

Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ?

Local-level public involvement of community groups: Instrumental participation or democratic opportunity?

Jacques de Maillard

Numéro 48, automne 2002

La démocratisation du social

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/007891ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/007891ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

de Maillard, J. (2002). Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? *Lien social et Politiques*, (48), 53–65. <https://doi.org/10.7202/007891ar>

Résumé de l'article

L'auteur analyse l'évolution des rapports entre pouvoirs publics locaux et associations. Observant la mise en oeuvre des politiques contractualisées des années 1980, et la place faite dans ce contexte aux acteurs associatifs locaux, il cherche à déceler une possible transformation des contenus de l'action sociale locale. À cette fin, il examine les modes d'articulation entre associations et pouvoirs publics et le contenu des échanges entre ces deux protagonistes. Cette démonstration lui permet de s'interroger, plus largement, sur le rôle des associations dans l'évolution globale de la démocratie, notamment du point de vue des notions de contre-pouvoirs et d'intermédiaires.

Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ?

Jacques de Maillard

Depuis Tocqueville, nombre d'analyses portant sur la place et le rôle des associations dans le contexte français ont constaté, et souvent dénoncé, l'aporie des mobilisations associatives. Pour expliquer cette relative apathie, un observateur américain, Arnold M. Rose, retenait, au milieu des années 1950, les facteurs suivants : l'opposition du pouvoir politique au libre développement des associations, le modèle de la famille étendue, la faible mobilité géographique, l'importance longtemps conservée du mode de vie rural, la persistance de la vie de quartier et des relations informelles en milieu urbain (Rose, 1954). Dans cet esprit, plusieurs auteurs n'ont pas manqué de relever la marginalisation des associations dans un système politico-administratif local dominé par les arrangements entre

les élites politico-administratives (Grémion, 1978).

Pour ce qui concerne les relations entre associations et pouvoirs publics, la fin des années 1970 et le début des années 1980 sont marqués par une pluralité de changements. Des modalités d'amélioration de la participation des citoyens aux prises de décisions les concernant, dans le domaine urbain notamment (mais aussi dans le secteur de l'environnement), commencent à être pensées (commissions Guichard, Delmon¹...), dites (le discours giscardien développé dans la deuxième moitié des années 1970 est symptomatique de ces inflexions) et mises en actes, législatifs tout au moins (une série de lois prescrit la nécessité de consulter et d'informer les populations avant l'engagement d'opérations publiques). Les « nouvelles » politiques sociales territo-

rialisées promues au tournant des années 1980 (opérations de développement social des quartiers, conseils de prévention de la délinquance, actions estivales d'animation, dispositifs partenariaux de formation et d'insertion des jeunes) confortent cette première mutation. Elles mettent en question les modes traditionnels d'administration du social pour leur excessive segmentation et leur prise en compte insuffisante des inscriptions territoriales. Elles traduisent également une volonté de transformer les rapports que les citoyens locaux peuvent entretenir avec l'espace public, en promouvant de nouvelles formes de participation.

C'est dans ce contexte que se produit une modification des rapports entre société politique et société civile dans les modes de gouvernement local. Les associa-

Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ?

54

tions sont parties prenantes de l'action publique, parce que financées par les pouvoirs publics sur des projets publics et associées à des commissions de réflexion sur les problèmes socio-urbains. Cette modification amène immédiatement le politiste à poser une série de questions : y a-t-il ouverture du jeu politique traditionnel à de nouveaux acteurs ? Ou la place faite aux responsables de la société civile demeure-t-elle marginale et limitée ? Dans le cadre de cette réflexion, nous nous interrogeons essentiellement sur un aspect de ces politiques sociales urbaines : le rapport entre monde associatif et monde institutionnel qu'elles mettent en scène dans la production de l'action sociale³ (la question de la participation des habitants à l'amélioration de leur cadre de vie méritant un traitement spécifique). Dans la réflexion qui suit, nous prendrons appui essentiellement sur un travail de terrain portant sur les agglomérations bordelaise et montpelliéraine⁴.

Nous défendrons ici que ces politiques sociales urbaines se traduisent par une intégration des associations à la conduite de l'ac-

tion publique, processus qui ne va pas sans ambiguïté — et l'usage du mot *intégration* est symptomatique de ces ambivalences. S'agit-il d'une mise en ordre de l'action associative, par un processus d'interiorisation des normes et des valeurs ayant cours au sein de la société politique (l'intégration désigne ici la capacité d'un ensemble à assurer sa cohésion normative) ? Ou faut-il y voir un processus d'échange, de négociation continue, entre deux univers, institutionnel et associatif — l'intégration étant alors essentiellement d'ordre fonctionnel ? Plusieurs schémas théoriques sont en effet susceptibles de rendre compte de la régulation des relations entre associations et institutions publiques. Assiste-t-on, pour le dire autrement, à la constitution d'un mode nouveau de régulation, polycentrique, où le politique ne constitue qu'un acteur parmi d'autres (situation qui s'apparenterait à une définition agonistique de la régulation) ? Ou ce mouvement témoigne-t-il de la perdurance des rapports asymétriques dans la gestion des rapports sociaux, d'un mode de construction parmi d'autres de l'ordre social (situation qui s'apparenterait à une définition consensualiste de la régulation) (Commaille et Jobert, 1998) ? Nous défendrons ici que l'intégration des associations à l'action publique par le biais de la contractualisation induit des contraintes accentuées pour le fonctionnement associatif, mais n'entraîne pas pour autant une fonctionnalisation de l'action associative.

Nous commencerons par observer comment se forment des

modes d'articulation entre les associations et les pouvoirs publics, en raison de la localisation de dispositifs d'action concertés au début des années 1980. Ensuite, nous envisagerons de façon plus précise les types d'échanges occasionnés par cette mise en relation. L'interrogation qui présidera à la conduite de notre réflexion concernera la place et le rôle des associations dans cette transformation des modes de gouvernement des sociétés contemporaines².

De nouvelles formes d'articulation entre État et société civile

Les années 1980 sont marquées par deux types de changements dont les effets se combinent : la décentralisation et la naissance de politiques contractuelles. Ces deux processus, concomitants, s'inscrivent dans des logiques similaires. Réformes fabriquées par de grands élus, elles ont pu réveiller les espérances placées dans la démocratie locale, sans éteindre pour autant un certain nombre d'ambivalences quant à leur effectuation. En tout cas, force est de constater que s'opère, pendant cette période, une transformation assez considérable dans la conduite des affaires publiques territoriales, évolution qui diminue la pertinence des modèles traditionnels de compréhension de la gestion des affaires publiques.

