

Le Premier ministre

Monsieur Jean-Claude Sandrier
Député du Cher
Assemblée nationale

Paris, le 23 octobre 2000

Monsieur le Député,

Chaque année, près de 15 000 associations contribuent par leur compétence, leur dynamisme et le dévouement de leurs responsables et adhérents à la mise en œuvre de la politique de la ville. Elles sont ainsi directement au service de la population des quartiers en difficultés. Leur rôle social est de la plus haute importance.

Face à l'exclusion, à la discrimination, à la solitude, au sentiment d'injustice ou de révolte, la vie associative offre en effet des espaces de liberté, de citoyenneté et d'engagement qui donnent à la fraternité républicaine tout son sens. Pourtant, les acteurs associatifs, sur lesquels repose largement l'ambition de construire des villes solidaires, ont trop souvent le sentiment d'être freinés dans leurs initiatives.

Avec l'ensemble du Gouvernement, j'ai décidé de mieux reconnaître, de valoriser et d'encourager cette participation de nos concitoyens. Les assises nationales de la vie associative, en février 1999, ont notamment permis d'engager ce travail en liaison avec les acteurs associatifs eux-mêmes. Elles ont donné lieu à un important travail interministériel sur la fiscalité, le bénévolat, les conventions pluriannuelles...

Sur la proposition de M. Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville, il a par ailleurs, été décidé, lors du comité interministériel des Villes du 2 décembre 1998, de refondre et de simplifier les procédures administratives et financières de la politique de la ville. Les associations doivent bénéficier de cette rénovation.

Il convient désormais de faire le point sur l'application des mesures qui ont été décidées et de les amplifier, pour que les associations participent de manière toujours plus active, efficace et solidaire à la mise en œuvre de la politique de la ville.

J'ai en conséquence décidé de vous confier, dans le cadre de l'article LO 144 du code électoral, une mission d'analyse et de proposition sur ce sujet, que vous accomplirez auprès de M. Claude BARTOLONE, ministre délégué à la Ville.

Je souhaite que vous procédiez à une étude approfondie de la situation spécifique des associations œuvrant à la politique de la ville, en prenant en compte les mesures décidées, les résultats obtenus, les blocages éventuels à lever, ainsi que les avancées possibles en 2001. Le centenaire de la loi de 1901 doit être en effet l'occasion de valoriser le rôle des associations dans les quartiers et de tracer de nouvelles perspectives.

Plusieurs questions me paraissent mériter une attention et une réflexion particulières :

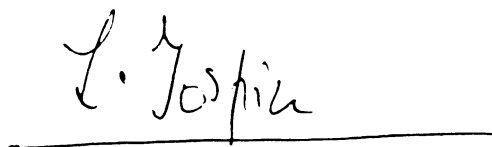
- la place des associations dans les dispositifs de la politique de la ville : il convient notamment de permettre une plus grande participation des habitants, d'envisager l'intervention des associations dans l'élaboration et la conclusion des contrats de ville et de réfléchir aux moyens de mieux former les bénévoles ;*
- le renforcement des structures et du fonctionnement des associations, notamment par la mutualisation des ressources des plus petites d'entre elles : il me paraît souhaitable à cet égard d'examiner le rôle d'employeur des associations et de veiller à la stabilisation de leurs ressources financières, en particulier par la voie de conventions pluriannuelles ;*
- l'instauration de nouvelles relations plus partenariales avec l'État dans le cadre de la politique de la ville, ce qui implique de mettre en place des procédures adaptées d'information mutuelle et d'évaluation.*

Ces mesures devraient s'inscrire dans le cadre de la circulaire du ministre délégué à la Ville du 9 septembre 1999 relative au rôle des associations dans la politique de la ville et de la circulaire interministérielle du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'État avec les associations dans les départements.

Je vous invite à me proposer toute mesure supplémentaire qui vous paraîtrait utile, dans la perspective du prochain comité interministériel des Villes.

Vous veillerez à ce que votre mission soit conduite en concertation avec le monde associatif de la politique de la ville, le Conseil national des villes (CNV), les associations d'élus et les services des ministères concernés, notamment la délégation interministérielle à l'Innovation sociale et à l'Économie sociale qui, depuis la circulaire de septembre 1998, est chargée de la coordination des chantiers associatifs. La délégation interministérielle à la Ville vous apportera naturellement l'appui nécessaire au bon accomplissement de votre mission

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, reading "L. Jospin", positioned above a horizontal line.

Lionel Jospin

Remerciements

Ce rapport est le fruit d'un travail collectif. Il n'aurait pu être élaboré avant tout sans la participation des représentants associatifs rencontrés pendant cette mission sur les territoires relevant de la politique de la ville, et dont la liste complète figure en annexe. Je tiens à les remercier tout particulièrement pour leur contribution ; la passion et l'enthousiasme dont ils ont fait preuve pendant les échanges que nous avons eus témoignent de l'ardeur qu'ils mettent en œuvre dans le travail difficile qu'ils accomplissent au quotidien dans les quartiers populaires. Ce rapport, qui s'est fortement inspiré de leur parole, est avant tout le leur.

Mes remerciements vont également à l'ensemble des personnalités rencontrées lors de cette mission. Leur disponibilité et leur intérêt pour la cause des associations œuvrant pour la politique de la ville ont permis d'éclairer et de mettre en perspective de nombreux aspects de ce rapport.

Enfin, je souhaite exprimer ma gratitude à l'ensemble de l'équipe qui, s'étant fortement impliquée tout au long de ce travail, et ayant apporté des contributions de grande qualité, a permis la réalisation de ce rapport : François Henry, Secrétaire général adjoint de la délégation interministérielle à la Ville, Xavier Inglebert, ancien sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville auprès du préfet de Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône ; Christiane Madeline, chargée de mission à la délégation interministérielle à la Ville ; Philippe Vrignaud, attaché à la préfecture des Bouches-du-Rhône, avec le soutien actif de Christelle Allard et de Wilfrid Brousse.

Introduction

Présentation de la lettre de mission et cadrage général

Par lettre en date du 23 octobre 2000, M. Lionel Jospin, Premier ministre, m'a confié une mission d'analyse et de proposition sur les « associations œuvrant pour la politique de la ville ». En effet, dans le cadre de la célébration du centenaire de la loi de 1901, le Gouvernement souhaite valoriser le rôle des 15 000 associations qui ont été, entre 1994 et 2000, au service des populations dans les quartiers en difficulté.

Une meilleure connaissance de ces associations et de leur implication dans les dispositifs de la politique de la ville est en effet nécessaire. Ces associations représentent un facteur essentiel de participation des habitants : leur rôle dans l'élaboration et la conclusion des contrats de ville doit être pris en compte. Néanmoins, la fragilité et l'instabilité de leur assise financière entravent leurs capacités d'emploi et d'action durable ; à cet égard, les mesures de simplification administrative et financière prises en faveur de ces associations par le comité interministériel des Villes du 2 décembre 1998, méritent sans doute, après examen attentif, d'être amplifiées. Enfin, il importe de développer des relations plus partenariales entre l'État et ces associations, ce qui implique la mise en place de procédures adaptées d'information mutuelle et d'évaluation.

Ce rapport est donc une contribution destinée à accroître les capacités d'action et de développement des associations œuvrant pour la politique de la ville.

Pour autant, aussi indispensables que sont aujourd'hui la politique de la ville et les associations, la résolution des problèmes auxquels doivent faire face les territoires sensibles (chômage, précarité, insécurité) passe par la mise en cause plus générale des règles d'une société qui, en accroissant inégalités et injustices, contribue au desserrement du lien social, notamment sous l'effet d'une mondialisation – dite libérale – menaçante.

Ce constat ne minore pas le rôle de la politique de la ville et des associations qui travaillent dans les quartiers. Au contraire, il souligne à quel point celles-ci doivent être valorisées afin de faire face à la crise de nos sociétés, d'une part en encourageant, aidant et contribuant au développement des solidarités, d'autre part en combattant les replis identitaires, communautaires, et individuels.

Il convient donc de considérer les actions menées envers ces associations comme un élément essentiel d'une stratégie plus globale menée en faveur des quartiers populaires.

Qu'est-ce qu'une « association œuvrant pour la politique de la ville » ?

Il est difficile de proposer une définition précise des « associations œuvrant pour la politique de la ville ».

Selon l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901, « l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ».

Cette formulation laisse totalement ouvert le champ d'application du droit d'association. S'il existe bien des associations dont l'objet ou l'intitulé font directement référence à la politique de la ville ¹, on se rend compte rapidement que ce critère demeure insuffisant. Plus nombreuses sont les associations qui contribuent à la politique de la ville à travers leur objet principal, qu'il soit social, éducatif, culturel, sportif ou dédié à un public spécifique (habitants d'un quartier, chômeurs en cours d'insertion, etc.).

Inversement, se fonder sur une définition de la politique de la ville pour délimiter le champ couvert par ces associations n'est pas sans poser de problèmes. **L'expression « politique de la ville » recouvre en effet de nombreux sens, qui se juxtaposent :**

1) la politique de la ville est d'abord une **politique territorialisée**, qui mobilise et coordonne l'ensemble des moyens de l'État et de ses partenaires (communes, conseils régionaux, conseils généraux, Fonds d'action sociale, caisses d'allocations familiales, organismes HLM, etc.) sur certains territoires urbains, identifiés dans les contrats de ville ². **À ce titre, les associations œuvrant pour la politique de la ville sont celles dont l'action porte sur ces territoires.**

(1) On peut citer, à titre d'exemple, *Villes en liens*, association des chefs de projet intervenant sur les territoires de la politique de la ville.

(2) Dans le XI^{ème} Contrat de Plan, ces quartiers relevant du « développement social urbain » regroupaient environ 2,5 M habitants.

Ce critère géographique – qui aurait l'avantage de l'exhaustivité – ne peut être retenu. Faute de recensement précis du phénomène associatif en France, il n'est pas en mesure de donner un ordre de grandeur du nombre d'associations concernées ; quel qu'il soit, le chiffre avancé représentera la valeur maximale du champ d'étude.

En outre, il offre l'inconvénient de ne pas différencier les associations sur un lieu donné, sans tenir compte de leur raison sociale, de leur travail, et de leur reconnaissance par les habitants. Telle association créée au lendemain d'un événement grave dans un quartier répondra peut-être plus aux souhaits de la politique de la ville qu'une association implantée depuis plus longtemps, mais sans rayonnement ; la mobilisation de nouvelles énergies, la capacité d'attirer des publics nouveaux qui ne se seraient jamais investis dans leur quartier sont des critères essentiels pour la politique de la ville. Inversement, une association sportive, recrutant traditionnellement un public de centre ville, peut être amenée à mener des actions spécifiques dans un quartier difficile, afin que l'activité qu'elle promeut ne soit pas réservée à telle ou telle catégorie sociale. Les cas d'espèce sont aussi divers que le monde associatif.

Ce qui importe est le lien que cette association est capable de créer avec un territoire qui se sent rejeté et à l'écart de notre société.

2) La politique de la ville est ensuite une **politique volontariste** destinée à empêcher les processus d'exclusion de certains quartiers, où le cumul des problèmes constitue un handicap parfois insurmontable pour leurs habitants. Ce volontarisme se traduit par des **engagements budgétaires spécifiques** de l'État et de ses partenaires, identifiés dans les contrats de ville, et qui **s'ajoutent aux crédits de droit commun**.

Dans ce cadre, les « associations œuvrant pour la politique de la ville » sont celles qui bénéficient de financements relevant de crédits spécifiques, intitulés « politique de la ville »¹.

Ce critère pose un problème essentiel que rencontrent ces associations, celui de leur financement – qui occupera une place importante dans ce rapport. Il permet également leur dénombrement précis, puisqu'il suffit de prendre en compte les associations listées dans les programmations annuelles des crédits spécifiques du ministère délégué à la Ville et de ses partenaires.

En revanche, cette approche purement budgétaire est réductrice à deux titres :

– d'une part, elle limite les ambitions de cette politique à la notion de simple « guichet », où les associations travaillant sur les quartiers en difficulté viennent chercher des financements qu'elles ne trouvent pas ailleurs.

(1) En ce qui concerne l'État, on inclut tous les crédits transitant par le ministère, y compris les dispositifs particuliers, tels que Ville-Vie-Vacances (V.V.V.), ou les ex-C.A.P.S. (prévention de la délinquance). Depuis 2000, les crédits de lutte contre la toxicomanie sont délégués par la Mission interministérielle de lutte contre les dépendances et la toxicomanie (M.I.L.D.T.).

Le rapport Sueur ¹ a souligné à quel point le droit commun était absent des quartiers qu'on qualifie de « territoires en difficulté » ; la tentation est grande d'utiliser les crédits de la politique de la ville pour compenser ces déficiences, alors que ceux-ci devraient s'ajouter aux crédits de droit commun ;

– d'autre part, elle occulte le fait qu'une grande majorité des associations œuvrant pour la politique de la ville ne bénéficient pas seulement des crédits du ministère de la Ville, mais sont également financées par de nombreux partenaires auxquels, dans certains cas, elles doivent leur assise financière : autres ministères, collectivités territoriales, établissements publics (Fonds d'action sociale), entreprises privées, et surtout, – financement essentiel mais jamais valorisé dans un compte de résultat –, l'investissement humain de milliers de bénévoles qui refusent les logiques d'exclusion et y opposent leur engagement, leur volonté, leur capacité d'être proches de leurs concitoyens.

3) La politique de la ville est enfin un **mode d'action publique** qui, au service d'une stratégie d'intégration des territoires en difficulté, engage l'ensemble des pouvoirs publics dans un cadre contractuel.

Elle implique la plupart des compétences que les lois de décentralisation ont réparties entre l'État et les collectivités locales, villes, régions, départements – les premières au nom de leur capacité à agir dans la proximité, les secondes au nom de la nécessité d'inscrire cette tâche difficile dans le cadre de l'aménagement du territoire, les troisièmes ² au nom des importantes compétences sociales qui sont les leurs.

Elle doit donc veiller à ce que les politiques de droit commun, fonctionnelles ³ et catégorielles ⁴, soient appliquées – avec les financements qui s'y rattachent – dans les quartiers en difficulté de la même manière que dans tout le pays. Et, compte tenu du cumul des difficultés dans ces territoires, elle mobilise à leur profit des méthodes de travail novatrices (interministérialité, partenariat, proximité) et des fonds supplémentaires – les crédits spécifiques dont on vient de parler.

Cette articulation entre droit commun et droit spécifique trouve son expression méthodologique dans la contractualisation d'objectifs de politiques urbaines et sociales. **Les « associations œuvrant pour la politique de la ville » sont donc les associations qui s'inscrivent dans la stratégie des contrats de ville.**

Une telle définition a trois conséquences :

Le critère pris en compte ici est celui du travail (dans sa pertinence et son efficacité) **accompli par ces associations dans le cadre de la dynamique du contrat de ville.** Les principaux évaluateurs de l'opportunité

(1) « Demain, la ville ». Rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, par Jean-Pierre SUEUR. Février 1998.

(2) Signe des temps, les Conseils généraux, à l'exception de sept d'entre eux, ont signé les contrats de ville de la génération 2000-2006.

(3) Qui mettent en œuvre un thème particulier : santé, éducation, transport, etc.

(4) Destinées à des populations ciblées : jeunes, personnes âgées, chômeurs de plus de 25 ans, etc.

et de la qualité de ces actions sont : les partenaires du contrat de ville, les équipes chargées de la mise en œuvre opérationnelle de ce contrat ¹ (chefs de projet, agents de développement social, maîtrises d'œuvre urbaine et sociale – MOUS) qui sont les professionnels de la politique de la ville les mieux à même d'identifier et de valoriser ces associations, et les habitants concernés par ces actions.

Comme la nouvelle génération de contrats de ville doit mobiliser financements de droit commun et financements spécifiques de l'ensemble des partenaires, cette définition concerne également des associations financées uniquement sur du droit commun. De fait, comme les associations concernées bénéficient de crédits de différentes origines, **la question de leurs ressources se pose en termes de financements croisés.**

Enfin, **s'inscrire dans une stratégie**, ce n'est pas seulement travailler pour elle, voire, comme le redoutent de nombreuses associations, être « instrumentalisées » par elle, **c'est surtout y contribuer.** Par leur expérience et leur proximité du terrain, ces associations permettent d'identifier mieux et surtout plus rapidement les problèmes et questions qui se posent au niveau des quartiers. Elles contribuent non seulement à l'élaboration du diagnostic, mais également à la construction de réponses adaptées. En fait, on ne peut « œuvrer » pour la politique de la ville qu'en s'y impliquant.

Aussi peut-on définir les « **associations œuvrant pour la politique de la ville** » **comme les associations partenaires du contrat de ville.** Cette prise de position n'est pas sans conséquences sur la manière d'aborder le sujet.

Pourquoi un rapport sur les « associations œuvrant pour la politique de la ville » ?

Une fois défini le champ de cette étude – environ 15 000 associations sont ainsi concernées, sur les 700 000 associations actives que compterait la France ² –, et constaté à quel point il représente une infime minorité d'associations, il convient d'en souligner la légitimité.

(1) Appelées ici « équipes opérationnelles ».

(2) Les services du ministère de l'intérieur enregistrent les déclarations de création, de modification et de dissolution des associations ; mais ces dernières ne sont pas obligatoires. Le recensement exhaustif de ses fichiers débouche sur un total de 1, 6 M d'associations. Parmi celles-ci, le nombre d'associations en activité est estimé entre 700 et 800 000, selon les travaux réalisés par le laboratoire d'économie sociale de Paris I, et qu'ont repris les récents rapports concernant le monde associatif : les « Actes des Assises nationales de la vie associative » (février 1999), le « Rapport Public 2000 » du Conseil d'État (p. 241), et le « Rapport Public 2000 de la Cour des Comptes » (p. 187). En revanche, le rapport publié en novembre 1998 par le Conseil national de l'information statistique (C.N.I.S.) conteste ce chiffre.

On ne peut pas dire que ces 15 000 associations sont fondamentalement différentes des autres ¹. À cet égard, l'ensemble des dispositions mises en œuvre par la délégation interministérielle à l'Innovation sociale et à l'Économie sociale (DIES), suite à la volonté exprimée par le Premier ministre dans sa circulaire du 14 septembre 1998 relative au développement de la vie associative, les concernent également. Les axes de travail débattus lors des assises nationales de la vie associative les 20 et 21 février 1999 (transparence dans les relations avec les pouvoirs publics, citoyenneté active et vie associative, développement d'activités et de services générateurs d'emplois, place des femmes dans la vie associative, enjeux européens, valorisation des ressources humaines et bénévolat) sont autant d'échos aux problèmes qu'elles connaissent. Autant le souligner d'emblée, ce rapport se situe dans la continuité de ces travaux.

En revanche, ces 15 000 associations se distinguent des autres ; travaillant dans les territoires relevant de la politique de la ville, elles doivent affronter plus d'obstacles, plus de difficultés que les autres ; enfin, parfois seules présentes dans les quartiers en difficulté, elles représentent le seul lien entre notre société et certains de ses habitants chez qui le sentiment d'abandon et de mise à l'écart est particulièrement développé.

Les difficultés générales que rencontrent les associations se posent de manière plus accentuée pour les associations œuvrant pour la politique de la ville, compte tenu de l'environnement sensible où elles évoluent.

Il en est des associations œuvrant pour la politique de la ville comme des territoires où elles agissent ; aux difficultés communes à tous s'ajoutent des problèmes étroitement interdépendants (chômage, précarité, insécurité), dont l'accumulation et la concentration réduisent la portée des actions publiques et associatives.

À titre d'exemple, il est plus difficile de se constituer en association dans les territoires relevant de la politique de la ville. Pourtant, le principe de liberté d'association, qui donne aux habitants de ces quartiers la faculté de se regrouper, s'y applique comme ailleurs – notamment depuis 1981 en ce qui concerne les personnes de nationalité étrangère. Cependant, de même que le taux de participation électorale est inférieur à la moyenne nationale dans nombre de ces quartiers, de même le recours aux associations y est-il moindre. Le tout n'est pas d'avoir des droits, mais de les connaître, de pouvoir les exercer et de les faire vivre – ce qui n'est pas toujours une évidence lorsque, se sentant à l'écart de la société, on n'ose s'emparer de la parole. Cet enjeu est important, car il concerne fondamentalement l'intégration de ces quartiers.

(1) L'enquête menée à la demande de la D.I. V par le G.I. P-Réseau Information gestion sur le thème « Les petites associations et la politique de la ville » (avril 2001), relève néanmoins (p. 28) que certains secteurs associatifs sont absents des quartiers en difficulté : les associations de « passionnés » (philatélistes, aquariophiles, etc.) pour autant représentées dans le monde éclectique de la vie associative, ainsi que celles qui relèvent du développement personnel (stretching, yoga, etc.). Un luxe pour ces territoires ?

L'exercice du travail quotidien est également plus difficile pour les associations implantées dans ces territoires. Tout d'abord, parce que l'engagement bénévole y est moindre ; l'INSEE a relevé que 58 % des personnes appartenant au quart des ménages ayant le niveau de vie le plus élevé sont membres d'au moins d'une association, contre seulement 33 % des personnes appartenant au quart des ménages les plus modestes. De même, le taux de participation associatif des personnes ayant un emploi est-il nettement plus élevé que celui des chômeurs ; à cet égard, si la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, qui a levé l'interdiction de cumul de l'indemnisation du chômage avec une activité du type associatif¹, constitue une avancée essentielle, il convient désormais de l'ancrer dans la réalité quotidienne.

Enfin, une fois présente dans un territoire relevant de la politique de la ville, l'association se heurte à l'ensemble des problèmes que connaissent ces quartiers : insécurité, éloignement des centres de décision, absence de services publics, découragement face à la lenteur ou à l'absence des progrès. Autant de problèmes de proximité qui condamnent les disponibilités intermittentes et superficielles, autant de sources d'incidents qui peuvent parfois sanctionner et réduire à néant des mois de travail. Le travail réalisé par les associations dans les quartiers relevant de la politique de la ville n'a pas de commune mesure avec celui accompli ailleurs.

Cette tension est d'autant plus forte et vivement ressentie qu'une association est parfois la seule représentante de l'organisation sociale sur le terrain, et que, subrepticement, elle peut être amenée à se substituer aux pouvoirs publics, pour résoudre des problèmes toujours placés sous le signe de l'urgence, voire du paroxysme. Comme les habitants des quartiers en difficulté, les associations œuvrant pour la politique de la ville souffrent d'un sentiment d'abandon, et d'incapacité à agir.

Ce sentiment est constamment ravivé par le fait **que les procédures relevant de la politique de la ville s'ajoutent à toutes les autres** ; particulièrement complexes, elles noient les associations qui en bénéficient sous des tâches administratives auxquelles elles ne sont pas forcément préparées. Si la simplification des procédures concerne l'ensemble des associations, elle prend un caractère d'impérieuse nécessité dans les quartiers où les pouvoirs publics sont moins présents.

Inversement, les difficultés que connaissent certains quartiers accroissent l'impact social des associations œuvrant pour la politique de la ville.

Ces associations sont en premier lieu, avec l'institution scolaire, **des écoles de la démocratie et de régulation sociale**. Avant d'être des personnes morales de droit privé, elles sont d'abord un contrat entre des personnes, qui ont une réelle marge de liberté pour déterminer les règles statutaires qui les gouvernent. Une association, ce sont des membres, des statuts, des points de vue qui se confrontent, des votes, des

(1) L'article 10 de la loi insère ainsi dans le Code du travail un article L 351-17-1 ainsi rédigé : « Tout demandeur d'emploi peut exercer une activité bénévole ».

comptes à rendre aux habitants et aux financeurs. C'est ainsi que des habitants – avec ou sans droit de vote, compte tenu du nombre de travailleurs immigrés présents dans les quartiers en difficulté – peuvent ensemble militer activement pour des projets qu'ils prennent eux-mêmes en charge, sans qu'on en décide à leur place, et dont ils peuvent percevoir le résultat et la finalité. Cette proximité démocratique donne aux associations œuvrant pour la politique de la ville un rôle qui parfois dépasse leur simple objet.

Ces associations sont également amenées dans certains territoires à assumer des fonctions auxquelles leurs fondateurs ne songaient peut-être pas. Ainsi, la problématique des associations délégataires, ou plus simplement partenaires ou prestataires de service public, qui existe depuis 1974 ¹, ne se pose pas en simples termes juridiques lorsque, dans une cité, l'association se trouve purement et simplement identifiée au service public par des habitants qui peinent à y accéder, pour des questions de distance géographique, de complexe social ou de difficultés linguistiques. En termes de services publics, les associations peuvent aider les pouvoirs publics à mieux maîtriser des problèmes, qui nécessitent une intervention particulièrement personnalisée ou qui, émergeant sur le terrain, ne peuvent être spontanément identifiés. Dans les quartiers en difficulté, elles peuvent être amenées à se substituer au service public.

L'approche est identique en ce qui concerne l'implication croissante des associations dans la sphère économique. Les associations œuvrant pour la politique de la ville sont, comme toutes les autres associations, créatrices d'emploi et employeuses ² ; mais elles le sont dans des territoires où les taux de chômage demeurent particulièrement élevés, notamment chez les jeunes, et où l'amélioration actuelle sur le front de l'emploi est moins visible qu'ailleurs, au point parfois que ces quartiers peuvent avoir l'impression d'être les « oubliés de la croissance ». Faire venir des salariés d'ailleurs peut être mal compris. Recruter sur place est porteur de difficultés non négligeables : cautionner telle ou telle personne n'ayant pas forcément la meilleure influence dans la cité, ne pas favoriser l'ouverture des personnes embauchées vers d'autres quartiers... Quelle que soit la solution choisie, elle est susceptible de générer de l'insatisfaction et des tensions parfois durables. Ces problèmes se posent sous des formes similaires pour les associations d'insertion et les régies de quartier... Plus que les autres associations, celles qui œuvrent pour la politique de la ville s'exposent à être enserrées malgré elles dans des enjeux qui les fragilisent.

Cette caractéristique peut être ainsi déclinée pour l'ensemble des questions qui concernent les associations. Les associations œuvrant

(1) C'est la date à laquelle le Conseil d'État a étendu la possibilité offerte à un organisme privé de participer à la gestion du service public et de se voir reconnaître à cet effet des prérogatives de puissance publique, aux associations constituées sous le régime de la loi de 1901.

(2) Et sans doute relativement plus... Le nombre d'associations « employeurs » est estimé aujourd'hui à 120 000. Sans pouvoir distinguer ce qui relève précisément des associations œuvrant pour la politique de la ville, on peut néanmoins noter que les associations relevant du sanitaire et du social y sont sur-représentées, et que la progression de leurs effectifs a été supérieure à la moyenne associative.

pour la politique de la ville sont, somme toute, particulièrement révélatrices des orientations actuelles prises par le mode associatif : une grande partie d'entre elles, particulièrement récentes, se développent dans les secteurs éducatif, culturel et sportif, et s'inscrivent dans le mouvement plus général d'engouement pour les associations centrées vers l'épanouissement personnel ¹. Mais, **plus les associations se révèlent être l'unique réponse collective possible** – ce qui est le cas dans des quartiers où les habitants ne croient plus à leur seule capacité personnelle pour infléchir le cours de leur existence –, **plus leur action met en branle des enjeux sociaux importants**. Les associations œuvrant pour la politique de la ville sont des lieux où les quartiers reconstruisent une dignité qu'ils estiment perdue ; y apparaissent alors de nouvelles formes de sociabilité, une volonté nouvelle d'agir ensemble.

En fin de compte, c'est bien le prisme des territoires difficiles qui distingue les associations œuvrant pour la politique de la ville, qui **ne sont pas tant des associations différentes des autres, que des associations confrontées à des problèmes de nature fondamentalement différente**.

Dès lors, si l'ensemble des mesures de droit commun prises en faveur du milieu associatif sont nécessaires pour le développement des associations œuvrant pour la politique de la ville, elles risquent de s'avérer insuffisantes pour consolider l'impact de leur travail.

Il convient donc d'aller plus loin. N'oublions pas que ces associations peuvent avoir un effet de levier considérable sur le développement des politiques publiques, dans des quartiers où le doute posé par la capacité des pouvoirs publics à agir altère la démocratie.

(1) Emmanuelle Crenner, « Le milieu associatif de 1983 à 1996, plus ouvert et tourné vers l'intérêt individuel. », *Bulletin de l'INSEE* n° 542, septembre 1997.

Présentation du rapport

Ce rapport se propose en premier lieu de mieux connaître les associations œuvrant pour la politique de la ville. Il s'agit de retracer le cheminement historique qui a abouti à leur émergence et à leur développement, il y a environ vingt ans. En outre, les données statistiques mises en place par la délégation interministérielle à la Ville (DIV) permettent aujourd'hui de réaliser pour la première fois un état des lieux de ces associations. Il est alors possible de proposer une typologie, susceptible de rendre compte de la diversité de ces associations œuvrant pour la politique de la ville.

Cependant, si ces associations se distinguent, comme on vient de le voir, par la particularité des tâches qu'elles accomplissent, elles ont également en commun des problèmes identiques, propres à la politique de la ville – même si ces problèmes ont des conséquences très différentes d'une association à l'autre. La complexité du mode d'action publique qu'est la politique de la ville – partenarial et interministériel – en est un élément essentiel, notamment en ce qui concerne les aspects administratifs et financiers. Mais les témoignages recueillis par la mission dans différents sites de la politique de la ville en France dépassent ces simples interrogations : les associations œuvrant pour la politique de la ville revendiquent une part accrue dans le processus de participation des habitants, – dont elles ont conscience d'être un rouage essentiel –, processus qui peut favoriser la compréhension réciproque entre quartiers en difficulté et pouvoirs publics, et donc dynamiser la démocratie au quotidien.

Les propositions qui constituent la troisième partie de ce rapport visent à améliorer la vie des associations œuvrant pour la politique de la ville sous ces deux aspects. Certaines sont à portée opérationnelle rapide, d'autres méritent l'ouverture de débats entre partenaires de la politique de la ville, l'État n'étant pas le seul dépositaire de cette politique.

Enfin, il convient de le souligner : les associations œuvrant pour la politique de la ville ne peuvent pas tout faire dans les quartiers. Notamment, elles ne sauraient se substituer aux interventions publiques. Toute aide qui leur serait accordée, sans que simultanément ne soit

prolongée l'action menée en profondeur, notamment depuis trois ans, dans ces territoires, verrait son impact considérablement amoindri.

Première partie

**15 000
associations
au cœur
de la politique
de la ville**

La politique de la ville est apparue et s'est développée au moment où, dans les années 1970-80, le monde associatif connaissait des évolutions profondes – extension de son champ d'intervention, augmentation sans précédent des créations d'associations, multiplication des rapports avec les pouvoirs publics. Cette simultanéité chronologique ne suffit pas à expliquer les relations étroites qui lient une politique jeune et un mouvement qui célèbre cette année le centenaire de sa loi fondatrice. Elle illustre néanmoins le fait que ces deux phénomènes procèdent d'une époque commune : celle où la crise sociale, qui s'est particulièrement enracinée dans certains quartiers, a remis en cause les relations habituelles entre le champ politique et la société civile, et favorisé l'articulation entre action publique et initiatives privées.

Née sur le terreau de cités qualifiées de « difficiles », où l'accumulation des handicaps et l'exacerbation des situations remettent en cause l'organisation traditionnelle des pouvoirs publics, **la politique de la ville a très vite valorisé les modes d'intervention sociale proches du terrain**, plus soucieux de tenir compte de la complexité des problèmes posés. À cet égard, seules les associations proposaient des réponses rapidement opérationnelles, et adaptées aux situations concrètes ; elles ont donc fondé de manière déterminante la légitimité de la politique de la ville.

Inversement, **la politique de la ville a apporté une contribution non négligeable au renouveau associatif**. Dotée de financements en constante augmentation, elle a permis de subventionner des projets innovants et inédits, sur lesquels les associations craignaient de s'engager. Favorisant l'initiative dans les quartiers en difficulté, elle y a stimulé l'émergence d'associations nouvelles, qui n'auraient sans doute jamais vu le jour. Promouvant des méthodes de travail interministérielles, partenariales et contractuelles, elle a suscité des dynamiques nouvelles et changé les relations entre pouvoirs publics et associations.

Au cœur de la politique de la ville, les associations le sont donc à plus d'un titre. Celles qui ont été définies comme étant des partenaires des contrats de ville ont-elles pour autant une identité commune ? Lorsqu'on s'aperçoit de leur diversité, et de la difficulté à en esquisser une typologie qui ne trahisse pas le spectre très large de leurs activités et de leurs méthodes – de leur style, pourrait-on dire –, il est possible d'en douter.

Cette identité existe cependant. De manière négative, on pourrait dire que les associations œuvrant pour la politique de la ville se

distinguent par les problèmes à résoudre et les contraintes à lever – problèmes et contraintes qu’elles expriment toutes de la même manière et qui pourtant, ne sont pas réductibles à la même réalité, selon la taille, l’histoire, et les adhérents de ces associations. De manière positive, ces associations sont toutes mues par une ambition particulière : le refus affiché, résolu et sans cesse répété de villes inégalitaires qui inscrivent dans leur espace les inégalités produites par notre société.

Historique : comment les associations se sont liées avec la politique de la ville

Dans les années 1970, la prise de conscience du dysfonctionnement urbain et l’évolution du monde associatif sont deux phénomènes distincts l’un de l’autre. Il faut attendre les émeutes urbaines des années 1980 pour que la politique de la ville se construise, en se fondant sur les associations. Devenue légitime, institutionnalisée dans les années 1990, elle participe alors de manière originale à la régénération du mouvement associatif.

