tient à la bonne connaissance du terrain associatif et institutionnel local, liée à des recherches conduites sur la participation citoyenne dans celle-ci depuis plus de dix ans, qui permet d'offrir des éléments de contextualisation des données recueillies. Par ailleurs, Roubaix est reconnue comme faisant l'objet d'une dynamique associative importante depuis une quarantaine d'années du fait de son ciblage ancien par la Politique de la ville, ce qui la rend particulièrement intéressante à étudier pour saisir les modalités institutionnelles, politiques et financières de cette écologie associative particulière. Nous avons recueilli des informations budgétaires sur l'ensemble des financements associatifs octroyés par la ville de Roubaix depuis 2008, afin d'opérer une analyse longitudinale permettant de repérer les variations annuelles éventuelles dans le montant des subventions octroyées aux associations. Nous étudions également les effets de l'alternance politique consécutive aux élections municipales de 2014. Les

données quantitatives sont complétées par un matériau qualitatif permettant de renseigner les variations financières observées, via des entretiens avec des responsables associatifs, des élus et des agents, ainsi que l'étude des archives et données financières fournies par certaines associations.

Une première conclusion, méthodologique, se dégage de l'enquête : il demeure difficile d'accéder à ces données financières, censément publiques. Il serait d'utilité publique de faciliter l'accès aux données de financement des associations, l'open data promu dans le cadre de la Loi sur la République numérique de 2017 n'étant que très inégalement mis en œuvre à ce jour. Il s'agit d'un enjeu démocratique important, favorisant la transparence, mais aussi la déconstruction des fantasmes qui entourent parfois ces données financières.

Malgré ces difficultés, notre dispositif méthodologique a permis de parvenir à plusieurs résultats significatifs. L'enquête démontre tout d'abord une relative stabilité des subventions pour la moitié des associations financées, mais de fortes variations – à la hausse et à la baisse – pour certains secteurs et certaines associations en particulier. Si, sur une période de 10 ans, un peu plus de la moitié des associations financées à Roubaix connaissent une stabilité financière, l'autre moitié connaît de fortes variations, fréquemment source de précarité. La suite du rapport cherche à objectiver les raisons de ces variations.

On constate tout d'abord un effet de l'alternance consécutive aux élections municipales de 2014. Celle-ci se traduit par une baisse nette du budget consacré à la vie associative, alors que le budget communal reste stable (dans un contexte austéritaire qui a touché de nombreuses collectivités territoriales, mais pas Roubaix, qui a continué à toucher des crédits importants de l'État dans le cadre de la Politique de la ville). Cette baisse globale a affecté certains secteurs plus que d'autres : l'enquête indique en effet une réduction des financements destinés à l'action sociale en particulier (les centres sociaux étant particulièrement affectés). Mais les variations financières constatées ne relèvent pas que de choix politiques sectoriels.

L'enquête distingue différentes raisons à ces variations des subventions. Celles-ci peuvent être techniques et administratives, mais aussi politiques. Nombre de variations financières relèvent de considérations techniques et administratives : paiements différés, compensation de baisses de financements émanant d'autres institutions, délégation de certaines actions à une association se traduisant par une augmentation de son activité, etc. Près de la moitié des variations – à la hausse ou à la baisse – relèvent donc de considérations techniques ou administratives. Mais certaines évolutions relèvent bien de considérations politiques. Le rapport permet notamment d'objectiver le poids du clientélisme associatif dans les variations financières constatées, démontrant la relative marginalité du phénomène en dépit des fantasmes qui l'entourent. On définit ce faisant le clientélisme associatif comme l'octroi par l'institution d'un avantage matériel (un financement, ou un avantage en nature, un local, un poste, etc.) en échange d'un soutien électoral, public ou plus discret. Ces phénomènes ont été observés à Roubaix, avant comme après les élections municipales de 2014, témoignant de leur nature transpartisane. Le nombre de cas demeure cependant relativement limité. L'enquête mériterait néanmoins d'être approfondie sur ce point en étudiant des processus plus discrets – et plus difficiles à objectiver – tel le maintien d'un financement en dépit d'une diminution de l'activité de l'association. Si le clientélisme associatif est un phénomène numériquement marginal, l'enquête à Roubaix donne à voir la situation de forte dépendance financière et politique des associations aux pouvoirs locaux.