Des politiques aux finalités insaisissables

Les nouveaux dispositifs contractuels ont pu être vus comme introduisant une transformation radicale dans les modes de gestion

de l'action publique. En matière de prévention de la délinquance, le rapport Bonnemaïson, annonçant la création des conseils communaux de prévention de la délinquance, proclame que «la prévention est l'affaire de tous» (Bonnemaïson, 1982), tandis que le rapport Dubedout, à l'origine des opérations de développement social des quartiers, affirme la nécessité de «la participation des habitants à l'amélioration de leur cadre de vie» (Dubedout, 1983). Faut-il alors voir dans les dispositifs qui font suite à ces rapports des politiques «volontaristes», au sens que certains auteurs anglo-saxons ont donné à ce terme (pour désigner des politiques qui, en matière de formulation comme d'application de programmes fédéraux, font appel à des groupes de la société civile tant pour les responsabiliser que pour atténuer le caractère contraignant des programmes gouvernementaux) (McConnell, 1966)? La conclusion ne peut être unilatérale et ce, pour trois séries de raisons.

D'abord, ces dispositifs combinent des objectifs contradictoires. D'un côté, ils témoignent d'un «sacre des notables»: à l'image de la décentralisation, ces dispositifs sont générés par et — dans une large mesure pour — les élus locaux (Dubedout et Bonnemaïson sont maires, respectivement, de Grenoble et d'Épinay-sur-Seine). D'un autre côté, ils expriment tous une volonté de favoriser la participation des populations. Ces objectifs, on peut le remarquer a posteriori (la distinction n'est pas aussi claire en 1982), ne sont pas aisés à concilier. C'est ainsi que les

rapports précités (Dubedout et Bonnemaïson) combinent des axes d'action potentiellement contradictoires. D'un côté, tous les deux en appellent au leadership mayoral dans la conduite des politiques urbaines: c'est désormais le maire qui doit assurer la responsabilité globale des opérations, c'est autour de lui que doivent se réorganiser les pratiques d'action publique. De l'autre côté, ces rapports réaffirment l'importance de l'idéal participatif. Ils sont donc inspirés par des principes potentiellement contradictoires, puisqu'ils combinent des références à la démocratie représentative et à la démocratie participative.

Ensuite, et surtout, les effets concrets de ces dispositifs dépendent pour une bonne part de leur localisation. Ce que définissent les rapports précités, ce sont des objectifs généraux, plus que des lignes d'action stratégiques, et des normes de fonctionnement plus que de contenu. Ils initient des commissions locales, des comités de concertation, sans fixer d'axes contraignants prescrivant les conduites des acteurs locaux. Il s'agit de politiques processuelles — ou constitutives⁵ — où l'État fixe des règles sur les règles. Dès lors, l'idée même d'un «programme national» disparaît. L'État définit des cadres généraux (des dispositifs), lance des appels à projets, réforme les modes de financement, tente de définir des méthodes d'action, crée des lieux de discussion... Il ne peut imposer sa définition du problème ni de façon universelle (sur l'ensemble du territoire), ni de manière unilatérale (à l'ensemble des acteurs mobilisés)

parce qu'il n'en a plus les moyens, ni du point de vue cognitif ni du point de vue instrumental.

Aussi, certains ont pu s'interroger avec raison sur l'ampleur des réformes envisagées (Dubet et al., 1985: 178-179). S'agit-il d'une transformation des rapports internes à la société politique (dans le sens d'un rééquilibrage des relations entre État et collectivités locales)? D'une modification des rapports entre société politique et société civile, conviant les associations diverses à s'impliquer plus ouvertement dans la gestion de proximité? Ou faut-il y voir une recherche de mobilisation des groupes communautaires (à partir de solidarités de voisinage, religieuses, ethniques: le rapport Bonnemaïson parle de «communautés naturelles») dans la gestion des désordres sociaux? Les réponses à ces questions demeurent encore, au début des années 1980, relativement ouvertes.

De telles remarques ne sont pas sans conséquences pour le sujet qui nous occupe ici. Elles invitent à insister sur les fortes nuances territoriales qui seront susceptibles d'être introduites en fonction d'une large série de variables (rôle des leaders politiques, rapports inter-institutionnels, culture politique locale, jeu politique local...). En fonction des itinéraires politiques des élus, des formes de démocratie qu'ils tentent de privilégier (de ce que Dion [1984] appelle le «jeu des légitimités démocratiques concurrentielles»), ce sont des significations extrêmement différentes qui seront données aux processus de mobilisation locale. Les

Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ?

56

dispositifs eux-mêmes ne seront localisés dans les différentes villes qu'à des rythmes différenciés. La Ville de Montpellier, par exemple, se montrera longtemps rétive à ce genre de dispositifs, que ses élites politiques jugeront susceptibles d'introduire des effets pervers, notamment en stigmatisant des territoires. La Ville de Pessac, dans l'agglomération bordelaise, restera opposée à toutes formes de concertation institutionnalisée dans le champ de l'action sociale jusqu'au changement politique de 1989.

Un changement dans les répertoires d'action publique

Avec la localisation de ces dispositifs, les associations commencent à changer de rôle sur les scènes d'action publique. Traditionnellement extérieures à l'action publique, et tentant de peser sur elle, elles en deviennent des « partenaires ». Arrêtons-nous rapidement sur les années 1960 et surtout 1970 : l'histoire des villes est émaillée de ce qu'on appelle à l'époque les « luttes urbaines »⁶. Avec l'occupation de locaux, les pétitions, les grèves des loyers, les manifestations collectives contre

ce que l'on appelle « l'ogre béton », naissent toute une série de revendications ayant trait au cadre de vie (Bachmann et Leguennec, 1996 : 228-245). Dans la période contemporaine, les associations sont désormais associées à la prise de décisions publique de plusieurs façons. Elles sont d'abord des protagonistes des réunions de concertation organisées au sein des quartiers lors des phases de réhabilitation. Plus généralement, elles deviennent pour toutes sortes de projets des relais des institutions : elles sont pourvoyeuses d'informations et peuvent être des vecteurs de légitimation. Mais, et c'est sans doute sur ce point qu'une véritable mutation est à l'œuvre, les associations deviennent des porteurs de projets financés par les institutions. L'une des expressions les plus claires de cette réorientation des logiques d'action associatives réside sans doute dans le contraste par rapport aux mouvements sociaux des années 1970⁷. Un tel changement nous conduit à parler de changement du *répertoire d'action publique* des associations. Ce terme, inspiré du concept de répertoire d'action collective de Tilly (1976)⁸, attire l'attention sur la recomposition des modes d'action des associations à partir de « standards » propres à une époque donnée. C'est ainsi que la localisation de dispositifs concertés, la généralisation des subventions, l'émergence de problèmes sociaux territorialisés (qui s'ajoutent — voire se substituent — aux conflits de classe) contribuent à modifier le rapport que les associations entretiennent avec l'espace d'action publique (Augustin, 1991 : 474)⁹.