Les années 1970

Les premières questions relevant de la politique de la ville se sont posées dans les années 1970, lorsqu’apparaissent les limites du développement urbain des Trente Glorieuses.

Jusque-là célébrés parce qu’ils procuraient des logements neufs et confortables à une population qui en avait besoin – ce qui représentait un progrès indéniable –, les nouveaux modes d’urbanisation sont désormais critiqués. Leurs limites – manque d’intégration aux villes, entassement et isolement des habitants, développement de la ségrégation sociale –, sont relevées dès 1973, dans la circulaire Guichard. Y fait écho la dégradation croissante de certains immeubles, qui n’avaient pas été bâtis dans le dessein de durer plusieurs générations.

La réponse apportée par l’État est pour l’époque assez originale, et fonde en partie l’avenir de la future politique de la ville. Dès 1973, sur l’initiative de Robert Lion, directeur de la construction, se réunissent pour la première fois des responsables de différents ministères, de l’Équipement, de l’Action sociale, et de la Jeunesse. Cette démarche interministérielle débouche sur le programme « Habitat vie sociale » (HVS), intégré au VII^{ème} Plan en 1976. Même si ces mesures concernent essentiellement l’amélioration du bâti, promeuvent la réhabilitation, et privilégient le quartier comme échelle d’intervention, elles expriment le souci, également nouveau pour l’époque, que la population des quartiers concernés « fasse siennes les réalisations entreprises ».

La nature même de ces mesures ne laisse guère de place à un travail particulier entre pouvoirs publics et associations.

Si certaines d'entre elles sont présentes dès cette époque dans les ensembles urbains, elles n'abordent pas forcément les problèmes qui s'y posent sous l'angle du dysfonctionnement urbain, mais sous la simple déclinaison de la raison sociale qui fonde leur histoire. Les plus vieilles d'entre elles sont issues des mouvements caritatifs du début du siècle ; d'autres s'inscrivent dans les idéaux d'éducation populaire, ouvrière et laïque du Front Populaire ; les plus récentes ont accompagné les grandes mesures sociales des années 1945-1975 ou traduisent la montée des préoccupations en matière de consommation ou d'environnement (associations de locataires, associations de défense contre l'implantation d'équipements, etc.).

L'importance des années 1970, dans l'histoire associative, est d'une toute autre nature.

C'est d'une part la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de l'idée fondatrice de la loi de 1901, la liberté d'association ¹ ; c'est, d'autre part un phénomène d'extraordinaire développement associatif, puisque, après une croissance continue, la création d'associations prend une dimension inédite : 5 000 créations en 1908, 10 000 en 1937, 10 à 15 000 par an pendant les années 1960, 20 000 en 1975, 40 000 en 1992, 60 000 depuis 1997 ².

Cette « explosion » ³ associative s'accompagne d'autres mutations, tout aussi déterminantes : l'extension continue du champ d'intervention du monde associatif, la multiplication des rapports entre le monde associatif et les pouvoirs publics et enfin, le développement du salariat dans les associations, notamment dans les domaines de l'action sociale, autant de circonstances qui permettront aux nouveaux modes d'action publique en faveur des quartiers de trouver rapidement des relais associatifs.

Les années 1980 : les fondements de la relation entre politique de la ville et mouvement associatif

L'été 1981 est marqué d'incidents violents qui marquent dans un premier temps les trois communes de l'agglomération lyonnaise (Vaulx-en-Velin, Villeurbanne, les Minguettes à Vénissieux), puis les quartiers nord de Marseille, et Avignon.

(1) Décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971.

(2) Ces chiffres, qui reflètent les déclarations enregistrées en préfecture, sont extraits de « Cent ans de vie associative », Jean-Michel Belorgey, Presses de Sciences Po, 2000, 140 p., p. 27 et de « Les associations et la loi de 1901, 100 ans après », rapport du Conseil d'Etat 2000, p. 269. Les Actes des assises nationales de la vie associative, qui se sont tenues les 20 et 21 février 1999 évoquent 60 000 à 70 000 créations d'associations par an. Rappelons que ces chiffres ne concernent que la natalité associative.

(3) Selon l'expression de Pierre P. Kaltenbach, in « Associations lucratives sans but », Denoël, 1995.

Ces incidents, qui succèdent à ceux de Brixton, dans la banlieue de Londres, sont abondamment relayés par la presse. Ils inaugurent une série de crises, qui ponctuent l'histoire des quartiers dans les vingt années qui suivent – La Courneuve en 1983, le Mas-de-Taureau à Vaulx-en-Velin en 1989-1990, Amiens en 1996, Lille-Sud en 1999 –, et révèlent un état de dégradation qui dépasse le simple cadre du bâti.

De fait, la crise économique et sociale des années 1980 s'est enracinée dans les grands ensembles hérités du mouvement d'urbanisation des Trente Glorieuses. Les populations de ces quartiers ont changé. Le mouvement d'accession à la propriété a vu partir les premières générations d'habitants des grands ensembles ; ceux-ci, d'origine plus ou moins modeste, avaient développé des formes de sociabilité, dont les associations de locataires étaient le fer de lance. Ils sont remplacés par des populations moins homogènes, plus pauvres, plus fréquemment d'origine immigrée, accumulant les problèmes issus de la crise –, en premier lieu le chômage, qui peut y dépasser des taux de 40 %. Ces cités, où la précarité se substitue à la stabilité, deviennent des « quartiers en difficulté ».

Pour résoudre ces problèmes originaux, les pouvoirs publics conçoivent des dispositifs inédits : mise en place des Zones d'éducation prioritaire (ZEP) ¹ pour l'éducation nationale, création des missions locales ² pour la formation professionnelle et l'emploi des jeunes, création des conseils communaux de prévention de la délinquance ³, (CCPD) qui associent communes, État et acteurs sociaux.

Ces dispositifs prônent l'interministérialité et le partenariat entre État et collectivités locales. Tout en faisant entrer les préoccupations des quartiers dans les politiques de l'éducation, de l'emploi et de la prévention de la délinquance, ils ancrent la future politique de la ville dans le champ du social, et font de la jeunesse et de la prévention leur ligne de mire. Ces orientations fondent en 1983 le rapport d'Hubert Dubedout, « Ensemble, refaire la ville », qui introduit la notion de « développement social », et préconise le rapprochement entre réhabilitation des quartiers et requalification sociale.

Or, l'action sociale, l'éducation, la culture et le sport, font partie des domaines de prédilection du monde associatif ⁴. Et, depuis 1945, les pouvoirs publics ont pris l'habitude, notamment dans ces domaines, de conforter l'action associative. Le phénomène se reproduit donc, et **les actions menées au profit des quartiers en difficulté s'appuient sur le monde associatif.**

(1) Circulaire du 1^{er} juillet 1981.

(2) En septembre 1982, suite au rapport Schwartz.

(3) Cette création intervint suite au rapport de Gilbert Bonnemaïson en décembre 1982, « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité », Rapport de la Commission des Maires, 1983.

(4) Le rapport 2000 du Conseil d'État rappelle que « le monde associatif peut être considéré comme le premier intervenant dans le domaine de l'action sociale, si l'on retient que plus de la moitié des travailleurs sociaux sont employés par des associations ».

C'est le cas par exemple des opérations « anti-été chaud ». Destiné à favoriser le départ de jeunes des quartiers en difficulté en vacances, ce dispositif, créé en 1982, faisait appel aux projets associatifs, seuls capables de porter ce type d'actions. Devenu en 1995 « Ville-Vie-Vacances », ce programme est aujourd'hui une composante importante de la politique de la ville, et son contenu s'est enrichi ; le départ en vacances est devenu, plus qu'une volonté d'occuper les jeunes, une opportunité au service de projets éducatifs et sociaux. En assurant le portage opérationnel de ces projets, les associations les ont enrichis, en leur insufflant les idéaux qui les animent ¹.

Ce mouvement des années 1980 est donc particulièrement redevable aux associations déjà existantes.

Celles-ci intègrent progressivement la problématique des quartiers en difficulté dans leur projet social. L'exemple le plus intéressant est sans doute celui des centres sociaux, qui s'installent de plus en plus dans ces quartiers, où ils deviennent souvent, avec l'école, la figure de proue de la présence publique.

L'ampleur des problèmes sociaux dans les quartiers en difficulté suscite également des créations d'associations.

Ainsi, de nombreuses personnes, à travers leur activité professionnelle, identifient des besoins précis dans les quartiers en difficulté où ils n'habitent pas forcément, et fondent des associations. C'est tel groupe d'enseignants relevant les insuffisances du soutien parental dans les études des enfants et développant des actions d'accompagnement scolaire. C'est tel juge s'apercevant des problèmes d'errance des mineurs qui ne peuvent être réglés de manière purement institutionnelle. C'est tel amateur de sport qui crée une section de club sportif dans une cité éloignée de la ville.

La première explication qui fonde le recours aux associations est sans doute la difficulté avec laquelle les pouvoirs publics peuvent identifier et porter ce type d'actions, surtout dans ce monde alors méconnu des quartiers en difficulté. C'est le cas des « PACT » ², dont la mission est de faciliter l'établissement et le dépôt des dossiers des primes à l'amélioration de l'habitat, et qui permettent aux publics dont elles s'occupent d'accéder à un ensemble d'aides mobilisables. En répondant à des besoins qui ne se déclarent pas spontanément et pour lesquels les services publics demeurent d'accès difficiles, les PACT jouent un rôle de médiation qui témoigne ainsi des difficultés que rencontre l'administration dans sa relation avec les citoyens les plus modestes.

La seconde explication est l'extrême facilité avec laquelle les pouvoirs publics peuvent subventionner les associations. Cette pratique, qui s'est considérablement développée dans les années 1970, a connu un nouvel essor avec la décentralisation, laquelle donne aux collectivités locales les moyens financiers d'engager des politiques de proximité.

(1) Le budget annuel de V.V.V. était de 92 MF (14,03 M€) en 2000, et de 123 MF (18,75 M€) en 2001 (crédits État).

(2) Ce sigle, qui signifiait à l'origine « propagande et action contre les taudis », recouvre désormais la formule suivante : « protéger, améliorer, conserver, transformer ».

Enfin, le cadre juridique souple qu'offre l'association est aussi utilisé pour faciliter la mise en œuvre accélérée des dispositifs. C'est ainsi que les missions locales, associations cofinancées par l'État et les collectivités locales, peuvent essaimer dans tout le pays ¹.

Les années 1980 sont également porteuses de nouvelles aspirations associatives dans les quartiers.

L'idée que les habitants des quartiers eux-mêmes peuvent se prendre en charge au moyen d'associations se développe. Un exemple emblématique de cette nouvelle prise de parole est le mouvement des régies de quartier, né dans le quartier de l'Alma-Gare à Roubaix, lorsque des habitants ont affirmé leur capacité à entretenir eux-mêmes leur quartier.

L'abrogation, par la loi du 9 octobre 1981, du décret-loi du 12 avril 1939 destiné à assurer le contrôle des associations étrangères, a également joué un rôle déterminant. Elle permet aux travailleurs immigrés et à leurs familles, – dont la politique de regroupement familial a facilité la venue, et qui ont trouvé à se loger dans les grands ensembles –, d'être partie prenante dans le mouvement associatif. Cette ouverture va surtout mettre en valeur des associations nationales (SOS Racisme, France Plus), et voit naître plus difficilement des associations de quartier ; cependant, si les jeunes issus de l'immigration démontrent leur capacité à se mobiliser, à mener une action collective, à affirmer une culture, les mouvements des « grandes marches » peinent à se cristalliser dans un réseau associatif de terrain ².

Quel que soit le niveau de réussite de ces pratiques associatives, force est de constater qu'elles ont légitimé les dispositifs publics en faveur des quartiers en difficulté. Elles leur ont permis d'exister, de développer des outils, de prendre de l'ampleur. Elles sont donc concernées au premier chef par l'apparition officielle de la « politique de la ville ».

Entre d'une part l'émergence de nouvelles formes associatives, et d'autre part la volonté des pouvoirs publics de susciter l'engagement associatif dans les quartiers, s'est donc opérée, à la fin des années quatre-vingt, une « étonnante rencontre » ³, dont la dynamique allait marquer la décennie suivante.

Les années 1990 : l'institutionnalisation de la politique de la ville

Elle est impulsée par le gouvernement de Michel Rocard, qui n'hésita pas à évoquer les cages d'escaliers dans son discours de politique générale.

(1) 56 étaient ouvertes dès la fin de 1982 ; on en comptait 36 de plus en 1985.

(2) Ces mouvements ont été analysés par Adil Jazouli dans « Les années-banlieues », 1992, 208 p.

(3) L'expression est employée par Adil Jazouli.

Le décret du 28 octobre 1988 ¹ crée le Conseil national des villes (CNV), la délégation interministérielle à la Ville (DIV), et précise le fonctionnement du comité interministériel des Villes (CIV). En décembre 1990, Michel Delebarre est nommé ministre d'État, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire. Enfin, la loi d'orientation pour la ville, votée le 13 juillet 1991, affiche la volonté d'une évolution urbaine mieux équilibrée et proclame le droit à la ville.

Cette institutionnalisation de la politique de la ville a eu sur le monde associatif un impact déterminant, semblable à celui qu'a eu, en son temps, la loi de 1971 sur la formation professionnelle.

Elle a intégré d'emblée le monde associatif à sa réalisation ; très vite, 1 % des sommes engagées pour la politique de la ville (hors crédits logement) est consacré au soutien d'associations locales d'habitants.

Elle s'est également traduite par la consolidation des procédures, notamment des contrats de ville. Ceux-ci, apparus de manière expérimentale en 1989 ², ont été mis en œuvre en 1994. À la fin de 2000, 247 contrats de ville d'une nouvelle génération (2000-2006) ont été signés. Ils fondent pour chacun des sites une stratégie de développement urbain et social, cofinancée par les partenaires signataires. Ils favorisent la pérennisation d'équipes opérationnelles ³, chefs de projet et agents de développement social, qui, présents sur le terrain, assurent une liaison permanente entre le dispositif « contrat de ville » et les associations.

Les équipes opérationnelles n'ont pas seulement pour rôle d'aider les associations à monter les projets susceptibles d'être retenus dans le cadre de la programmation des contrats de ville. Elles sont aussi mandatées pour repérer des interlocuteurs, les reconnaître, voire dans certains cas susciter le développement de la vie associative, notamment dans les quartiers où elle est atone. En accroissant la capacité de dialogue entre pouvoirs publics et habitants des quartiers, les équipes opérationnelles contribuent à faire des associations des nouveaux lieux d'expression des habitants.

Cette institutionnalisation a enfin permis à la politique de la ville de bénéficier de moyens au profit des associations. Doté désormais de financements propres ⁴ en constante progression, le ministère de la Ville

(1) Le journal *Le Monde*, daté du 27 octobre 1988, titre à cette occasion : « Au conseil des ministres, Michel Rocard définit une politique de la ville », ce qui représente dans ce quotidien la première occurrence de cette expression.

(2) Auparavant, dès 1984, 148 quartiers avaient bénéficié d'une procédure appelée « Développement social des quartiers » (D.S.Q.), cofinancée dans le cadre des contrats de plan État-Région.

(3) Celles-ci sont également connues sous le nom de M.O.U.S. (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale). Le rapport Brévan-Picard « Une nouvelle ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers » (septembre 2000) décrit précisément leurs tâches dans sa première partie.

(4) L'article 115 de la loi de finances pour 1990 crée l'obligation de fournir au Parlement un « rapport relatif au montant et à l'utilisation de l'ensemble des crédits consacrés à la politique des villes et du développement social urbain » (document appelé aussi « jaune budgétaire »).

consacre une part de plus en plus importante de ses crédits spécifiques aux subventions de fonctionnement destinées aux associations œuvrant pour la politique de la ville.

Le tableau suivant illustre cette donnée, en montrant l'évolution du chapitre 46-60 en lois de finances initiales comparativement à l'évolution des crédits spécifiques du ministère de la Ville de 1995 à 2001. Ces crédits spécifiques comprennent l'ensemble des crédits de fonctionnement et d'investissement du ministère délégué à la Ville. Le chapitre 46-60 englobe l'ensemble des subventions de fonctionnement du ministère¹ ; on suivra plus particulièrement l'article 10 de ce chapitre, qui concerne les crédits du ministère destinés au financement des contrats de ville, et dont, on le verra dans la partie suivante, 73 % sont consacrés aux associations œuvrant pour la politique de la ville.

Tableau n° 1 : Évolution des dotations budgétaires de la politique de la ville en lois de finances initiales entre 1995 et 2001.

Année	Crédits spécifiques Ministère de la Ville	Chapitre 46-60	Chapitre 46-60 ligne 10	% 46-60-10/total crédits spéc.
1995 : F	867 040 000 F	547 610 000 F	463 000 000 F	53 %
euros	132 179 396 €			
1996 : F	826 130 000 F	444 880 000 F	344 760 000 F	42 %
euros	125 942 707 €			
1997 : F	854 290 000 F	433 150 000 F	337 260 000 F	39 %
euros	130 235 671 €			
1998 : F	755 030 000 F	436 800 000 F	373 520 000 F	49 %
euros	115 103 581 €			
1999 : F	1 011 500 000 F	658 300 000 F	530 000 000 F	52 %
euros	154 202 181 €			
2000 : F	1 637 420 000 F	1 139 130 000 F	771 130 000 F	47 %
euros	249 623 070 €			
2001 : F	2 408 690 000 F	1 747 500 000 F	953 500 000 F	40 %
euros	367 202 423 €			

On le voit, les subventions de fonctionnement du ministère de la Ville ont plus que triplé entre 1995 et 2001. Les crédits d'État destinés au financement des contrats de ville, après avoir fléchi de 20 % de 1995 à

(1) Ce chapitre, intitulé « Interventions en faveur de la politique de ville et du développement social urbain », regroupe en 2000 l'ensemble des subventions de fonctionnement aux associations, qu'elles relèvent du F.I.V., des V.V.V., des dispositifs adultes-relais, etc.

1998, ont été multipliés par deux et demi entre 1998 et 2001. Ils ont toujours représenté entre 40 et 50 % des crédits totaux du ministère ¹.

À ces montants, il convient d'ajouter les subventions de fonctionnement versées par les collectivités locales (communes, régions, et pour certains contrats de ville de la génération 2000-2006, départements), le Fonds d'action sociale ² et les fonds structurels européens.

Cette forte augmentation des subventions en six années a fait de la relation financière entre les pouvoirs publics et les associations intervenant dans la politique de la ville une question de plus en plus importante – ce rapport le souligne par ailleurs.

Les quartiers en difficulté deviennent alors des lieux d'émergence de nouveaux dynamismes associatifs.

Ces phénomènes sont apparus, on l'a vu, dans le courant des années 1980. Le développement de la politique de la ville a permis à ce dynamisme associatif de s'épanouir, en le reconnaissant, en le finançant, et en valorisant son expression.

Ces modifications concernent d'abord **les structures associatives plus légères**, nées de besoins qui apparaissent de façon criante – par exemple l'association « Ensemble ³ », du quartier des Sablons à Sarcelles (Val-d'Oise) – et de prises de conscience liées à des événements tragiques (rixes, émeutes urbaines), comme ce fut le cas pour l'association « Vivre ensemble à Vauvert », dans le Gard ⁴.

Dans un tel contexte, ces associations réunissent des personnalités de mondes très divers (habitants, mais aussi commerçants, institutionnels), qui avaient jusque-là une vision plus cloisonnée de leur propre rôle au sein de la cité. Et la suppression de « barrières artificielles » ⁵, comme l'interdiction du cumul de l'indemnisation du chômage avec une pratique associative, obstacle levé par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, ouvre de nouvelles voies pour les populations « exclues ».

Elles concernent également l'arrivée de **nouveaux acteurs associatifs**. Au temps des « pères » et des réseaux traditionnels, au temps des « fils » réclamant une reconnaissance sociale par le militantisme, succèdent dans les années 1990 le temps des « frères », plus soucieux de

(1) Précisons que la baisse actuelle de la part correspond à une forte croissance des crédits d'investissement, liée à la mise en place des Grands projets de ville.

(2) Cela représente en 2000, 217 MF (33,08 M€) dans le cadre des contrats de ville, auxquels il faut ajouter 724 MF (110,37 M€) sur les sites en contrats de ville.

(3) Un responsable de cette association raconte ainsi le démarrage : « On est identifié comme interlocuteur sur le quartier. On s'est toujours préoccupé des gens en souffrance, quels qu'ils soient. Ils frappaient toujours à notre porte. C'est pour ça qu'on a formalisé les choses : parce que tout ça grossissait (...). Au départ, ce n'étaient que des bonnes volontés. Et puis un jour on s'est dit : on se pose ».

(4) Un membre de l'association raconte ainsi les débuts : « À la manifestation (la marche silencieuse), il y avait un curé, un pasteur, un imam, tous derrière la banderole : « Vivre ensemble à Vauvert ». On a su que c'était ça que nous voulions ».

(5) L'expression émane du Conseil d'État et est extraite de son rapport (p. 287).

visées pragmatiques et de résultats hic et nunc, et le temps des « mères », désireuses de s'engager comme « auxiliaires de l'action publique » ¹.

Et qui dit nouveaux acteurs dit **nouvelles formes d'engagements associatifs** ², moins respectueux des règles formelles et juridiques, moins attachés à la régularité de réunion des instances. Les associations de jeunes « issus de l'immigration » illustrent particulièrement ce type de mutations. Alors que le mouvement des années 1980 visait une reconnaissance communautaire dans l'espace public national, les jeunes des années 1990 valorisent un « agir public local (...) ». Mais leurs activités (...) et leur fonctionnement s'inscrivent dans une expérience d'autonomie avec les structures institutionnelles impliquant de la part des bénévoles à la fois une forte inscription dans le milieu local et une implication personnelle très forte » ³.

Le rôle si particulier et si important que les femmes jouent dans la vie associative des quartiers mérite également d'être souligné. Leur engagement associatif traduit leur volonté d'émancipation et d'implication dans la vie publique. Il s'avère décisif dans la production de lien social dans les quartiers ou dans le suivi scolaire des enfants. Ainsi, le succès avec lequel les femmes-relais assurent le lien entre l'école et les familles a tellement légitimé leur action qu'une des ambitions du dispositif adultes-relais, mis en œuvre l'an dernier, est de prolonger et de généraliser ce type de pratiques.

Derrière ces particularités se manifeste également **une nouvelle forme de citoyenneté** ⁴. Alors que dans les années 1990, les associations centrées sur l'épanouissement personnel suscitent particulièrement l'engagement de la population ⁵ – ce qui est particulièrement visible à travers l'accroissement des associations favorisant les pratiques sportives et culturelles –, les associations des quartiers en difficulté maintiennent d'une certaine manière la volonté d'agir ensemble.

Cette perspective différente fait des associations œuvrant pour la politique de la ville le fer de lance de la nouvelle vocation du mouvement associatif apparue à la fin des années 1980, la restauration des solidarités et du lien social. Naturellement, cette nouvelle vocation ne concerne pas que les quartiers en difficulté. Mais les paroxysmes dont ils sont le théâtre l'y mettent particulièrement en valeur.

(1) Cette typologie est empruntée à Abdelhafid Hammouche, « Des amicales d'hier aux associations de quartiers d'aujourd'hui. Un essai de typologie », in *Hommes et Migrations, Vie associative, Action citoyenne*,

(2) Jacques Ion, « Engagement associatif », in *Hommes et migrations : la ville désintégrée ?*, n° 1217, janvier-février 1999.

(3) Jacques Ion, *ibid.*

(4) J. Bastide, « La vie associative ou l'engagement au service de la cité. », *Hommes et Migrations*, n° 1206, mars-avril 1997.

(5) Rapport annuel 2000 du Conseil d'État, p. 270. Association d'information et de recherche sur l'économie sociale (AIRES), « L'évolution des créations d'associations en France », août 1998.

La participation des habitants, au cœur des futures relations entre les associations et la politique de la ville

La fin des années 1990, qui a vu se dérouler la première génération des contrats de ville, a constitué une mutation essentielle tant pour la politique de la ville que pour les associations des quartiers en difficulté, car elle les a inscrits dans la durée.

Ainsi, le rapport Sueur et la réapparition du ministère de la Ville (1998) ont donné de nouvelles perspectives à la politique de la ville, dont les contrats de ville de la nouvelle génération ont traduit des priorités importantes : mobilisation du droit commun, intégration accrue des politiques urbaines et sociales, accroissement de l'engagement de l'État. Jusque-là réduite à un rôle d'« amortisseur social », qui répondait au coup par coup à l'expression du malaise urbain, la politique de la ville affiche désormais de nouvelles ambitions, et s'affirme comme une politique de « redéploiement social ».

En ce qui concerne les associations œuvrant pour la politique de la ville, elles ont franchi le stade de l'adaptation aux quartiers pour les plus anciennes d'entre elles, et le cap de la création ¹ pour les plus récentes. Elles s'engagent désormais dans les procédures administratives et les arcanes de la politique de la ville, connaissent une croissance de leurs activités, et sont reconnues pour leur travail, autant dans leur quartier qu'auprès des pouvoirs publics.

Aussi n'existent-elles plus seulement pour répondre à des besoins urgents, mais pour donner du sens à cette réponse, et la situer dans l'action menée par la politique de la ville ; il ne s'agit plus de s'emparer de la parole, mais de la faire vivre, à travers l'échange avec les partenaires du contrat de ville.

Cette volonté explique dès lors le retour en force, dans la deuxième moitié des années 1990, d'une thématique historique de la politique de la ville : la participation des habitants.

Cette participation répond à un idéal commun au mouvement associatif et à la politique de la ville : rendre aux habitants des quartiers en difficulté la capacité à affirmer leur identité, à participer au monde, à être des citoyens à part entière.

Le projet ne manque pas d'ambition puisqu'il consiste à encourager, au-delà du système de représentation, les démarches qui permettent d'associer les habitants au devenir de leur ville. Les associations ont un rôle essentiel à jouer dans cette démarche, parce qu'elles sont en soi un lieu de participation, et qu'elles expriment un point de vue inédit.

La politique de la ville a réussi à créer une dynamique valorisant l'acteur associatif ; accroître cette dynamique est un élément

(1) Du « moment où tout commence », pour reprendre l'expression de l'enquête G.I.P.-R.I.G. d'avril 2001.

stratégique essentiel des années à venir dans les quartiers en difficulté. Ce rapport souhaite y contribuer.

Les associations œuvrant pour la politique de la ville : un état des lieux en 2000

Il n'existe pas actuellement en France de recensement par l'administration des associations subventionnées. Dans son rapport de 1998, la mission « Associations » du Conseil national de la statistique a souligné que « l'inexistence de statistiques sur les fonds publics qui vont aux associations est considérée comme une lacune majeure, d'abord par les représentants du monde associatif ».

Les seules données connues en France concernent la liste des associations financées au niveau national par ministère. Celle-ci est établie tous les deux ans, conformément aux dispositions de l'article 41 de la loi de finances pour 1962 ¹, modifié par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1986 ² dans le cadre d'un « jaune budgétaire », et répertorie environ 10 000 associations.

En ce qui concerne la politique de la ville, ces associations sont financées au niveau national par le chapitre 46-60 article 30, intitulé « Partenariat national ». Soixante associations, essentiellement des grands réseaux, ont ainsi bénéficié d'un financement total de 13,045 MF (1,99 M€) en 2000.

En ce qui concerne le financement des associations au niveau déconcentré, la politique de la ville rencontre les mêmes difficultés que les politiques de droit commun ou catégorielles. Afin de pallier ce déficit d'information, la DIV a mis en place depuis 2000 un logiciel spécifique, qui permet de mieux connaître ces associations et d'assurer le suivi des subventions qui leur sont accordées. En cours de généralisation, cette application sera pleinement opérationnelle en 2002 sur l'ensemble des sites en contrat de ville. Les analyses qui suivent sont fondées sur la première exploitation des données fournies par ce logiciel. Les années qui viennent permettront d'affiner les premiers résultats communiqués dans ce rapport.

Le lecteur trouvera à l'issue de cette partie un résumé de l'analyse chiffrée contenue dans les pages qui suivent.

(1) Loi du 27 décembre 1961.

(2) Loi du 30 décembre 1986.

Précisions méthodologiques : le cadre de l'étude

Les crédits évoqués dans cette étude **ne constituent pas l'ensemble des crédits nationaux consacrés à la politique de la ville**, que le « jaune budgétaire » du projet de loi de finances 2001 évalue à 32,272 MdF (4,92 Md€) pour l'année 2000 ¹.

Ils ne constituent pas non plus l'ensemble des subventions de fonctionnement accordées aux associations au titre de la politique de la ville, puisqu'en sont exclus les financements du « Partenariat national », des opérations VVV, et de dispositifs divers comme les « adultes-relais » ².

Cette étude concerne essentiellement le chapitre 46-60, article 10, qui, doté de 771,13 MF (117,56 M€) en 2000, représente 47 % des crédits du ministère délégué à la Ville en 2000. Il s'agit de crédits déconcentrés – dépensés au plus près du terrain par les préfets et leurs représentants dans le cadre des contrats de ville ³.

Les analyses qui suivent portent sur la programmation réalisée en 2000 dans 28 départements, soit environ 419 MF (63,88 M€) -54 % du chapitre 46-60, article 10 ⁴. **Les associations concernées sont uniquement celles dont une action au moins a bénéficié de subventions relevant de crédits spécifiques de la politique de la ville, dans le cadre de contrats de ville** ; ne sont donc pas comptabilisées les associations travaillant sur les quartiers en difficulté et bénéficiant de crédits de droit commun sans pour autant bénéficier de crédits spécifiques.

Enfin, deux points méritent d'être rappelés :

- les associations concernées doivent déposer un dossier pour chaque projet qu'elles souhaitent réaliser.
- certaines actions sont financées dans le cadre de contrat de ville sans que, pour autant, elles soient financées par l'ensemble des partenaires.

Environ 15 000 associations ont œuvré pour la politique de la ville pendant le XI^{ème} plan

Sur l'échantillon considéré, 6 881 dossiers ont été financés en 2000, tous partenaires confondus, dont 6 105 par l'État. Ces projets étaient

(1) Ce total comprend les crédits du ministère délégué à la ville – qui représentent 1,961 MF (0,30M€) – ceux des divers ministères contribuant à la politique de la ville, les dépenses fiscales, les fonds européens, les interventions de la Caisse des dépôts et consignations et la contribution des collectivités territoriales.

(2) Ce dispositif permet de financer 80 % d'un emploi, et correspond donc à un soutien au financement pour les associations qui souhaitent créer ce type d'emploi.

(3) Le ministère de la ville déconcentre au total 90 % de ses crédits de fonctionnement, ce qui explique la faible proportion d'associations œuvrant pour la politique de la ville figurant dans le répertoire des associations financées par les ministères.

(4) Il convient de noter que les crédits européens du F.S. E – DIV transitent par le chapitre 46-60-10. Celui-ci comprend donc les 771,13 MF (117,56 M€) de l'État et environ 48 MF (7,32 M€) du F.S.E. DIV. Or, les 419 MF (63,88 M€) de dépenses étudiées ici comprennent également ces fonds européens. Lorsque, dans les lignes qui suivent, on parle de « crédits déconcentrés d'État », il convient de lire « crédits transitant par le 46-60-10, comprenant 95 % de financement national et 5 % de crédits européens ».

portés par 3 856 associations, dont 3 619 ont été financées par l'État. Rapporté au niveau national, un ordre de grandeur pourrait être donc d'environ 7 200 associations œuvrant pour la politique de la ville pour environ 13 000 dossiers déposés. Compte tenu de la configuration de l'échantillon étudié ¹, cette extrapolation sous-évalue le nombre d'associations et surestime le nombre de dossiers.

Ces données, qui concernent uniquement l'année 2000, ne rendent pas compte de l'ensemble des associations concernées sur la durée des contrats de ville, pendant la période du XI^{ème} Plan ². Le suivi des bénéficiaires, qui a été réalisé de 1994 à 1999 sur les quatre départements des Bouches-du-Rhône, du Nord, du Pas-de-Calais, et du Rhône – particulièrement concernés par la politique de la ville –, montre que ceux-ci s'avèrent deux fois plus nombreux que les seuls bénéficiaires de 2000. À titre d'exemple, dans le Rhône, sur 1 494 structures financées sur la durée du contrat de ville, 570 ne l'ont été qu'une seule année ; en 2000, seuls 484 porteurs ont été financés par l'État, pour 919 opérations.

En revanche, sur la même période, le nombre de bénéficiaires progresse légèrement chaque année. Dans les Bouches-du-Rhône, le nombre d'associations financées annuellement est passé de 413 à 650 sur les cinq ans, alors que le nombre de dossiers financés par l'État doublait (720 en 1995, 1 472 en 2000).

Trois conclusions peuvent être déduites de ces données :

Sur la période de la première génération des contrats de ville (1994-1999), les crédits spécifiques de la politique de la ville ont permis d'apporter un financement à environ 15 000 associations, soit, si on se fonde sur un total de 700 000 associations en France, 2 % du total. Le flux annuel est de l'ordre de 13 000 projets financés par ces crédits, au bénéfice d'environ 7 500 à 8 000 associations par an. Ces données ne prennent en compte ni les associations financées dans le cadre du partenariat national ni celles qui reçoivent des crédits au nom de dispositifs tels que les VVV et les adultes-relais.

Une attention plus particulière portée à l'examen des programmations successives montre qu'environ la moitié de ces associations bénéficie désormais chaque année de ces crédits spécifiques, soit qu'une de leurs actions soit systématiquement reconduite ³, soit qu'elles ont acquis

(1) En effet, les départements du Nord et des Bouches-du-Rhône représentent à eux seuls un quart des dossiers financés dans l'échantillon, et le nombre de dossiers financés par association y est, dans les deux cas, supérieur à la moyenne.

