

Actualités sur...

... l'intégration et la ville

Bulletin d'information diffusé par l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville
ORIV Alsace

VIE DE L'ASSOCIATION

PERSPECTIVES

Programme de formation à destination des acteurs de la politique de la ville (associations et des institutionnels)

Le réseau SARA (Soutien aux Associations en Région Alsace) propose depuis le mois de février un programme de formation pour les acteurs de la politique de la ville. Quatre modules sont proposés dans chaque département alsacien : Cadre juridique des associations ; Comptabilité et gestion ; Montage de projet ; Dispositifs de la politique de la ville et projets associatifs.

L'ORIV s'est associé aux structures intervenant dans ce programme (CLAPEST, OGACA, Adéquation) et interviendra dans le dernier module sur les dispositifs de la politique de la ville (29-30 avril à Mulhouse et 27-28 mai à Strasbourg). Durant la première journée, assurée par l'ORIV, il s'agira d'apporter un éclairage sur la politique de la ville (sens, principes, enjeux actuels) et de replacer les projets associatifs dans le cadre d'une politique contractuelle entre l'État et les collectivités. La seconde journée, animée dans le Haut-Rhin par Adéquation et dans le Bas-Rhin par le CLAPEST, permettra d'identifier les partenaires du CUCS et de comprendre les rouages de ce dispositif afin de faciliter le montage de projets.

ACTUALITES

Extension du Centre de ressources politique de la ville à la région Lorraine

En 2009, l'ORIV a choisi de répondre favorablement à la demande de l'État d'étendre le centre de ressources politique de la ville à la région Lorraine. L'Observatoire avait déjà été amené à rencontrer les acteurs lorrains en 2003 à l'occasion d'une mission de préfiguration d'un centre de ressources. Le Carrefour des Pays Lorrains (CPL), association œuvrant dans le champ du développement local et hébergeant le réseau des professionnels du Développement Social Urbain (membre de l'IR-DSU¹), a manifesté son intérêt pour le projet de centre de ressources. Suite à différentes réunions de travail, il a été proposé un fonctionnement innovant, où le centre de ressources politique de la ville en Lorraine serait porté en partenariat par les deux structures.

Le CPL y apportera sa connaissance du réseau local, son expérience dans le domaine du développement local et le lien étroit avec le réseau des professionnels DSU. L'ORIV apportera son expertise sur les thématiques de la politique de la ville et son lien avec le niveau national (réseau national des centres de ressources politique de la ville). Cette configuration atypique a été validée par les Conseils d'Administration des deux structures et par les services de l'État concernés (Secrétariat Général à la Ville, SGAR et DRJSCS).

En 2010, les actions seront ciblées sur les cœurs de métiers d'un centre de ressources politique de la ville, à savoir la diffusion de connaissances, l'organisation de temps d'échanges, l'appui sur site.

Par ailleurs, l'ORIV a été sollicité dans le même temps pour développer ses interventions en matière de prévention des discriminations en Lorraine.

¹ Inter-réseau du Développement Social Urbain

suite colonne ci-contre

... suite

Il s'agira essentiellement d'un travail de :

- capitalisation des acquis en matière d'action publique dans le domaine de la prévention des discriminations par la réalisation d'un guide,
- mise à disposition de ressources auprès des acteurs,
- accompagnement de démarches auprès des sites disposant d'un plan territorial de prévention et de lutte contre les discriminations.

Enfin, une démarche ponctuelle sera mise en œuvre au premier semestre 2010 en appui à la DRJSCS pour l'élaboration du Plan Régional d'Intégration des Populations Immigrées (PRIPI).

Programme de travail ADLI

Les changements intervenus dans le cadre de la réforme générale des politiques publiques ont été l'occasion de relancer le fonctionnement d'un Comité de suivi des actions de l'Agent de Développement Local pour l'Intégration (ADLI) et de reconfigurer sa composition. Si la validation des orientations de travail reste assurée exclusivement par les financeurs des actions mises en œuvre, d'autres acteurs ont été invités à en être partie prenante afin de permettre une dynamique autour de cette démarche. Cette instance, qui s'est réunie pour la première fois fin mars, a un rôle de suivi, de réflexion et d'échanges. Ces derniers sont venus renforcer le programme de travail de l'ADLI pour 2010, qui a été élaboré à partir des constats et partenariats construits au cours de l'année 2009. Il s'articule autour de plusieurs axes thématiques de travail, en lien avec les enjeux affichés par la politique nationale d'intégration, sachant qu'il est prévu que les ADLI puissent contribuer aux dynamiques d'intégration à l'échelle des territoires, par le biais notamment du PRIPI (Plan Régional d'Intégration des Populations Immigrées²). Dans le domaine de la politique territoriale d'intégration, l'action vise à favoriser la prise en compte des enjeux d'intégration dans une logique de développement local.