Une telle mutation mérite bien sûr d'être nuancée, précisée et contextualisée. Il n'y a pas, d'abord, de rupture franche et nette entre deux modèles d'action. Dans le passé, la revendication et la contestation n'excluaient pas la collaboration ponctuelle dans la gestion publique. Aujourd'hui, le « partenariat » entre collectivités publiques et associations ne signifie pas non plus une forme de consensualisme local au nom d'une volonté partagée de promouvoir le « développement social ». Le répertoire contestataire continue, bien sûr, d'être utilisé par les associations. Surtout, ce mouvement doit être précisé. On distingue traditionnellement entre trois types d'associations : d'expression, de gestion et de revendication (Caroux, 1978). Les *associations d'expression et de participation*, d'abord, rassemblent des personnes ayant des centres d'intérêt communs. Il peut s'agir d'associations agissant dans le domaine des loisirs, du sport ou de la culture ou, plus récemment, dans le champ de l'aménagement urbain. Les *associations de gestion*, quelques fois émanation plus ou moins directe des pouvoirs publics, sont orientées vers la production de services au public. L'action des *associations de revendication* se détermine en fonction d'un adversaire (de quelque sorte qu'il soit : État, collectivités territoriales, promoteurs...) et elles sont porteuses de revendications exprimées par des groupes sociaux spécifiques. Il peut s'agir d'associations de consommateurs, de parents d'élèves, du cadre de vie ou de défense de la famille. Les associations d'expression ne sont que fai-

blement touchées par cette transformation; les secondes, de leur côté, ont toujours joué un rôle dans la prestation de services aux populations¹⁰. C'est essentiellement pour les dernières qu'un déplacement se produit: «Les leaders d'associations d'habitants ou d'action sociale se voient ainsi invités à passer de la position classique de consultation ou de contestation à celle d'implication-négociation dans l'élaboration même et le suivi des projets» (Gaudin, 1993: 79). Ce mouvement a donc un impact différent en fonction du type d'associations. Pour certaines associations, traditionnelles, comme la Confédération syndicale du cadre de vie, le Secours populaire, des clubs sportifs (comme à Bordeaux le Club athlétique béglais), mais aussi les associations de professionnels (comme les clubs de prévention ou les associations d'éducation populaire), il s'agit d'une diversification de leurs activités selon une double logique de territorialisation et de contractualisation. Pour d'autres associations, comme les associations de quartier nouvellement créées, il s'agit d'une logique constitutive de leur genèse et de leur consolidation.

Les exemples de deux associations agissant dans des domaines proches (l'une intervient dans le soutien aux travailleurs migrants, l'autre peut être qualifiée de «généraliste» de quartier) peuvent venir illustrer le propos¹¹. La première association reçoit des subventions provenant de la Préfecture de département, du Fonds d'action sociale (subvention et accompagnement scolaire), de la Direction départementale jeunesse et sports,

de la municipalité et de la Caisse d'allocations familiales. L'autre association obtient quant à elle des financements provenant de plus d'une dizaine d'institutions: Direction départementale jeunesse et sports (subventions propres et soutien d'un poste), Direction régionale des affaires sociales, Fonds d'action sociale (subventions et financements des activités éducatives périscolaires), Direction régionale des affaires culturelles, Éducation nationale, Direction régionale de l'environnement, District, Ville (au titre du service des sports, du service des espaces verts, du service jeunesse et des subventions du conseil communal de prévention de la délinquance) et Conseil général. En outre, cette association bénéficie de deux financements collectifs: les opérations Ville-vie-vacances (que cofinancent une demi-douzaine d'institutions) et le fonds interministériel pour la Ville (pot commun rassemblant une douzaine d'administrations d'État). Selon le type d'activités proposées, d'autres financeurs sont également mobilisés. Le Conseil régional s'associe pour des projets de formation, le ministère des Affaires étrangères ou divers offices d'échanges pour des actions conduites avec des associations étrangères. Les emplois aidés par l'État, enfin, constituent une source de financement indirecte considérable, en permettant aux associations de se doter de personnel à un coût supportable.

La fin des oppositions simples

Dans ces conditions, parler de «société civile» pour caractériser le monde associatif devient problé-

matique. L'idée de société civile suggère une forme de coupure entre un univers «politique» et un monde «civil», ce que nos observations ne permettent pas de valider. L'intégration des associations à l'action publique, l'interdépendance accrue entre acteurs politiques et associatifs, rendent particulièrement incertaine l'existence d'une ligne de démarcation les séparant clairement. Non seulement les associations peuvent être créées par les institutions, mais la continuité de leur fonctionnement dépend des subsides que versent les institutions. Créées, soutenues, légitimées par les institutions, les associations ne constituent pas une société civile autonome, contre-pouvoir à l'action des pouvoirs publics (Palard, 1997). On rejoint sur ce point une observation fréquemment effectuée en matière d'analyse des politiques publiques: les rapports entre acteurs politiques et sociaux — en l'occurrence les groupes associatifs, voire professionnels — sont de plus en plus déterminés par leur mode d'inscription dans des politiques publiques (Muller, 1990: 100). Il vaudrait sans doute mieux parler de *politique* pour les caractériser mais plus au sens de *policy* ou *polity*. À condition de reconnaître que ce politique lui-même change de nature.

La nature des politiques change elle-même. Traditionnellement conçues comme des programmes d'action gouvernementaux, les politiques publiques s'ouvrent désormais à d'autres protagonistes. Acteurs gouvernementaux (au sens large) et non gouvernementaux, publics et privés, sont désormais

Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ?

58

associés à la conduite de l'action publique, ce qui se traduit par une transformation substantielle de l'action de gouverner. De plus en plus, les projets financés au titre des politiques sociales urbaines émanent de l'extérieur de la sphère politico-administrative : elles sont le fait d'acteurs qui ne s'appuient ni sur une légitimité électorale, ni sur une légitimité scientifique. La naissance des projets est bien souvent le fruit de réseaux interindividuels (reposant sur des affinités intellectuelles, des solidarités territoriales ou de militantisme) qui ne sont pas composés uniquement, ni même principalement, de représentants politiques ou administratifs. Des projets territorialisés de lutte contre l'endettement, d'accompagnement scolaire, d'animation sociale, d'actions culturelles naissent dans des territoires spécifiques (souvent dans les « quartiers », mais pas uniquement) à partir de mobilisations conjointes de professionnels du social et de représentants associatifs qui mettent en commun des idées et des ressources. En ce sens, il semble possible de parler d'*encastrement* de ces politiques dans le social-territorial. Certaines

municipalités, rétives à déléguer des services aux associations, se sont vues obligées de redéfinir leur programme d'action dans le cadre des contrats de ville afin de faire une place plus importante à des maîtrises d'œuvre associatives.