(2) Les contrats de ville concernaient la période 1994-1998. Ils ont été prolongés d'une année en 1999, comme les contrats de plan. La nouvelle génération de contrats de ville s'inscrit donc dans le XII^{ème} Plan (2000-2006).

(3) Le plus souvent améliorée ou enrichie, compte tenu de l'expérience acquise. Ainsi, une action de prévention de délinquance, destinée à sortir des jeunes de leur cité en été, peut-elle l'année suivante être complétée d'une pratique de sport éducatif, puis l'année suivante d'une action de suivi médical liée à la pratique sportive. Pour lutter contre des problèmes à multiples facettes, de nombreuses actions essaient de développer des approches globales.

une expérience et une reconnaissance locales qui leur permettent d'adapter continûment leur action au terrain.

L'arrivée – et la disparition – annuelles de nombreuses associations montre la capacité de la politique de la ville à s'adapter aux mutations rapides du mouvement associatif sur le terrain des quartiers en difficulté ; cela est particulièrement vrai pour les micro-associations qui bénéficient d'un faible financement leur permettant de mettre à l'épreuve leur capacité d'organisation et de mobilisation.

Les associations œuvrant pour la politique de la ville, principaux opérateurs de la politique de la ville

73 % des crédits spécifiques de fonctionnement que l'État consacre aux contrats de ville sont dédiés aux associations œuvrant pour la politique de la ville.

L'échantillon étudié distingue deux grandes catégories de bénéficiaires des crédits de fonctionnement spécifiques de la politique de la ville :

- les associations œuvrant pour la politique de la ville, qui représentent en moyenne 73 % des subventions de fonctionnement versées par l'État ¹ ;
- les autres bénéficiaires : collectivités locales, syndicats intercommunaux, groupements de communes, mais également Groupements d'intérêt public, voire organismes HLM (0,4 %).

Cette répartition est très variable d'un département à l'autre. Il n'en reste pas moins qu'au niveau national, sur les 771,13 MF (117,56 M€) de crédits d'État délégués en 2000 sur la ligne 46/60 article 10, les associations ont bénéficié d'environ 563 MF (85,83 M€). Les associations sont, à ce titre, les principaux opérateurs de la politique de la ville.

Ces crédits spécifiques de l'État permettent la mobilisation de crédits spécifiques d'autres partenaires dans le cadre des contrats de ville.

Pour chaque franc de subvention de fonctionnement apporté par l'État à un projet associatif relevant des crédits spécifiques de la

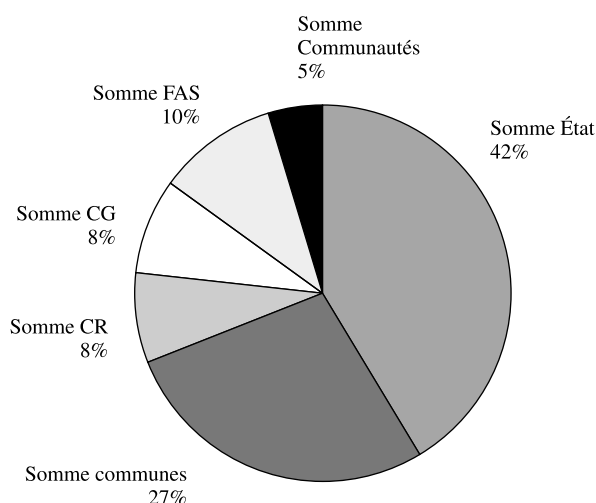
(1) Soit, sur l'échantillon étudié, 306 MF (46,65 M€) sur 419 MF (63,88 M€).

politique de la ville, les autres partenaires publics apportent un total de 1, 4 franc complémentaire ¹. Ce montant est une moyenne, puisque l'État représente 37 % des financements des contrats de ville dans les Bouches-du-Rhône, 59 % dans le Nord, et 41 % sur les cinq départements d'Île-de-France présents dans l'échantillon ².

On peut évaluer à environ 1,35 MdF (0,21 Md€) le montant des crédits spécifiques accordés aux associations œuvrant pour la politique de la ville ³ par l'ensemble des partenaires des contrats de ville en 2000. Ce montant était d'environ 670 MF (102,14 M€) en 1998.

Répartition des financements consacrés aux actions financées par les contrats de ville en 2000

Montant général



Les communes sont le premier partenaire financier de l'État. Ce fait illustre la part qu'elles assurent dans le portage des contrats de ville, et, simultanément, l'importance accordée par l'État à l'accompagnement des politiques locales promues par les collectivités locales en matière de politique de la ville.

(1) Les chiffres donnés par l'échantillon étudié sont les suivants : aux 306 MF (46,65 M€) de l'État, les partenaires ont ajouté 446, 5 MF (68,07 M€), soit un total de 752 MF (114,64 M€).

(2) Avec, là aussi, de forts contrastes : 31 % dans l'Essonne, 64 % en Seine-Saint-Denis. La densité plus ou moins forte des quartiers en difficulté et les différences de capacité financière des communes concernées, expliquent ces écarts.

(3) Le calcul est fait sur la base suivante : 1 F État, 1, 4 F partenaires, et en rappelant qu'en 2000, l'État a consacré environ 563 MF (85,83 M€) au financement des associations dans les contrats de ville sur le chapitre 46-60 10, contre 280 MF en 1998.

Le deuxième partenaire financier est le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés. L'intervention cumulée de l'État et du FAS – qui est, rappelons-le, un établissement public –, représente donc un peu plus de 50 % des financements publics de la politique de la ville. Toutefois, cette réalité varie fortement d'un département à l'autre, de 29 % en Essonne, à 73 % en Seine-Saint-Denis. Selon les cas, cela traduit autant les variations dans l'engagement des collectivités locales que leurs capacités propres à financer des actions ¹.

Quant aux conseils régionaux et généraux, ils interviennent en moyenne à une hauteur semblable dans les opérations de fonctionnement. Mais, selon les contrats de ville, les disparités sont considérables. Ainsi, deux conseils régionaux interviennent de manière importante : le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, assure 17 % du financement des actions dans le département des Bouches-du-Rhône et 14 % dans le Vaucluse, et celui du Nord-Pas-de-Calais, qui finance les actions « politique de la ville » à hauteur de 24 % dans le département du Nord. Les interventions des conseils généraux sont encore plus contrastées. En Essonne, elles représentent 27 % des financements ; en Meurthe-et-Moselle, 24 % ; dans les Hauts-de-Seine, 22 % ; dans l'Hérault, 21 % ; dans un tiers des départements, plus de 10 %, et beaucoup moins dans les autres. Ces disparités s'expliquent en partie par le fait que les conseils généraux interviennent depuis peu dans la politique de la ville.

Enfin, l'intervention directe des communautés de communes et des communautés urbaines demeure encore relativement faible (5 %), malgré des exceptions notables (31 % des crédits de fonctionnement dans l'Aude, 25 % dans l'Hérault, 23 % dans le Pas-de-Calais, 20 % dans le Bas-Rhin). Leur mise en place est en effet récente dans de nombreux départements. Par ailleurs, les transferts de crédits de politique de la ville des communes aux structures intercommunales ne sont pas partout réalisés pleinement.

Caractéristiques financières des associations œuvrant pour la politique de la ville

Les crédits spécifiques ne financent en moyenne qu'un tiers des opérations menées par les associations œuvrant pour la politique de la ville au titre des contrats de ville.

N'ont été évoqués jusqu'ici que les crédits spécifiques accordés aux 6 881 opérations de l'échantillon étudié.

(1) Certaines communes bénéficient de ressources très faibles, que ne compensent pas suffisamment les dispositifs de redistribution mis en place par la loi du 13 mai 1991 (dotation de solidarité urbaine, fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France).

Un tableau élaboré à partir de notre échantillon permet de comprendre les complexités du financement des associations œuvrant pour la politique de la ville.

Tableau n° 2 : Étude de l'échantillon portant sur 28 départements et 6 881 dossiers

Nombre d'opérations de l'échantillon	6881
Coût total des opérations : en francs	2 072 251 747,00 F
: en euros	315 912 742,30 €
Contributions à ces opérations relevant des	
contrats de villes (CV) : en francs	752 527 610,00 F
: en euros	114 722 094,59 €
financement CV/ coût total des opérations	36 %
Crédits spécifiques État politique de la ville contri	
buanant à ces opérations : en francs	306 177 989,00 F
: en euros	46 676 533,52 €
financement CV État/ coût total des opérations	15 %
Crédits spécifiques communes politique de la ville	
contribuant à ces opérations : en francs	213 946 702,00 F
: en euros	32 615 964,46 €
financement communes CV/ coût total opérations	10 %
Crédits spécifiques FAS politique de la ville	
contribuant à ces opérations : en francs	71 725 155,00 F
: en euros	10 934 429,39 €
financement FAS / coût total des opérations	3 %
Autres crédits spécifiques politique de la ville	
contribuant à ces opérations : en francs	160 677 764,00 F
: en euros	24 495 167,21 €
autres crédits CV / coût total des opérations	8 %

Ce tableau met deux faits en valeur :

Les crédits spécifiques relevant de la politique de la ville ne représentent qu'un peu plus d'un tiers du financement nécessaire aux opérations engagées par les associations œuvrant pour la politique de la ville dans le cadre des contrats de ville. L'examen des programmations montre la nécessité de nuancer ce constat selon les associations, et notamment leur taille : globalement, plus l'association est petite et peu institutionnalisée, plus elle dépend directement (parfois jusqu'à 100 %) des crédits spécifiques de la politique de la ville ; inversement, plus l'association est importante, plus l'apport de crédits spécifiques est marginal dans le financement de l'action ¹.

L'importance des financements croisés pour les associations œuvrant pour la politique de la ville, même – et surtout – en ce qui concerne les crédits spécifiques. Globalement, une action de ce type ne peut être financée qu'avec la participation d'au moins trois contributeurs,

(1) Ce qui pose alors le problème plus général de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun, déjà soulevé en introduction.

dont au moins deux pour un tiers du financement ¹ ; il s'agit là d'un problème majeur posé à ces associations.

Enfin, sur l'échantillon étudié, il apparaît que le financement de la politique de la ville a engendré une dépense associative de l'ordre de 2,072 MdF (0,32 Md€). Sur l'ensemble du pays, en 2000, on peut donc évaluer le montant des engagements des associations œuvrant pour la politique de la ville à environ 4 MdF (0,61 Md€) dans les quartiers en difficulté ², dont environ 1,35 MdF (0,21 Md€) de financements publics.

Cette évaluation mérite d'être comparée aux données communiquées dans « Les actes des assises nationales de la vie associative » et le rapport du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics sur le « Contrôle par l'État des associations subventionnées » en 1998 ³. On peut estimer qu'en 1995, les 700 000 associations en activité en France bénéficiaient d'un budget global de 200 MdF (30,49 Md€), composé à hauteur de 130 MdF (19,82 Md€) de subventions publiques, dont 60 MdF (9,15 Md€) de subventions d'État.

Dans l'hypothèse où ces données sont constantes ⁴, on pourrait estimer que les 7 500 associations financées par les contrats de ville en 2000 (1,07 % des 700 000 associations en activité) représentent 2 % des subventions versées aux associations en France. Les crédits spécifiques dont elles bénéficient représentent en 2000 1,03 % des subventions publiques destinées aux associations, contre 0,5 % en 1998.

Dans l'ignorance des ressources de droit commun des associations œuvrant pour la politique de la ville, il est impossible de déterminer la part précise qu'elles représentent dans les subventions publiques. Compte tenu des capacités financières moindres des habitants des quartiers en difficulté, on peut émettre l'hypothèse que les recettes externes sont inférieures pour les associations œuvrant pour la politique de la ville, et que la plus grande part des dépenses qu'elles engagent dans les quartiers proviennent donc de financements publics.

Depuis 1998, un phénomène de discrimination positive s'est fait jour en faveur des associations œuvrant pour la politique de la ville, puisque le financement public qui leur consacré est devenu supérieur à la moyenne nationale, et que les crédits spécifiques ne jouent plus un rôle de substitution aux crédits de droit commun.

(1) Et cela dans le meilleur des cas.... L'expérience des programmations de contrats de ville montre qu'il n'est pas rare de compter respectivement cinq contributeurs, dont quatre pour les crédits spécifiques.

(2) Ce montant additionnerait les crédits spécifiques, les crédits de droit commun, les recettes propres et les cotisations des membres. Rappelons que le bénévolat n'y est pas valorisé.

(3) Analyses fondées sur les travaux du Laboratoire d'Économie Sociale de Paris-I, réalisés de 1990 à 1995, à partir d'un travail comparatif accompli entre 1990 et 1995 sur le « secteur non lucratif » de treize pays.

(4) Cette hypothèse ne tient compte ni de l'inflation, ni de l'accroissement des financements publics dans le secteur associatif. Ce chiffre est donc minoré, mais ne change rien à l'idée défendue dans ce paragraphe.

Cette particularité des associations œuvrant pour la politique de la ville en fait donc un champ d'expérimentation particulièrement important pour l'ensemble de la vie associative.

L'emploi des crédits spécifiques : une répartition adaptée aux nécessités locales de la politique de la ville

Les crédits spécifiques de l'État financent en moyenne moins de deux dossiers par associations œuvrant pour la politique de la ville. Ce chiffre masque de réelles disparités, selon les contrats de ville et les départements. Ainsi, en 2000, dans les Bouches-du-Rhône, certaines associations ont pu avoir jusqu'à 32 dossiers financés sur l'ensemble du département : il s'agit essentiellement d'associations affiliées aux grandes fédérations nationales ou régionales, présentes sur la plupart des huit contrats de ville du département, et disposant des infrastructures techniques et administratives nécessaires pour répondre aux appels d'offres locaux – Fédération Léo Lagrange, Fédération des AIL.

De fait, tout dépend des réalités associatives et urbaines rencontrées dans les différents départements. Ainsi, le Nord et les Bouches-du-Rhône, représentent à eux seuls un quart des dossiers financés par l'échantillon. Toutefois, l'histoire associative et la dispersion des quartiers relevant de la politique de la ville – notamment par rapport à l'Île-de-France – expliquent cette multiplication des dossiers.

Ces contrastes plaident en faveur du maintien de la déconcentration extrême des crédits de fonctionnement de la politique de la ville, afin de s'adapter le mieux possible aux terrains associatifs locaux.

La critique qui peut être alors réalisée est celle de la « dispersion » et du « saupoudrage » des crédits spécifiques. Pour chaque dossier ¹, l'État intervient en moyenne à une hauteur de 44 500 F (6 783,98 €), montant qui peut varier de 22 219 F (3 387,26 €) en Haute-Garonne à 101 993 F (15 548,73 €) dans le Pas-de-Calais, mais qui fluctue en général entre 34 707 F (5 291,05 €) – Bouches-du-Rhône – et 48 155 F (7 341,18 €) – Nord. Dans les départements d'Île-de-France présents dans l'échantillon étudié, l'État finance les dossiers en crédits spécifiques à hauteur de 31 327 F (4 775,77 €) – Essonne –, 36 066 F (5 498,23 €) – Val-d'Oise –, 45 772 F (6 977,90 €) – Seine-Saint-Denis –, 48 541 F (7 400,03 €) – Hauts-de-Seine –, 62 669 F (9 553,83 €) – Val-de-Marne.

De nombreux arguments peuvent être opposés à ce point de vue :

Si le montant moyen de 44 500 F (6 783,98 €) par projet peut paraître faible, il constitue néanmoins une valeur significative pour une association. Comme certaines associations déposent plusieurs projets, elles

(1) Tous les dossiers de l'échantillon sont ici pris en compte, même si l'État ne les a pas tous financés.

bénéficient donc d'un financement moyen de l'État ¹ d'un montant d'environ 79 400 F (12 104,45 €). **Ce montant correspond à la stratégie menée par l'État en matière de politique de la ville, visant à permettre l'émergence de projets au plus près du terrain**, et non pas à privilégier le recours à des structures nationales ² ; la question qu'il convient de poser alors est de savoir si cette stratégie trouve un écho dans les relations entre pouvoirs publics et associations œuvrant pour la politique de la ville ³.

On l'a souligné précédemment, les crédits spécifiques de l'État permettent la mobilisation de crédits spécifiques des partenaires du contrat de ville. Chaque projet des associations œuvrant pour la politique de la ville bénéficie donc en moyenne d'une subvention de 110 000 F (16 769,39 €), avec un spectre qui s'étend de 46 195 F (7 042,38 €) dans l'Indre à 176 098 F (26 845,97 €) dans le Bas-Rhin. Chaque association bénéficie donc en moyenne d'une subvention de crédits spécifiques d'un montant de 195 200 F (29 751,49 €), tous partenaires confondus. **Comme les associations œuvrant pour la politique de la ville bénéficient, en outre, de crédits de droit commun, on peut estimer qu'en moyenne, elles bénéficient, de financements publics supérieurs à l'ensemble des autres associations** ⁴. De tels chiffres soulignent le rôle décisif des partenaires, et notamment des collectivités locales, dans le financement des associations œuvrant pour la politique de la ville, déjà évoqué dans le paragraphe précédent. **L'imbrication des financements est telle que les solutions à apporter au financement des associations œuvrant pour la politique de la ville relèvent de la responsabilité de l'ensemble des partenaires des contrats de ville.**

Répartition des crédits entre associations œuvrant pour la politique de la ville

On vient de voir qu'en moyenne, une association œuvrant pour la politique de la ville était subventionnée à hauteur de 195 200 F (29 758,05 €) par l'ensemble des partenaires, dont 79 400 F (12 104,45 €) par les crédits spécifiques de l'État.

Une analyse par tranche de subvention montre qu'une minorité des dossiers, donc des associations, bénéficient de la majorité des financements.

(1) On peut faire la même remarque que précédemment : sont prises en compte l'ensemble des associations de l'échantillon.

(2) Comme cela peut être le cas en matière de formation professionnelle, ou de politique de santé.

(3) Cf partie II, « Les critiques émises par les associations ».

(4) Si l'on se fonde sur les chiffres cités supra, on obtient 130 Mds F / 700 000 associations = 185 KF (28,20 k€) par association.

Dossiers bénéficiant de subventions d'État inférieures à 50 000 F (7 622,45 €)

Ils représentent 78 % des dossiers financés par l'État, pour environ 33 % des crédits spécifiques de l'État versés au titre de la politique de la ville.

Les dossiers correspondant aux subventions inférieures à 10 000 F (1 524,49 €) représentent un peu moins d'un cinquième des dossiers financés par l'État, et 1,27 % des crédits spécifiques de l'État.

L'essentiel de cette catégorie est donc composé des dossiers bénéficiant de subventions d'État comprises entre 10 000 F (1 524,49 €) et 50 000 F (7 622,45 €) – qui représentent 60 % des dossiers subventionnés par l'État.

Dossiers bénéficiant de subventions d'État supérieures à 50 000 F (7 622,45 €)

Ils représentent 22 % des dossiers financés pour 67 % des crédits spécifiques de l'État versés au titre de la politique de la ville.

Répartition

Il est particulièrement difficile de transcrire les données précédentes sur les associations œuvrant pour la politique de la ville. Cependant, à partir de ces données, confrontées à un sondage réalisé sur 900 associations, il est possible de proposer les ordres de grandeur suivants :

- **8 % d'associations œuvrant pour la politique de la ville reçoivent des subventions de l'État inférieures ou égales à 10 000 F (1 524,49 €), soit moins de 1 % des crédits spécifiques versés par l'État ;**
- **53 % des associations œuvrant pour la politique de la ville reçoivent des subventions d'État qui sont comprises entre 10 000 F (1 524,49 €) et 50 000 F (7 622,45 €), soit 16 % des financements versés par l'État ;**
- **22 % des associations œuvrant pour la politique de la ville reçoivent entre 50 000 F (7 622,45 €) et 100 000 F (15 244,90 €) de subventions d'État, soit 33 % des financements versés par l'État ;**
- **15 % d'associations œuvrant pour la politique de la ville perçoivent des subventions de l'État supérieures à 100 000 F (15 244,90 €), soit 50 % des crédits spécifiques versés par l'État.**

Au total, 60 % des associations de l'échantillon bénéficient de subventions d'État (crédits spécifiques) inférieures à 50 000 F (7 622,45 €), soit moins d'un cinquième des subventions de la ligne 46-60-10 consacrée aux associations (environ 95 MF, soit 14,48 M€)

Cette répartition traduit :

- d'une part, la présence d'associations à forte surface financière dans le champ de la politique de la ville, capables d'assurer les exigences grandissantes en matière d'encadrement ou de gestion ;
- d'autre part, les risques assumés par les associations petites et moyennes, dont l'intervention de la politique de la ville représente une part importante du budget annuel. La moindre variation de recettes publiques fragilise ces structures, qui ont souvent embauché du personnel (personnes

qualifiées, emplois-jeunes...) et peuvent se trouver contraintes à licencier. Dans ces conditions, la gestion prévisionnelle des emplois s'avère très délicate, à un moment où la mise en œuvre des 35 heures oblige ces associations à réaliser un travail interne d'organisation important.

Les champs d'intervention des associations œuvrant pour la politique de la ville

L'analyse des champs d'intervention de la politique de la ville se heurte à un écueil important, celui de l'absence de codification nationale des projets. Seule, la nomenclature budgétaire constitue une base de codification obligatoire. Les résultats obtenus ont été affinés avec ceux de l'enquête réalisée auprès des missions « politique de la ville » des préfectures.

Mais cette codification n'est possible que pour les dossiers financés par l'État : les dossiers financés en contrat de ville sans intervention de l'État ne peuvent donc faire l'objet d'une analyse.

La jeunesse, cible privilégiée des actions menées par les associations œuvrant pour la politique de la ville

Avec 30 % du montant des crédits spécifiques, l'action sociale en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes, est le premier secteur d'intervention des partenaires des contrats de ville. Cette participation traduit notamment le poids des opérations en faveur de l'accompagnement scolaire, et du périscolaire, qui représente 13 % des financements.

Si on y ajoute les 18 % que représentent les actions artistiques et d'éducation culturelle, et les 13 % des interventions en faveur de la jeunesse et des sports, ce sont 61 % des subventions spécifiques des partenaires de la politique de la ville qui sont dédiés à la jeunesse.

Le développement économique connaît une progression lente

Représentant entre 17 % et 20 % des subventions, ce secteur comprend cependant des opérations de nature très différente. Ainsi, les actions de formation, d'aide aux structures ayant recours aux emplois-jeunes – hors le financement des salaires – pèsent de manière plus significative que les aides aux structures d'insertion, dont la nature juridique peut souvent poser des difficultés.

La prévention de la délinquance et l'aide aux victimes

Avec 11 % des subventions, cette thématique traditionnelle de la politique de la ville demeure stable.

Les autres thématiques

Avec 3 % d'intervention de l'État, les actions dans le domaine de la santé et des services publics de quartiers ont quelques difficultés à émerger comme des politiques structurantes. Dans le cas des services publics de quartier, le bilan doit être relativisé, en raison de l'existence d'autres lignes budgétaires en politique de la ville (titre III). Par ailleurs, si le nombre de projets est relativement faible, le montant moyen de la subvention de l'État par projet est un des plus élevés – 100 000 F (15 244,90 €) –, ce qui correspond effectivement au poids de mise en place d'opérations de fonctionnement qui induisent des frais de personnel et de fonctionnement, caractéristiques de ce type de projet.

On notera également que de nombreuses actions menées dans les domaines évoqués ci-dessus peuvent aussi être regroupées sous une thématique de « citoyenneté » qui représente 21 % des financements ; en effet, ces projets s'inscrivent souvent, au-delà de la thématique qui les définit, dans une logique généraliste de développement de quartier par des actions de proximité, incluant une certaine participation des habitants.

La question des salariés

L'exploitation en l'état actuel de l'échantillon ne permet pas de connaître le nombre de salariés présents dans les associations œuvrant pour la politique de la ville.

Résumé de l'étude statistique

Compte tenu des biais statistiques relevés au cours de l'analyse réalisée, les données moyennes suivantes méritent d'être relevées.

Sur la période 1994-1999, 15 000 associations ont fait l'objet d'un financement au titre des crédits spécifiques relevant des contrats de ville, ce qui représente 7 500 à 8 000 chaque année. La variation du nombre d'associations concernées est forte selon les départements.

En 2000, ces associations ont bénéficié d'environ 1,35 MdF (0,21 Md€) de subventions relevant de crédits spécifiques des partenaires, contre 670 MF (102,14 M€) en 1998. L'État (42 % du

total) et les communes (27 % du total) sont les deux principaux financeurs publics de ces crédits spécifiques.

Ces crédits spécifiques ne financent qu'un tiers des opérations menées par les associations au titre des contrats de ville, dont le montant, évalué à 4 MdF (0,61 Md€) en 2000, représente 2 % des subventions versées en France aux associations. En moyenne, pour l'année 2000, l'État finance chaque action de ces associations à une hauteur de 44 500 F (6 783,98 €) de crédits spécifiques, et chaque association à une hauteur de 79 400 F (12 104,45 €). Tous crédits spécifiques confondus, chaque action bénéficie d'une subvention moyenne de 110 000 F (16 769,39 €), et chaque association œuvrant pour la politique de la ville bénéficie d'un financement moyen de 195 200 F (29 758,05 €).

Ces montants masquent d'importantes disparités. 60 % de ces associations bénéficient de subventions de crédits spécifiques d'État d'un montant inférieur à 50 000 F (7 622,45 €) pour un total d'environ 95 MF (14,48 M€), tandis que 15 % perçoivent des subventions de crédits spécifiques d'État supérieures à 100 000 F (15 244,90 €) pour un total d'environ 280 MF (42,69 M€).

Plus l'association est petite et peu institutionnalisée, plus elle dépend directement des crédits spécifiques relevant de la politique de la ville.

Enfin, la jeunesse est la cible privilégiée des actions financées, qui s'inscrivent souvent dans une logique généraliste de développement de quartier.

Un essai de typologie

Dans la mesure où les associations œuvrant pour la politique de la ville sont un miroir de l'ensemble du monde associatif, on retrouvera dans toute tentative de typologie les écueils inhérents à ce type de démarche.

Le problème principal auquel la mission a été confrontée est que la plupart des typologies existantes concernent l'ensemble des associations. Aussi, après avoir présenté les principaux critères susceptibles de classer les associations, et qui sont tous opératoires, la mission a fait le choix d'une typologie qui définit les associations œuvrant pour la politique de la ville dans leurs relations au quartier où elles opèrent.

Différentes approches de classification des associations œuvrant pour la politique de la ville

La plus facile de ces approches consiste, comme nous l'avons fait jusqu'à maintenant dans ce rapport, à distinguer les associations selon une grille unique, en fonction d'un critère déterminé par avance : historique (appartenance à une génération), thématique (selon l'objet social de l'association), financier (seuil de 10 000 F, soit 1 524,49 €, 50 000 F soit 7 622,45 €, 100 000 F soit 15 244,90 €, etc.).

Le recours à des critères synthétiques permet de donner une image plus vivante des associations œuvrant pour la politique de la ville.

L'approche dynamique, qui met l'accent sur l'évolution et l'institutionnalisation des associations ¹

Le degré de maturité d'une association est déterminant pour esquisser ses particularités.

Ainsi, plus une association est récente et issue des quartiers, plus elle fait appel à des gestionnaires occasionnels, généralistes, particulièrement bien intégrés dans leur quartier ; les bénévoles y prédominent, la structure financière est dominée par les cotisations et les dons, et les subventions proviennent plutôt des municipalités ; la légitimité y est spontanée, même si elle repose parfois sur l'énergie de quelques personnes qui peuvent dès lors autoproclamer leur légitimité, et les appartenances politiques sont loin d'être déterminantes ; enfin, ces associations réalisent des actions et des services concrets, où l'usager est prééminent.

Ces associations ont en général un budget inférieur à 50 000 F (7 622,45 €), et n'emploient guère de salariés.

De l'autre côté du spectre, on trouve des associations plus institutionnelles, fondées sur des permanents, qui sont des professionnels, et sur de nombreux salariés. Leur assise financière repose sur les subventions publiques, attribuées par l'ensemble des collectivités locales, et parfois directement par les ministères. Leur légitimité est plus concédée ou agréée, et les liens avec les représentations politiques sont plus étroits. La gestion y prend une importance décisive, et les services rendus sont plus de l'initiative du producteur. Enfin, l'existence d'activités économiques mixtes est à l'origine de préoccupations spécifiques.

Bien entendu, toutes les associations œuvrant pour la politique de la ville ne passent pas forcément d'une catégorie à l'autre ; certaines demeurent durablement ancrées dans leurs quartiers avec quelques bénévoles – même si l'expérience montre qu'elles dépendent souvent de quelques personnalités marquantes –, d'autres sont institutionnalisées dès leur

(1) La description suivante est empruntée en partie à l'ouvrage de Pierre P. Kaltenbach, « Associations lucratives sans but », Denoël, 1995, 238 p.

naissance, d'autant si elles relèvent de la catégorie des associations « para-administratives ».

L'approche fonctionnelle, qui met l'accent sur les finalités et services que rend l'association

Une étude menée par le cabinet « Passion » sur 156 associations financées au titre de la politique de la ville dans le département des Hauts-de-Seine ¹ a débouché sur une typologie définissant 11 catégories.

Cette typologie tient compte des deux objectifs principaux des associations soulignées par les financeurs lors des réunions du comité de pilotage : la création ou la reconstitution du lien social d'un côté et la mise à disposition de services de l'autre. La pertinence de ce critère est d'autant plus forte qu'on touche ici à ce que font les associations œuvrant pour la politique de la ville dans les quartiers, donc à ce qui les légitime simultanément vis-à-vis de la population et des institutions.

Les associations développant principalement du lien social

Les associations de « grande proximité » s'adressant aux habitants de toutes générations.

Les associations de « jeunes » qui s'adressent exclusivement ou quasi exclusivement aux jeunes (6/30 ans).

Les associations communautaires, visant principalement des publics immigrés, regroupés par communautés d'origine.

Les associations « tournées sur elles-mêmes » et défendant une cause.

Les associations de regroupement.

Les associations assurant des services incluent

Des associations qui assurent un ou plusieurs services de proximité clairement identifiés dans un seul domaine pour une seule, deux ou plusieurs catégories de publics.

Des associations « multiservices », qui ont une vocation d'animation globale.

Des associations para-institutionnelles.

Des associations ressources.

(1) Sur sept territoires en politique de la ville : Nanterre, Asnières, Gennevilliers, Colombes, Villeneuve-la-Garenne, Clichy-la-Garenne, et le site intercommunal des Blagis.

Une proposition de typologie, en fonction de la relation aux quartiers

Si les approches précédentes permettent de prendre en compte l'ensemble des associations œuvrant pour la politique de la ville, elles sont néanmoins généralisables à l'ensemble des associations, et n'identifient pas la spécificité première de cette étude.

Aussi, l'approche suivante considère-t-elle les associations œuvrant pour la politique de la ville en fonction de leur relation aux quartiers, et cherche-t-elle à considérer la manière dont leur objet social s'intègre aux ambitions et nécessités de la politique de la ville.

Bien entendu, ces « catégories » ne sont en rien exclusives. De nombreuses associations sont ou peuvent être à cheval sur celles-ci.

Les associations issues d'une initiative « extérieure » au quartier

Initiatives privées

Souvent portées par l'adhésion à des valeurs humanistes, sociales ou caritatives, ou alors créées par des corps sociaux travaillant dans ces quartiers (enseignants, juges, éducateurs), elles témoignent de l'intérêt que la société porte à ces quartiers.

Les **activités caritatives confessionnelles** caractéristiques de la première vague associative consécutive aux débuts de la loi de 1901 sollicitent peu de crédits relevant de la politique de la ville. Cela ne signifie pas qu'elles sont absentes des quartiers, notamment lorsqu'elles sont investies dans des programmes de lutte contre la pauvreté. Mais elles s'inscrivent dans le droit commun de la politique sociale ; leur volonté est de panser des plaies, et si elles s'engagent dans les quartiers, c'est parce que s'y concentre cette pauvreté. La communauté Emmaüs, quoique créée dans les années 1950, en est un exemple caractéristique.

Elles ont été rejointes par des **associations humanitaires** (ATD Quart Monde) qui, soucieuses de lutter contre les phénomènes d'extrême exclusion, et dans la mesure où ces phénomènes sont concentrés dans les quartiers en difficulté, se sont inscrites dans la politique de la ville, même si elles émergent plutôt au droit commun.

Les « fédérations d'éducation populaire » ont ouvert une autre perspective. Si elles témoignent également d'un type d'intervention extérieur aux quartiers, elles s'inscrivent dans une tradition différente, celle de **l'éducation ouvrière, laïque et républicaine**. Issues du Front populaire, se développant fortement dans les années 1950 et 60, fortement attachées à l'idée de démocratisation et de promotion sociale par l'éducation, elles ont développé leurs activités dans des quartiers qu'on appelait à l'époque « populaires », sur des populations dont la nature a depuis fortement changé. Elles ont naturellement évolué pour désormais travailler différemment sur les quartiers dits « difficiles ». Leur financement de base relevant souvent du droit commun, et puisqu'il s'agit de grosses structures, elles

mènent des actions précises et leur antériorité sur le terrain leur permet de mener des actions à visée plus globale.