Nous analysons ensuite les formes de répression financière des associations, qui manifestent notamment par des coupes de subventions consécutives à des critiques associatives à l'égard des politiques publiques ou motivées par des désaccords politiques (de divers ordres). On documente des

baisses de subvention consécutives à des critiques de projet de rénovation urbaine en particulier, mais aussi concernant des arrêtés municipaux anti-mendicités. Là aussi les cas sont relativement limités numériquement, apparaissant autant avant qu'après le passage à droite de la ville. Mais ils constituent des rappels à l'ordre symboliques, des messages envoyés au monde associatif dans son ensemble, qu'en cas de critique des politiques publiques on risque de perdre ses financements. Ces sanctions institutionnelles sont motivées (quand elles le sont) par l'idée selon laquelle « les associations n'ont pas à faire de politique ». Elles contribuent à la dépolitisation du monde associatif, des salariés affirmant mettre la politique (au sens large du terme, de prise de position sur l'action publique et la vie de la cité) à distance pour se prémunir de sanctions éventuelles et préserver leurs structures. Ce faisant, ce rapport démontre que les conditions matérielles de la vie associative en France sont peu propices à ce que celle-ci joue une mission d'école de citoyenneté, les associations devant accepter un rôle d'accompagnement des politiques publiques si elles souhaitent être financées. Alors qu'il n'en a pas toujours été ainsi dans l'histoire, ces évolutions interrogent d'un point de vue démocratique.

Le rapport se conclut sur l'éventuelle spécificité du cas étudié. Alors que la ville de Roubaix a expérimenté dans les années 1980-1990 un financement public de contre-pouvoirs (notamment des comités de quartier), celui-ci ne semble plus à l'ordre du jour. Si les phénomènes ici présentés sont peut-être accentués par le tissu social très précarisé de la ville étudiée, ils apparaissent néanmoins relever de mécanismes systémiques qui dépassent de loin les frontières septentrionales. Des recherches comparatives mériteraient dès lors d'être menées afin de tester plus systématiquement le poids du contexte social et politique dans le financement de la vie associative.

Retrouvez l'intégralité du rapport téléchargeable sur www.injep.fr

AUTONOMIE ASSOCIATIVE ET FINANCEMENTS PUBLICS : UNE ENQUÊTE LOCALISÉE»

Ce rapport explore les mécanismes de financement public des associations, soulevant des questions essentielles souvent négligées par les sciences sociales. Il aborde également les conséquences de ces financements sur le développement des activités associatives et leur autonomie. Qui finance-t-on et pourquoi ? Comment s'opèrent les arbitrages concernant les financements publics en direction des associations ? Selon quels critères et quelles rationalités ? Et quelles sont les incidences des modalités d'attribution des financements dans le développement des activités associatives et leur autonomie d'action ?

Pour répondre à ces questions, une enquête quantitative inédite permettant d'objectiver sur dix années la carrière financière des associations a été menée sur la commune de Roubaix, dans le Nord, qui offre un terrain propice à l'étude en raison de sa dynamique associative et de sa politique de la ville. Les données quantitatives sont complétées par un matériau qualitatif permettant de renseigner les variations financières observées, *via* des entretiens avec des responsables associatifs, des élus et des agents, ainsi que l'étude des archives et données financières fournies par certaines associations.

L'enquête met en lumière la relative stabilité des financements pour certaines associations, mais également des variations importantes, pour d'autres, qui entraînent parfois une précarité financière. Ces variations peuvent être liées à des considérations techniques ou administratives, mais aussi à des choix politiques, tels que le clientélisme associatif qui reste ici marginal en dépit des fantasmes qui l'entourent. Les résultats montrent également des coupes de subventions en réponse à des critiques associatives sur les politiques publiques, contribuant à la dépolitisation du secteur associatif. Cette situation soulève des questions sur le rôle des associations en tant qu'écoles de citoyenneté dans un contexte où le financement est souvent conditionné par l'acceptation des politiques publiques locales. Si les phénomènes ici présentés sont peut-être accentués par le tissu social très précarisé de la ville étudiée, ils apparaissent néanmoins relever de mécanismes systémiques qui dépassent de loin les frontières septentrionales.



ISSN : 2727-6465