On assisterait donc à un double processus « d'étatisation du social et de socialisation de l'État », pour reprendre les mots d'Habermas (1986). D'un côté, les responsables administratifs et politiques externalisent la production de projets pour se contenter de piloter, de réguler l'action des associations. De l'autre, les responsables associatifs prennent en compte les logiques institutionnelles et tentent d'adapter leur mode de fonctionnement aux contraintes administratives. C'est cette double transformation qui justement pose question. S'agit-il d'une extension de la sphère politique, d'un enrôlement des acteurs associatifs ? Ou faut-il y voir une mutation de l'activité de gouverner, plus soucieuse des complexités de la vie sociale et de l'implication des citoyens (Lamoureux, 1994) ? Autrement dit, il faut approfondir l'articulation entre les dimensions de « participation » et de « contrôle social », toutes deux constitutives de la vie associative (Barthélémy, 2000 : 240).

Intégration partielle, hiérarchisation et fonctionnalisation inachevée

Les nouvelles formes d'articulation entre institutions et associations ne vont donc pas sans soulever un certain nombre de questions. Nous soulignerons ici que des processus d'apprentissage

collectif sont à l'œuvre : autour de la production de projets d'action publique, par les contacts répétés entre leaders, se forgent des codes implicites, des attentes communes, des catégories d'action partagées. Des acteurs aux itinéraires mixtes, aux répertoires relationnels diversifiés ou dans des positions institutionnelles spécifiques facilitent ce type de mise en relation. Cet apprentissage commun n'ôte pas toute asymétrie aux échanges entre les divers acteurs associés à la conduite de l'action publique. À cet égard, il faut souligner que la participation des associations à la gestion territorialisée du social se fait en bonne partie dans le cadre de procédures arrêtées par les institutions. Outre le caractère inégalitaire de l'échange, il faut souligner l'intégration limitée des projets respectifs et les tensions persistantes marquant les relations entre ces acteurs.

La constitution d'espaces d'action intégrés

Autour de la négociation de projets, de la conduite de réunions, de la définition de priorités se construisent des espaces d'échanges entre acteurs institutionnels et associatifs. Trois phénomènes nous amènent à souligner l'intégration des projets respectifs : filtrage de certains interlocuteurs, présence d'intermédiaires, formation de normes d'action communes.

Une sélection implicite des interlocuteurs opère selon une logique de filtrage. Le statut de porte-parole d'une population (ou d'un fragment de population) n'est pas attribué à tout le monde, et fait

l'objet d'une multiplicité de controverses. L'action des associations est conditionnée par le crédit (aux deux sens du terme, matériel et symbolique) que leur accordent les responsables institutionnels au regard d'une pluralité de règles — comptables et juridiques — et de normes qui régulent implicitement les relations. Ces normes d'action publique implicites opèrent en même temps comme des filtres. De subtiles hiérarchisations en résultent au sein des configurations d'action publique, interdisant à certaines associations la croissance que leurs leaders pensaient pouvoir espérer. À Montpellier comme dans l'agglomération bordelaise, plusieurs associations en quête de subventions se trouvent limitées dans leur développement en raison d'incertitudes non résolues sur leurs capacités à structurer une action. À propos d'une (jeune) association généraliste (avec des objectifs d'animation et d'éducation) de quartier montpelliérain, un fonctionnaire étatique exprimait par exemple son refus de financer cette association tant que le responsable n'aura pas appris la comptabilité analytique. À Bègles, une association de quartier entretenant des relations tout à fait positives avec la municipalité se voit opposer une fin de non-recevoir lorsqu'elle propose la création d'une maison de quartier pour laquelle elle demande des financements, maison de quartier qui sera en définitive créée et gérée par la municipalité. Le statut d'interlocuteur légitime n'obéit pas à un découpage entre des acteurs reconnus comme fiables et d'autres comme illégitimes, mais correspond plutôt

à une gradation. Gradation complexe qui plus est, car reposant sur une pluralité de normes de référence implicites et susceptibles de changer dans le temps.

En contrepoint de ce filtrage apparaît la figure de l'interlocuteur reconnu « légitime ». Il doit être capable de présenter des compétences dans le domaine de la gestion de projets, ne pas développer un discours vindicatif à l'égard des institutions, se montrer capable de répondre aux demandes ponctuelles que peuvent effectuer les institutions, avoir la réputation de contrôler une ressource rare (compétence dans un domaine particulier ou dans un territoire spécifique). C'est notamment la capacité des associations à produire des « projets », à structurer un discours audible par les institutions qui devient désormais essentielle. Par projet, on entend ici un programme reconnu administrativement (avec des objectifs, des financements, une maîtrise d'œuvre précisée...) qui conditionne l'obtention des financements. Cette généralisation de la logique de projet est accompagnée d'une demande de « professionnalisation » accrue. La « professionnalisation » doit être entendue dans un double sens. Il s'agit moins, d'abord, de la maîtrise d'une technique d'intervention sur le social (c'est-à-dire le sens classique conféré aux professions du social) que de la maîtrise des règles administratives et comptables pour la gestion de projets. La professionnalisation s'entend corrélativement comme une forme de mise à l'écart de la dimension politique de l'action au nom du pragmatisme et de

la logique gestionnaire. Sur ces deux points, il semble qu'un déplacement dans la signification du mot professionnel s'opère par rapport aux années 1970.

Les échanges sont facilités par une série d'acteurs en position d'intermédiaires (*brokers*). Soit en raison de leur positionnement institutionnel (agent de développement local et chef de projet, qui ont un rôle de facilitateur de négociation), soit en raison de dispositions à agir individuelles, certains acteurs favorisent en effet les mises en relation entre des univers différents, tentent de limiter les conflits entre les différentes coalitions, cherchent des solutions acceptables par tous. On peut distinguer entre plusieurs profils (qui d'ailleurs s'enchevêtrent partiellement). Les proximités que beaucoup d'élus entretiennent avec la sphère associative (une part non négligeable des élus sont d'anciens — ou d'actuels — leaders associatifs), de même que l'itinéraire de plusieurs agents de développement local (ayant occupé des fonctions de responsabilités associatives), contribuent à favoriser les arrangements et accords entre les différentes positions (Gaudin, 1999). Dans les villes que nous avons analysées, beaucoup de ces acteurs sont d'anciens travailleurs sociaux, reconvertis aux nouvelles politiques d'action sociale (Ion, 1990 : 123-128). Ces acteurs, par leur itinéraire, combinent légitimité institutionnelle (par leur savoir-faire en termes de gestion de projets, l'interconnaissance stratégique dont ils sont capables de faire preuve) et légitimité « du terrain », portefeuille relationnel élargi et capacité d'expertise.

Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ?

60

Intégration hiérarchisée et fonctionnalisation inachevée

Contrairement aux espérances de certains, les rapports entre acteurs associatifs et institutionnels sont loin de s'inscrire dans une parfaite symétrie. On touche ici l'une des ambiguïtés fondamentales de la rhétorique du «partenariat». Cette dernière néglige les éventuelles asymétries constitutives des rapports entre ces deux types d'acteurs aux statuts, légitimités et ressources clairement différenciés. Le fait que les associations soient absentes des arènes où se décident les cadres généraux d'action publique (c'est-à-dire les objectifs stratégiques, les masses de financement, le cadre réglementaire), absence symbolisée par le fait que les associations ne soient pas signataires des conventions, témoigne de leur non-appartenance au cercle des interlocuteurs principaux. Absentes des comités de pilotage, elles ne sont donc pas en position de procéder à la définition collective d'objectifs, à la délimitation de cahiers des charges. Que ce soient les contrats de ville, les conseils communaux de prévention de la délinquance, les opérations

Ville-vie-vacances, les contrats locaux d'accompagnement scolaire, tous ces dispositifs fonctionnent selon une logique identique : un comité de «pilotage» (les appellations, en fait, sont diverses), composé d'une pluralité d'institutions, élabore un «appel à projets» annuel auquel répondent les associations. Cela signifie que ces dernières participent à l'action publique au travers de cadres définis par les administrations, cadres qui délimitent un champ des possibles. Nous sommes alors autorisé à parler d'*intégration hiérarchisée* pour qualifier le rôle des associations dans la production de l'action publique. Il est à noter, au passage, que cet enjeu fait l'objet de controverses entre des services d'État qui tentent de promouvoir la participation des habitants — pour rompre une négociation avec les notables qui leur est devenue défavorable ? — et des collectivités locales qui sont plus enclines à restreindre l'accès des associations aux espaces de décision¹².

Cette intégration hiérarchisée des associations à l'action publique pourrait laisser penser que s'opère une *fonctionnalisation de l'action associative au sein de l'action publique*, thèse selon laquelle la généralisation des politiques sociales territorialisées génère une forme de fragilisation, d'instrumentalisation du tissu associatif. Cette thèse générale connaît deux inflexions. Pour certains, ce sont les contraintes que font peser *les administrations* (et le peu de compréhension du mode de fonctionnement associatif) qui fragilisent les associations¹³. Pour d'autres, ce sont les valeurs que véhiculent *les*

classes moyennes extérieures aux quartiers sur les modes de participation qui génèrent de l'apathie (Lapeyronnie, 1997). La réalisation d'une telle hypothèse demande que plusieurs critères soient remplis : 1) les objectifs de l'action des associations sont définis de façon exogène, c'est-à-dire par des institutions en charge du financement ; 2) l'action concrète se déroule conformément aux prescriptions institutionnelles, les administrations se dotant d'une capacité de contrôle de l'action des associations.

Certains auteurs ont souligné la reprise en main opérée au sein de la sphère associative par des administrations locales soucieuses de «bonne gestion». Les conventions de service public passées entre État et associations dans le domaine sanitaire et social ont pu se voir dénoncées par certains conseils généraux soucieux de procéder à une rationalisation des dépenses de l'institution départementale. Dans le cas des politiques sociales territorialisées, il est certain que l'attribution de subventions est régie par un certain nombre de règles, explicites et implicites. Les associations doivent produire des documents présentant les états comptables, les personnes associées au projet, les autres financeurs institutionnels, les objectifs de l'action... Les institutions revendiquent d'ailleurs cette contrainte de professionnalisation qu'elles font peser sur les associations, y voyant un gage de rigueur dans l'action entreprise. De façon moins explicite, la sédimentation d'une pluralité de dispositifs et le chevauchement entre une pluralité d'initiatives demandent aux

associations de se doter de compétences dans le fonctionnement des univers politico-administratifs. Les exigences administratives croissantes, tout comme la complexification de l'action administrative due à l'enchevêtrement d'initiatives sectorielles, obligent les leaders associatifs à acquérir de nouveaux savoir-faire. Cette technicisation de l'action associative ne va pas, d'ailleurs, sans un certain nombre de défections. Dans nos entretiens, nous avons fréquemment rencontré des leaders associatifs excédés par ce travail «bureaucratique», hésitant sur la ligne à tenir (Rouleau-Berger, 1994)¹⁴. Il est clair également que les double contraintes que font peser les administrations sur la sphère associative ne contribuent pas à stabiliser celle-ci. D'un côté, il est demandé aux associations de rationaliser leur fonctionnement, de se montrer rigoureuses dans la gestion, bref de se «professionnaliser». De l'autre, elles ne doivent «surtout pas se fonctionnariser». Fréquemment, les responsables institutionnels se plaignent de la progressive normalisation du travail des associations, reprochant à la fois à celles-ci de se caler sur les normes de fonctionnement du monde administratif (avec des heures fixes, une distance entre le jeune et l'animateur)... et de ne pas être suffisamment «cadrées». Enfin, l'échange entre administrations et associations conditionne très largement les possibilités de prise de parole, les capacités d'expression des associations. Si, traditionnellement, celles-ci se posaient dans une logique de contestation par rapport aux acteurs institution-

nels, l'inscription dans l'action publique conditionne quelque peu cet aspect du travail associatif. «Partenaires» des pouvoirs publics, les associations participent de la régulation d'ensemble des rapports sociaux, de la gestion décentralisée des conflits sociaux. Ambiguïté du mouvement qu'illustrent ces propos tenus par un responsable associatif: «Avant on se mettait en commun pour défendre des idées, pour réaliser un projet. Maintenant les associations sont devenues des structures où l'on embauche du personnel: des emplois-jeunes, des éducateurs, des contrats emploi-solidarité. [...] Au lieu de rester le grain de sable, de dire ce qui ne va pas, elles évitent à tout prix de critiquer de peur de voir leur subvention réduite. Je suis parfaitement conscient du problème, étant moi-même employé par une association»¹⁵.