La Fédération Léo Lagrange en est un des exemples les plus caractéristiques. La « Déclaration de principe » de 1959, texte fondateur du mouvement, explicite les valeurs auxquelles il se rattache : refus de l'exclusion, ouverture d'esprit et tolérance ; promotion de la discussion, de la compréhension et de l'amitié ; devoir de participer à la construction de l'avenir ; promotion d'un enseignement ouvert sur la vie ; promotion d'une nouvelle citoyenneté, mettant en valeur l'engagement des habitants comme acteurs de la cité, conçue comme un lieu d'accueil, de rencontre, et d'épanouissement pour tous. Quant à ses secteurs d'activité, ils couvrent un champ assez large, qui rencontre la politique de la ville sur chacun de ses thèmes : petite enfance, centres de loisirs, jeunes au quotidien, centre social, animation sociale, études et conseil.

On peut également classer dans cette catégorie des associations qui se sont récemment tournées vers les problèmes des quartiers, comme les Scouts de France qui, depuis 1993, accueillent 3 à 4000 jeunes dans des camps. En développant des partenariats avec des associations de quartier et avec des collectivités locales, ces associations expérimentent de nouvelles voies de contractualisation.

À ces engagements associatifs liés à une conviction, il convient d'ajouter ceux de personnes extérieures à ces quartiers qui, en identifiant à travers leur activité professionnelle des besoins précis dans les quartiers en difficulté, ont créé des associations permettant de pallier des manques auxquels les pouvoirs publics ne pouvaient répondre. C'est tel groupe d'enseignants relevant les insuffisances du soutien parental dans les études des enfants et créant une association pour financer des actions d'accompagnement scolaire ¹ ; c'est tel magistrat prenant conscience des limites de l'action institutionnelle pour résoudre les problèmes de violence quotidienne ². C'est tel amateur de sport qui crée une section de club sportif dans un quartier difficile.

Initiatives publiques

Il s'agit d'« associations-outils », ou « para-administratives », témoignant d'une intervention plus directe des pouvoirs publics, État ou collectivités locales. À la différence des associations composées de personnes privées, connaissant une réelle vie associative et dotées d'une véritable autonomie, mais qui bénéficient de concours financiers publics plus ou moins réguliers, celles-ci sont généralement constituées sur l'initiative de la collectivité publique, se voient constituer des missions d'intérêt général et sont utilisées comme des relais permanents de l'administration. Les associations para-administratives sont, quant à elles, l'émanation plus directe de services publics, et sont même parfois considérées comme de simples démembrements.

(1) Comme l'association *P.A.C.Q.U.A. M.* à Marseille.

(2) Comme l'association *SOS Aide aux habitants* créée dans le quartier Neuhof à Strasbourg en 1983, par Claude Beaud.

Le développement de ce type d'associations, dans les années 1970, a renouvelé la portée de l'action associative, mais a pu s'accompagner d'une confusion des tâches accomplies par les services administratifs et certaines associations, avec des risques de gestion de fait.

Beaucoup de ces associations bénéficient de financements de droit commun. Si, dans leur finalité, elles ne sont pas destinées à régler les problèmes de la politique de la ville stricto sensu (réduction des pôles de concentration de la misère), force est de constater que leur action y contribue et qu'elles méritent d'être considérées comme des associations œuvrant pour la politique de la ville.

Associations agissant comme substituts de pouvoirs publics auprès des citoyens

C'est le cas des missions locales et PAIO créées par voie d'ordonnance suite au rapport Schwartz.

Associations agissant comme intermédiaires entre pouvoirs publics et citoyens

L'exemple des PACT en est sans doute le meilleur. Les « Primes à l'amélioration de l'habitat » (PAH), destinées aux propriétaires occupants à faibles ressources sont, pour trois quarts d'entre elles, attribuées par des associations appelées PACT (Protéger, améliorer, conserver, transformer), dont la mission est de faciliter l'établissement et le dépôt des dossiers de mandat des PAH. Elles ont pour rôle de solliciter le prestataire final (qui, spontanément, ne se présenterait pas forcément pour bénéficier de la prime, dans l'ignorance de ses droits), et de l'aider à constituer le dossier ; elles peuvent également orienter ce public vers d'autres prestations auxquelles il a droit.

Simultanément, les PACT assistent ou suppléent les services déconcentrés chargés de l'attribution de cette prime, les directions départementales de l'équipement, notamment dans la mission de contrôle des conditions d'attribution de la prime et de réalisation des travaux.

Ces associations ont souvent été « instrumentalisées » par les pouvoirs publics afin de mettre en œuvre la politique de la ville (portage des équipes opérationnelles des contrats de ville, par exemple, etc.).

En terme de **bilan**, on pourrait ainsi caractériser ces associations :

- elles sont quasiment institutionnelles, d'une part par leur légitimité historique, d'autre part par leur poids financier, et leur capacité de gestion. Les liens politiques qu'elles entretiennent avec les pouvoirs publics sont assez forts ;
- elles ont franchi le cap d'une certaine professionnalisation et, au-delà des problèmes de gestion qui peuvent exister, sont reconnues pour leur efficacité ;
- une part importante de ces associations, même si elles ne sont pas de dimension nationale, emploie des salariés. Cela n'est pas sans conséquence sur le bénévolat. Elles sont aussi le lieu de la professionnalisation des métiers de la politique de la ville. Elles ont donc un besoin de visibilité financière sur le moyen terme ;

- leur activité dominante est d’« assurer des services ». Et, assurant des prestations techniques de services sociaux et d’animation, elles s’inscrivent aisément dans les logiques d’appel d’offres et la stratégie de programmation des contrats de ville ;
- elles bénéficient des subventions spécifiques les plus importantes, en plus de subventions de droit commun.

Enfin, ce sont plutôt ces associations qui ont contribué au développement initial de la politique de la ville.

Les associations liées aux initiatives des quartiers

Historiquement, cette catégorie s’est épanouie dans le cadre de l’explosion associative des années 1970. Dans les années 1980, c’est la politique de la ville qui a permis son développement.

Cette période correspond également au développement du subventionnement, d’autant que la décentralisation a multiplié les sources de financement.

Les associations issues des mouvements postérieurs à mai 1968

Elles reposent sur une vision de la société issue de la fin des années soixante et du début des années soixante-dix. Inscrivant également dans leurs origines une vision idéaliste, elles ont comme ambition de développer les capacités d’autogestion au sein des quartiers en difficulté.

Les Régies de quartier procèdent de cette logique. Elles revendiquent leur filiation avec « la mouvance libertaire, l’esprit coopératif, l’essence de la démocratie directe, le mouvement des communes des années 1870, l’intention du législateur de 1901, l’origine du mouvement des habitations à loyers modérés » ¹. Née à Roubaix, dans le quartier de l’Alma-Gare, l’expérience des régies de quartier est issue d’un mouvement de lutte urbaine pour la prise en compte de ses habitants. L’origine du mouvement, une perspective de restructuration urbaine et de résorption d’îlots insalubres, débouche sur la mobilisation d’habitants ; ceux-ci, regroupés dans la Confédération syndicale du cadre de vie – association qui relève de la première catégorie que nous avons définie plus haut –, puis avec l’aide de militants extérieurs, lancent peu à peu l’idée qu’ils sont capables d’entretenir eux-mêmes leur quartier. À partir de cette expérience, Michel Anselme et Daniel Béhar créent des régies à Marseille et Meaux, et en précisent la vocation : accompagner dans le retour au travail des personnes qui en avaient perdu les habitudes.

(1) Marc Hatzfeld, in « Les régies de quartier : tisser le lien social », Desclée de Bouver, 1998, 183 p.,

Les associations constituées par des initiatives d'habitants issus des quartiers

La possibilité ouverte en 1981 aux immigrés de se constituer en associations a constitué à cet égard un appel d'air, ne serait-ce que par leur sur-représentation dans les quartiers concernés.

Ces associations relèvent de la politique de la ville, dans la mesure où elles sont issues des quartiers et où elles traduisent une capacité d'engagement réel. Sur le fond, leurs actions ne relèvent pas toujours d'idéaux précis, mais traduisent la capacité d'habitants à participer au mouvement associatif.

On y trouve donc, selon les termes de la typologie dessinée dans les Hauts-de-Seine :

- des **associations de proximité**, s'adressant aux habitants de toute génération, qui développent des actions simples, qui témoignent de l'existence d'une sociabilité locale ; que cette sociabilité puisse exister dans un univers considéré comme « déshumanisant » n'est pas à négliger ;
- des **associations spécialisées** par le public qui y adhère (jeunes, femmes, associations communautaires), mais dont les actions sont susceptibles de concerner tous les habitants d'un quartier, voire de la ville ;
- des **associations tournées sur elles-mêmes** avec les mêmes caractéristiques d'adhérents que dans le cas précédent, mais qui développent une mentalité obsidionale, et peuvent refuser l'ouverture du quartier sur la ville.

Ces associations, qui développent essentiellement du lien social (même si elles sont amenées à rendre des services), sont de taille modeste, et de faible rayonnement. Fortement ancrées dans la réalité locale, elles comprennent beaucoup plus de bénévoles.

Elles s'affirment donc comme porteuses d'un projet autonome, dont la demande sociale fonde la légitimité. Leurs problèmes tiennent à leur inexpérience et aux difficultés rencontrées pour mettre en œuvre leurs projets.

Fortement dépendantes des crédits spécifiques de la politique de la ville, car peu financées dans le cadre du droit commun, ces associations ne bénéficient pourtant pas de la majorité de ces crédits.

Le cas particulier des centres sociaux situés dans les territoires de la politique de la ville

Traiter à part les centres sociaux situés en territoire relevant de la politique de la ville ne signifie pas qu'ils n'appartiennent à aucune des deux catégories ci-dessus. Au contraire, ils en constituent une sorte de synthèse.

Créés à la fin du XIX^{ème} siècle, les centres sociaux sont aujourd'hui des outils de développement social de premier plan. Largement présents dans les quartiers qualifiés de difficiles, ils se trouvent au cœur même des préoccupations de la politique de la ville.

Les centres sociaux sont des équipements de quartier collectifs et polyvalents

Les centres sociaux sont gérés par des associations d'usagers largement issus des quartiers dans lesquels ils inscrivent leur action. Ils se regroupent en fédérations tant sur un plan local que national.

Ils constituent un élément important de la politique d'action sociale menée par les caisses d'allocations familiales. Celles-ci leur délivrent un agrément en fonction du respect des quatre missions déclinées par la Caisse nationale des allocations familiales :

- un équipement de quartier à vocation sociale ;
- un équipement à vocation familiale et pluri-générationnelle ;
- un lieu d'animation de la vie sociale ;
- un support d'interventions sociales concertées et novatrices.

En 1999, il existait 1 800 centres sociaux agréés par les CAF, dont 1 300 étaient gérés par des associations. Ils représentent un ensemble économique de 5 MdF (0,76 Md€). Les centres sociaux associatifs emploient 50 000 salariés, ce qui représente 15 000 équivalents-temps-plein (ETP).

Les centres sociaux sont des acteurs importants de la politique de la ville

Dans certains départements (Nord, Bouches-du-Rhône ¹, presque la moitié d'entre eux est implantée dans des territoires prioritaires de la politique de la ville

On peut estimer que dans de nombreux cas, les centres sociaux sont, avec les écoles, les seuls équipements publics présents dans des quartiers en difficulté. Leur présence ne répond donc pas seulement aux exigences d'une politique sociale, mais représente un enjeu important dans la politique de services publics.

Leurs activités de proximité permettent de poursuivre les objectifs fixés par le comité interministériel des Villes du 30 juin 1998

Les centres sociaux tiennent une place essentielle dans la lutte contre les exclusions et contribuent au **maintien de la cohésion sociale** en offrant des services et des activités à la population tels que l'accueil des jeunes enfants, l'alphabétisation, l'aide aux devoirs, etc.

Développant des opportunités d'échange et de rencontre entre les tranches d'âge et les catégories sociales présentes dans le quartier, les centres sociaux sont également des **foyers d'intégration**.

Les centres sociaux sont aussi des lieux de mise en œuvre de projets d'utilité sociale. Ils se fondent sur l'idée de **participation des habitants** à l'animation de leur quartier, donnent vie à des initiatives

(1) Dans ce département, en 1999, 44 Centres sociaux sur 97 (45 %) étaient situés dans les territoires prioritaires des contrats de ville ; à Marseille, la proportion était la même année de 37 sur 57 (soit 65 %).

citoyennes, et concourent à favoriser la prise de parole et l'expression collective des habitants.

Enfin, ils jouent souvent un rôle de point d'appui pour des associations du quartier où ils sont implantés.

Deuxième partie

Les difficultés rencontrées par les associations œuvrant pour la politique de la ville

Les demandes exprimées lors de la rencontre des associations qui s'est déroulée à l'occasion du festival de Créteil en septembre 2000 et les entrevues réalisées par la mission mettent en valeur les difficultés rencontrées par les associations œuvrant pour la politique de la ville.

Résoudre ces problèmes est un enjeu essentiel, sous peine de décourager l'initiative associative dans les quartiers, et donc l'impact de la politique de la ville. En effet, celle-ci demeure une politique complexe, et c'est en tant que moyen d'action publique qu'elle est ici interpellée.

La mesure de cette complexité doit être présentée. Souvent, les associations œuvrant pour la politique de la ville en subissent les conséquences sans en comprendre les origines, car elles sont accaparées par les tâches difficiles de terrain auxquelles elles se consacrent, et qu'elles sont les seules à pouvoir réaliser. Il revient donc aux pouvoirs publics de ne pas seulement prévoir un soutien financier ou administratif, mais surtout de réfléchir à la portée de ce soutien, et à ses modalités d'accompagnement. À titre d'exemple, accroître le montant des subventions versées sans en accélérer les modalités de versement revient à faire peser des tensions sur les trésoreries associatives, et donc à consacrer une part de ces augmentations à des versements d'agios bancaires ¹.

En outre, dans la mesure où l'impact des dispositifs publics dépend de leur simplicité, de leur facilité d'accès et de leur capacité d'appropriation par les citoyens, il convient de rappeler que dans les territoires relevant de la politique de la ville, l'accès à l'ensemble des dispositifs est plus difficile qu'ailleurs. Un accent particulier doit donc être porté à cette question.

Un dernier point mérite d'être souligné : bien qu'elles paraissent identiques, les critiques énoncées par les associations œuvrant pour la politique de la ville débouchent sur des significations différentes, compte tenu des variables suivantes, déjà soulignées dans la typologie :

– la taille et l'assise financière de l'association ;

(1) Les associations de la politique de la ville sur l'agglomération lyonnaise supporteraient environ 2,50 MF (0,38 M€) d'agios bancaires par an, alors que les subventions relevant de la politique de la ville sont de l'ordre de 25 MF (3,81 M€). Une recherche réalisée en 1998 sur les 80 principales associations partenaires des contrats de ville dans les Bouches-du-Rhône débouchait sur un pourcentage moindre. Quoiqu'il en soit, la situation est vécue comme absurde, et beaucoup d'associations disent par ironie qu'elles enrichissent plus leur banquier que les publics auxquels elles se consacrent.

- la légitimité de l'association, qui influe sur ses relations avec les pouvoirs publics et les habitants ;
- la « posture » de l'association qui, compte tenu de son objet social, de ses orientations, et de l'urgence constamment ressentie dans les quartiers, ne ressentira pas les contraintes administratives de la même manière si elle réalise un projet conçu par elle-même, ou si elle est simple opérateur d'un projet conçu par les pouvoirs publics.

La politique de la ville est un moyen d'action publique générateur de complexités pour les associations

Les difficultés ressortant du contexte géographique et social des quartiers en difficultés ont déjà été abordées dans ce rapport. Ne sont soulevés ici que les éléments institutionnels.

Le choix d'une approche globale et partenariale

Les problèmes auxquels se consacre la politique de la ville sont particulièrement complexes, et ne peuvent être, pour chacun d'entre eux, être considérés de manière séparée.

Dès lors, les actions menées dans le cadre de la politique de la ville engagent un ensemble de domaines très variés, dont la coordination n'est pas aisée à assurer. Elles engagent surtout un grand nombre de partenaires dont les compétences sont distinctes depuis les lois de décentralisation.

Les contrats de ville rassemblent l'ensemble de ces partenaires sur une stratégie globale de lutte pour le développement solidaire des quartiers. Ils sont signés par l'État, les villes, les départements, les régions, et le FAS.

Ces partenaires lancent chaque année un appel à projet qui répond aux orientations du contrat de ville, et programment la répartition des subventions en fonction de l'intérêt des projets présentés par les associations.

Cette procédure entraîne deux conséquences :

La complexité des démarches administratives

Plusieurs types de dossiers administratifs

Pour bénéficier de subventions de fonctionnement, les associations œuvrant pour la politique de la ville sont amenées à remplir plusieurs types de dossiers administratifs :

- un dossier pour bénéficier de financements de fonctionnement de droit commun de l'État, ou des collectivités territoriales ;
- un dossier pour bénéficier de financements d'actions de l'État ou des collectivités territoriales sur des crédits de droit commun ;
- un dossier pour bénéficier de financements d'actions spécifiques relevant de la politique de la ville pour chacun des partenaires co-financeurs.

Selon les services et les collectivités concernées, le modèle de dossier peut changer, ainsi que sa composition.

Ainsi, une association travaillant dans le domaine de la santé peut bénéficier d'une subvention de fonctionnement de la part du ministère des Affaires sociales, d'une subvention d'une collectivité territoriale pour une action particulière, et d'un cofinancement des partenaires du contrat de ville pour mener une action spécifique relevant de la politique de la ville. Elle peut donc être amenée à remplir un dossier pour la subvention de fonctionnement, un dossier pour l'action particulière, et un dossier pour chacun des partenaires relevant de la politique de la ville (trois ou quatre, selon les cas) ; les instructions sont différentes, les décisions ne sont pas coordonnées dans le temps, les subventions arrivent à des périodes différentes de l'année.

Ce régime est porteur de graves dysfonctionnements

Il décourage les petites associations qui, créées afin d'impulser une dynamique ou de résoudre un problème dans leur quartier, affrontent des problèmes inédits, d'ordre administratif.

Il pénalise les associations émergentes, au profit des associations plus expérimentées, et crée ce qui peut être vécu comme une concurrence.

Il détourne les membres de l'association de leur action de terrain au profit de tâches administratives.

Il incite les associations qui ne bénéficient pas suffisamment de financements de droit commun à leur substituer des financements de politique de la ville.

L'arrivée de nouveaux partenaires (conseils généraux, structures intercommunales) dans les contrats de ville risque de rendre la situation encore plus complexe

Le paradoxe est réel : plus la politique de la ville mobilise des partenaires, plus elle bénéficie de financements, et plus elle rend la vie des associations complexe. Aussi doit-elle proposer des mesures de simplification administrative.

Celles-ci sont loin d'être acquises. Les tentatives de dossier unique entre État, collectivités locales et FAS se heurtent toutes à des problèmes de nature identique : il n'existe pas d'accord entre partenaires pour les pièces à fournir¹ ; certaines collectivités souhaitent que leurs financements soient clairement identifiés auprès des associations qu'elles subventionnent ; d'autres redoutent un partenariat où la nécessité du consensus réduise leur autonomie, surtout lorsque les collectivités partenaires relèvent de majorités différentes.

Enfin, les collectivités locales sont inégalement pourvues de services œuvrant pour la politique de la ville. Il arrive parfois que les missions « politique de la ville » des préfectures peinent à trouver un interlocuteur, et ce d'autant plus que les collectivités sont entrées récemment dans cette politique – conseils régionaux et conseils généraux, notamment. Aux logiques différentes de fonctionnement se superposent des cultures politiques et administratives différentes, qui sont autant d'obstacles à la gestion rapide des dossiers.

De fait, les mesures de simplification administrative ne se décrètent pas ; elles ne peuvent être opérationnelles et efficaces si elles ne s'accompagnent pas d'un engagement simultané et quotidien de l'ensemble des partenaires sur le terrain.

Les associations œuvrant pour la politique de la ville aimeraient convaincre l'ensemble des partenaires que cet effort représente à leurs yeux un geste politique fort.

À plusieurs reprises, elles ont d'ailleurs confié à la mission qu'« être partenaire, ce n'est pas être le bras armé de tel ou tel pouvoir ».

La problématique du financement des associations œuvrant pour la politique de la ville

Généralités

L'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901, modifié par les lois n° 48-1001 du 23 juin 1948 et n° 87-571 du 23 juillet 1987, fonde la

(1) Certaines collectivités locales justifient leurs exigences en pièces administratives en soulignant leurs obligations vis-à-vis des juridictions financières régionales.

possibilité d'accorder des subventions publiques aux associations : « Toute association régulièrement déclarée peut, sans autorisation préalable (...) recevoir des dons manuels ainsi que des dons des établissements d'utilité publique, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics :

1. Les cotisations de ses membres (...),
2. le local destiné à l'administration de l'association (...),
3. les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose. »

L'octroi d'une subvention est subordonné à la signature d'une **convention** entre pouvoirs publics et l'organisme bénéficiaire, qui en précise le montant.

La situation des associations œuvrant pour la politique de la ville

Au regard de la convention

Une association œuvrant pour la politique de la ville assure son financement par la signature simultanée de plusieurs conventions, certaines relevant des financements de droit commun des différents financeurs publics, d'autres des crédits spécifiques.

En ce qui concerne les **crédits spécifiques**, le financeur public est le comité de pilotage du contrat de ville. Celui-ci lance un appel à projets fondé sur la stratégie que les partenaires ont définie en commun dans le contrat de ville. Les associations déposent donc un dossier, et l'approbation de celui-ci – après instruction – par le comité de pilotage vaut convention.

Au regard des subventions

En terme d'activité quotidienne, la subvention la plus importante est la **subvention de fonctionnement**, qui relève du titre IV. En terme d'inscription dans la durée, la **subvention d'investissement** (titre VI) représente un enjeu non négligeable, même si sa part dédiée aux associations est faible.

La subvention de fonctionnement définit précisément la relation entre le comité de pilotage du contrat de ville et l'association. Elle est **destinée à financer les charges supplémentaires liées à l'action réalisée par l'association, action qui s'inscrit dans le contrat de ville.**

Le comité de pilotage du contrat de ville est donc le maître d'ouvrage de l'action, et l'association, l'opérateur.

Conséquence : entre la conception d'un projet et son financement, trois phases... et autant de délais

Les délais d'attente pour une association qui mène une action dans le cadre d'un contrat de ville sont de trois ordres :

Le délai d'élaboration du dossier : il dépend de l'association elle-même, et de sa capacité d'ingénierie, qui s'accroît avec la croissance et l'expérience. Les petites associations ont souvent l'impression d'être défavorisées à cet égard, d'autant plus qu'elles constatent leur faible capacité de lobbying. Les équipes opérationnelles de contrat de ville travaillent souvent avec les associations pour les aider à monter leurs projets et à les inscrire dans la stratégie du contrat.

Le délai d'instruction du dossier par les équipes opérationnelles du contrat de ville, élargies aux services des partenaires du contrat, et qui s'achève par l'approbation du projet par le comité de pilotage. Cette approbation signifie que **l'ensemble des partenaires du contrat de ville reconnaît que le projet relève bien de la stratégie de ce contrat.**

Le délai de versement de la subvention. Les subventions accordées dans le cadre du contrat de ville font l'objet d'un cofinancement des différents partenaires, avec des clés de répartition différentes selon les compétences et les orientations politiques de chacun.

Dans l'absolu, la décision du comité de pilotage est immédiatement exécutoire pour l'État, puisque son représentant (corps préfectoral) y est présent et a délégation de signature pour engager les crédits votés par le Parlement et délégués par le ministère de la Ville. Cependant, les délais de versement des crédits spécifiques de la politique de la ville dépendent de nombreux facteurs :

- les délais liés aux négociations des Conférences administratives régionales (CAR), où les préfets de région calculent la programmation annuelle entre les départements ; ils ont représenté deux mois en moyenne en 2000, et ont retardé d'autant les délégations de crédits de la DIV ¹ ;
- les délais liés à l'engagement administratif et comptable, de l'ordre en moyenne de trois mois en 2000. Sont en jeu ici les moyens limités des missions « politique de la ville » au sein des préfetures. La disparition des appelés du service national ville risque de poser dans un avenir proche d'énormes problèmes à ces missions ;
- les délais de versement, de l'ordre de trois semaines ².

De même, les collectivités territoriales ne peuvent procéder aux versements de subventions tant que les engagements financiers pris en comité de pilotage ne sont pas validés par leur assemblée. Le problème se pose de la même manière pour le FAS qui doit consulter la commission régionale pour l'insertion des travailleurs immigrés (CRIPI).

En outre, les partenaires ont des pratiques différentes pour le versement des subventions. Certains financent l'intégralité de leur

(1) Pour être plus précis, il convient de distinguer la notification budgétaire de la D.I.V. (19 janvier pour 2001) et les délégations de crédits qu'elle réalise, compte tenu des remontées des préfetures, suite aux conférences administratives régionales. Les délégations avaient pu être mises en œuvre dès la troisième semaine de février en 1999, et un peu plus tardivement en 2000.

(2) Constat fait à partir d'une analyse du cheminement complet des crédits du ministère délégué à la ville.

subvention en une fois, d'autres versent 35 % du financement dans un premier temps, puis le solde sur justificatifs.

La pratique du financement croisé fait que **les associations œuvrant pour la politique de la ville reçoivent les subventions liées à leurs projets de manière étalée dans le temps, ce qui les oblige à de fortes contraintes en terme de gestion de trésorerie.**

Enfin, comme les crédits spécifiques ne représentent qu'une part – parfois très minoritaire – des crédits de fonctionnement des associations, celles-ci sont soumises aux mêmes contraintes d'instruction et de délai pour les financements de droit commun, sachant que les circuits administratifs sont alors différents. Certains contrats de ville de la nouvelle génération ont essayé de rapprocher ces circuits.

Au regard du compte de résultat

Les caractéristiques des produits d'une association œuvrant pour la politique de la ville sont :

- la faiblesse des cotisations et des dons. En revanche, il convient de rappeler que le bénévolat n'est jamais valorisé ;
- l'importance quasi-absolue de la subvention d'exploitation dans les produits directement liés à l'activité ; les recettes sont forcément moins élevées dans les quartiers en difficulté, compte tenu de la pauvreté de leurs habitants.

Étude de différents cas de figure : typologie associative par structure de compte de résultat ¹

Les associations œuvrant pour la politique de la ville, dans leur hétérogénéité, offrent différents cas de figure, qui se traduisent **par des structures de charges différentes** dans leur compte de résultat ; selon les cas, les problèmes financiers qui se posent sont de différentes natures.

Cas n° 1 : association dont l'ensemble des charges est financé par des crédits spécifiques de la politique de la ville

Il s'agit d'un cas rare, autant en nombre d'associations concernées que de fonds dédiés. Mais il a une forte valeur symbolique : il concerne en général de petites associations émergentes, nécessaires pour créer du lien social dans un quartier où il n'en existe pas, et qui sont le symbole d'une certaine réussite de la politique de la ville. En général, ce type d'association ne comprend pas de salariés.

Dans ce cas, la subvention d'exploitation doit couvrir frais fixes et frais variables. De fait, les frais fixes sont faibles, et, en ce qui

(1) Cette typologie recoupe celle qui a été esquissée précédemment.

concerne les charges de personnels, sont souvent assurés par le bénévolat – non valorisé en termes comptables.

Dans un tel cas de figure, le principal problème qui se pose est celui du besoin en fonds de roulement. En toute logique, ce type d'association ne peut commencer une action avant qu'elle ne soit financée ; elle doit donc déposer un dossier, attendre qu'il soit accepté par le comité de pilotage, et que la subvention soit versée sur son compte. Le délai peut s'étendre sur plusieurs mois.

Or, ce type d'association émerge pour répondre à des besoins précis, pour **mener une action ponctuelle** ; elle ne peut donc différer cette réponse, d'autant que les situations dans les quartiers en difficulté sont souvent paroxystiques. Leur petite taille limite en outre le recours qu'elles peuvent avoir aux fonds propres (les cotisations), dans l'attente du versement de la subvention.

Dans ce cadre, **il convient d'agir simultanément sur deux domaines** : la facilitation des procédures d'instruction, et l'accélération du versement de la subvention. Diverses possibilités existent, mais peuvent être approfondies : le recours au fonds de participation des habitants (FPH), comme à Grande-Synthe ; la possibilité de mutualiser un fonds spécifique au sein d'un Groupement d'intérêt public (GIP).

Lorsque ce type d'association s'inscrit dans la durée, sur trois ou quatre ans, – soit parce que l'action ponctuelle méritait d'être approfondie, soit parce qu'elle identifie de nouveaux besoins et de nouvelles actions ponctuelles – elle connaît en général un phénomène de croissance, d'autant plus fort si son travail est reconnu et efficace. Cette croissance, qui peut s'accompagner de création d'emploi, génère deux problèmes :
– un besoin d'alimentation continue des frais fixes, qui s'accroissent légèrement ;
– un accroissement rapide des frais variables, qui nécessite une trésorerie accrue : faute de base financière solide, l'association est obligée de recourir au découvert bancaire, qui ajoute des frais financiers dans ses charges.

Bien entendu, la subvention d'exploitation prévoit un pourcentage dédié aux frais fixes, mais ceux-ci ne sont alors payés que lorsque la subvention est elle-même financée ; dans ce cas, les frais fixes sont susceptibles de générer des frais financiers.

Cas n° 2 : associations dont les seules actions relevant de la politique de la ville sont financées par des crédits spécifiques

De nombreuses associations œuvrant pour la politique de la ville bénéficient de plusieurs sources de financement, notamment de droit commun. Certaines d'entre elles, dont l'existence est généralement antérieure à la politique de la ville, ont bien conçu ces actions comme un supplément d'activités.

Il s'agit d'un cas extrêmement fréquent.

**Le compte de résultat de ces associations relève
du schéma suivant**

Charges de l'association	Produits de l'association
- Charges variables, relatives aux actions financées dans le cadre du contrat de ville. - Charges variables, relatives aux actions de droit commun menées par les associations dans le cadre de politiques de droit commun de l'État et des différentes collectivités territoriales. - Charges fixes « de structure », indépendantes du niveau d'activité, et ne variant que par paliers.	- Subvention d'exploitation du contrat de ville, - Recettes éventuelles liées à l'action. - Subvention d'exploitation de droit commun, - Recettes éventuelles liées à l'action. - Pourcentage des subventions d'exploitation dédiées au droit commun, - Pourcentage des subventions d'exploitation du contrat de ville, - Subvention de fonctionnement de base - Autres produits : cotisations, dons, etc.

Trois exemples peuvent aider à illustrer ce schéma

Exemple 1 : une association qui mène des actions d'accompagnement scolaire exclusivement dans les quartiers défavorisés peut avoir la structure de compte de résultat suivante :

- charges fixes : les frais de fonctionnement courant de l'association (personnel de gestion, locaux, etc.) financés par une collectivité territoriale, au titre de ses compétences de droit commun (commune pour les écoles primaires, conseil général pour les collèges) et de ses choix politiques ;
- charges variables : les charges liées au développement de son activité (recrutement d'« heures enseignants » pour les cours du soir, location de locaux pour assurer ces cours, etc.), financées par les crédits spécifiques de la politique de la ville au titre de la « responsabilité partagée de l'éducation ».

Il s'agit du cas le plus simple, puisqu'il n'y a d'autres charges variables que celles concernant l'action dans la politique de la ville. Mais elle nécessite un pilotage précis des activités de l'association, les charges fixes évoluant par paliers ; un usage strict des fonds publics vise à « saturer » le dispositif, afin qu'il soit pleinement rentable.

Exemple 2 : une association sportive, qui décide de mener une action particulière en faveur des quartiers défavorisés.

Un club sportif bénéficie généralement de subventions des collectivités locales ou de l'État dans le cadre des politiques sportives qu'elles développent. Ils bénéficient ainsi de subventions leur permettant d'assurer leurs frais fixes (secrétariat, locaux, etc.).

Ce club décide d'organiser un tournoi dans un quartier difficile ; les conditions particulières de ces quartiers entraînent un surcoût (recettes moindres, difficultés d'accès, impossibilité de réaliser des économies d'échelle compte tenu du dénuement en équipement de ces quartiers, etc.), qu'il convient de financer. C'est dans ce cadre que doivent intervenir les crédits spécifiques.

Dans ce cas, les actions relevant de la politique de la ville ne représentent pas une part majeure des produits ; même si 15 % du financement de ces actions sont versés au titre du financement des charges fixes, ces dernières sont principalement assurées par des subventions de fonctionnement stricto sensu, c'est-à-dire par les subventions d'exploitation relatives au droit commun dédiées aux charges fixes.

Exemple 3 : les centres sociaux

Les centres sociaux ont comme cœur de métier la politique familiale et l'animation des quartiers. La CNAF en a défini les missions traditionnelles, et a évalué, pour les réaliser, le montant du financement de base, appelé « animation globale » des centres sociaux (financement des locaux, et de trois emplois à temps plein) de l'ordre d'environ 680 KF (103,67 k€).

Ce montant est financé par les CAF, les collectivités locales qui le désirent, et l'autofinancement des centres sociaux. Il représente de fait le financement des charges fixes.

Ces centres sociaux étant des équipements de quartier, ils peuvent mener des actions complémentaires relevant des politiques de droit commun (culture, etc.) et bénéficient de subventions de différents financeurs.

Quant aux centres sociaux situés dans les quartiers en difficulté, ils sont amenés à développer des actions relevant de la politique de la ville, soit parce qu'elles répondent à des besoins qui ne se posent pas ailleurs (services publics, prévention santé, etc.), soit parce qu'elles provoquent des surcoûts liés aux difficultés intrinsèques de ces quartiers. À ce titre, ils bénéficient de crédits spécifiques.

Les problèmes relatifs à ces associations

Parce **qu'elles ont une assise financière plus large**, ces associations sont en mesure de mener des actions assez rapidement, et sont susceptibles de répondre assez vite à des urgences (les associations satisfont d'autant mieux les habitants si ceux-ci se sentent impliqués par des pratiques participatives).