Par ailleurs, l'ADLI poursuit, pour l'année 2010, le travail engagé en direction des femmes immigrées dans une volonté d'une meilleure prise en charge de ce public. Il s'agira également d'identifier les actions liées aux questions de parentalité³ en direction plus largement des familles d'origine étrangère afin de permettre une plus grande visibilité de ce qui existe au niveau du Bas-Rhin. Enfin, l'ADLI mène un travail de capitalisation d'expériences et de pratiques d'intégration.

² Circulaire du 28 janvier 2010

³ Plus particulièrement les actions favorisant le lien de ces familles avec l'école

◆ Définitions

La politique de la ville désigne la politique mise en place par les pouvoirs publics afin de revaloriser les zones urbaines en difficulté et réduire les inégalités entre les territoires¹.

Il s'agit d'une politique d'exception (les moyens spécifiques viennent renforcer le « droit commun »), partenariale (entre collectivités locales et Etat), territorialisée (sur des territoires identifiés comme prioritaires) et innovante (logique de contractualisation, action globale de proximité et implication des habitants).

Les associations œuvrant pour la politique de la ville ne forment pas un ensemble homogène et il est difficile de trouver une définition. Les structures sont très différentes, que ce soit au niveau de leur taille, de leur mode de fonctionnement, de leurs moyens (humains, matériels et financiers) et de leurs objectifs.

Parmi le tissu associatif, les associations dites de proximité occupent une place à part. On y trouve en particulier des associations désignées selon les cas comme « issues de l'immigration », « immigrées », « communautaires », qui se sont fortement développées à partir de 1981, date à laquelle les étrangers ont eu le droit de se constituer librement en association.

Le député Jean-Claude Sandrier² propose de définir « les associations œuvrant pour la politique de la ville comme les associations partenaires de cette politique publique ». La notion de partenariat étant fluctuante et la politique de la ville couvrant de nombreux dispositifs (PRE, VVV, ASV...), il s'agira, dans ce document, des associations émergeant au dispositif CUCS (Contrat Urbain de Cohésion Sociale).

A titre d'exemple, en 2009, 284 associations ont émergé au dispositif CUCS en Alsace, dont 146 pour la Communauté Urbaine de Strasbourg et 65 pour Mulhouse Alsace Agglomération).

¹ Définition du Secrétariat Général à la Ville

² Jean-Claude SANDRIER, *Les associations et la politique de la ville, Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 2001, 160 p.

◆ ZOOM DU MOIS

Dès le début des années quatre vingt les associations ont joué un rôle primordial dans la politique de la ville. Acteurs de terrain, au plus près des habitants des territoires en difficulté, leurs actions ont toujours été saluées par les gouvernements successifs en tant que supports d'expression, de participation et d'innovation, malgré les difficultés récurrentes auxquelles elles sont confrontées.

◆ Un contexte d'évolution complexe

Les associations de la politique de la ville se trouvent au cœur d'une grande complexité liée notamment à :

- L'environnement institutionnel et social mouvant;
- L'articulation entre politiques locales et politique de la ville ;
- Des exigences administratives de plus en plus fortes.

◆ L'environnement institutionnel et social

Les associations œuvrant dans le cadre de la politique de la ville se retrouvent au cœur d'un jeu d'acteurs complexe. En effet, le champ institutionnel compte de nombreux acteurs, aussi bien au niveau local (Préfecture et services déconcentrés de l'Etat, communes, CAF, Conseil Général, Conseil Régional...) que national. Le contexte actuel de réorganisation des services de l'Etat apporte davantage de confusion encore (disparition du FASILD, création de l'ACSé et représentation régionale, Révision Générale des Politiques Publiques...). Les interlocuteurs sont multiples tout comme leurs attentes et priorités.