S'il existe une contrainte diffuse pesant sur l'action associative, l'action publique contemporaine ne fonctionne pour autant qu'imparfaitement selon une logique d'appels à projets, ce qui nous conduit à parler de *fonctionnalisation partielle*¹⁶. Trois raisons différentes doivent être distinguées. Premièrement, la difficulté des institutions à constituer collectivement des cahiers des charges détaillés, à définir des axes programmatiques rend illusoire l'inscription des associations dans des lignes d'action prédéfinies. Le problème «ville» ou «quartier» constitue un problème mal défini (*ill-structured*) (Chisholm, 1987) par des institutions qui ne parviennent pas à l'intégrer dans leurs cartes cognitives, dans leurs modes de raisonnement habituels. La mul-

tiplicité des dimensions (sociales, culturelles, urbaines, économiques...) concernées rend particulièrement délicate l'opération de définition d'objectifs stabilisés. Autrement dit, les documents que les agents administratifs nomment des appels à projets se résument bien souvent à la lettre très générale invitant les associations à déposer un projet; d'autres fois, les objectifs définis ne sont pas suivis d'effets; d'autres fois encore, les objectifs sont reconstruits a posteriori par des agents institutionnels cherchant à donner du sens à leur action. Deuxièmement, la perdurance d'une rationalité juridique et la pénétration très relative de la culture de l'évaluation au sein des administrations d'État (et à un degré moindre des collectivités locales) condamnent les velléités volontaristes des agents administratifs. Se limitant à une évaluation livresque, ils se révèlent incapables de contrôler l'action concrète des associations mobilisées. Troisièmement, l'action publique locale se caractérise désormais par une pluralité de dispositifs faiblement intégrés, de lignes de subventions se chevauchant, phénomènes dont l'effet sur l'action associative est ambivalent. D'un côté, ils contribuent à renforcer la logique de professionnalisation en rendant nécessaire la maîtrise de savoir-faire administratifs dans la conduite de projets (et à provoquer, implicitement, le désinvestissement de certaines associations). De l'autre, cette polyarchie institutionnelle locale a pour effet d'autonomiser les associations. En effet, ces dernières, trouvant de multiples subventions, ne dépendent pas d'un seul financeur (ce

Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ?

62

que, d'ailleurs, certains leaders associatifs appellent «la fin des chasses gardées», traduisant le jugement positif qu'elles adoptent à l'égard de ces évolutions). De façon plus générale, il est clair que toutes les associations ne sont pas dotées des mêmes ressources. Si certaines ne disposent que d'un faible budget et de ressources relationnelles limitées, d'autres, au contraire, disposent d'une assise territoriale incontestable, de véritables relais au sein de l'univers administratif, d'une trésorerie leur permettant d'absorber les chocs éventuels (versement tardif de subventions, opération spécifique non soutenue institutionnellement).

Tensions et traductions

Ces questions nous conduisent à évoquer la multiplicité des tensions, des conflits, dans les configurations d'action publique contemporaines. À un certain moment, il a pu être dit que la logique de projet allait se substituer à celle de programme, traduisant le caractère plus ouvert, plus concerté de l'action publique. Mais, si le terme de projet se généralise, ce qui peut laisser penser à une homo-

généisation des modes opératoires des protagonistes de la ville, force est de reconnaître que cette similitude des signifiants s'accompagne d'une diversité des signifiés. La récurrence du terme de projet dans la nouvelle grammaire de l'action publique ne doit pas faire oublier la pluralité des usages et des significations qui lui sont accordés. Pour certains, principalement au sein de la sphère administrative, c'est une définition formaliste du projet qui est retenue : le projet, c'est un ensemble de priorités hiérarchisées, des financements, un maître d'œuvre clairement désigné. Au sein des associations, le terme «projet» désigne bien souvent le travail des dirigeants consistant à construire un horizon à moyen terme (une cohérence dans les actions de l'association) à partir des contraintes de l'action publique (Barthélémy, 2000). Pour d'autres encore, à l'image des travailleurs sociaux, le projet continue de recouvrir le travail individuel que le professionnel du social entretient avec son ayant-droit afin de définir en commun un projet d'insertion. Autrement dit, la généralisation du projet est un signe symbolique et réel de recomposition de l'action publique, mais c'est en même temps une évolution foncièrement ambiguë car recelant des significations multiples et divergentes. Comme l'exprime F.-X. Merrien (1993 : 96), «en croyant parler des mêmes choses, on parle en réalité d'objets différents».

Autrement dit, l'apprentissage collectif à l'œuvre entre les différents protagonistes de cette politique permet un apprentissage des catégories d'action réciproques, un

échange de perspectives entre les différents acteurs. Mais il serait imprudent d'en déduire une unification des logiques d'action des divers protagonistes. Il vaudrait mieux distinguer différentes strates dans les phénomènes d'apprentissage. Paul Sabatier et Hank Jenkins-Smith (1998), par exemple, ont insisté sur le fait que l'apprentissage au sein des politiques publiques pouvait concerner deux niveaux différents. D'abord, les phénomènes d'apprentissage peuvent ne concerner que des aspects secondaires (*secondary aspects*) des systèmes de croyances des individus (c'est-à-dire, chez Sabatier et Jenkins-Smith, les instruments et les théories d'action). Mais les changements dus à l'apprentissage sont susceptibles de provoquer des transformations plus importantes des systèmes de croyances des individus ; dans ce cas, ils s'adressent au *policy core* (ensemble des stratégies et revendications politiques liées à la réalisation du noyau dur), voire au *deep core* (c'est-à-dire l'ensemble des valeurs normatives fondamentales et axiomes ontologiques). Dans les relations qui font ici l'objet de notre investigation, l'apprentissage se limite à la première dimension. Les acteurs modifient partiellement leurs systèmes de croyances afin d'y intégrer des éléments relatifs aux attentes des autres acteurs. Les leaders associatifs prennent en compte les exigences de la sphère institutionnelle en termes de production de projets, d'association à la prise de décisions, limitent éventuellement leurs revendications. Mais les systèmes de croyances demeurent différenciés. Les uns et les autres conti-

nuent de se référer à des légitimités distinctes et de s'inscrire dans des rationalités disjointes.

Conclusion : associations et démocratie

Ces enjeux ayant trait à l'intégration des associations à l'action publique renvoient à des définitions différentes de la démocratie. Pour certains, il s'agit d'une nouvelle forme d'obtention du consentement par l'État, les institutions traditionnelles n'y suffisant plus. La politique de la ville consisterait essentiellement en la réduction d'une résistance, en la normalisation d'une déviance. Pour d'autres, cette philosophie de l'implication traduit une modification du lien démocratique, puisque désormais le citoyen n'est pas que le destinataire de l'action du gouvernement, mais qu'il prend part à la formation de l'action publique. Il y aurait en ce sens progrès de la démocratie, développement politique de la démocratie par dépassement des limitations héritées de la Troisième République, et concrétisation d'une philosophie morale de l'implication (Donzelot et Estèbe, 1994: 31-32).