De fait, elles font souvent l'avance des actions menées au profit de la politique de la ville, parfois même à la demande des partenaires du contrat (d'où le débat sur l'« instrumentalisation »), et pas forcément dans le respect le plus strict des règles de la comptabilité publique. Dans ce contexte, la tension sur la trésorerie est forte, et nécessite le financement le plus rapide, au même titre que pour les associations les plus petites.

Parce qu'elles sont durablement implantées, et qu'elles relèvent souvent d'un projet social fort, **elles mettent l'accent sur les actions pérennes et plus approfondies**. Elles recrutent également des salariés. Elles ont donc besoin de perspectives à moyen terme qui permettent de construire les actions et de motiver leurs salariés – qui sont loin de tous bénéficier d'emplois stables. Elles sont donc le domaine de prédilection des conventions triennales.

Ces associations posent **le problème essentiel des relations entre crédits de droit commun et crédits spécifiques, ceux-ci étant de fait sous la totale dépendance de ceux-là** :

- on l’a vu, les charges fixes de ces associations sont quasi exclusivement assurées par le financement de droit commun. Si celui-ci connaît des retards ou des incertitudes, c’est la capacité d’action des crédits spécifiques qui est mise en jeu. **S’il est utile d’agir pour donner des garanties sur les délais de versement des crédits de la politique de la ville, cette action sera d’effet limité si aucune mesure n’est capable d’accélérer le financement de droit commun** ;
- cette dépendance des crédits spécifiques débouche sur des phénomènes de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun. En effet, en cas de baisse du niveau des crédits de droit commun, les dirigeants de l’association vont solliciter les crédits spécifiques ; les partenaires se substitueront mécaniquement, de crainte que l’association, dont le travail est reconnu sur un quartier, ne disparaisse.

C’est ainsi que certains centres sociaux dont le financement de base n’est pas assuré par le droit commun, « créent » des actions relevant de la politique de la ville, pour combler le différentiel.

Inversement, certaines associations financées sur du droit commun pour travailler sur l’ensemble d’une ville, n’interviennent pas sur les quartiers en difficulté (puisqu’ils sont plus « difficiles »), et fondamentalement n’assurent donc pas leur mission de droit commun ; les crédits spécifiques interviennent alors, **mais ils ne font que financer du droit commun dans des quartiers en difficulté, au lieu de donner plus de poids au droit commun dans ces mêmes quartiers, ce à quoi ils sont initialement dédiés.**

Cas n° 3 : les associations qui ne mènent pas d’actions relevant de la politique de la ville, mais qui complètent le financement d’actions de droit commun par du financement spécifique

Faute de « boucler » leur budget, de nombreuses associations, notamment celles qui travaillent dans le domaine social, et qui sont par nature plus présentes dans les quartiers en difficulté, sollicitent le contrat de ville pour mener des actions relevant du droit commun. Du coup, le financement spécifique est résiduel, et surtout ne peut être identifié, ce qui diminue la lisibilité et le potentiel des crédits spécifiques.

Ceux-ci représentent alors une très faible part des crédits de droit commun (de l’ordre de 5 %). Mais les sommes de droit commun étant très élevées, le montant total des crédits spécifiques consacrés à ce type d’opération est assez important. Ce cas de substitution des crédits spécifiques n’est pas aisé à résoudre sur le terrain, lorsqu’on instruit les dossiers.

En revanche, les problèmes de rapidité de financement des crédits spécifiques se posent moins dans ce cas, puisque le droit commun y prend une part importante et peut répondre au besoin de fonds de roulement.

En guise de conclusion, la relation des associations œuvrant pour la politique de la ville aux crédits spécifiques de la politique de la ville est complexe, pour deux raisons :

Ces financements spécifiques sont en général des financements croisés, et il est assez fréquent qu'une subvention pour une action donnée résulte d'un engagement commun – à des proportions différentes – des différents partenaires du contrat de ville, qui garantit la congruence des objectifs des partenaires. **Le financement spécifique arrive donc aux associations de manière morcelée, ce qui les oblige à intégrer une forte contrainte de gestion.**

Ces crédits spécifiques financent essentiellement des actions menées dans le cadre de la stratégie déterminée dans le contrat de ville. Les associations qui développent ces actions bénéficient par ailleurs d'autres financements, de droit commun, qui lui permettent d'assurer son fonctionnement courant. **En cas d'absence, de réduction ou d'incertitude du financement de droit commun, la capacité d'agir des crédits spécifiques de la politique est remise en cause** ; d'où les phénomènes de substitution des crédits spécifiques à ceux de droit commun.

Les propositions qui seront avancées dans ce rapport concerneront essentiellement les crédits spécifiques de la politique de la ville ; mais il conviendra de poser le problème en termes d'articulation entre crédits de droit commun et crédits spécifiques.

Les critiques émises par les associations œuvrant pour la politique de la ville

La mission a rencontré de nombreuses associations, dont la liste est communiquée en annexe. Elle a également demandé au GIP-Réseau Information Gestion de mener une enquête plus particulière sur les « petites associations », afin de développer une approche plus qualitative des problèmes posés.

S'il n'a pas été possible de relever l'intégralité des propos tenus, il a semblé important pour la mission d'en citer certains, qui donnent un éclairage, par les acteurs eux-mêmes, des difficultés rencontrées.

Les associations travaillant dans les quartiers en difficulté souhaitent être impliquées davantage dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de la ville

Une implication insuffisante dans les appels à projet

Dans le cadre de l'élaboration des nouveaux contrats de ville 2000-2006, les pouvoirs publics ont accru la démarche de participation des associations et des habitants.

Les associations prennent acte de ces efforts. Elles redoutent néanmoins que cette démarche ne soit pas prolongée systématiquement au fil des programmations annuelles.

Elles constatent notamment que les pouvoirs publics – partenaires financiers du contrat de ville – élaborent l'appel à projet annuel sur la base du contrat, sans y associer forcément les associations.

Cette insatisfaction créée par la procédure d'appel à projets traduit le souhait profond des associations de **devenir coproductrices de la politique de la ville**. Comme le souligne une association de Bourges, « la politique de la ville, c'est d'abord réfléchir sur la ville, ses problèmes, ceux des gens ».

Il ne s'agit pas simplement de substituer aux logiques de guichet et de suivi administratif une vraie logique de projet – antienne dont les associations rappellent ironiquement la récurrence. Il s'agit de définir et de donner du sens à l'expression « logique de projet », en y incluant la notion de participation à l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique. Toujours à Bourges, une association résume ainsi la situation : « Les institutions ont une logique de gestion, mais nous, nous avons une logique de projet ».

« Notre rôle ne saurait se réduire à celui de prestataire administratif », souligne une association de Lyon. Deux autres associations de Marseille, font valoir à la mission que « la logique administrative reste tutélaire (...), nous avons le sentiment de devoir entrer dans des cases et nous plier aux exigences des partenaires financiers alors que nous voulons être des partenaires à part entière de la politique de la ville ». « On nous considère trop souvent encore comme des enfants à protéger contre eux-mêmes », s'exclame pour sa part une association de Seine-Saint-Denis.

Selon elles, la concertation se réduit souvent à une simple information, qui peut être vécue comme déficiente, voire insuffisante lorsqu'elle se traduit par l'opacité des versements de subventions.

À travers la notion de participation, les associations œuvrant pour la politique de la ville n'expriment pas seulement leur volonté d'être partie prenante d'un processus, mais aussi un besoin de reconnaissance de leur action.

Une concertation limitée autour des projets présentés

Les associations insistent sur les limites actuelles de leur participation aux commissions locales où siège l'ensemble des partenaires d'un contrat de ville ¹. Dans la plupart des cas, le monde associatif présente son projet au moment de son dépôt, au début de la programmation annuelle ; il l'évoque à nouveau en fin de programmation, lors d'une rencontre principalement axée sur l'évaluation. Ces discussions ne sont pas toujours vécues sereinement, comme en témoigne une association de Nantes : « Il y avait nos principaux financeurs. Ils avaient nos dossiers. Il ne fallait pas les décevoir. J'avais l'impression d'assister à un oral de passage pour avoir des sous. J'ai angoissé trois semaines sur l'avenir de notre budget. C'est pas là que se passe la politique de la ville. Elle se passe avec les gens qui sont sur le terrain. Mais c'est dommage qu'il n'y ait pas plus de réunions (avec les financeurs) pour savoir ce qu'on peut faire ensemble, plus que ce qu'ils peuvent nous apporter ».

Des remarques telles que celle-ci, prononcée à Vaulx-en-Velin : « De toute façon, nous sommes souvent obligés de dire ce que nos partenaires souhaitent entendre, sinon on n'a pas de subventions », traduisent les craintes d'« instrumentalisation » permanente que ressentent les associations œuvrant pour la politique de la ville.

Il existe néanmoins des espaces de concertation réelle, ouvrant une possibilité de participer à des orientations : les commissions de quartier, animées par les chefs de projet, ont pour but de faire travailler ensemble les associations et les habitants autour du projet de quartier.

En revanche, les avis sont plus partagés en ce qui concerne la pratique de grandes réunions regroupant les associations œuvrant pour la politique de la ville comme il a pu en exister lors de l'élaboration des contrats de ville. Si les associations sont contentes de pouvoir s'exprimer en forum, elles redoutent qu'une réunion annuelle de ce type n'étouffe toute velléité de concertation réelle.

Des procédures d'attribution de crédits mal connues

De nombreuses associations ont évoqué leurs inquiétudes quant aux critères d'attribution de crédits. Ceux-ci, malgré l'existence de l'appel à projet, ne sont pas toujours considérés comme « clairement définis ». Les associations de Roubaix suggèrent que certaines d'entre elles puissent être présentes aux commissions de programmation, afin d'en rendre compte aux autres.

Quelle que soit la solution retenue, elles souhaitent mieux connaître les raisons des choix... et des refus. Souvent, ceux-ci, « qui ne sont jamais motivés », ne sont même pas communiqués par les partenaires

(1) Ce type de commission existe sous une grande diversité d'appellations, selon les contrats : Comité de pilotage, Comité d'orientation et de programmation, etc.

des projets. Les chefs de projet ne souhaitent pas forcément assumer une décision qui ne leur appartient pas toujours, et certains partenaires ne veulent pas annoncer leur refus par écrit aux dossiers rejetés. La proposition en ce sens d'un sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville a ainsi été rejetée par ses partenaires.

« Nos projets sont souvent des bouteilles à la mer, que la marée nous ramène parfois avec des crédits qu'on n'attendait plus, mais que bien souvent les flots emportent vers des horizons que nous ne connaissons pas ». Cette métaphore, exprimée par une association des Bouches-du-Rhône, a inspiré un projet en cours de réalisation sur le site Internet des partenaires du département : donner à chaque association la possibilité d'assurer le suivi de son projet et de connaître les suites qui lui sont données.

L'opacité prend des proportions plus importantes, lorsque les associations ignorent jusqu'à la date du comité de programmation des contrats de ville. « Ce comité devrait par ailleurs se tenir le plus tôt possible, afin que nous puissions disposer des financements au plus vite », souligne une association de Lille.

Enfin, de nombreuses associations s'interrogent sur la capacité de mener des évaluations efficaces dans un tel contexte.

Bilan : les enjeux liés à la participation et au partenariat

Les associations n'ont pas une vision unanime de la concertation

Pour certaines, – les plus institutionnalisées –, il s'agit de négocier les objectifs mêmes de la politique de la ville pour y exprimer et défendre une logique associative. Pour d'autres, les pouvoirs publics doivent ouvrir un espace de consultation et de concertation pour négocier leurs orientations avec les projets associatifs.

De fait, la concertation revêt des enjeux différents selon les associations et les formes de leur engagement. Si toutes sont soucieuses de voir définis des espaces de concertation, les associations prestataires de service insistent plus sur la négociation autour du projet associatif, alors que les associations de lien social mettent plus volontiers l'accent sur la présence, l'écoute, le soutien le conseil, la prise en compte et la reconnaissance.

Elles revendiquent de participer à toutes les phases d'élaboration et d'évaluation de l'amont (de la définition des orientations) à l'aval (évaluation). Elles souhaitent inscrire leur projet associatif dans une stratégie discutée – certaines estimant que l'entrée thématique des appels à projets limite la capacité d'émergence des projets. Elles réclament des formations ¹ pour les bénévoles associatifs et pour les habitants afin d'asseoir leurs capacités de compréhension et de négociation.

(1) À plusieurs reprises, il a été demandé que ces formations puissent « sortir d'un cadre scolaire ».

La reconnaissance, facteur de développement associatif

Les associations œuvrant pour la politique de la ville réclament d'autant plus une reconnaissance des pouvoirs publics, qu'elles peuvent se prévaloir de celle qu'elles ont acquise auprès des habitants des quartiers.

L'enjeu ne manque pas d'importance ; la reconnaissance de l'association – et de ses bénévoles – est un puissant encouragement à son développement. Inversement, la faiblesse de la concertation ne peut que se prolonger dans la faiblesse relative de la participation des habitants, que les associations œuvrant pour la politique de la ville sont les premières à déplorer : « Le vrai problème », indique une association, « c'est parfois la relative absence des habitants ».

Les associations œuvrant pour la politique de la ville souhaitent plus de dialogue et de partenariat avec les pouvoirs publics

La politique de la ville n'est pas toujours bien connue des associations

Les associations prestataires estiment qu'elles sont convenablement informées sur la politique de la ville, qu'il s'agisse du contrat de ville ou des dispositifs spécifiques. La proximité plus grande qu'elles entretiennent avec les chefs de projet, les décideurs, et les services publics, leur permet pour l'essentiel de disposer d'une information sinon exhaustive, du moins réelle.

Il en va tout autrement pour les associations d'habitants, qui disposent d'une l'information parcellaire, voire inexistante, et dont les bénévoles ne sont pas rompus au langage administratif, voire au style des contrats de ville.

Le fonctionnement de la politique de la ville

Sur le fonctionnement de cette politique, la confusion la plus fréquente est de la percevoir comme une politique purement municipale (de la commune). La nature partenariale de cette politique est ignorée, lorsque les décisions de financement sont annoncées séparément par les financeurs. En revanche, le cas de Nîmes, où les associations connaissent l'ensemble des partenaires et repèrent leur implication dans chacun des projets, montre bien qu'une communication efficace permet de lever cette méconnaissance.

Il faut tenir compte d'un élément essentiel pour les petites associations. Comme leur entrée dans la politique de la ville se fait le plus souvent par des dispositifs spécifiques (VVV, CLAS, adultes-relais, etc.), le lien entre ces mesures et la stratégie globale du contrat de ville ne se fait pas.

Le contenu de la politique de la ville

Pour les petites associations, se procurer des documents comme le contrat de ville est plus difficile qu'il n'y paraît. Même si la diffusion en est assurée sur **la base de données i-ville** du ministère de la Ville ([http : //i.ville.gouv.fr](http://i.ville.gouv.fr)), les associations ne le savent pas forcément, ni ne disposent toutes de l'outil Internet.

En outre, l'essentiel n'est pas tant de disposer du texte du contrat que d'en acquérir la maîtrise – ce qui renvoie à la question de la formation des bénévoles –, tant sur la stratégie globale du contrat que sur les orientations choisies dans le territoire où elles travaillent.

Paradoxalement, les associations les plus petites ont l'impression que leurs correspondants inscrivent trop le contrat de ville dans une approche marquée par la logique de subvention, ce qui les empêche d'appréhender nettement toute démarche ne s'inscrivant pas dans cette perspective. « Le partenariat avec la politique de la ville existe en termes de financements, mais il n'y a pas de partenariat actif », regrette une association de Nîmes. Elles déplorent de ne pas trouver d'interlocuteurs pour évoquer des problèmes autres que financiers. Et, lorsqu'elles accèdent enfin à un dispositif de la politique de la ville, elles gardent l'impression que la stratégie globale de cette politique leur échappe, demeurant lointaine et obscure et que, par conséquent, elles ne s'y inscrivent pas légitimement.

Pour ces associations qui, dans leur phase de création et d'émergence, peinent à trouver des locaux, à monter un budget, à obtenir un conseil, à obtenir l'information utile pour finaliser un projet, à recueillir une écoute, il y a matière à redéfinir les conditions d'un dialogue et d'un échange.

Enfin, il existe beaucoup d'incertitudes au sujet de dispositifs spécifiques de la politique de la ville. Ainsi, le Fonds de participation des habitants suscite-t-il les interrogations les plus diverses lorsqu'il n'existe pas ; il est en revanche particulièrement bien connu des associations de Roubaix, où la dynamique de ce dispositif est réelle.

Une forte attente de dialogue

« Il y a tout à inventer en termes de liens avec les associations. Les services publics ne sont pas, ou sont insuffisamment organisés pour établir un lien permanent avec les associations ». Cette remarque, qui résume les lignes qui suivent, masque un paradoxe ; les acteurs institutionnels de la politique de la ville sont souvent connus des associations ; mais la relation qu'ils entretiennent avec les associations œuvrant pour la politique de la ville ne les satisfait pas.

De nombreuses associations œuvrant pour la politique de la ville expriment le souhait que « ceux qui décident viennent voir sur place ce que l'on fait ». Si ces propos ne peuvent être généralisés, ils témoignent d'une sensation de distance ressentie entre les quartiers en difficulté et les pouvoirs publics. Sensation accrue lorsque, comme le dit une association

de Grande-Synthe : « Nous sommes face à une multitude d'acteurs qui cheminent côte à côte sans se rencontrer ».

Relations avec les équipes opérationnelles

Les associations indiquent entretenir un rapport privilégié avec les chefs de projets, qui sont à la fois leur principale source d'information, leur appui technique et parfois leur interface avec le pouvoir local. La relation avec le chef de projet est très souvent appréciée en raison de sa proximité et aussi de sa capacité à être un intermédiaire privilégié dans les relations avec les élus et avec l'État.

Dans certains cas, lorsque le chef de projet n'apparaît pas clairement comme co-mandaté ou quand son positionnement n'exprime pas le caractère inter-institutionnel du contrat de ville, son action peut être perçue par les associations comme « instrumentalisée » et dépourvue de l'autonomie requise pour exercer convenablement la fonction. Une municipalisation excessive des équipes opérationnelles n'est pas souhaitée par les associations œuvrant pour la politique de la ville, attachées au partenariat entre communes et État.

Les associations d'habitants déplorent néanmoins l'absence d'interlocuteurs pleinement disponibles. Souvent, les chefs de projet et les agents de développement social sont décrits comme étant « débordés ». Ainsi, Laetitia, emploi-jeune de l'association Accent aigu du quartier Dervalières à Nantes, déclare ne jamais avoir vraiment rencontré d'interlocuteur du contrat de ville qui puisse dire : « On vous suit pour ceci, ou cela ». L'association Quartier Libre qui développe des ateliers d'alphabétisation au Mas de Mingue à Nîmes demande « des moyens d'échange et de réflexion comme de concertation ».

Relations avec l'État

Si l'État est bien perçu et sollicité comme garant de l'intérêt général, un sondage réalisé par le GIP-RIG à la demande de la délégation interministérielle à la Ville, indique que les associations œuvrant pour la politique de la ville expriment un fort sentiment de déficit de relations avec l'État.

Faute de moyens, absorbé par la gestion des procédures, l'État a eu dans le passé tendance à être absent du terrain associatif. Il a parfois laissé les chefs de projets et les équipes opérationnelles occuper seuls ce terrain, sans lettre de mission.

Depuis 1997-1998, une tendance nouvelle se fait jour, dans le prolongement des orientations du ministre de la Ville. Les sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville sont plus présents. Le développement de rencontres régulières à Lyon et Marseille, ainsi que les déplacements sur le terrain des sous-préfets et de leurs collaborateurs, sont particulièrement appréciés par les associations.

Les associations réclament un lien plus fort avec l'État et une présence effective plus forte de ce dernier sur le terrain. La circulaire du Premier ministre prévoyant la désignation de délégués de l'État dans tous

les territoires prioritaires répond à ce besoin de disposer d'un interlocuteur présent au niveau du quartier pour représenter tous les services et constituer un vecteur d'information et d'échange.

Des interrogations fortes ont été exprimées sur les délégués départementaux à la vie associative, souvent directeurs départementaux de la jeunesse et des sports, et qui « ne font pas des quartiers leur priorité... Notre DDVA, en fait, c'est le sous-préfet à la ville ; mais a-t-il les moyens de faire entendre son point de vue sur les associations des quartiers ? ».

Bilan : une aspiration à une relation plus soucieuse de proximité

Trois citations permettent de mieux aborder les désirs exprimés par les associations œuvrant pour la politique de la ville. La première émane de l'association Éveil Meinau, à Strasbourg : « Nous sommes une association qui a prouvé qu'elle pouvait faire des choses. Ce sont de petites choses, mais elles ont de grandes conséquences. Mais quand c'est pas écrit, ça n'existe pas : on a beau expliquer notre travail, ça ne suffit pas. J'estime que les financeurs doivent se déplacer. Ils sont derrière leur bureau. Je leur dis : venez dans le quartier, questionnez les gens. C'est à ça qu'on se rend compte du travail des associations, pas par les paperasses. Les paperasses, on peut rien en faire, on peut même inventer des activités ».

La deuxième, plus lapidaire, est exprimée par l'association Quartier Libre de Nîmes : « Les financeurs, on souhaiterait les voir en dehors des demandes de subvention ».

La troisième illustre en revanche comment un partenariat plus actif et l'immersion dans un environnement d'acteurs travaillant ensemble à la résolution de problèmes sociaux est indispensable. Le président de l'association ABC HautePierre (Bas-Rhin) souligne ainsi : « Notre intégration dans le Contrat local d'accompagnement scolaire nous a permis de mener une réflexion collective et de mieux cibler notre travail dont les objectifs étaient un peu flous ». Cette plus grande implication ne modifie pas sensiblement le projet de départ des associations, mais leur permet de l'améliorer et de gagner en efficacité.

Les relations entre associations sont vécues comme enrichissantes

Le manque de coordination entre associations et acteurs de la politique de la ville sur le terrain peut être particulièrement mal ressenti. Deux jeunes d'un quartier de Cholet racontent ainsi : « Il y avait un vide dans le quartier. On est allé proposer l'activité (boxe thaïlandaise) au comité animation enfance. Celui-ci nous a demandé de voir avec le centre social qui était censé proposer des activités aux jeunes. Le centre social nous a renvoyés vers les éducateurs de prévention pour monter le projet, lesquels nous répondaient que leur fonction était l'accueil individuel, pas les groupes. On avait l'impression d'être une balle de ping-pong, il y avait de quoi péter les plombs ».

Au-delà de ce problème, les associations les plus récentes et les plus petites expriment souvent un besoin de soutien, d'accompagnement en provenance des institutions comme d'associations mieux dotées. Le développement du réseau du GIP-RIG avec ses associations point d'appui et de conseil aux associations, et le rôle joué par les centres sociaux, en particulier dans l'aide aux petites structures, vont dans ce sens.

Un partenariat administratif et financier qui reste à construire

« C'est facile de monter une association », remarque une association de parents d'élèves marocains de Schiltigheim-Bisheim, qui ajoute aussitôt : « C'est après, la vie associative, qui est difficile ».

De nombreuses raisons sont avancées. Les acteurs associatifs ont souvent conscience des difficultés qu'ils rencontrent : « Je n'ai pas confiance en moi », relève une bénévole de l'association Jeunesse du Polygone, de Strasbourg. « Les dossiers, c'est pas simple, pas accessible pour nous, petites associations. Il faudrait aller à l'école ou avoir un traducteur ou alors faire des formations. Mais on a déjà du mal à finir ce qu'on a à faire, c'est pas pour passer du temps à ça (...). Pour moi, être compétente, c'est être capable de monter un projet sans l'aide de personne ».

Dès lors, l'action des pouvoirs publics ne peut plus se contenter de simplement gérer des dispositifs. L'attente à leur égard est considérable.

Les associations œuvrant pour la politique de la ville reconnaissent l'effort réalisé par les pouvoirs publics

Les associations ont pleinement perçu les importants efforts accomplis en particulier par l'État au cours de ces dernières années pour améliorer les relations avec les associations. Elles ont mesuré l'assouplissement des formalités, apprécié la réduction des pièces administratives à fournir, et vu évoluer la nature des relations entretenues entre monde administratif et sphère associative.

Les partenaires du contrat de ville et leurs gestionnaires comprennent mieux les difficultés auxquelles sont confrontées les associations. À l'inverse, les associations ont une connaissance accrue des contraintes administratives et financières qui continuent à peser sur les gestionnaires. Cette meilleure connaissance réciproque est un facteur favorable pour envisager dans l'avenir d'autres avancées sur lesquelles pourraient se retrouver les acteurs administratifs et associatifs.

Le fossé entre les associations, plus soucieuses de qualité relationnelle, et les administratifs, plus soucieux de rigueur, pourrait bien être en voie de se réduire. Les associations relèvent en effet la qualité d'écoute et la disponibilité de leur correspondant, ainsi que leur apport en termes de conseil, et leur souci de trouver des réponses aux questions ou aux problèmes qui leur sont posés.

Mais la complexité des procédures leur donne l'impression de faire l'objet d'une « suspicion »

La démarche des pouvoirs publics partenaires de la politique de la ville est mal comprise par les associations. Ils accordent des subventions au terme d'un cheminement tortueux qualifié de « parcours du combattant administratif », mais se montrent impuissants à évaluer les projets qu'ils ont financés. Toutes dénoncent en outre un contrôle administratif qui, tatillon et procédurier, traduit à leurs yeux une logique de méfiance – le sentiment est encore plus accentué pour les associations peu professionnalisées. L'absence totale d'évaluation concrète en est la conséquence, comme si les partenaires du contrat se désintéressaient complètement du résultat des actions une fois qu'ils les ont financées.

Selon les associations, la logique de procédure caractérise toujours le fonctionnement administratif. Une association d'insertion rencontrée à Saint-Denis l'exprime ainsi : « On est en permanence dans la suspicion avec les associations ». Le préfet du Nord-Pas-de-Calais le souligne également en indiquant « qu'il faut en finir avec la méfiance de la réglementation administrative à l'égard du citoyen comme du monde associatif ». Les quelques errements inévitables qui résulteraient d'une confiance accrue dans ces relations ne sont rien au regard du gaspillage d'énergie et de compétences consécutif à une défiance réciproque.

Là encore, la perception diffère selon les types d'associations. Si les plus structurées d'entre elles disposent de moyens en personnel qualifié pour gérer les demandes de subvention, il n'en va pas de même pour les associations de bénévoles, inévitablement rebutées par la complexité des dossiers et des procédures.

Participer à la politique de la ville, pour une association sans personnel qualifié ou emploi aidé, nécessite d'avoir à disposition un ordinateur, de pouvoir se familiariser avec la comptabilité, et d'avoir du temps pour téléphoner ou se déplacer. Pour une association de bénévoles sans locaux ni outils de travail, « il faut intégrer le jargon administratif », comprendre les rouages des procédures, savoir argumenter... La « course à la subvention » reste encore très consommatrice de temps et d'énergie, d'autant qu'elle se déroule parfois dans un contexte fortement concurrentiel entre associations. Dans une vision certes poussée à l'extrême, un des responsables associatifs à Marseille, affirme : « Il n'y a plus personne sur le terrain ».

La complexité administrative

La multiplication des dossiers à transmettre et des pièces à fournir constitue le premier grief à l'encontre des pouvoirs publics.

Répétées chaque année, pour chaque programmation, ces tâches sont particulièrement mal vécues.

Les expériences de mise en place de dossier unique se heurtent encore à des résistances entre partenaires ; dans les Bouches-du-Rhône, où les crédits relevant de la politique de la ville font l'objet d'un dossier

unique, une collectivité locale, qui a pourtant signé avec l'État une convention faisant de la simplification administrative une priorité, réclame aux associations des pièces administratives complémentaires. Ce type de comportement conforte l'impression que certains partenaires financiers s'efforcent de récupérer a posteriori des concessions obtenues lors des négociations déjà menées.

Un directeur de centre social à Port-de-Bouc peut alors confier aux partenaires du contrat de ville : « Le dossier unique, il est unique pour vous, mais pas pour nous », convaincu que le dossier unique relatif aux financements relevant seulement de la politique de la ville concerne l'ensemble des subventions.

À Lyon, un dossier commun pour tous les crédits d'État a été constitué et implique tous les partenaires. Cet important travail, dont il convient de s'inspirer, se traduit toutefois par un nombre d'informations accru à renseigner pour les petites associations.

Dans certains départements, des pièces complémentaires sont réclamées par le Fonds d'action sociale, dont le statut d'établissement public et le système comptable centralisé au niveau national génèrent des demandes de pièces et des délais supplémentaires.

Le versement des subventions, ou « apprendre à travailler avec un élastique » (association Ensemble, Sarcelles)

Le recours à la subvention est vécu de manière ambivalente par les associations. Au début de leur action, elles ne souhaitent pas toujours « mêler l'argent à tout ça (...) ». Mais si on veut faire quelque chose... ». Elles ont aussi conscience que « l'argent des subventions, c'est le nôtre, celui de l'impôt ».

Puis, une fois les premières démarches effectuées, les associations œuvrant pour la politique de la ville ont l'impression de se retrouver en état de « dépendance », « liées poings et chevilles puisqu'(elles) n'ont pas de public solvable ».

Ces sentiments sont exacerbés par les pratiques de paiement pratiquées par les pouvoirs publics.

Les associations se plaignent de délais de paiement beaucoup trop longs qui leur posent de graves problèmes de trésorerie, alors que l'action est déjà très largement engagée.

Pour l'année 2000, le versement des subventions de l'État (ministère de la Ville) s'est essentiellement effectué au troisième trimestre, alors que 90 % de ces crédits sont déconcentrés, ce qui favorise pourtant la proximité entre services et associations. Il est vrai que le contexte de cette année, caractérisée par la mise en œuvre des contrats de plan, s'est avéré particulier. Néanmoins, dans un contexte normal, le versement à la fin du deuxième trimestre constitue le cas commun.

Les délais de versement du FAS font l'objet de critiques très virulentes : « Au moins huit mois de retard ¹ ! », tonne une association de Vaulx-en-Velin. « C'est une remise en cause de l'existence des associations... Et comme aucune notification ne nous parvient, on ne peut même pas négocier avec les banques... » Un autre exemple est mentionné : « Le FAS nous a demandé de rembourser une subvention sous prétexte qu'elle n'avait pas été dépensée dans l'exercice budgétaire initialement prévu..., alors que nous avons reçu cette subvention à l'issue de cet exercice... ». Il convient de rappeler que le FAS, établissement public, subit lui-même de fortes contraintes du contrôle d'État. Il serait souhaitable que les modalités de gestion du FAS soient plus largement déconcentrées et assouplies. Pour de nombreuses associations des quartiers en difficulté, il serait plus simple que le sous-préfet à la ville soit l'ordonnateur local des crédits que le FAS consacre à la politique de la ville ; mais il faudrait alors que ces crédits soient transférés en gestion à un autre budget que celui de l'établissement public.

Ces délais ne débouchent pas seulement sur l'accroissement du poste des frais financiers dans les charges des associations. Ils empêchent parfois les associations d'être à jour de leurs cotisations sociales, ce qui leur interdit de joindre à leurs dossiers les attestations nécessaires pour prétendre au financement d'une nouvelle action lors de la programmation suivante.

Dans certains cas, les associations s'« entraînent », ce qui peut entraîner des irrégularités.

Ces délais nuisent également à la réactivité des pouvoirs publics, notamment lorsqu'une situation exceptionnelle nécessite une action immédiate, qui ne peut s'inscrire dans le cadre habituel de la programmation. « Il existe deux temps », explique ainsi une association de la banlieue lyonnaise, « celui du quartier, et de sa vie, et celui de la procédure. Mais entre les deux, il n'y a pas de lien, comme s'ils n'étaient pas de la même planète ».

Enfin, et l'expression est revenue souvent, le retard porté au versement des subventions « remet en cause la crédibilité des pouvoirs publics », et notamment de l'État.

Les conditions de financement

Certaines associations œuvrant pour la politique de la ville relèvent également que les crédits spécifiques de la politique de la ville ne financent que des projets et non des structures, ce qui ne stabilise en rien leur action.

Les plus concernées par cette problématique sont les associations les plus petites, puisque celles-ci ne bénéficient en général pas de crédits de droit commun afin d'assurer leur quotidien.

(1) Quand ce n'est pas plus... De nombreux témoignages évoquent des subventions versées en décembre.

Ces associations reconnaissent que l'intégration des frais de structure dans leurs projets débouche sur un manque de transparence. Une association de La Courneuve souligne que cela revient à favoriser le financement d'actions relevant du droit commun avec des crédits spécifiques, précisant même que des responsables de directions régionales de certains ministères les incitent à solliciter des subventions des contrats de ville.

L'angoisse des associations employeurs

Dans tout stade de développement associatif, il arrive un moment où « Nous, les bénévoles, on n'a pas le temps de tout faire », et qu'il convient d'employer un salarié, même si « ça détourne le sens de l'association » (Association Vivre ensemble à Vauvert, Vauvert). Le programme emplois-jeunes a permis à de nombreuses associations de franchir ce cap.

Il s'agit alors d'un changement culturel profond, comme en témoigne un responsable de l'association Ensemble, déjà citée : « J'ai toujours combattu l'employeur et aujourd'hui je me vois obligé d'endosser cette casaque. Ce n'est pas toujours facile (...). D'ailleurs, ce sont les employés de l'association et non mes propres employés, et surtout et avant tout ce sont eux leur propre employeur ».