Les acteurs associatifs souffrent également d'un manque de lisibilité et d'informations sur les nombreux dispositifs de la politique de la ville, qui ne fonctionnent pas de la même manière, ne poursuivent pas les mêmes objectifs et dont les interlocuteurs sont différents.

Par ailleurs, les termes transversalité, globalité et partenariat, sont les mots d'ordre des financeurs. Les associations sont donc « incitées » à avoir une vision d'ensemble des sujets traités et territoires d'intervention, et surtout à monter des projets en partenariat avec d'autres acteurs.

De plus, le contexte social dans lequel évoluent les associations est complexe et difficile à gérer : chômage, précarité, intégration des populations immigrées, délinquance... Autant de réalités et de politiques publiques afférentes, qui rendent le quotidien lourd à gérer.

Le manque d'attractivité des quartiers concernés et les mutations fortes auxquelles sont soumis les territoires en rénovation urbaine sont des « contraintes » supplémentaires pour l'action des associations.

◆ L'articulation entre politiques locales et politique de la ville

Une autre difficulté concerne l'articulation entre politiques locales de droit commun et politique de la ville. Les associations « politique de la ville » souffrent souvent d'un traitement différencié de la part des pouvoirs publics. Les interlocuteurs ne sont pas les mêmes et renforce la spécialisation de ces associations, au détriment d'une vision d'ensemble et d'un « retour » vers le droit commun.

L'approche territoriale¹ (sur des territoires délimités de manière précise) à laquelle sont soumises les associations de la politique de la ville limite aussi leur action et risque même de la morceler. En effet, l'intervention de la politique de la ville est ciblée sur certains territoires, au détriment d'une approche globale à l'échelle de l'agglomération, des territoires « vécus » par les habitants.

◆ Des exigences administratives de plus en plus fortes

Malgré la création des guichets et formulaires uniques, les procédures d'instruction et les demandes complémentaires des différentes institutions se sont complexifiées. Les financements croisés sont devenus la « norme » et il n'est pas rare de voir plusieurs financeurs instruire les mêmes dossiers, avec des priorités, des exigences (en matière de bilans ou pièces administratives à fournir), des délais d'instruction et des modalités de

¹ Les zonages de la politique de la ville sont les suivants : Zones Urbaines Sensibles (ZUS), Zones de redynamisation Urbaine (ZRU), Zones Franches Urbaines (ZFU)

versement des subventions différents. Par exemple, une association strasbourgeoise affirmait avoir dû renseigner 23 demandes de subvention en 2009 pour boucler son budget !

Ensuite, les financeurs ont de plus en plus d'exigences, que ce soit en matière d'évaluation des projets financés (définition d'indicateurs...), d'autonomisation financière ou de qualification (professionnalisation des structures). La professionnalisation des structures a largement été encouragée par les pouvoirs publics. Le développement de certaines structures s'est fait dans un délai très court et a été parfois mal maîtrisé. L'embauche et la gestion d'équipes salariées ont nécessairement modifié le mode de fonctionnement des structures et ont fragilisé certaines associations.

D'un côté, les exigences sont de plus en plus fortes et nécessitent des compétences et une technicité toujours plus accrues, et d'un autre le fonctionnement des structures n'est que rarement assuré par les pouvoirs publics. Cela pose la question du financement à la « juste valeur » des actions.

De plus, le développement de la logique de marchés publics fragilise le fonctionnement des structures et risque de les mettre en concurrence sur les mêmes territoires. Répondre à ces projets demande une forte technicité pour de petites associations de « proximité ».

Trois thèmes récurrents concernant les associations de la politique de la ville

Les différents travaux mettent en exergue trois thèmes récurrents pour les associations depuis la création de la politique de la ville :

- La participation des habitants,
- Les délais d'instruction et d'attribution des subventions,
- Le manque de relations avec les institutionnels.

La participation des habitants

Une des particularités de la politique de la ville a toujours été de « faire avec » les habitants. Depuis le milieu des années 1990, la participation des habitants a été affichée comme une condition à la contractualisation entre l'État et les collectivités.

Cependant, la nature et les modalités de la « participation » n'ont jamais été clairement définies. Le bénévolat associatif est-il considéré comme une forme de participation ?

Souvent considérées comme un relais auprès des habitants, les associations se retrouvent parfois en dehors des processus de concertations menés en direction des habitants (par exemple dans le cadre des programmes de rénovation urbaine).