Pour notre part, nous répondrons de plusieurs façons. Parler de contrôle de l'action associative par les institutions nous semble excessif, tant ce rapport reste dominé par des tensions permanentes, des conflits, des arrangements entre des acteurs s'inscrivant dans des logiques d'action différenciées. En ce sens, force est de reconnaître la part de négociation qui préside à la régulation des rapports sociaux. En revanche, il est clair que la partici-

pation des associations ne signifie pas nécessairement un développement politique de la démocratie et ce, pour plusieurs raisons (Warren, 2001). La participation des associations à l'action publique s'inscrit dans des cadres construits par les institutions (orientant les objectifs de l'action, les financements possibles...). Plutôt que de contre-pouvoirs, il serait alors plus juste de parler d'intermédiaires pour qualifier la position des associations au sein des configurations locales, le terme d'intermédiaire traduisant bien les incertitudes contemporaines pesant sur la fonction et l'identité des associations. On peut, par analogie, penser au concept de « traître culturel potentiel » (*would-be cultural traitor*) de Thompson, Ellis et Wildavsky (1990): « [P]ris entre des modes de vie différents, le traître culturel potentiel sera contraint soit de revenir vers sa position d'origine, soit de devenir quelque chose de sensiblement différent ». Le mode d'action des associations est traversé par une tension entre logique de revendication et d'intervention, entre l'extériorité par rapport au pouvoir politique et l'intégration aux logiques institutionnelles. Il faut souligner, ensuite, la faiblesse de l'horizon communicationnel dans les interrelations entre les différents protagonistes de l'espace public. Ces politiques sont plus marquées par des ajustements autour de projets que par la définition d'un projet commun. En ce sens, la recherche d'un intérêt commun local reste bien souvent embryonnaire, servant de rhétorique de légitimation plus que de référents d'action. Il demeure difficile d'affir-

mer une direction politique globale, de générer un projet collectif, de susciter une délibération sur les règles de redistribution entre les territoires (Warin, 1996: 40-41).

Cette situation oblige à interroger plus longuement ce que l'on peut entendre par « pluralisme » et par « contre-pouvoirs ». Notre vision des relations entre pouvoir et société civile s'inspire ici d'un modèle (néo)pluraliste, dans la mesure où nous avons insisté sur l'éclatement des centres de pouvoir, sur la participation d'une pluralité d'acteurs à l'action publique ainsi que sur les difficultés du travail de régulation. Mais ce pluralisme ne correspond pas véritablement à un pluralisme politique, il s'agit plutôt de négociations entre une pluralité d'« intérêts ». Il s'agit, si l'on veut, d'une démocratie administrative plus que politique (Duran, 1999).

Jacques de Maillard
CERAT-CNRS
IEP de Grenoble

Notes

- ¹ Du nom du président de la commission chargée en février 1975 « de proposer des moyens concrets d'accroître la participation des Français à l'amélioration de leur cadre de vie ». Le rapport sera remis en janvier 1976.
- ² Ce texte a bénéficié d'une lecture de la part de Claude Sorbets ainsi que de Jacques Ion, que nous tenons à remercier ici.
- ³ Par « action sociale », nous entendons très largement les actions ayant une finalité sociale (ou, plus précisément, les actions à visée d'intégration socio-spatiale). Le « social », défini ainsi de façon générique, peut se combiner avec toute

Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ?

une série d'attributs (animation, insertion, prévention, culture, scolaire).

- ⁴ Le présent article s'appuie sur une recherche conduite dans le cadre d'une thèse en science politique (Maillard, 2000) portant sur la « politique de la ville » (appellation générique qui désigne en fait l'ensemble faiblement coordonné des actions interministérielles en direction des quartiers précarisés). Bordeaux et Montpellier constituent nos deux terrains de recherche.
- ⁵ Le terme de politique constitutive (*constituent policy*) a été proposé pour la première fois par Theodore Lowi (1964). La conceptualisation est réutilisée de façon fort suggestive par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996) pour qualifier les nouveaux modes de conduite de l'action publique.
- ⁶ Des auteurs avaient par exemple recensé 177 luttes urbaines en quatre ans, entre 1969 et 1973 (Castells et al., 1978 : 93-98).
- ⁷ Si l'on se réfère à la définition qu'Alain Touraine avait donnée du mouvement social dans les années 1970 à partir des luttes étudiantes, ouvrières et antinucléaires, on peut même définir ces mobilisations comme des non-mouvements sociaux. A. Touraine (1978) parlait de la combinaison entre trois dimensions : l'identité (le sentiment d'agir ensemble), la totalité (la définition d'un projet de société) et l'opposition (la désignation d'un ennemi). L'identité commune ne constitue pas le soubassement des pratiques observées, tant il est

vrai que les territoires urbains apparaissent comme des espaces fragmentés, composés d'une pluralité de segments sociaux, ethniques et religieux. Les projets portés par les acteurs sociaux, en outre, ne peuvent être rapprochés d'une vision globalisante du devenir social ; il s'agit plutôt d'une pluralité de perspectives agrégées et concurrentielles. Enfin, contrairement aux rapports sociaux des années 1970, où l'ennemi pouvait être facilement désigné (ce qui est le propre des « sociétés d'exploitation »), les processus d'exclusion sont des phénomènes dont l'origine est moins décelable. La désignation d'un ennemi, dans ce cas, n'en est que plus délicate.

- ⁸ Par rapport à Tilly, nous introduisons une triple réorientation : conception élargie du répertoire (dépassant la seule dimension instrumentale), cadre d'étude historique plus court (seulement une vingtaine d'années, alors que Tilly travaille sur la longue durée) et focale d'analyse placée sur le rapport des associations à l'action publique.
- ⁹ Des observations identiques sont effectuées par les auteurs travaillant sur les modes de socialisation des jeunes. Ils constatent qu'au début des années 1980, les associations, en acceptant d'orienter leur action en fonction des nouveaux dispositifs, passent d'une logique de collaboration à une logique d'intégration.
- ¹⁰ On doit cependant relever la multiplication du nombre d'associations créées par des institutions. Municipalités, administrations déconcentrées, établissements publics ont en effet un recours régulier à la forme juridique associative pour assouplir leurs modes d'intervention, obtenir des subventions ou favoriser la coopération interinstitutionnelle. Le fonctionnement de ces associations (conçues selon une logique « descendante ») mériterait sans doute des investigations poussées.
- ¹¹ En revanche, par discrétion, nous ne citons pas le nom de ces associations.
- ¹² On pourrait développer plus longuement — mais en dépassant alors les limites du présent article — les controverses internes à l'administration que génère cette mise en rapport avec le monde associatif.

- ¹³ Thèse que soutiennent notamment Bernard Eme et Gérard Neyrand (1997 : 87-88), qui considèrent que la tendance générale des politiques « transversales » a été l'instrumentalisation des associations par les institutions à des fins gestionnaires. Voir également Laville (1997).