Prendre un salarié, c'est s'exposer à deux types de soucis : tout d'abord, l'ajustement entre le recrutement et la disponibilité des crédits. Un responsable d'Initiatives à Deuil-la-Barre, dans le Val-d'Oise, témoigne : « Pour obtenir l'ouverture d'un poste adulte-relais, il faut trouver la personne avant d'obtenir l'ouverture du poste et en même temps, comment peut-on proposer à une personne un poste avant d'être sûr d'obtenir des financements ? » ; et en second lieu, la responsabilité propre à tout employeur : « Bien qu'on soit une association, on est quand même des patrons, on a quand même des fiches de paie à donner, des contrats de travail à satisfaire, et aussi étudier la personne », rappelle l'association Élan à Mantes-la-Jolie (Yvelines).

Le souhait d'une formation sur ces responsabilités est largement répété.

L'aspiration à une certaine sécurité dans leur financement

Face à ce qui est parfois nommé « précarité absolue (...), paradoxale pour des associations qui s'occupent de personne en situation de précarité », les associations souhaitent « un engagement sur le long terme » de la politique de la ville. Cette préoccupation concerne essentiellement, on l'a vu, les petites structures qui plébiscitent le recours à des conventions pluriannuelles, « dont on a entendu parler. Mais on n'a jamais rien vu venir... ». En fait, celles-ci sont limitées aux financements supérieurs à 100 000 F (15 244,90 €), dont on a vu qu'ils concernaient environ 15 % des associations œuvrant pour la politique de la ville.

La volonté de conventionnement est par ailleurs souvent liée à l'attente d'une évaluation accrue, certaines associations n'hésitant pas à

demander un « commissaire aux comptes commun », et à devancer les préoccupations des pouvoirs publics en termes de contrôle de l'usage des fonds publics.

Cette aspiration au conventionnement pose d'autres problèmes ; si les actions sont reconduites, relèvent-elles encore de la politique de la ville, ou ne doivent-elles pas être prises en charge par le droit commun ? Inversement, un chef de projet qui exige chaque année des associations la présentation de projets nouveaux, ne rend-il pas impossible toute tentative de pluriannualisation ?

La mise en œuvre des dispositifs mis en place par le comité interministériel des Villes du 2 décembre 1998

De nombreuses associations interrogées lors des entrevues ignoraient les décisions prises par le comité interministériel des Villes du 2 décembre 1998, qui pourtant les concernaient au premier chef, notamment celles portant sur les procédures financières et administratives.

Les mesures du CIV du 2 décembre 1998 (résumé)

Le CIV du 2 décembre 1998 a arrêté les modalités de préparation des contrats de ville de la période 2000-2006 et a mis l'accent sur un certain nombre de mesures destinées à faciliter la vie des associations œuvrant pour la politique de la ville. Parmi celles-ci, il est utile d'évoquer les plus importantes dans le cadre de cette réflexion.

La simplification des procédures

Les mesures suivantes ont été prises lors de ce comité :

- la mise en œuvre du dossier unique simplifié pour toutes les subventions de l'État et du FAS dès 1999 ;
- la désignation d'un interlocuteur unique lequel doit instruire le dossier sous un mois, pour traiter toute demande de subvention à l'État ou au FAS au titre de la politique de la ville. Un certificat de recevabilité administrative doit être délivré et vaut pour toutes les autres demandes de subvention. Toute décision favorable donne lieu à la délivrance automatique d'une attestation, dans l'attente du versement de la subvention ;
- une procédure de paiement simplifiée, sans visa préalable de la trésorerie principale, pour les subventions inférieures à 50 000 F (7 622,45 €) ;
- une procédure simplifiée et traitement prioritaire en début d'année des reconductions de subventions de l'État et du FAS, un encouragement à

signer des conventions pluriannuelles pour les projets associatifs qui s'inscrivent dans la durée et quand les subventions sont supérieures à 100 000 F (15 244,90 €) ;

– la création dans chaque préfecture concernée par la politique de la ville d'un « pôle associatif », conçu comme un centre ressources pour les petites associations et un réseau d'assistance à la gestion.

La réforme des outils financiers

L'élargissement, simplification et pérennisation du Fonds d'intervention pour la ville (FIV),

La possibilité pour les différents partenaires de mutualiser leurs financements dans le budget de la commune ou de la structure intercommunale, dans un GIP ou dans un établissement public.

Le Fonds de participation des habitants (FPH)

Le Fonds de participation des habitants est un dispositif administratif et financier, abondé par les pouvoirs publics et éventuellement par d'autres partenaires publics ou privés dans le cadre des contrats de ville.

Son but est d'encourager et de faciliter les initiatives conçues et organisées par les habitants, sur des projets contribuant à l'animation du quartier et au développement du lien social. Le FPH permet de répondre rapidement à des besoins de financement faibles, afin que les projets de court terme (fête de quartier, voyage) ne soient pas subordonnés aux délais de la programmation du contrat de ville.

Le FPH contribue également à accroître la démocratie de proximité. Il est en effet confié à une association d'habitants constituée en comité de gestion : celui-ci choisit les projets qu'il décide de soutenir, répartit les crédits, et étudie le déroulement du projet et son bilan. Ce fonctionnement, fondé sur la décision collective, constitue un apprentissage de la démocratie quand les intéressés ne font pas partie des citoyens rompus à l'exercice des responsabilités.

Enfin, le FPH favorise le développement de la vie associative : il peut servir de passerelle entre les habitants non organisés et les associations qui interviennent sur leur quartier. Il peut inciter des habitants à participer à cette vie associative, en les éveillant à l'action collective, et en les inscrivant à terme dans le tissu associatif local.

Le FPH étant alimenté par des fonds publics, sa création doit faire l'objet d'une convention entre les partenaires financiers. En revanche, quelle que soit l'origine de l'association portant le FPH (association créée ad hoc ou déjà existante), les élus ou les représentants de l'État ne doivent pas siéger dans son conseil. Comme les pouvoirs publics doivent néanmoins s'assurer du bon usage des fonds affectés, il demeure important de constituer un comité de pilotage qui, assurant cette mission, ne doit pas revenir sur le principe d'autonomie de l'association FPH, seule responsable administrative de la gestion du fonds.

L'application des mesures de simplification administrative et financière du CIV du 2 décembre 1998 : évaluation

Une enquête menée par la DIV en décembre 2000 sur 35 préfectures a permis d'évaluer la mise en œuvre du CIV du 2 décembre 1998.

Le dossier unique

Les 35 préfectures ont initié la démarche « dossier unique » et 97 % ont mis en place un dossier unique État /FAS (le plus souvent à partir d'un document modèle issu du CIV).

Pour la plupart des préfectures (60,6 %), le dossier concerne l'ensemble des partenaires, pour lesquels les pièces administratives sont communes.

Dans un tiers des départements, il est également utilisé pour d'autres dispositifs relevant de la politique de la ville (CLS, VVV, CEL).

L'engagement simplifié des subventions

70 % des préfectures interrogées utilisent l'engagement simplifié. Sur le plan des modalités, deux tiers pratiquent l'arrêté individualisé par action, et un tiers l'arrêté global pour toutes les opérations inférieures à 50 000 F.

Les conventions pluriannuelles

17 % des préfectures utilisent les conventions pluriannuelles et 62 % disent avoir lancé la démarche. Dans les deux tiers des cas, ces conventions ne portent que sur une partie des activités de l'association.

En ce qui concerne les modalités de paiement, la moitié des préfectures utilisent la procédure des 30 %, l'autre moitié ayant recours au règlement total à la notification.

La mutualisation des crédits

Dans une très large majorité de départements (87,8 %), cette démarche n'a pas été mise en place, ni même initiée à titre expérimental. Les réticences des partenaires sont assez fortes.

Quand la mutualisation est mise en œuvre, elle se fait à 42 % dans un GIP, à 28,5 % dans un budget communal, et à 28,5 % dans un groupement de communes. Elle ne concerne de toute manière qu'une partie des crédits État.

Le fonds de participation des habitants (FPH)

Moins de la moitié des départements ont vu la mise en place d'un FPH (43 %). Quand il a été installé, il revêt une forme associative dans 73 % des cas.

Conclusion : des mesures qu'il convient de généraliser

Les chiffres communiqués ci-dessus méritent d'être relativisés, compte tenu du nombre de réponses obtenues. Ils permettent cependant de conforter les éléments d'analyse et de bilan que la DIV collecte depuis 1998.

Globalement, les principales avancées apportées par le CIV de décembre 1998 n'ont pas été généralisées à l'ensemble des départements –, même si les plus concernés par la politique de la ville les ont mises en œuvre, ont conduit des expérimentations fructueuses et ont fait preuve d'innovations.

La démarche de simplification des procédures administratives et financières doit encore progresser, que ce soit pour le dossier unique, le recours aux conventions pluriannuelles, les engagements simplifiés ou la mutualisation.

En particulier, le « dossier unique » est plutôt utilisé comme un « dossier type », chaque partenaire utilisant le même document, mais demandant un original signé : en fait, chaque demande de subvention nécessite toujours la remise d'un dossier en un nombre important d'exemplaires. La mesure décidée lors du CIV n'a donc pas considérablement simplifié le parcours des associations.

20 propositions au profit des associations œuvrant pour la politique de la ville

Les associations reprochent globalement aux pouvoirs publics de manquer de vision d'ensemble et de ne pas être suffisamment proches de leurs préoccupations. Les propositions qui suivent ont pour but de répondre à cette préoccupation, en articulant les problèmes liés à la gestion quotidienne de la vie associative dans les quartiers en difficulté à ceux de la coproduction de la politique de la ville.

Faciliter et accélérer la mise à disposition des financements relevant de la politique de la ville

On l'a souligné, de nombreuses associations œuvrant pour la politique de la ville ne souhaitent pas être entraînées dans une logique où la nécessité d'être subventionnées détermine leur relation aux pouvoirs publics. Il n'en reste pas moins que les délais de financement perturbent le déroulement de leurs actions, et donc remettent en cause leurs projets sur le quartier. Ces délais sont d'autant plus dommageables que les subventions sont d'un montant peu élevé ; on l'a vu, 60 % des associations partenaires de la politique de la ville reçoivent moins de 50 000 F (7 622,45 €) de subventions de crédits spécifiques de la part de l'État.

Ces problèmes de délai doivent donc être en priorité résolus pour l'ensemble des associations œuvrant pour la politique de la ville. En mettant un terme à leurs inquiétudes, il sera possible de recentrer le débat sur leurs aspirations profondes, notamment les modalités de leur participation à la politique de la ville.

Proposition 1 : avancer le calendrier de programmation annuelle des projets des contrats de ville en décembre de l'année N-1

État des lieux

Les projets associatifs sont déposés dans le cadre de programmations annuelles, suite à un appel à projets fondé sur la stratégie définie dans le contrat de ville.

Les décisions de financement de projets sont prises lors d'un comité de pilotage réunissant les différents partenaires du contrat. Elles ne peuvent être suivies d'effets immédiats que dans le cas de l'État, puisque les collectivités locales doivent faire voter les financements par leurs assemblées délibératives, et le FAS doit consulter la Commission régionale pour l'insertion des populations immigrées (CRIPI) ¹.

En général, le premier comité de pilotage annuel se tient lors du deuxième trimestre de l'année N : une grande part des subventions y est alors attribuée. D'autres comités de pilotage se réunissent en cours d'année afin d'examiner les projets déposés en cours d'exercice budgétaire.

Les appels à projet ont lieu généralement en automne N-1. Le département du Rhône le diffuse pour ses contrats de ville dès le mois d'octobre. Le délai des phases d'instruction est variable, selon la taille du contrat de ville.

Certains contrats de ville 2000-2006 ont précisé le calendrier de la programmation, en rendant le comité de pilotage obligatoire pour la première semaine de mars ; en effet, les crédits délégués du ministère de la Ville sont disponibles à la fin du mois de février, et une grande partie des conseils municipaux vote leur budget en mars.

Des progrès ont été réalisés depuis deux ans ; ainsi, la préfecture du Val-d'Oise a-t-elle pu valider cette année plus de 19 MF (2,90 M€) dès le 27 février 2001, suite à la tenue de 25 comités de pilotage communaux et intercommunaux. La délégation de crédits 2001 ayant été reçue en préfecture le 15 février 2001, et l'arrêté attributif ayant été visé par le contrôleur financier, les premiers mandatements ont déjà pu avoir lieu dès la fin du mois de mars 2001. La programmation totale devrait être achevée d'ici juin 2001.

Proposition

Il est proposé aux partenaires des contrats de ville de décaler la procédure de programmation des contrats de ville, afin que le premier comité de pilotage de répartition des crédits ait lieu à la

(1) Le F.A.S. consulte la C.R.I.P. I pour les projets qu'il finance d'un montant supérieur à 50 000 F (7 622,45 €). Pour les projets inférieurs à ce montant, le délégué régional du F.A.S. engage les crédits après contrôle.

mi-décembre de l'année N-1, permettant l'affectation des crédits dès janvier. La programmation se ferait sur la base d'un appel à projets annuel unique.

Cette proposition nécessite :

- un accord de l'ensemble des partenaires du contrat, afin que ce calendrier soit intégré aux contrats de ville. La négociation devrait être proposée par les représentants de l'État. Les associations œuvrant pour la politique de la ville seraient informées de l'évolution des démarches. Aux obstacles techniques que certains pourraient objecter à une telle modification du calendrier, **il convient de rappeler que cette procédure ne concerne que le financement de 1 % des associations en France, dans un contexte d'urgence sociale ;**
- un accompagnement spécifique des équipes opérationnelles qui devraient assurer deux programmations en une année – à moins que, dans certains cas, le choix ne soit fait d'opérer cette modification de calendrier sur deux ans ;
- le développement de conventions triannuelles qui soulageraient d'autant les charges de la programmation (cf. proposition n° 4).

Les échéances de la négociation devront être affichées. Elles dépendent essentiellement de l'importance des contrats. Pour la plupart d'entre eux, la programmation en décembre N-1 devrait être réalisée en 2002 ; pour ceux où la programmation dépasse les 500 dossiers annuels, elle pourrait être fixée à 2003. En tout état de cause, la convention négociée serait intégrée aux contrats de ville lors de la révision en 2003.

Le calendrier indicatif serait alors :

- juin N-1 : appel à projet, pour dépôts de dossiers au 1^{er} octobre ;
- octobre N-1 : début de la phase de programmation ;
- mi-décembre N-1 : décisions des comités de pilotage, et **communication des résultats aux associations œuvrant pour la politique de la ville** ayant déposé des dossiers.

Les possibilités de mandatement sont alors ouvertes dès le mois de janvier N. Bien entendu, une ou deux programmations complémentaires doivent être prévues en cours d'année, afin de tenir compte des nouveaux projets. La capacité d'un comité de pilotage extraordinaire afin de réagir à une situation exceptionnelle doit être maintenue.

Les services de l'État devraient alors s'adapter à cette nouvelle donne, qu'il s'agisse des décisions en Conférence administrative régionale, de la gestion des dossiers et des délais de paiement. Il en est de même pour les crédits en politique de la ville du FAS dont les ordonnateurs pourraient être, au nom du FAS, les sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville.

Une organisation identique pourrait être développée pour les dossiers VVV, qui relèvent d'une commission départementale, mais dont les crédits sont également déconcentrés par le ministère délégué à la Ville.

**Proposition 2 : généraliser
la simplification administrative
et la pratique du dossier unique afin
de simplifier la vie des associations
et favoriser l'avancement
de la programmation**

État des lieux

Pour l'instant, les associations qui souhaitent mener une action dans le cadre d'un contrat de ville doivent déposer un, voire deux dossiers chez chacun des partenaires, qui ne demandent pas les mêmes pièces administratives. Entre l'État, le FAS, la commune, la région et éventuellement le département, la présentation de chaque action menée par une association l'oblige à composer huit à dix dossiers.

Le CIV du 2 décembre 1998 a permis de mettre en place un dossier commun à l'État et au FAS.

Dans le département du Rhône a été mis en place un dossier unique pour l'ensemble des subventions délivrées par l'État aux associations œuvrant pour la politique de la ville.

Dans le département des Bouches-du-Rhône, une expérience menée entre les différents partenaires de la politique de la ville a permis de mettre au point non seulement un dossier unique État-FAS, mais également **un dossier commun pour les crédits spécifiques des partenaires**. Dans les huit sites en contrat de ville du département des Bouches-du-Rhône, les associations souhaitant mener des actions dans le cadre de la politique de la ville remplissent désormais **un seul dossier par action** pour les partenaires suivants : État, Fonds d'action sociale, communes, région ; le conseil général, qui s'est engagé à adopter ce dossier dès 1998, n'est pas encore partenaire complet de l'opération.

Le dossier unique ainsi constitué est photocopié par l'équipe opérationnelle en autant d'exemplaires que le souhaitent les partenaires, qui en assurent l'instruction politique au sein de leurs administrations respectives. En revanche, la gestion administrative du dossier, de sa recevabilité à la décision du comité de pilotage, est unique.

Cette simplification a été rendue possible par deux innovations :

- la conception d'un logiciel commun de gestion des dossiers relevant de la politique de la ville par un agent de la préfecture. Désormais, tous les partenaires partagent ce logiciel (les dossiers ont donc le même numéro d'un partenaire à l'autre), ce qui permet en outre un suivi très précis des financements accordés ;
- la mise en place d'une cellule de gestion administrative de gestion commune, notamment à Marseille, où le contrat de ville représente l'instruction de 1500 dossiers annuels pour le fonctionnement ¹. Cette cellule, portée

(1) Sur ces 1500 dossiers, environ 700 font, en fin de compte, l'objet d'un financement.

par le GIP pour le contrat de ville de Marseille, rassemble la totalité des dossiers et des pièces de chaque programmation. Les agents des différentes collectivités parties prenantes s'y réunissent au moment des programmations pour l'instruction administrative des dossiers ; ainsi, évitant d'instruire administrativement le même dossier en quatre lieux différents par des équipes différentes, la mutualisation des moyens administratifs permet de gagner du temps ;

– les dossiers sont déposés auprès des chefs de projet, qui vérifient s'il est complet. La recevabilité du dossier est assurée par la cellule de gestion.

Proposition

Il est proposé de généraliser la pratique du dossier unique à l'ensemble des associations œuvrant pour la politique de la ville, selon trois axes :

- **dossier unique aux différents partenaires des contrats de ville pour les crédits spécifiques relevant du contrat de ville ;**
- **dossier commun aux différents services de l'État (crédits de droit commun et crédits spécifiques) pour les associations œuvrant pour la politique de la ville, sur le modèle du dossier unique du contrat de ville ;**
- **dossier unique et commun pour l'ensemble des crédits délivrés aux associations œuvrant pour la politique de la ville par les partenaires des contrats de ville.**

Les dispositions prises par la DIV favorisent le développement de telles pratiques, puisqu'elle assure actuellement l'expérimentation du logiciel de gestion conçu dans les Bouches-du-Rhône (« Poliville »), pour une généralisation à terme dans l'ensemble des contrats de ville.

Dans un premier temps, les préfets seraient invités à négocier la mise en place de ce dispositif de dossier pour les crédits spécifiques avec l'ensemble des partenaires, en précisant bien qu'il s'agit d'une instruction administrative. Cette pratique du dossier unique favorise en outre la qualité du partenariat entre les signataires des contrats de ville, puisque leurs équipes administratives apprennent à mieux se connaître.

Le dossier de réflexion de base pourrait être celui des Bouches-du-Rhône, qui comprend deux parties : le dossier proprement dit, et les pièces justificatives jointes. La liste de ces pièces a été élaborée lors de réunions où le trésorier-payeur-général des Bouches-du-Rhône a invité les comptables respectifs de toutes les collectivités, afin de trouver un accord déconcentré. L'expérience a par ailleurs été validée par le ministère de l'Économie et des Finances.

Simultanément, les préfets mobiliseraient l'ensemble des services de l'État pour la constitution d'un dossier commun à tous ces services pour les associations œuvrant pour la politique de la ville, sur le modèle de la préfecture du Rhône.

Dans un deuxième temps, il serait également possible **d'améliorer et de simplifier le modèle de dossier unique.**

Deux types de perfectionnements sont possibles :

Déjà, les pièces justificatives sont photocopiées, et certifiées conformes par un fonctionnaire de la préfecture des Bouches-du-Rhône, ce qui évite aux associations d'en produire de nombreux exemplaires.

Toutes ces pièces sont donc stockées dans la cellule de gestion. Lorsqu'une association renouvelle une action d'une année sur l'autre, il serait sans doute intéressant de leur éviter le dépôt supplémentaire de pièces récurrentes (statuts de l'association, etc.). Une telle modification nécessite l'accord du ministère de l'Économie et des Finances.

L'utilisation de l'Internet, en vue de télécharger les dossiers ; l'expérience est également en cours dans les Bouches-du-Rhône.

Dans un troisième temps, une négociation pourrait être engagée avec les partenaires des contrats de ville, afin de généraliser ce type de dossier à l'ensemble de leurs services.

Le calendrier de mise en œuvre doit être mis en phase avec celui proposé pour l'avancement de la programmation. Le dossier unique entre les partenaires de la politique de la ville et le dossier commun entre services de l'État devraient pouvoir être généralisés pour l'automne 2002 (programmation 2003), et intégrés dans les avenants des contrats de ville prévus en 2003.

Proposition 3 : garantir le versement d'une avance des financements de l'État avant le 15 février N

Cette proposition concerne essentiellement les associations œuvrant pour la politique de la ville bénéficiant de subventions de l'État inférieures à 50 000 F (7 622,45 €).

État des lieux

La surface financière des associations œuvrant pour la politique de la ville et recevant de faibles financements ne leur permet pas toujours de bénéficier du besoin de fonds de roulement nécessaire pour mener leurs actions, notamment dans les cas d'urgence sociale. Or, ces associations bénéficient essentiellement de crédits spécifiques relevant de la politique de la ville.

La mutualisation des fonds (cf. proposition n° 5) devrait permettre de réduire ces inconvénients. Cependant, comme les collectivités territoriales sont parfois contraintes par les délais de vote de leur assemblée délibérante, l'État déconcentré doit pouvoir être en mesure de garantir le versement d'une avance – ou pour les subventions de l'ordre de 10 000 F (1 524,49 €), du versement de la totalité de sa part – aux associations œuvrant pour la politique de la ville.

Proposition

Il est proposé de donner aux services déconcentrés de l'État chargés de la politique de la ville la possibilité, avant le 15 février N :

- de verser l'intégralité des subventions de crédits spécifiques de l'État lorsqu'elles sont inférieures ou égales à 10 000 F (1 524,49 €) ;
- de procéder à une avance d'au moins 30 % pour les subventions comprises entre 10 000 F (1 524,49 €) et 50 000 F (7 622,45 €).

Au cas où une association n'aurait pas reçu cette subvention de crédits spécifiques, elle aurait la possibilité d'introduire un recours auprès du préfet.

Cette proposition ne s'inscrit pas dans le cadre des règles actuelles de la comptabilité publique, qu'il convient d'assouplir au profit des associations œuvrant pour la politique de la ville, d'autant plus qu'elle concerne une part très réduite du tissu associatif français, et constitue à cet égard un champ expérimental extrêmement pertinent.

Par ailleurs, une réflexion pourrait être engagée, afin d'assurer une extension de cette avance au paiement des loyers et salaires associatifs.

Rappelons que 60 % des associations des quartiers sont concernées par cette mesure, dont 8 % qui bénéficient de subventions inférieures à 10 000 F (1 524,49 €).

Par ailleurs, il convient de souligner que les missions « politique de la ville » des préfectures disposent de faibles moyens en effectifs. Fréquemment, la gestion des crédits déconcentrés du ministère de la Ville mobilise trois à quatre fois moins d'agents que la gestion du budget propre des préfectures – pourtant nettement moins élevé que les crédits de la politique de la ville. Un rééquilibrage des moyens s'avère indispensable à cet égard.

Proposition 4 : accroître le champ d'action des conventions pluriannuelles

État des lieux

Le cadre réglementaire du dispositif des conventions annuelles est rappelé dans la circulaire du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000, relative aux conventions-cadres passées avec certaines associations soumises au régime de la loi de 1901 et subventionnées par l'État.

Les conventions pluriannuelles font l'objet d'une aspiration unanime des associations œuvrant pour la politique de la ville dont l'assise financière est supérieure à 50 000 F (7 622,45 €). Ces conventions leur garantissent une « sécurité » à moyen terme, notamment lorsqu'elles emploient des salariés ; et surtout, elles sont perçues comme étant particulièrement propices à une évaluation sérieuse. Lors de nos entretiens, certaines associations ont souligné le risque potentiel de voir le maintien du

dispositif actuel élargir le fossé entre les associations et leurs différentes capacités.

Compte tenu du fait qu'une proportion importante des actions est reproduite d'une année sur l'autre, il y a la place pour une utilisation accrue de cet instrument, d'autant plus si l'on souhaite avancer les procédures de programmation.

Toutefois, en l'état actuel de la réglementation, les conventions pluriannuelles ne sont pratiquées qu'au-delà de 100 000 F (15 244,90 €), ce qui ne concerne que 15 % des associations des quartiers. Une part essentielle des financements sur crédits spécifiques politique de la ville porte sur des montants variant entre 50 000 F (7 622,45 €) et 100 000 F (15 244,90 €) pour lesquels aucun dispositif n'est prévu.

Proposition

Il est proposé de supprimer tout seuil de conventionnement trisannuel pour les associations œuvrant pour la politique de la ville, afin que ce dispositif puisse être mis en œuvre plus aisément. Il conviendra de favoriser particulièrement cette démarche pour les financements supérieurs à 50 000 F (7 622,45 €).

Une telle mesure nécessite un engagement conjoint des ministères de la Ville et du Budget. L'un des obstacles au développement ou au caractère opérationnel des conventions pluriannuelles est parfois la réticence des services à indiquer, dans un avenant, les montants prévisionnels pour les deux années suivantes – compte tenu de la règle de l'annualité budgétaire. Pourtant, l'inscription des contrats de ville dans les contrats de plan inscrit la politique de la ville dans la durée.

Il conviendrait donc de souligner que les conventions pluriannuelles comportent des prévisions financières sur trois ans, celles-ci étant faites dans la limite des crédits contractualisés et sous réserve du vote de la loi de finances. Ces remarques valent également pour les collectivités locales qui peuvent s'engager dans les mêmes conditions, et qui sont d'ores et déjà nombreuses à le faire.

Vis-à-vis des associations œuvrant pour la politique de la ville, il convient de tenir compte du fait qu'elles sont susceptibles de déposer plusieurs dossiers. L'esprit de cette proposition est bel et bien d'intégrer dans ce type de convention l'ensemble des actions éligibles au titre de la politique de la ville, après concertation avec l'association – qui porterait sur les modalités d'évaluation et de contrôle des fonds publics.

Dans une perspective plus lointaine, cette proposition pourrait être étendue à des conventions intégrant l'ensemble des financements de l'État (crédits de droit commun et crédits spécifiques de la politique de la ville), qui afficherait ainsi sa volonté de concourir au projet associatif global.

Ce développement des conventions pluriannuelles s'accompagnerait d'une simplification administrative ; certaines pièces justificatives ne seraient fournies que la première année et il conviendra d'en définir la

liste. Les informations concernant d'éventuels changements et les évaluations annuelles seraient ajoutées chaque année.

Proposition 5 : favoriser la mutualisation des fonds partenariaux

État des lieux

Les pratiques de financements croisés des projets relevant de la politique de la ville débouchent sur des versements segmentés et tardifs de subventions, accroissant les difficultés de trésorerie des associations.

Des expériences de mutualisation de crédits entre partenaires existent pour trois contrats de ville du département des Bouches-du-Rhône : Martigues/Port-de-Bouc, Aix-en-Provence, Port-Saint-Louis-du-Rhône.

Dans ces trois communes (ou regroupement de communes), l'État verse à l'issue du comité de pilotage l'ensemble des subventions où sa part est inférieure à 50 000 F (7 622,45 €) sur une ligne budgétaire de la commune, qui s'engage à la verser dans le mois suivant aux associations concernées, en complément de sa propre subvention. Ces versements font l'objet d'une convention élaborée par le trésorier-payeur-général des Bouches-du-Rhône, dans la foulée du CIV du 2 décembre 1998, qui en ouvre les possibilités. La mise en œuvre de ce dispositif nécessite un suivi très précis des services de l'État.

Proposition

La généralisation de possibilité de mutualisation des crédits spécifiques doit être recherchée dans les contrats de ville.

La négociation devrait être proposée par les services déconcentrés de l'État aux partenaires des différents contrats de ville. Dans un premier temps, la priorité serait donnée à la mutualisation État-communes (ce qui représente 80 % des financements des crédits spécifiques de fonctionnement).

Ce type de procédure semble plus facile à développer sur des contrats de ville de communes moyennes.

Pour les contrats de ville plus importants, il est préconisé de proposer une mutualisation au sein des structures existantes, comme par exemple les Groupements d'intérêt public (GIP).

Dans tous les cas, il y a lieu de prévoir une lettre de notification commune et cosignée indiquant l'origine des subventions reçues par les associations bénéficiaires.

Proposition 6 : créer un fonds d'avance aux associations, susceptible de favoriser l'émergence d'associations œuvrant pour la politique de la ville ou de permettre la mise en œuvre rapide d'une action nécessitée par l'urgence sociale

La mise en œuvre des propositions précédentes devrait permettre de résoudre une grande part des problèmes de délais posés aux associations œuvrant pour la politique de la ville. Il n'en reste pas moins vrai qu'un dispositif d'avance sur subvention dès le début ou en cours d'année aurait le mérite de régler des cas particuliers liés à l'émergence d'associations, et à la réactivité à des urgences sociales.

État des lieux

De nombreuses expériences de fonds d'avance existent, en plus des Fonds de participation des habitants (F.P. H) mis en œuvre avec succès par le CIV du 2 décembre 1998.

Il est possible d'évoquer les exemples suivants :

L'expérience de l'Espace projets interassociatifs (EPI) à Vaulx-en-Velin

L'Espace projets interassociatifs à Vaulx-en-Velin ¹, estimant que les retards dans le versement des subventions « font désormais partie des difficultés quotidiennes de gestion auxquelles les associations sont confrontées », a créé, conformément à l'article 11 de la loi de janvier 1984 ² un nouveau service : le fonds d'avance de trésorerie. Réservé aux adhérents de l'EPI, ce fonds s'adresse aux associations en attente de subventions notifiées ou de recettes générées pour la mise en place d'un projet à motif social.

Tous les projets en accord avec les valeurs fondatrices d'EPI peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'une avance de trésorerie d'un montant maximum de 10 000 F (1 524,49 €). L'association candidate dépose une demande écrite, ou un dossier, et une commission d'attribution se réunit ordinairement une fois par mois.

Le protocole d'accord signé entre l'État et la Caisse des dépôts et consignation, à Paris

Il institue un dispositif d'avances sur subventions pour trois ans jusqu'en 2002 au bénéfice d'associations impliquées dans le contrat de ville de Paris. L'État verse les subventions sur des comptes ouverts à cet effet par la Caisse des dépôts et consignations.

(1) E.P.I. est membre agréé du GIP-Réseau Information Gestion. Son action est soutenue par la ville de Vaulx-en-Velin, le Fonds d'action sociale, la Préfecture du Rhône, le Conseil général du Rhône, et la French American Charitable Trust.

(2) Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Ce dispositif s'inscrit dans le cadre de conventions trisannuelles, qui fondent un financement annuel pendant trois années sur la base du projet associatif, dans le cadre des objectifs du contrat de ville. Les associations concernées signent avec la Caisse des dépôts une convention d'ouverture des crédits ; en contrepartie d'une commission de 0,5 % du montant de la subvention, l'association reçoit une avance de 50 % dès le début janvier sur le montant prévisionnel indiqué dans la convention, et le solde quinze jours après réception par la Caisse des dépôts de la copie du mandatement de la subvention de l'État.

Ce dispositif ne concerne que les crédits spécifiques de l'État.

Proposition

Il est proposé de créer un fonds d'avance alimenté par les différents partenaires et permettant d'intervenir dans des délais extrêmement courts lors de la création d'une association ou du démarrage d'une activité dont l'urgence est reconnue.

La mise en œuvre de tels dispositifs répondrait à ce type de besoin, sans exclure d'autres innovations adaptées à chacun des contrats de ville.

Favoriser le partenariat et le dialogue avec les associations œuvrant pour la politique de la ville et les habitants

Les propositions qui suivent ont fait l'objet d'expérimentations ponctuelles. Leur généralisation constituerait une avancée de la démocratie et de la citoyenneté.

Parmi les initiatives nombreuses prises pour favoriser la participation des habitants, il est possible d'évoquer : les comités ou conseils de quartier, l'enveloppe budgétaire pour ces comités (comme à la Roche-sur-Yon), les conseils communaux de la vie associative (Lille, Eybens), les fonds de participation des habitants, dont Roubaix offre le meilleur exemple.

Visant à organiser sur les sites en contrat de ville la participation, la programmation et l'évaluation dans le respect des compétences de chacun, ces propositions ne nécessitent pas de modification réglementaire, même si elles demeurent susceptibles de s'inscrire dans les propositions issues du rapport Mauroy. Elles doivent avant tout tenir compte au mieux des situations locales.

Proposition 7 : mettre en place au niveau de chaque contrat de ville une conférence des associations de la politique de la ville

État des lieux

Les associations ne sont en général pas consultées dans le cadre du comité de pilotage du contrat de ville. Le déficit de participation à ce niveau est particulièrement mal vécu par les associations œuvrant pour la politique de la ville. À Lyon, une conférence annuelle procède à l'évaluation des actions engagées sur la programmation précédente, et consulte les associations sur les orientations futures du contrat de ville.