Par ailleurs et à contrario, la professionnalisation des associations et de leurs modes d'intervention, souhaitée par les pouvoirs publics, a freiné l'implication des bénévoles dans les structures.

Les délais d'instruction et d'attribution des subventions

La question du financement des actions est une difficulté récurrente. Comme mentionné plus haut, chaque financeur a ses propres circuits et exigences dans l'instruction des demandes de subvention. Néanmoins, les versements arrivent tard dans l'année et la situation est toujours critique pour les structures n'ayant pas une trésorerie suffisante. La multiplication des sources de financement et des interlocuteurs au sein des différentes collectivités rend complexe la gestion des budgets.

De nombreuses propositions ont été faites au cours de rapports et de circulaires ministérielles successives afin de favoriser les conventions pluriannuelles et d'accélérer l'instruction et l'engagement des crédits. Néanmoins, les conventions pluriannuelles nécessitent des outils de gestion très pointus et les degrés d'exigence de la part des pouvoirs publics sont les mêmes, quelle que soit la taille de la structure. Il faut également souligner que les conventions pluriannuelles sont liées à l'annualité budgétaire et aux délégations de crédits (du côté de l'État). Ainsi, chaque année les projets sont instruits à nouveau. La plus-value des conventions pluriannuelles ne réside pas forcément dans la capacité d'assurer des financements, mais de définir un projet de manière concertée avec les financeurs.

Un exemple de typologie associative : les associations du CUCS de la CUS

L'ORIV a réalisé un état des lieux et un profil des 146 associations ayant émergé au Contrat Urbain de Cohésion Sociale de la Communauté Urbaine de Strasbourg en 2009, à partir des dossiers de demandes de subvention.

Les associations sont implantées et interviennent sur l'ensemble du territoire de la CUS. Peu d'entre elles ont défini dans leur objet associatif une dimension territoriale.

Les publics cibles et les domaines d'intervention sont assez généraux et ouverts. Près de 55 % des associations sont ouvertes à « tout public ». Quand il est spécifié, le public jeunes/enfants est le plus visé par les structures (17,4 % des associations). Par ailleurs, il y a une forte représentation des associations « d'animation globale de quartier », c'est-à-dire des centres socioculturels ou des « petites associations » d'animation. Les domaines d'intervention des associations sont liés aux thématiques du CUCS.

L'animation globale et l'aide sociale sont prédominantes, suivies de près par les associations culturelles. Environ 21 % des associations émergeant au CUCS en 2009 ont été créées avant 1980. La période du contrat de ville (2000-2006) a vu de nombreuses structures se créer (plus de 22 %). 7,5 % des structures ont été créées entre 2007 et 2008. Le dispositif CUCS est relativement dynamique, puisque 26 % des associations ayant déposé au moins un dossier CUCS en 2009 n'ont pas émergé au dispositif en 2008.

Le profil des associations quant à leur nombre d'adhérents est très différent. Il y a autant de petites associations, comptant peu de membres (moins de 50), que de « grosses » structures, comptabilisant plus de 100 adhérents. Les associations émergeant au CUCS sont très dépendantes des subventions publiques, tous dispositifs confondus. Pour 52 % des associations, la part des subventions dans leur budget de fonctionnement dépasse 75 %.

Suite au dos...

ZOOM DU MOIS

Le manque de relations avec les institutionnels

Les associations de la politique de la ville sont connues et reconnues dans les discours. Souvent qualifiées de « partenaires » de cette politique publique, il convient de souligner la difficulté à rendre ce partenariat avec les pouvoirs publics réel et opérationnel.

Qualifier de partenaires les associations devrait signifier une forme de co-élaboration des priorités, un point de vue partagé. Etymologiquement, le terme de partenaire renvoie à une position d'égal. La connaissance de terrain des structures pourrait être utilement mise à profit dans la définition des priorités d'intervention. Elles sont trop souvent dans les faits de simples exécutantes, des « opérateurs », des priorités définies par les institutions.

Dès 2001, Jean-Claude Sandrier¹ formulait des propositions afin d'améliorer le « partenariat et le dialogue avec les associations œuvrant pour la politique de la ville et les habitants ».