- ¹⁴ Laurence Roulleau-Berger cite un processus proche à propos d'une association culturelle sur Grenoble. Cette dernière a travaillé pendant une période avec l'équipe DSQ, puis a décidé de prendre ses distances afin de retrouver une certaine autonomie. L. Roulleau-Berger cite le créateur de l'association culturelle mentionnée : « Il y a deux ans de travail et on a arrêté de travailler avec l'équipe du DSQ. [...] Quand on regarde le dossier DSQ, il faut voir le nombre de courriers qu'on faisait aux uns et aux autres, le temps que j'ai passé à rencontrer des associations ».

- ¹⁵ Propos de Siriki Kondé (responsable toulousain de l'association nationale Droit de cité), dans « Toulouse : le policier et l'animateur », Débat entre Jean-Pierre Havrin (directeur départemental de la sécurité urbaine de Haute-Garonne) et Siriki Kondé, *Le Monde des débats*, 7, octobre 1999 : 17.

- ¹⁶ Cette position est proche de ce que certains chercheurs anglo-saxons ont appelé « l'institutionnalisation partielle des mouvements sociaux » (Hamel et Maheu, 2001 : 261-270).

Bibliographie

- AUGUSTIN, Jean-Pierre. 1991. *Les Jeunes dans la ville. Institutions de socialisation et différenciation spatiale dans l'agglomération bordelaise*. Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux.
- BACHMANN, Christian, et Nicole LE GUENNEC. 1996. *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville*. Paris, Albin Michel.
- BARTHÉLÉMY, Martine. 2000. *Associations : un nouvel âge de la participation ?* Paris, Presses de Sciences po.

- BONNEMAISON, Gilbert. 1982. *Rapport de la Commission des maires sur la sécurité. Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*. Paris, La Documentation française.
- CAROUX, Françoise. 1978. « Typologie », *Esprit*, « La démocratie par l'association ? », 6.
- CASTELLS, Manuel, Eddy CHERKI, Francis GODARD et Dominique MEHL. 1978. *Crise du logement et mouvements sociaux urbains. Enquête sur la région parisienne*. Paris, Mouton.
- CHISHOLM, Donald. 1987. « Ill-structured problems, informal mechanisms and the design of public organizations », dans J. E. LANE, éd. *Bureaucracy and Public Choice*. Londres, Sage.
- COMMAILLE, Jacques, et Bruno JOBERT. 1998. « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ? », dans Jacques COMMAILLE et Bruno JOBERT, dir. *Les Métamorphoses de la régulation politique*. Paris, LGDJ.
- « Contre-pouvoirs dans la ville ». 1976. *Autrement*, 6.
- DION, Stéphane. 1984. « Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », *Sociologie du travail*, 26-2.
- DONZELOT, Jacques, et Philippe ESTÈBE. 1984. *L'État-animateur*. Paris, Esprit.
- DUBEDOUT, Hubert. 1983. *Ensemble, refaire la ville*. Paris, La Documentation française.
- DUBET, François, Adil JAZOULI et Didier LAPEYRONNIE. 1985. *L'État et les jeunes*. Paris, Éditions ouvrières.
- DURAN, Patrice. 1999. *Penser l'action publique*. Paris, LGDJ.
- DURAN, Patrice, et Jean-Claude THOENIG. 1996. « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4, août : 580-623.
- ELLIS, Robert, Michael THOMPSON et Aaron WILDAVSKY. 1990. *Cultural Theory*. Boulder, Westview.
- EME, Bernard, et Gérard NEYRAND. 1997. *Associations de proximité et processus d'intégration*. CIMERSS/CRIDA-LSCI, Rapport pour la Direction de la population et des migrations, janvier.
- GAUDIN, Jean-Pierre. 1993. *Les Nouvelles Politiques urbaines*. Paris, PUF.
- GAUDIN, Jean-Pierre. 1999. *Gouverner par contrat*. Paris, Presses de Sciences po.
- GRÉMION, Pierre. 1978. « Les associations et le pouvoir local », *Esprit*, 6.
- HABERMAS, Jürgen. 1986. *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris, Payot (trad. française).
- HAMEL, Pierre, et Louis MAHEU. 2001. « Beyond new social movements : Social conflicts and institutions », dans K. NASH et A. SCOTT. *The Blackwell Companion to Political Sociology*. Londres, Blackwell Publishers : 261-270.
- ION, Jacques. 1990. *Le Travail social à l'épreuve du territoire*. Toulouse, Privat.
- LAMOUREUX, Jocelyne. 1994. *Le Partenariat à l'épreuve*. Montréal, Éditions Saint-Martin.
- LAPEYRONNIE, Didier. 1997. « Autonomie et reconnaissance chez les habitants des quartiers de banlieue », dans MIRE. *Produire les solidarités. La part des associations*. Rencontres et Recherches.
- LAVILLE, Jean-Louis. 1997. « Association et société », dans Jean-Louis LAVILLE et René SAINSAULIEU, dir. *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*. Paris, Desclée de Brouwer : 321-371.
- LOWI, Theodore. 1964. « American business, public policy, case studies, and political theory », *World Politics*, 16, 4 : 677-715.
- MAILLARD, Jacques de. 2000. *La Politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*. Institut d'études politiques de Bordeaux, CERVIL, juin, thèse pour le doctorat de science politique.
- MCCONNELL, Grant. 1966. *Private Power and American Democracy*. New York, Vintage Books.
- MERRIEN, François-Xavier. 1993. « Les politiques publiques entre paradigmes et controverses », dans CRESAL. *Les Raisons de l'action publique*. Paris, L'Harmattan.
- MULLER, Pierre. 1990. *Les Politiques publiques*. Paris, PUF.
- PALARD, Jacques. 1997. *Dynamique associative, intégration socio-spatiale et système politique*. Communication présentée au colloque OIPR-CRDT, « Construire la dynamique des territoires ».
- ROSE, A. M. 1954. *Theory and Method in the Social Sciences*. St. Paul, University of Minnesota Press.
- ROULLEAU-BERGER, Laurence. 1994. « Ordres et désordres locaux », *Revue française de science politique*, 44, 5.
- SABATIER, Paul A., et Hank C. JENKINS-SMITH. 1998. « The advocacy coalition framework : An assessment », dans P. A. SABATIER, éd. *Theories of the Policy Process*. Boulder, Col., Westview Press.
- TILLY, Charles. 1976. *From Mobilization to Revolution*. Reading, Westley.
- TOURAINÉ, Alain. 1978. *La Voix et le regard*. Paris, Seuil.
- WARIN, Philippe. 1996. « Réguler n'est pas diriger : la politique de la ville sans conduite locale ? », *Pôle sud*, 4.
- WARREN, Mark E. 2001. *Democracy and Association*. Princeton, Princeton University Press.