Proposition

Il est proposé de réunir pour chaque contrat de ville une « conférence des associations de la politique de la ville », constituée par la réunion du comité de pilotage du contrat de ville, des associations bénéficiant de financements dans le cadre de ce contrat et de l'ensemble des autres partenaires du contrat. Coprésidée par le préfet, le maire, le président du conseil régional et le président du conseil général, elle serait centrée sur la définition des orientations de la politique de la ville, l'élaboration, le suivi et l'évaluation des appels à projet.

Cette instance pourrait se réunir sous différentes formes, dont les modalités sont à définir au niveau local, compte tenu du fait que les associations œuvrant pour la politique de la ville ne souhaitent pas voir se multiplier des réunions trop générales.

Cette conférence pourrait également élaborer une charte des relations avec les associations dans le cadre de la politique de la ville qui définit les principes concernant les relations entre l'État et les associations. C'est dans son cadre que les propositions suivantes pourraient être mises en œuvre.

Proposition 8 : intégrer les associations œuvrant pour la politique de la ville à l'élaboration de l'appel à projets annuel

État des lieux

L'appel à projets engage fondamentalement les partenaires financiers du contrat de ville. Il indique l'orientation choisie dans le cadre de la stratégie définie pour le contrat de ville.

Si les associations comprennent la dimension politique de ce document, elles souhaitent qu'en soient développées des possibilités de coproduction.

Proposition

Il est proposé qu'au sein de chaque contrat de ville, dans la partie relative aux modalités de participation des habitants, soient précisées les conditions d'élaboration et de coproduction de l'appel à projets annuel.

En effet, cette coproduction ne peut être définie qu'en fonction des particularités locales. Si, dans un contrat de ville engageant des communes moyennes, il est assez aisé de regrouper l'ensemble des associations pour élaborer ce type de document, des problèmes pratiques se poseront dans les grandes communes : comment choisir les associations représentatives ? Comment définir les conditions de la coproduction ?

Une expérimentation pourrait être menée dans des sites pilotes pour la programmation 2002, afin d'en tirer des enseignements précis. La conférence des associations, si elle s'adjoint des groupes de travail, représenterait un cadre judicieux pour de telles pratiques.

Proposition 9 : accroître la transparence dans la procédure de programmation des contrats de ville

État des lieux

Les associations œuvrant pour la politique de la ville expriment leur désarroi face aux mécanismes de la programmation. Les critères et résultats des comités de pilotage ne sont pas forcément connus de tous.

Proposition

Le résultat du comité de programmation du contrat de ville doit pouvoir être connu de l'ensemble des associations. Parmi les modalités d'information, il est possible d'inviter des représentants associatifs aux comités de pilotage, ou de développer un tableau de bord de suivi de la programmation, aisément consultable par tous.

Enfin, il convient d'offrir aux associations estimant ne pas bénéficier de la transparence suffisante la possibilité d'un recours auprès du délégué du Médiateur.

Ce type de procédure doit être décidé au cas par cas dans chaque contrat de ville, par l'ensemble des partenaires.

Il ne doit en tout cas pas faire l'économie d'une pré-instruction du dossier par une équipe opérationnelle élargie, comprenant, outre le chef de projet, le délégué de l'État, les représentants des services de l'État, du Fonds d'action sociale, et des collectivités locales.

Parmi les pistes susceptibles d'être développées, l'État pourrait valoriser, dans le cadre du pôle associatif, une adaptation du logiciel « Poliville », afin de permettre à chaque association ayant déposé un

dossier d'avoir des informations sur son suivi – par l'intermédiaire d'un site Internet.

Une fois le dossier complet transmis – le rôle du chef de projet étant décisif dans ce contrôle –, les refus de financement doivent pouvoir être motivés.

Enfin, l'élaboration d'un tableau de bord simple de mise en œuvre et de suivi des programmations doit pouvoir non seulement aider les gestionnaires, mais aussi être communiqué aux associations. Ce tableau de bord, conçu pour chaque contrat de ville, doit être susceptible d'être agrégé au niveau départemental, puis national, afin de favoriser d'une part le pilotage de la politique de la ville, et d'autre part le contrôle de l'usage des fonds publics.

Proposition 10 : favoriser la participation des habitants à l'élaboration et au suivi des contrats de ville

État des lieux

La participation des associations et des habitants à la démarche d'élaboration et de mise en œuvre des contrats de ville n'est encore pas si fréquente. Les exemples de construction collective – habitants, associations, pouvoirs publics – sont à promouvoir. Cette dimension participative doit non seulement favoriser le développement des pratiques démocratiques au plus près des habitants, mais également améliorer la qualité des projets, notamment en prenant en compte les attentes des habitants.

Cette pratique vise enfin à faire des habitants de réels partenaires, et de rendre plus transparente l'action publique.

Proposition

Il est proposé de soumettre les travaux des conférences des associations à la discussion avec les habitants.

La forme de ces dialogues peut être extrêmement variée, compte tenu de la diversité des représentations locales dans les quartiers. La mission préconise de privilégier les structures actuellement existantes, et de développer la concertation dans le cadre des futurs comités de quartier ; au cas où ceux-ci n'associeraient pas l'ensemble des acteurs de la politique de la ville, il serait important de constituer un « conseil local de la politique de la ville » ouvert aux habitants et aux différents partenaires (services de l'État – notamment Éducation nationale, Justice, Police, Jeunesse et Sports, DDASS –, collectivités concernées, mais aussi CAF, organismes HLM, DPDS, compagnies de transports, etc.).

Parmi les exemples susceptibles d'être évoqués, il est possible de citer les forums des habitants tels qu'ils se déroulent à Nantes, Chambéry ou Poitiers, rencontres au cours desquelles les habitants sont informés

sur la politique de la ville et les contrats de ville, et où leur avis est sollicité sur le projet de quartier.

Sur les sites en grand projet de ville (GPV), il conviendrait de recourir au comité consultatif des habitants.

Proposition 11 : identifier dans les équipes opérationnelles des contrats de ville (MOUS) un correspondant pour les petites associations – par exemple celles qui ne sont composées que de bénévoles

État des lieux

Les associations de lien social expriment le souhait d'avoir dans leur quartier un correspondant associatif identifié.

La mission souhaite privilégier le recours aux équipes opérationnelles qui, co-mandatées par l'ensemble des partenaires, détiennent la légitimité et l'expertise nécessaires pour soutenir les associations à faible surface financière.

Proposition

Il est proposé de désigner au sein de chaque équipe opérationnelle un correspondant chargé d'être l'interlocuteur privilégié des petites associations.

Cette fonction nécessite une réelle proximité géographique, afin de concilier disponibilité et connaissance du tissu associatif local, fondements essentiels de la reconnaissance de cette fonction.

Parmi les fonctions qui seraient confiées à ces correspondants, on pourrait mettre en valeur :

- l'information sur la politique de la ville et ses dispositifs ;
- l'élaboration de diagnostic et l'orientation vers les personnes et les points ressources existants ;
- l'assistance à l'élaboration de projets et la recherche de la cohésion, notamment lorsque plusieurs associations agissent dans le même quartier sur des problématiques proches ;
- l'évaluation des actions menées.

Ce correspondant s'attacherait également à développer la participation avec les habitants et à impliquer les petites associations.

Assurer un soutien spécifique aux associations œuvrant pour la politique de la ville

Proposition 12 : envisager des moyens de pérennisation des emplois-jeunes dans les associations de la politique de la ville

État des lieux

Ces dernières années ont vu émerger de nouvelles fonctions dans les quartiers, en lien avec l'amélioration de la gestion de l'espace public et la restauration du lien social. Le programme « emplois-jeunes » a amplifié ce phénomène. Il a permis à de nombreuses associations œuvrant pour la politique de la ville de devenir employeurs, de déployer des activités nouvelles sur les quartiers ou de renforcer leur action. L'aide de l'État a également permis de répondre au besoin important en termes de soutien de leur fonctionnement, ressenti par des associations petites ou moyennes (exemple des associations d'aide aux devoirs).

À la fin du programme « Nouveaux services – emplois-jeunes », on peut estimer à environ 18 000 le nombre de postes emplois-jeunes qui seront créés dans les associations œuvrant pour la politique de la ville.

Les associations font part de l'enjeu que constitue la pérennisation de ces emplois. En effet, elles ne disposent pas des ressources financières suffisantes pour assurer, à l'issue des cinq ans, le coût de ces emplois. Les communes dans lesquelles ces associations développent leurs activités ont elles-mêmes des capacités financières contraintes qui les empêchent de prendre le relais.

Par ailleurs, les services rendus, d'intérêt général, ne relèvent pas de services solvables sur le marché. Ces activités, à forte valeur sociale ajoutée, sont par nature des activités qui relèvent de la solidarité nationale.

C'est pourquoi la pérennisation de ces emplois par le maintien de l'aide de l'État se pose particulièrement dans les quartiers de la politique de la ville.

Enfin, les emplois-jeunes dans les quartiers représentent un enjeu important pour les jeunes au chômage, dont le nombre est estimé à 93 000 dans les quartiers de la politique de la ville.

Proposition

Il est proposé de pérenniser l'aide de l'État pour les emplois-jeunes dans les quartiers de la politique de la ville, notamment pour les associations œuvrant pour la politique de la ville, au même montant et pour la même durée de l'aide de l'État. Toute dégressivité,

laissant croire qu'une solvabilisation progressive de ces emplois peut être attendue, est illusoire.

Un groupe de travail regroupant ministère de l'Économie et des Finances, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ministère de la Ville, et ministère de la Jeunesse et des Sports, doit être au plus vite constitué sur ce sujet spécifique, afin d'étudier la faisabilité et les conditions d'application de cette proposition.

Proposition 13 : faciliter la mise à disposition de locaux associatifs, et mieux prendre en compte les charges liées à la sécurisation de ces locaux

État des lieux

Sur la mise à disposition de locaux associatifs

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain prévoit, dans son article 67, la possibilité de mise à disposition gratuite – à l'exception des charges locatives – de locaux par les organismes HLM au bénéfice d'associations œuvrant pour la politique de la ville. Cette loi indique également dans son article 69 que ces mêmes organismes peuvent participer à des actions de développement à caractère social d'intérêt direct pour les habitants des quartiers d'habitat social dans le cadre des contrats de ville. Enfin, l'article 193 institue des plans de concertation locative élaborés par les bailleurs avec les représentants des associations de locataires du patrimoine HLM.

En l'état actuel, des locaux sont parfois mis à disposition des associations, mais il s'agit de locaux communs résidentiels, dont l'utilisation peut entraîner des conflits avec les locataires.

Sur la sécurisation de ces locaux

Le CIV du 14 décembre 1999 et la circulaire du 13 décembre 2000, relative au financement de la revitalisation économique des territoires prioritaires de la politique de la ville, ont mis en place le Fonds de revitalisation économique (FRE).

Ce fonds permet, entre autres, d'accorder une aide variant entre 5 000 F (762,25 €) et 10 000 F (1 524,49 €) afin de compenser les charges exceptionnelles de certains commerçants, artisans, très petites entreprises ou professions libérales exerçant leur activité dans les quartiers en difficulté. Ces charges peuvent être une surprime d'assurance liée à des dégradations à répétition, le coût d'un gardiennage, des travaux de remise en état du commerce suite à des actes de vandalisme.

Les associations, comme d'autres acteurs économiques de la cité, subissent des problèmes de vandalisme et doivent veiller à sécuriser leurs locaux. Cependant, elles ne peuvent pas bénéficier de cette aide,

réservée aux structures exerçant une activité entrant dans le champ de la taxe professionnelle.

Proposition

Il est proposé de passer un avenant au protocole d'accord national avec l'UNFOHLM, qui permettrait la mise à disposition de locaux à titre gratuit, et prévoirait :

- un diagnostic préalable de l'utilisation des locaux à l'échelle du contrat de ville pour chaque organisme HLM ;
- la mise en place d'un « Plan de concertation locative » qui concernerait non seulement les associations de locataires, mais aussi l'ensemble des associations du quartier.

Ce plan étudierait les modalités de coopération des associations concernées en vue de la gestion logistique et le partage des locaux, avec en contrepartie leur mise à disposition gratuite hors charges. Une réflexion pourrait être en outre menée sur les échéances de paiement des charges, en les adaptant aux délais de versement des subventions.

Dans ce contexte, le recours aux crédits du ministère délégué à la Ville, du secrétariat d'État au Logement et des collectivités locales pourrait être favorisé et inscrit dans une convention particulière.

En outre, il est proposé d'élargir le champ des structures éligibles au Fonds de revitalisation économique (pour le volet des charges liées à la sécurisation des locaux) à toutes les activités dans les quartiers, y compris celles dites d'« utilité sociale », comme celles menées par les associations.

Proposition 14 : favoriser la création de centres de soutien aux associations

État des lieux

Les associations à faible assise financière sont souvent dénuées de moyens logistiques pour pouvoir fonctionner. Leur demande porte principalement, au-delà de la question des locaux, sur des services matériels (photocopies, secrétariat), ou des prestations (démarches de création, aide à l'élaboration du budget, à la rédaction et à la révision des statuts, conseil pour le fonctionnement de l'association ou la définition de projets).

Le développement des points d'appui du G.I.P. Réseau information gestion, le concours précieux des centres sociaux, l'existence d'initiatives de collectivités locales, et l'appui des équipes opérationnelles, n'apportent pas actuellement de réponse suffisante à ces besoins.

Des « associations ressources » se sont ainsi développées. On peut citer, dans le département du Rhône, trois exemples illustrant la diversité des tâches recouvertes sous le terme générique de « fonction ressource » :

La FONDA Rhône-Alpes pour la vie associative se consacre essentiellement à l'ingénierie de projet, l'animation d'échanges entre associations ou entre acteurs de la politique de la ville. Sollicitée aussi bien par les associations que par les pouvoirs publics, elle s'est particulièrement impliquée dans la mise en place du dispositif « adultes-relais », et dans la réflexion sur les femmes-relais. Dans le cadre du contrat de ville de l'agglomération lyonnaise, la Communauté urbaine de Lyon et l'État lui ont confié une mission d'appui aux réseaux et aux groupes d'habitants dans les quartiers en contrat de ville.

COGELORE est un collectif d'associations et d'habitants, qui intervient dans trois domaines : la gestion des locaux collectifs résidentiels, le soutien à la vie associative, le soutien aux initiatives d'habitants. Ses missions concernent essentiellement l'accompagnement des dynamiques locales d'habitants, à travers l'accompagnement à la formation, la fonction ressource et la fonction de médiation.

L'Espace projets interassociatifs, créé pour lutter contre le racisme et les exclusions, a développé depuis plusieurs années un secteur « accompagnement », conçu autour des pôles suivants : accueil, orientation, conseil, formation des cadres associatifs, soutien aux initiatives interassociatives, impulsion et accompagnement d'actions pédagogiques, information sur les différentes cultures, mise en place de collaborations et de médiations entre les associations, les habitants, les institutions et le monde universitaire.

De façon générale, les associations ne semblent pas souhaiter d'initiatives directement publiques dans ce domaine. Elles souhaitent conserver leur autonomie. Les collectivités locales, quant à elles, seraient prêtes à appuyer des initiatives, mais rarement à s'y investir en propre. Le plus souvent, elles préfèrent apporter leur concours sous forme de création de « maisons des associations », qui apportent un appui en locaux et en logistique, qu'elles distinguent nettement du soutien et de l'accompagnement de la vie associative.

Proposition

Il est proposé de désigner ou de constituer dans chaque territoire en contrat de ville un « centre de soutien à la vie associative », à partir du réseau d'associations-ressources existantes. Dans le cas où aucune association ne serait susceptible de remplir cette fonction, les partenaires du contrat de ville devraient encourager la constitution d'un tel lieu.

Le conseil et la prestation aux associations interviendraient à un tarif préférentiel, négocié entre les partenaires au niveau local. La

gratuité pourrait être proposée aux associations uniquement constituées de bénévoles.

Ces centres de soutien seraient animés par une personne-ressource, en liaison avec le responsable du pôle associatif de la préfecture, le chef de projet du territoire et le délégué départemental à la vie associative.

Ces centres de soutien pourraient fonctionner à l'aide d'emplois aidés. De même, pourraient-ils bénéficier du mécénat d'entreprises mettant à disposition sur certaines plages horaires certains de leurs cadres volontaires, susceptibles de jouer un rôle décisif de consultants. De même, des experts (comptables, etc.) pourraient-ils y intervenir, dans le cadre de prestations définies avec les partenaires du contrat de ville. De tels lieux permettraient aussi de démultiplier l'action des centres de ressources mis en place par la DIV.

Ces centres travailleraient en liaison avec le chef de projet du territoire, le correspondant des équipes opérationnelles pour les petites associations, le DDVA et le pôle associatif des préfectures.

Proposition 15 : développer une stratégie de mutualisation des projets, des compétences et des moyens au sein des contrats de ville

État des lieux

Le maillage associatif est très varié selon les quartiers ; certains d'entre eux se caractérisent par une forte diversité des associations et des projets, ce qui nécessite une mise en cohérence et la création d'une dynamique commune ; d'autres se distinguent par une faible présence associative, l'isolement des associations débouchant parfois sur d'importantes déperditions d'énergie.

Proposition

Il est proposé d'élaborer au sein de chaque contrat de ville une stratégie de mutualisation des projets, des compétences et des moyens, dans le cadre d'un travail mené en commun par les associations œuvrant pour la politique de la ville, les équipes opérationnelles et les décideurs du comité de pilotage.

Ce travail, qui donnerait lieu à un chapitre intégré dans le contrat de ville, se fonderait sur les bases suivantes :

L'identification et le recensement de l'ensemble des associations intervenant sur les territoires en politique de la ville – y compris les associations qui ne bénéficient pas de crédits spécifiques du contrat de ville. Une fois cette collecte réalisée, la mise à jour régulière de

ce document serait réalisée dans le cadre de l'élaboration de l'appel à projets. Ces travaux seraient une base non négligeable pour l'élaboration des projets impliquant la participation des associations et des habitants, évoqués plus haut.

La mutualisation des ressources bénévoles. La vie associative des quartiers est composée de projets qui déclinent et s'essoufflent, de projets qui se modifient et appellent des nouvelles compétences en parrainage ou en développement, et de projets novateurs, manquant de ressources bénévoles. En général, ce sont les réseaux relationnels qui pourvoient à ces besoins.

Une connaissance plus fine du réseau local et des compétences disponibles favoriserait sans doute une meilleure mise en relation entre l'offre de bénévolat et la demande associative. Ce travail s'appuierait sur les expériences et méthodologies déjà existantes, notamment les centres du volontariat.

La mutualisation des ressources salariées. Il s'agit de faciliter l'embauche de personnels sur des durées courtes et ponctuelles – remplacements, hausses d'activité... – ou sur des temps partiels, d'encourager le partage de compétences techniques (comptabilité, animation spécialisée), et de partager le risque et le poids financier liés à l'embauche d'un salarié (recrutement et gestion du personnel partagés, financement et pérennisation adaptés aux besoins réels).

Cette logique de mutualisation peut aussi déboucher sur des formules de mise à disposition de personnel, moyennant facturation de prestations définies par avance dans le cadre d'une convention.

Dans le même ordre d'idée, on peut constater un intérêt croissant des entreprises pour le mécénat de compétences et la mise à disposition auprès des associations de membres de leurs personnels. De leur côté, les associations, quelle que soit leur taille, sont intéressées par les compétences des personnels d'encadrement en particulier (gestionnaire, comptable, logisticien,...). **La DIV, en relation avec la DIES, pourrait encourager la création du bénévolat de compétences pour les associations œuvrant pour la politique de la ville et la création d'un système de mise en relation des offres et des demandes.**

La mutualisation des ressources matérielles. La solution qui mérite d'être encouragée dans le cadre des contrats de ville est celle du partage mutualisé de ressources mises à disposition par la commune. Cette solution classique repose sur un équipement de quartier (maison de quartier ou maison des associations), qui offre des ressources matérielles gratuites ou à coût réduit (locaux, matériel spécifique à des activités permanentes ou ponctuelles...).

En cas d'absence de ce type de structure, le recours aux centres sociaux implantés dans les territoires prioritaires de la politique de la ville doit être considéré, dans le cadre de la proposition les concernant.

Proposition 16 : développer les « pôles associatifs politique de la ville » au sein des préfectures

État des lieux

Deux dispositifs proposés

Le comité interministériel des Villes du 2 décembre 1998 a décidé de créer dans chaque préfecture concernée par la politique de la ville un « pôle associatif ».

Ce pôle, qui a une vocation d'accueil, doit en outre : regrouper les informations disponibles dans les services de l'État sur les associations ; programmer des visites sur place, aux fins d'assistance et d'évaluation et, le cas échéant, de contrôle ; élaborer un programme inter-services de formation destiné aux fonctionnaires en contact avec les associations ; veiller à la mise en place d'un véritable réseau d'assistance à la gestion associative.

Par ailleurs, la circulaire du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'État avec les associations dans les départements crée « les missions d'information et d'aide aux associations (MAIA) », destinées à coordonner les fonctions d'accueil au sein des services de l'État, diffuser les informations nécessaires aux associations, suivre la formation des agents appelés à travailler avec le secteur associatif, assurer la liaison avec les responsables associatifs et les collectivités territoriales.

Les difficultés de mise en œuvre posées par ces dispositifs

Les limites de mise en œuvre de ces dispositifs ont un dénominateur commun : la difficulté de regrouper leurs différentes missions dans un cadre interministériel.

En effet, au niveau déconcentré, il existe de nombreux services chargés des associations, mais leurs compétences sont strictement définies.

Pour reprendre l'exemple du pôle associatif, on peut constater que les bureaux des associations des préfectures ont une compétence essentiellement juridique (l'enregistrement des associations), débouchant sur des tâches vécues comme répétitives. Ces bureaux, qui dépendent hiérarchiquement des secrétaires généraux, n'ont souvent aucune relation avec les missions « politique de la ville », alors que celles-ci sont situées dans la préfecture.

De même, le bureau de la formation des préfectures n'est pas impliqué dans les préoccupations de la politique de la ville.

Les services de la trésorerie générale sont susceptibles d'organiser des contrôles à la demande du sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville ou du secrétaire général de la préfecture.

Chacun des services déconcentrés dispose des financements qu'il dispense dans le cadre du droit commun. Mais il n'y a pas de mutualisation des données à cet égard.

La superposition de ces deux dispositifs peut s'avérer contre-productive. Il convient de les articuler l'un à l'autre, en identifiant le pôle associatif dans le soutien aux associations œuvrant pour la politique de la ville.

Proposition

Il est proposé d'identifier au sein des MAIA un « pôle associatif politique de la ville ». Une voie d'exploration serait l'élargissement des compétences et des moyens donnés au bureau des associations des préfectures, sous la compétence du sous-préfet chargé de mission pour la ville, quand celui-ci existe.

Accroître les compétences du bureau des associations des préfectures en dehors du champ juridique traditionnel – qui demeurerait la base de sa mission –, nécessite un soutien appuyé du ministère de l'Intérieur.

L'ajout de nouvelles missions s'accompagnerait de l'affectation d'un agent supplémentaire à ce bureau. En revanche, plutôt que de distinguer les tâches juridiques du travail relationnel avec les associations, il serait préférable de répartir l'ensemble des compétences sur les agents, afin d'assurer une polyvalence susceptible d'accroître l'intérêt des tâches confiées aux agents, et de favoriser la capacité de réponse vers l'utilisateur associatif.

Ce bureau doit affirmer sa vocation d'accueil. La constitution d'un réseau d'information (notamment sur les financements entre les différents services de droit commun) doit être rendue possible à travers le développement des « Systèmes d'information territoriaux » prévus par le ministère de l'Intérieur.

Une telle démarche s'inscrit dans la réflexion sur la réforme de l'État telle que le ministère de l'Intérieur la mène actuellement.

Enfin, un comité de pilotage du pôle associatif de la préfecture devra être constitué sous la présidence du préfet ou de son représentant, – sous-préfet chargé de la politique de la ville quand il existe, ou secrétaire général ; il rassemblera l'ensemble des services de l'État déconcentrés versant des subventions à des associations, de quelque nature qu'elles soient.

Proposition 17 : favoriser la formation des bénévoles

État des lieux

Compte tenu de la complexité des problématiques urbaines actuelles, et des capacités d'ingénierie requises par la mise en œuvre des dispositifs « politique de la ville », la nécessité d'une meilleure formation des personnels associatifs – bénévoles et salariés – est soulignée par l'ensemble du monde associatif.

Deux types de problèmes se posent :

Le statut des salariés des associations leur garantit l'accès à des formations. Cependant, dans les petites associations œuvrant pour la politique de la ville, la concrétisation de ce droit représente un coût important pour les employeurs ; en outre, les formations proposées ne répondent par forcément aux problématiques de la « politique de la ville » ou aux caractéristiques de leur territoire d'intervention.

Les bénévoles, pour des problèmes de prise en charge et de disponibilité, ont un accès encore plus restreint à la formation. Pourtant leurs besoins spécifiques ont déjà été recensés. Ils concernent essentiellement :

- la gestion administrative et financière d'une association ;
- la formation aux nouvelles technologies ;
- une information sur les problématiques, les modes d'intervention et les dispositifs de la politique de la ville (et en particulier, une information régulière et actualisée sur les formalités de dépôt et d'instruction des dossiers) ;
- la connaissance des acteurs « politique de la ville », et des autres acteurs du quartier ;
- l'animation du dialogue et de la concertation avec l'ensemble des habitants ;
- la connaissance des problématiques du territoire où interviennent les associations.

Ce besoin de formation peut en outre déboucher sur d'autres finalités. Le CIV du 14 décembre 1999 a ainsi proposé la création d'un 3^e concours d'accès à la fonction publique pour les responsables associatifs. La loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique a ouvert cette possibilité dans ses articles 15, 18 et 19, dans les fonctions publiques d'État, hospitalière et territoriale : « Pour l'accès à certains corps et dans les conditions fixées par leur statut particulier, des concours réservés aux candidats justifiant de l'exercice pendant une durée déterminée d'une ou plusieurs activités professionnelles, d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable, y compris bénévole, d'une association, peuvent être organisés » (art. 15).

Le ministère de la Jeunesse et des Sports s'est déjà engagé dans cette voie en étudiant la possibilité d'ouvrir des concours donnant accès aux professeurs de sport et des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ).

Proposition

Il est proposé de développer la formation des bénévoles et professionnels des associations œuvrant pour la politique de la ville en les incluant dans les dispositifs déjà existants, ou en cours d'élaboration, notamment les « volets-formation » des contrats de ville. En effet, former simultanément bénévoles, professionnels et acteurs de la

politique de la ville ne peut que favoriser la constitution de réseaux et de synergies locales, propices au développement de la participation des associations et à la coproduction de la politique de la ville. Une aide spécifique pour favoriser la participation des bénévoles devrait être étudiée.

Il serait en outre intéressant de se fonder sur ce dispositif pour faire vivre la possibilité désormais ouverte d'un 3^e concours d'accès à la fonction publique pour les responsables associatifs. L'ouverture, dès 2001, de concours procédant à de telles conditions de recrutement, favoriserait une telle perspective.

Des dispositifs existent déjà, comme le Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA) qui, sous la responsabilité du ministère de la Jeunesse et des Sports, doit progressivement élargir la prise en charge des formations en direction des petites associations.

Le CIV du 30 juin 1998 a, lui, prévu l'élaboration dans chaque contrat de ville d'un « volet formation » destiné au réseau d'acteurs des futurs contrats. Ce dispositif généralisait les expériences de plans de formation mis en œuvre pendant le XI^e Plan, qui avaient permis de répondre à des besoins de formation « au plus près du terrain et au plus près du projet ». L'extension de ces volets-formation aux bénévoles et professionnels des associations devrait bien entendu tenir compte de la diversité des acteurs, en comprenant d'une part des actions ciblées sur des besoins spécifiques, d'autre part des actions fondées sur le brassage des acteurs.

Les sessions de formation destinées aux bénévoles associatifs et aux habitants devront être adaptées à leur disponibilité.

Ces actions du volet-formation élargies aux bénévoles et aux professionnels des associations œuvrant pour la politique de la ville seraient financées, comme les autres actions du contrat de ville, sur les crédits de fonctionnement du contrat de ville contractualisés par les signataires (communes, établissements intercommunaux, État, conseil régional, conseil général...).

Le partenariat financier autour des actions de formation peut s'élargir aux institutions et organismes partenaires dont les agents bénéficieront de telle ou telle action de formation : bailleurs, transporteurs, CAF, etc.

Enfin, le rapport intitulé « Ville. Une nouvelle ambition pour les métiers »¹ réalisé par Claude Brévan, déléguée interministérielle à la Ville, et Paul Picard, aborde les problèmes spécifiques des associations et propose « que les subventions accordées par le ministère de la Ville, dans le cadre de ces conventions, soient majorées, pour développer la formation des salariés de ces associations et compléter celles du Fonds national de la vie associative ». La déconcentration vers les préfetures de département d'une partie de ce fonds, afin de davantage contribuer à la formation des

(1) « Ville. Une nouvelle ambition sur les métiers ». Rapport remis au ministre délégué à la ville par Claude Brévan et Paul Picard. Paris : la Documentation française, collection des rapports officiels, 20001

bénévoles intervenant dans les associations de lien social, s'inscrirait également dans cette perspective.

Proposition 18 : assurer un soutien spécifique aux centres sociaux situés dans les territoires prioritaires des contrats de ville

État des lieux

Les centres sociaux constituent un élément associatif fondamental dans les territoires relevant de la politique de la ville. Gérés par des associations d'usagers issus des quartiers dans lesquels ils inscrivent leur action, ils sont parfois le seul dispositif social présent dans certaines cités ; ils peuvent être amenés à assurer des missions qui ne relèvent pas toujours du socle initial défini dans le cadre de la politique familiale.

Or, le financement de base des centres sociaux situés dans les territoires en politique de la ville n'est pas toujours assuré. Il comporte trois sources essentielles :

- le financement des missions traditionnelles des centres sociaux – à savoir « **l'animation globale** » définie par le cahier des charges CAF et d'un montant de 687 000 F (104 732,47 €)¹ –, est assuré par la Caisse d'allocations familiales, le conseil général, et la commune. Selon les situations (locaux mis gracieusement ou non à disposition par un bailleur social, par exemple), cette somme forfaitaire peut s'avérer insuffisante pour assurer les coûts fixes d'un centre social ;
- le financement des actions complémentaires du centre social est assuré par le ou les financeurs partenaires de l'action. À titre d'exemple, « l'activité crèche » d'un centre peut être financée par la commune. Les actions relevant de la politique de la ville font l'objet de financements croisés dans le cadre du contrat de ville ;
- de nombreuses activités font l'objet d'une participation financière des usagers du centre social. Cet autofinancement contribue souvent de manière déterminante à l'équilibre économique d'un centre. Mais il est beaucoup moins important dans les quartiers en difficulté, ce qui peut déboucher sur des déséquilibres structurels, susceptibles de provoquer à terme la fermeture du centre social.

Il peut également arriver que les subventions pour des actions relevant de la politique de la ville soient utilisées pour équilibrer les comptes du centre : cette substitution des crédits d'exception à ceux de droit commun réduit l'efficacité de la politique de la ville.

Non seulement les centres sociaux des quartiers en difficulté ne bénéficient pas des mêmes ressources, mais en outre, **ils doivent assurer des prestations de nature différente**. Un débat récurrent à cet égard est celui des horaires : dans les quartiers en difficulté plus que dans les autres,

(1) En 1999

l'ouverture du centre social jusqu'à 20 ou 21 heures pourrait représenter un intérêt non négligeable ; en tout état de cause, elle fait souvent partie des demandes exprimées par les habitants et les jeunes. Mais une telle adaptabilité aux besoins des quartiers en difficulté nécessite une réflexion particulière en termes de financements.

Proposition

Les relations entre centres sociaux et politique de la ville méritent d'être mieux identifiées. Pour cela, il est proposé de développer les démarches de contractualisation pour les centres sociaux situés dans les territoires relevant des contrats de ville, et de garantir leur financement de base, en contrepartie de prestations spécifiques, particulièrement adaptées aux quartiers.

Une enquête conjointe CAF-DIV devrait permettre d'identifier les centres situés sur les territoires prioritaires de la politique de la ville.

Le principe de garantie de financement de base des centres sociaux situés dans des territoires prioritaires a été mis en œuvre dans le cadre de la convention-cadre départementale, signée en 2000 dans le département des Bouches-du-Rhône.

Cette convention garantit le financement de l'animation globale des centres sociaux signataires à hauteur de 92 %. Ce financement s'élève à 98 % pour les centres sociaux situés en territoires prioritaires de la ville. L'ensemble des partenaires a accepté d'accroître leur financement dans ce domaine. Cette garantie s'accompagne de modalités accrues de contrôle de gestion de la part des financeurs publics, sous le pilotage de la CAF

Compte tenu de la diversité des situations relevées sur l'ensemble du territoire national, les modalités de mise en œuvre d'un tel principe doivent être négociées avec chaque CAF et l'ensemble des partenaires financiers des centres sociaux. Les conventions départementales offrent un cadre pertinent pour ces réflexions.

La réflexion sur l'idée de « prestation particulière » pour les centres sociaux situés dans les quartiers en difficulté doit connaître une avancée.

La question est de savoir s'il est équitable d'assurer un financement de base identique pour l'ensemble des centres sociaux, qu'ils soient situés dans un quartier en difficulté ou non. À environnement radicalement différent devrait pouvoir correspondre un cahier des charges différent, complétant les missions de base énoncées par la CAF.