Des atouts à mieux valoriser

Les paragraphes précédents ont mis en lumière les contraintes et difficultés récurrentes des associations de la politique de la ville. Ces difficultés ne sont pas propres aux associations émergeant aux CUCS, les autres associations, dites de « droit commun », rencontrent les mêmes problèmes notamment les délais d'instruction. Il convient néanmoins de revenir sur les atouts et points forts de ces associations.

Une capacité d'innovation

Tout d'abord, comme toutes les structures associatives, elles ont une réelle capacité d'adaptation aux problématiques rencontrées. Leur mode de fonctionnement leur permet une souplesse et une adaptation dans la conduite des projets menés, face aux évolutions rencontrées. Leur capacité d'innovation et leur réactivité aux problématiques rencontrées doivent être rappelés.

Une connaissance en temps réel de la situation des quartiers

En première ligne des problèmes sociaux, sur le terrain au quotidien, elles sont un véritable « baromètre » de la situation des quartiers et des difficultés rencontrées par les habitants. La « remontée d'informations » pourrait être mieux reconnue et valorisée par les pouvoirs publics. Par exemple, à la veille des violences urbaines de l'automne 2005, de nombreuses associations avaient tenté d'alerter les pouvoirs publics sur la situation extrêmement tendue sur certains quartiers de la politique de la ville.

Des acteurs du développement social

Les actions menées sur les différents territoires ont une réelle plus-value pour les habitants. Ces actions viennent renforcer et compléter les missions des pouvoirs publics en matière d'insertion professionnelle, de scolarité, d'intégration des populations immigrées... Les associations sont des acteurs du développement social territorial, dont le travail au quotidien est souvent méconnu des institutions. La diversité des acteurs associatifs permet de « mailler » le territoire et d'offrir des « services » adaptés aux besoins des habitants. La complémentarité des approches, ainsi que le partenariat territorial sont à valoriser.

Afin de mieux prendre en compte les besoins en matière d'accompagnement des associations de la politique de la ville, l'ORIV, en partenariat avec le réseau SARA (Soutien aux Associations en Région Alsace) et avec le soutien du SGARE, mène une étude sur le sujet. Le rapport sera remis aux services de l'Etat fin juin 2010.

POUR ALLER PLUS LOIN

Quelques références...

BIBLIOGRAPHIE

Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), **L'accompagnement pour les associations: rapport d'étude**, Paris, CPCA, avril 2008 (Etudes et documents n° 5)
www.cPCA.asso.fr/IMG/pdf/Etudesdocs_Accompagnement_CPCA.pdf

ORIV, **Associations et politique de la ville, Contribution de l'ORIV au rapport Sandrier**, Strasbourg, ORIV, 2001, 14 p.

Pôle de ressources ville et développement social Val d'Oise, **L'accompagnement des associations engagées dans la politique de la ville, Jalons à l'attention des structures et acteurs locaux d'appui aux associations**, Sarcelles, Pôle ressources du Val d'Oise, Novembre 2009, 18 p.
www.poleressources95.org/publications/outils_guides_detail-124-l-accompagnement-des-associations-engagees-dans-la-politique-de-la-ville-.html

Pôle de ressources ville et développement social Val d'Oise, **Les associations dans la politique de la ville, quelles formes et stratégies d'appui ? Dossier thématique**, Sarcelles, Pôle ressources du Val d'Oise juin 2008
www.poleressources95.org/publications/dossiers_synthes_detail-66-les-associations-dans-la-politique-de-la-ville--quelles-formes-et-strategies-d-appui-.html

SANDRIER Jean-Claude, **Les associations et la politique de la ville, Rapport au Premier ministre**, Paris, La Documentation française, 2001, 160 p.
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000509/0000.pdf>

SINIGAGLIA-AMADIO Sabrina, **Le travail associatif dans les quartiers dits sensibles, une action territorialisée**, Intervention lors du colloque « Territoires, action sociale et emploi », organisé par le Centre d'Etudes de l'Emploi, le CNAM et Profession Banlieue, les 22 et 23 juin 2006 – 16 p.
www.univ-metz.fr/recherche/labos/212s/CNAM_SinigagliaAmadio_2006.pdf

Rédaction ZOOM DU MOIS : Caroline OBERLIN

Directrice de publication : Murielle Maffessoli

Rédaction : Equipe de l'ORIV

Suivi et Contact : Diane Hässig

¹ cf. colonne ci-contre les références du rapport de Jean-claude Sandrier