De fait, ne pourrait-il pas en être des centres sociaux comme des établissements scolaires situés en ZEP et bénéficiant de moyens supplémentaires ? Afin d'éviter les effets pervers, la réflexion sur les « prestations particulières » (**et en particulier les horaires d'ouverture des centres sociaux après 17 heures**) se doit d'être posée de manière partenariale pour chacun des territoires.

Cette réflexion au cas par cas devrait permettre de préciser les financements des actions menées dans chaque centre social. En effet, certaines d'entre elles (notamment celles qui concernent la petite enfance) relèvent de compétences propres aux différentes collectivités territoriales, compte tenu des lois de décentralisation. Dans certains cas, liés aux difficultés spécifiques rencontrées dans le quartier, cette intervention a un impact insuffisant ; la question qui se pose alors est la même que pour le financement de structures : comment évaluer les moyens supplémentaires à mettre en œuvre, et par qui les faire assurer ?

Enfin, deux orientations mériteraient d'être approfondies dans une convention nationale signée par le ministère de la Ville, la Caisse nationale d'allocations familiales et la Fédération nationale des centres sociaux : la formation sur le thème de la politique de la ville, et le développement des initiatives en faveur de la participation des habitants menées par les centres sociaux.

Mettre l'accent sur les échéances des années 2001-2002

Proposition 19 : préparer le passage à l'euro pour les associations œuvrant pour la politique de la ville

État des lieux

Le passage à l'euro, qui fait l'objet d'une préparation nationale, posera des problèmes particuliers dans les quartiers en difficulté. Un soutien important doit être apporté aux associations œuvrant pour la politique de la ville, afin que cette mutation essentielle ne génère pas des complexités supplémentaires.

Proposition

Il est proposé de développer une campagne spécifique envers les associations œuvrant pour la politique de la ville sur le passage à l'euro. Des sessions d'information et de formation doivent être organisées. Les services de l'État devraient être en mesure de désigner pour chaque contrat de ville un correspondant « euro », parmi les services déconcentrés du ministère de l'Économie et des Finances.

En outre, un appel à projet pourrait être également lancé auprès des associations œuvrant pour la politique de la ville, afin qu'elles organisent des formations à l'usage de l'euro à destination des habitants des quartiers.

Proposition 20 : encourager, à l'occasion du centième anniversaire de la loi de 1901, la création associative dans les quartiers en difficulté

État des lieux

La prise en charge des frais de fonctionnement se pose de manière accrue pour les associations les plus petites, qui n'ont ni salariés ni emplois-jeunes. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs dissuadées de présenter des projets au titre de la politique de la ville.

Or, pour des associations de locataires ou de jeunes, l'enjeu est fondamentalement de pouvoir exister et d'entretenir le lien social au sein des territoires prioritaires. Souvent animées par des habitants, ces associations concourent à la vie des quartiers par des opérations d'ampleur limitée, mais déterminantes pour la préservation du lien social et l'exercice de la citoyenneté. Ces petites associations, qui fonctionnent sur la base du seul bénévolat et disposent de moyens limités, devraient pouvoir bénéficier d'un financement de frais de structure lors de leur première année de fonctionnement.

Proposition

Il est proposé de créer, à l'occasion du centenaire de la loi de 1901, une « Bourse de la création associative dans les territoires en contrat de ville », qui assurerait les frais de fonctionnement des structures nouvelles sur une année, pour un montant de 10 000 F (1 524,49 €). Le créneau d'inscription serait fixé du 1^{er} juillet 2001 au 1^{er} juillet 2002.

Ce fonds, financé par le ministère délégué à la Ville, accorderait une bourse sur des projets validés par les partenaires de chaque contrat de ville et la conférence des associations.

Cette bourse pourrait également être destinée à financer des projets relevant de la création d'associations juniors, notamment dans les collèges et lycées des réseaux d'éducation prioritaires (REP). Dans ce cas, la bourse de création serait versée au réseau national des associations juniors pour le compte des associations créées.

Conclusion

Je voudrais à nouveau remercier toutes celles et tous ceux, responsables associatifs, élus, services de l'État, ministères, organismes divers, chargés de projet, animateurs..., qui ont bien voulu apporter leur contribution à ce travail. **Ce rapport est donc le leur**, notamment dans la mesure où je me suis efforcé de tenir compte au plus près de leurs réflexions et suggestions.

Bien sûr, les vingt propositions énoncées ne constituent pas une recette magique. Elles n'ont de valeur que prises en compte par les services de l'État, les élus, et portées par le mouvement associatif.

Les propositions regroupées sous le titre : « Faciliter et accélérer la mise à disposition des financements », demandent confiance, dialogue, et dépassement d'une vision strictement gestionnaire et suspicieuse ; **la souplesse est le maître mot de cette réflexion.**

Celles qui expriment la volonté de « Favoriser le partenariat et le dialogue avec les associations et les habitants », nécessitent un souci permanent de la concertation, le refus de l'esprit de soumission ou d'« instrumentalisation ». Elles préconisent au fond **une sorte d'art de vivre ensemble et de respect mutuel.**

Le troisième volet de propositions, « Assurer un soutien spécifique aux associations œuvrant pour la politique de la ville », est attaché au déploiement d'un soutien plus organisé, mieux coordonné, plus permanent. **Le mot clé en est : coordination.**

Enfin, la quatrième partie, plus ponctuelle, s'appuie sur l'actualité pour dynamiser la création d'associations à l'occasion du centenaire de la loi de 1901.

Au cours de cette mission, j'ai également acquis la conviction que deux grandes questions devaient faire dans l'avenir l'objet d'un travail de réflexion approfondi.

La première concerne **l'articulation entre crédits spécifiques de la politique de la ville et crédits de droit commun.**

Je ne crois pas que nous sommes à une phase dans laquelle on pourrait se passer de crédits spécifiques, dont l'objectif doit être d'apporter un plus à l'action des associations.

Il convient donc de veiller d'abord au fait que les crédits du ministère de la Ville s'ajoutent aux crédits de droit commun, et ne les remplacent pas. Ensuite, sous peine de risquer de « ghettoïser » un peu plus ces quartiers, chaque partenaire doit faire un effort pour que les crédits de droit commun deviennent bien la règle.

La seconde question à approfondir est celle du partenariat.

Le partenariat ne se décrète pas. Il est d'abord une volonté politique s'appuyant sur le dialogue, sur un rapport de confiance entre tous les partenaires, où un maximum de liberté, de souplesse est accordé en amont, et où le contrôle, sérieux, se fait a posteriori. C'est un changement de culture, sans doute, mais il sera tôt ou tard incontournable.

Mes pages de notes étaient ponctuées de mots : souplesse, transparence, coordination, dialogue, citoyenneté... : j'ai tenté d'en imprégner au mieux les vingt propositions de ce rapport.

Mon vœu est que celui-ci contribue à faire vivre ces mots un peu plus, un peu mieux dans la réalité quotidienne des associations œuvrant pour la politique de la ville.

ANNEXES

Bibliographie

Textes officiels

Circulaire du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'État et les associations – Paris : Premier ministre, 1^{er} décembre 2000 -6 p.

Circulaire du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'État avec les associations dans les départements – Paris : ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; ministère de l'Intérieur ; ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; ministère de la Culture et de la Communication ; ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement ; ministère de la Jeunesse et des Sports, 30 décembre 1999 -3 p.

Circulaire relative au rôle des associations dans la politique de la ville – Paris : ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; DIV, 09 septembre 1999 -2 p.

Associations – Paris : Journal officiel, avril 1997 -228 p. – (Législation et réglementation).

Décret n° 97-129 du 12 février 1997 relatif aux fonds locaux associatifs prévus par l'article 40 de la loi n 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville – Paris : Journal officiel du 13 février 1997 – (Lois et décrets).

Lettre sur les conventions d'objectifs sur 3 mois/3 ans / JUPPÉ Alain. – Paris : ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration, 29 janvier 1997 -2 p.

Loi n° 96-559 du 24 juin 1996 relative aux diverses mesures en faveur des associations Paris : Journal officiel du 25 juin 1996 – (Lois et décrets).

Circulaire du Premier ministre du 7 juin 1996 relative aux conventions-cadres passées avec certaines associations soumises au régime de la loi de 1901 et subventionnées par l'État – Paris : délégation interministérielle à l'Innovation sociale et à l'Économie sociale, 24 juin 1996 -3 p., publié au journal officiel du 12 juin 1996 (page 8722).

Circulaire relative aux conventions-cadre pluriannuelles entre l'État et les associations – Paris : délégation interministérielle à

l'Innovation sociale et à l'Économie sociale, 7 juin 1996 -1 p. : Circulaire publiée au journal officiel du 12 juin 1996.

Ouvrages, revues, études, rapports

2001

Association et démocratie : s'associer, pour quoi faire ? / LAVILLE Jean-Louis, CAILLE Alain / CHANIAL Philippe – Paris : La Découverte – Collection Recherches, mai 2001

À but non lucratif : 1901-2001, cent ans de liberté d'association/ARCHAMBAULT Édith / BARDOUT Jean-Claude / BARTHÉLÉMY Martine – Paris : Fischbacher, avril 2001.

Associations, à nouveaux enjeux, nouvelles pratiques – In : La Tribune FONDA, avril 2001, n° 148 -120 p.

Vie associative, action citoyenne – In : Hommes et migrations, février 2001, n° 1229 -77 p.

Renouer le lien social. Liberté, égalité, association / SUE Roger. Paris : Odile Jacob, janvier 2001.

Associations : le pari de l'engagement – In : Informations sociales, n° 90/91, 2001.

2000

Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers / Claude BRÉVAN, Paul PICARD – Rapport remis à Claude Bartolone en septembre 2000. Paris : La Documentation française, collection Rapports officiels, décembre 2000.

Évaluation des postes DIV / FONJEP. Regard sur un dispositif : statuts, projets et trajets d'animateurs dans leur environnement associatif, social, économique et politique / BARTOLINI Serge – DIV Paris : Horus consultant, décembre 2000, 2 volumes, 23 +69 p.

Cent ans de vie associative / BELORGEY Jean-Michel. – Paris : Presses de Science Po, 22 novembre 2000. Collection La Bibliothèque du citoyen, 141 p.

Lettre de mission à Monsieur Jean-Claude SANDRIER sur les associations œuvrant pour la politique de la ville – Paris : Premier ministre, 23 octobre 2000 -2 p.

Les associations reconnues d'utilité publique – Paris : Conseil d'État, octobre 2000 -110 p. : Rapport rédigé par la section du rapport et des études.

Les associations impliquées dans la politique de la ville. Val-d'Oise – Sarcelles : Pôle de ressources départemental ville et développement social Val-d'Oise ; préfecture du Val-d'Oise, octobre 2000.

Guide pratique et juridique des associations / MATTHIEU Robert – Paris : Grancher, 20 septembre 2000 – Collection Guide pratique et juridique, 377 p.

La politique de la ville et les associations. Guide pratique – Saint-Denis-La-Plaine : Les éditions de la DIV, septembre 2000 -20 p. : Bibliographie. – Collection Repères.

Résistances à l'uniformisation culturelle – Agora ; Paris : L'Harmattan, juillet 2000, n° 20 -154 p. : Photographies noir et blanc.

Femmes-relais. Quelle place dans l'intervention sociale ? – Saint-Denis : Profession Banlieue, mai 2000. -152 p. : Bibliographie.

Associations : un nouvel âge de la participation ? / BARTHÉLÉMY Martine. – Paris : Presses de Sciences Po, avril 2000. -288 p : Bibliographie.

Les associations et la loi de 1901, cent ans après : Rapport public 2000. Jurisprudence et avis de 1999 / Conseil d'État ; Paris : La documentation française, mars 2000, vol. 51 -432 p. – Collection Études et documents.

Bailleurs, habitants : face à face ou côte à côte ? – Union nationale des fédérations d'organismes HLM ; Habitat et société, mars 2000, n° 17 -32 p.

L'animation socioculturelle – Paris : La documentation française ; ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle, 2000 -280 p. Bibliographie, tableaux, graphiques – (Prospective formation emploi).

www.democratielocale.fr – in : Hermès, Paris : CNRS Éditions, 2000.

L'association. Créer et réussir son projet. (Emmanuelle Rosenzweig) – Solidarité internationale – Créer et réussir son projet. (Stéphanie Mariaccia) – La recherche de partenaires. Créer et réussir son projet. (Axel Vicq) – Musique. Créer et réussir son projet. (Peggy Olmi)

Paris : Dakota éditions – Collection Les guides défis jeunes, 2000.

1999

Libres associations / REBELLE Bruno et SWALTY Fabienne – Collection « Gouvernances démocratiques ». Paris : Desclée de Brouwer, 1999.

La médiation sociale et culturelle à Paris / TERRENOIRE Odile. – Paris : préfecture de Paris ; ville de Paris ; Fonds d'action sociale ; DRTEFP ; délégation régionale aux droits des femmes, décembre 1999 -87 p.

Régime fiscal des associations. Relevé des questions posées dans le cadre de la cellule de suivi des instructions fiscales du 15 septembre

1998 et du 19 février 1999 – Paris : délégation interministérielle à l'Innovation sociale et à l'Économie sociale, décembre 1999 -85 p.

L'avenir sera citoyen. 40 ans de l'Adels, 400 numéros de Territoires – Paris : novembre 1999, n° 400, 401. -80 p.

Journée nationale sur les fonds de participation des habitants. Les actes – Paris : préfecture de la région Nord-Pas-de-Calais ; Lille : Région Nord-Pas-de-Calais, novembre 1999 -102 p.

Politique de la ville et associations, fiches techniques / Principal BRÉVAN Claude. – Saint-Denis-La-Plaine : DIV, 30 septembre 1999-9 p.

Les actes des assises nationales de la vie associative (20 et 21 février 1999) – Paris : délégation interministérielle à l'Innovation sociale et à l'Économie sociale, juin 1999 -190 p.

Le guide pratique de la nouvelle instruction fiscale / KOSA Michelle, TINE Malik, PUECH Jean – Paris : Éditions territorial, mai 1999-96 p. – Collection Association mode d'emploi.

Préfecture des Hauts-de-Seine : évaluation de la politique de la ville/Le recours aux associations. Compte rendu d'étape N° 4 final/L'efficacité des associations – Hauts-de-Seine : préfecture des Hauts-de-Seine ; Projets associatifs, initiatives et objectifs nouveaux (PASSION), 28 février 1999.

Huit Français sur dix concernés par la vie associative/ FOUREL C. et LOISEL JP « Consommation et modes de vie » N° 133, février 1999. CREDOC.

1998

Préfecture des Hauts-de-Seine : évaluation de la politique de la ville/Le recours aux associations. Compte rendu d'étape N° 3/Évaluation qualitative de 13 actions diversifiées – Hauts-de-Seine : préfecture des Hauts-de-Seine ; Projets associatifs, initiatives et objectifs nouveaux (PASSION), 30 novembre 1998.

Préfecture des Hauts-de-Seine : évaluation de la politique de la ville : Le recours aux associations. Comptes rendus d'étape N° 1 et 2 – Hauts-de-Seine : préfecture des Hauts-de-Seine ; Projets associatifs, initiatives et objectifs nouveaux (PASSION), septembre 1998, vol. 1, 2.

Des réseaux et des hommes. Éléments pour réfléchir aux conditions d'efficacité des réseaux associatifs et institutionnels / BARTOLETTI Julien. – Paris : Fondation pour le progrès de l'homme, juillet 1998, vol. 92. -76 p. – Collection Documents de travail.

Produire les solidarités. La part des associations – Paris : MIRE, mai 1998 -404p – avec la collaboration de la Fondation de France-Collection Rencontres et recherches.

Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social / LAVILLE Jean-Louis, SAINSAULIEU Renaud. – Paris : Desclée de Brouwer, mars 1998 -408 p. : Bibliographie.

Acteurs de l'intégration. Les associations et les pratiques éducatives / RAGI Tariq. – Paris : L'Harmattan ; Licorne, mars 1998. -312 p. : Bibliographie – Collection Villes plurielles.

Demain, la ville. SUEUR Jean-Pierre. Rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Février 1998.

Participer, disent-ils ! – Paris : ministère de la Jeunesse et des Sports, janvier 1998 -166 p.

Liste des associations régies par la loi du 1^{er} juillet ayant reçu directement sur le plan national au cours de 1995 ou de 1996 une subvention à quelque titre que ce soit – Paris : Imprimerie nationale, janvier 1998 -548 p.

Coordinations associatives et régions. Au diapason pour le XII^{ème} Plan – Paris, janvier 1998, n° 384 -48 p.

Guide pratique de l'association de Loire-Atlantique – Nantes : Association Guid'on ; Paris : ministère de la Jeunesse et des Sports ; préfecture de Loire-Atlantique, janvier 1998 -152 p.

Problème de trésorerie des associations : quelle alternative ? – Vaulx-en-Velin : Espace Projets Inter-associatifs ; ville de Vaulx-en-Velin ; Fonds d'action sociale ; préfecture du Rhône ; conseil général du Rhône ; French American Charitable Trust, 1998 -92 p.

Les régies de quartier : tisser le lien social / HATZFELD Marc – Paris : Desclée de Brouwer, 1998.

1997

Le milieu associatif de 1988 à 1996, plus ouvert et tourné vers l'intérêt individuel. / CRENNER Emmanuelle – INSEE Première n° 542, septembre 1997.

La vie associative, ou l'engagement au service de la cité / Bastide J. In : Hommes et Migrations, n° 1206, mars-avril 1997.

Politique de la ville et vie associative. Actes de la rencontre du 10 avril 1997 à Nantes – préfectures des régions Bretagne et Pays de Loire ; DIV ; Fond d'action sociale, 1997 -20 p.

Colloque des villes sûres pour des citoyens libres – Paris : ministère de l'Intérieur, 24 octobre 1997. -74 p. : Parc des expositions, Villepinte les 24 et 25 octobre 1997.

Les associations d'action sociale. Outils d'analyse et d'intervention / Principal AFCHAIN Jean. – Paris : Dunod, octobre 1997. -270 p.

Enquête sur les dons et le bénévolat en France 1997. Synthèse – Paris : Fondation de France, octobre 1997 -14 p. : Graphiques, tableaux.

Autour du pacte de relance. Un nouveau partenariat avec les associations – Paris : Profession Banlieue, septembre 1997. -40 p. : Bibliographie.

Bénévolat et volontariat dans la vie économique, sociale et politique / HALBA Bénédicte, LE NET Michel. – Paris : La documentation française, juillet 1997 -206 p. : Bibliographie. – (Société).

Médiation en tout genre / HAMMOUCHE Abdelhafid, VERBUNT Gilles – In : Hommes et migrations, juillet 1997, n° 1208 - 58 p.

Femmes relais – Paris : Profession banlieue ; IRTS paris, mai 1997 -44 p.

Soutenir les associations : Signature des conventions « Trois mois – trois ans » – ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration ; ministère délégué à la Ville et à l'Intégration, 24 avril 1997.

Les associations dans le domaine de l'aménagement, l'urbanisme et le cadre de vie. Séminaire de recherche – ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme ; direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, 01/01/1997 -62 p. : bibliographie de Jean Yves BAGLAN.

1996

Rapport de mission du médiateur national à la jeunesse / EL QUANDILI Khalid. – Paris : ministère délégué à la Ville et à l'Intégration, 16 décembre 1996 -30 p.

Diagnostic sur l'accès et l'exercice des droits des jeunes – Atelier de la citoyenneté. Maison de la justice et du droit de Villiers-le-Bel / BORDET Joëlle, MILLERIOUX Guy, BIVET Véronique, OVAERE Florence, COSTA-LASCOUX Jacqueline – Centre scientifique et technique du bâtiment ; Centre scientifique et technique du bâtiment, décembre 1996 -55 p.

Les associations et la réinsertion sociale par le logement. Synthèse de l'étude – Paris : Groupe immobilier Trois F, décembre 1996 -15 p.

Les jeunes et le monde associatif dans les quartiers en difficulté / DEMASSIEUX Claude. 16 octobre 1996 -127 p. Rapport présenté à Monsieur le Premier ministre, Alain Juppé.

Des jeunes et des associations / Principal ROUDET Bernard. – Paris : L'Harmattan, décembre 1996 -272 p. – Collection débats jeunesse.

Les obstacles culturels aux interventions sociales / VERBUNT Gilles – Paris : Centre national de la documentation pédagogique ; Fonds d'action sociale, juillet 1996 -176 p.

Le secteur sans but lucratif. Associations et fondations de France / ARCHAMBAULT Édith. – Paris : Économica, juin 1996 -264 p. : Bibliographie.

Bilan de la vie associative en 1994-1995 / Conseil national de la vie associative (CNVA) – Paris : La documentation française, mars 1996 -196 p.

Associations lucratives sans but / KALTENBACH Pierre P. ; SEGUIN Philippe – Paris : Denoël, janvier 1996 -240 p. – Collection Documents.

Avant 1996

Développement social urbain et citoyenneté. Résumé des recherches – DIV – Le plan urbain, 21 novembre 1995 -102 p.

L'épée de Damoclès ou les risques associatifs. Élus et fonctionnaires territoriaux, responsabilité financière, pénale et politique / LANG Armand. – Paris : Émergence, novembre 1995 -200 p.

Exercice et développement de la vie associative dans le cadre de la Loi du 1^{er} juillet 1901 / CHEROUTRE Marie-Thérèse. Rapport présenté le 24 février 1993 devant le Conseil économique et social.

Les libertés d'associations, histoire étonnante de la loi de 1901 / BARDOUT Jean-Claude. Paris : Juris-Service, 1991.

Ensemble, refaire la ville / DUBEDOUT Hubert – Rapport de la commission générale du plan. Paris : La documentation française, 1983

Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité / BONNEMAISON Gilbert. Paris : Rapport de la Commission des Maires sur la sécurité. Paris : La documentation française, 1983.

Liste des personnes auditionnées et rencontrées dans le cadre de ce rapport

Liste des personnes auditionnées ou consultées

Je remercie tout particulièrement Nicolas SOUDON, conseiller technique au cabinet du ministre de la Ville, sur le concours duquel j'ai pu compter tout au long de cette mission, ainsi que les personnes suivantes, rencontrées ou consultées, dont les analyses sont venues nourrir ce rapport :

ALBERTINI Pascal, chef du Bureau 1C à la direction du Budget au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

ARNOULT-BRILL Édith, présidente du Conseil national de la vie associative (CNVA)

BAUDOUIN Anne-Gaëlle, sous-préfète chargée de mission pour la politique de la ville, préfecture du Nord Pas-de-Calais

BAUDRY Elisabeth, inspectrice des affaires sociales à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales dans le Nord (DDASS)

BELIN Fabrice, président du comité de quartier Fresnoy Mackellerie, Roubaix

BELLION Sylvain, chargé de mission, Association des maires de France (AMF)

BÉLORGEY Jean-Michel, conseiller d'État, président de la mission interministérielle pour la Célébration du centenaire de la loi 1901

BERJOT Vincent, chef du bureau 5C à la direction du Budget au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

BERTHIER Henri, vice-président de l'Association des petites villes de France (APVF)

BESSE Michel, préfet de la Région Rhône-Alpes, préfet du département du Rhône

BINTZ Denise, receveur et percepteur à la direction générale de la Comptabilité publique au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

BIZOT Evelynne, conseillère à la direction régionale de la jeunesse et des sports à Lille (DRDJS)

BRÉVAN Claude, déléguée interministérielle à la Ville et au Développement social urbain (DIV)

BROCHARD Olivier, chef de département transformation et gestion urbaine, délégation interministérielle à la Ville (DIV)

BULH Christine, sous-directrice à la 5^{ème} sous-direction au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, direction du Budget

CADIOT Bertrand, sous-préfet ville de Paris

CAILA Philippe, bureau 5C au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie à la direction du Budget

CEDOT Gilbert, délégué général du Fonjep, Paris

CHABROL Raymond, direction régionale des affaires sanitaires et sociales en Île-de-France, au ministère de l'emploi et de la solidarité, ancien directeur de cabinet de la délégation interministérielle à la Ville

CHAUDIÈRES Claude, directeur de la politique sociale à l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPS)

CHOSSON Alain, secrétaire général adjoint de la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV)

CUNHI Jacques, secrétaire général de l'association nationale des Restaurants du Cœur, Paris

CURE Philippe, sous-préfet chargé de mission pour la ville des Bouches-du-Rhône, Provence-Alpes-Côte-d'Azur

DE LIÈGE Marie-Pierre, secrétaire générale du Conseil national des villes (CNV)

DEMONET François, sous-préfet chargé de mission pour la ville, préfecture du Rhône

DROT Christophe, délégué à la qualité du groupement d'intérêt public-réseau information gestion (GIP-RIG) à Paris

DUJARDIN Paul, conseiller à la direction régionale de la jeunesse et des sports (DRDJS). à Lille

DUJOLS Dominique, directrice des relations institutionnelles et du partenariat à l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM)

DUPONT Emmanuel, chargé de mission au département lien social et service public, délégation interministérielle à la Ville (DIV)

DUPONT Éric, chargé de mission au département citoyenneté prévention et sécurité, délégation interministérielle à la Ville (DIV)

DUVAL-COS Jacqueline, coordonnatrice à la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle à Roubaix (DDTEFP)

ELKAÏM Gilbert, secrétaire général de la délégation interministérielle à la Ville (DIV)

ESCALLE René, directeur adjoint à l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)

FELTIN Renée, déléguée générale de l'Association des maires des villes et banlieues de France (AMVBF)

FRIEDRICH Georges, secrétaire général, Fédération nationale laïque de structures et d'activités éducatives, sociales et culturelles

GILET Jean – Baptiste, directeur adjoint de la 1^{ère} sous-direction au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

HADAS-LEBEL Raphaël, conseiller d'État, rapporteur général adjoint de la section du rapport des études

HAGELSTEEN Bernard, préfet de la Seine-Saint-Denis

JAZOULI Adil, conseiller technique, cabinet du ministre délégué à la Ville

JUSTON Martine, sous-préfète chargée de mission pour la ville, préfecture Seine-Saint-Denis

KAMOUN Patrick, conseiller à la direction des relations institutionnelles et du partenariat, Union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM)

L'HOUE Denis, délégué général au comité national de Liaison des associations socio-éducatives intervenant dans le champ judiciaire (CLCJ)

LANDAES Jo, directeur adjoint de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), à Lille

LANVERS Claude, délégué général adjoint de la délégation interministérielle à la Ville (DIV)

LEMAITRE Marie-Françoise, secrétaire générale de la Commission pour les simplifications administratives CSA, Paris

LENA Vincent, directeur adjoint, cabinet du ministre délégué à la Ville

LOMBARD Paul, maire de Martigues

LOUGRADA Saadi, adjoint au maire, chargé de la citoyenneté à la ville de Roubaix

MINASSIAN Marie-José, chargée de développement, Association ELELE, Migrations et Cultures de Turquie

MONTFERRAND Marie Dominique, directrice du groupement d'intérêt public Réseau Information Gestion (GIP-RIG), à Paris

MOREAU Nicolas, coordonnateur à la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), à Lille

NAVARRO Philippe, chargé de mission à l'Association des maires des villes et banlieues de France (AMVBF)

OLLIVIER Yvon, préfet de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, préfet du département des Bouches-du-Rhône

PAUTRAT Rémy, préfet de la Région du Nord-Pas-de-Calais, préfet du Département du Nord

PEVROTET Jean-Pierre, responsable du Centre de services aux associations, Paris

POTHET Thierry, directeur adjoint de la direction régionale de la jeunesse et des sports (DRDJS), à Lille

PREVOT Hubert, président de la Conférence permanente des coordinations des associations (CPCA)

RAMOS Michel, adjoint au directeur de la direction du Budget, coordination contrôle financier, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris

RENARD Claude, coordinatrice au lien social et service public, délégation interministérielle à la Ville (DIV)

REY Marie, chargée de mission du service coordination territoriale, délégation interministérielle à la Ville (DIV)

ROUCOU Jean, chargé de mission au département Lien social et service public, délégation interministérielle à la Ville (DIV)

ROUSSELLE Olivier, directeur du Fonds d'action sociale (FAS)

SAUVRENAU Alain, secrétaire général à la Fédération nationale Léo Lagrange

SEGHERS Valérie, directrice de l'ADMICAL, à Paris

SERGET Catherine, coordinatrice générale à la Boutique des associations

SIBILLE Hugues, délégué interministériel à l'Innovation sociale et à l'Économie sociale

SOUDON Nicolas, conseiller technique, cabinet du ministre délégué à la Ville

SUEUR Jean-Pierre, président de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)

THILLAY Philippe, secrétaire général à la Fédération nationale laïque de structures et d'activités éducatives, sociales et culturelles (FRANCAS)

TIMSIT Martine, conseillère parlementaire, cabinet du ministre de la Jeunesse et des Sports

VAXES Michel, maire de Port-de-Bouc

VERGIAT Marie Christine, adjointe au délégué interministériel à l'Innovation sociale et à l'Économie sociale, au secrétariat d'État à l'Économie solidaire, Paris

VERNAUDON Dominique, conseillère technique, cabinet du ministre délégué à la Ville

VIGIER Yvan, conseiller technique, cabinet du ministre de la Jeunesse et des Sports

YAHIEL Michel, rapporteur général à la Commission pour les simplifications administratives

YALAZ Hansu, chargé des questions juridiques, Association ELELE, Migrations et Cultures de Turquie.

Contributions écrites

Je tiens également à remercier, pour leur contribution écrite :

BULOT Christine, responsable du pôle de ressources départemental villes et développement social du Val-d'Oise

MADELIN Bénédicte, responsable du Centre de ressources profession banlieue Seine-Saint-Denis

MAFESSOLI Murielle, responsable à l'observatoire régional de l'intégration et de la ville (ORIV), en Alsace

Monsieur MOZART, président de l'association Guadeloupe solidarité développement

ROGER Jean-Pierre, président de l'Inter-Réseaux, chef de projet à Bourges

VALETTE Marc, consultant de l'Inter-Réseaux des professionnels du DSU

Participants au groupe de travail constitué de sous-préfets ville et de chefs de projets sur le thème du dossier unique

JUSTON, Martine, sous-préfet ville à la Seine-Saint-Denis

M^{me} NOGUES, chef du bureau politique de la ville à la préfecture Val-de-Marne

M^{me} PLISKINE, adjointe au chef de bureau à la mission ville, préfecture des Yvelines

M^{me} THILLIER, chef de projet contrat de ville de Garges-les-Gonesse

M. JANO, directeur à l'Action, l'économie et la solidarité (AES) à la préfecture de Seine-Maritime

M. OBERTO, chef de projet contrat de ville de Villiers-le-Bel

M. PASCAL, chef de projet contrat de ville de Gonesse

Responsables associatifs rencontrés

Enfin, ce travail n'aurait pu être réalisé sans la contribution essentielle des associations rencontrées dans des déplacements effectués sur le terrain :

Monsieur ABDALLAH, ancien administrateur de l'association Renoir 2001, à Lyon

ABEHSSERA Jacques, président de l'association départementale pour le développement des actions de prévention, à Martigues

ABJEAN Jocelyne, association Ciel Mon Mardi, à Pierre-Bénite

AMALFITANO Marie, coordination de l'association LUPOVINO (Lutte pour une vie normale), à Strasbourg

AOUDA Medhi, trésorier de l'association Initiatives, à Deuil-la-Barre (95)

ARAB Touria, présidente de Crépuscule, à Angers

AUGE Jean-Michel, président de ARAN (Association des résidents et amis du Neudorf), à Strasbourg

AVCI Ahmet, président de l'association ÉVOLUTION, à Cholet

BABIROWSKI Luc, président de l'association Ensemble instrumental de la Renaissance, à Martigues

BARNEAUD Pierre, président de l'association Centre des cultures arabes et méditerranéennes, à Lyon

BAOUD OUSFAR Aïcha, présidente de l'association ÉLAN, à Mantes-la-Jolie

BARTHELEMY Francis, président de l'office municipal des sports, OMS, à Martigues

BAUFFE Nicolas, président de l'association la Note Envolée, à Martigues

BECHOUA Djamila, salariée de l'association Espace Projets Interassociatifs (EPI), à Lyon

BENAZZOZOU Mohammed, président de l'association Éveil Meinau, à Strasbourg

BENDO Marie-Clémentine, présidente de l'association Femmes médiatrices interculturelles, à Pantin

BENYAHYA Mona, animatrice au Club des jeunes, à Lyon

BENZIA Karim, association sportives des 3 Ponts, à Roubaix

BÉRANGER, président de l'association Capharnaüm, à Lille

Madame BERNABE, directrice du centre social Tichadou, à Port-de-Bouc

Monsieur **BIGGE**, membre de l'association Version 5, journal de quartier à Marseille, 3^e arrondissement

BILLOCHON Dominique, président de l'Association pour l'animation des centres sociaux AACS, à Martigues

BOISTEAU Alain, président de l'association À tout santé, à Cholet

BONNET Monique, présidente de Jeunes et locataires, à Paris 19^{ème}

BORDY Hervé, directeur de l'association D'un monde à l'autre, à Lille

BOUALAM Ferras, président de l'association Horizon divers, à Laval

BOUAZIZI Hamid, directeur de la Fédération des associations de jeunes, à Lille

BOYER Caroline, responsable de l'association APU, Moulins

BRAZA Nordine, responsable de l'association Jeunesse éducation sportive, à Port-de-Bouc

BUISSON Catherine, animatrice du Réseau associatif pour la formation, l'accompagnement et l'échange des initiatives locales (RAFAEL), ARPROVA

BUREAU Marianne, présidente de l'association Jade, à La Courneuve

Monsieur **CARRE**, membre du bureau du centre social Passy

CHAGAAR Nabila, présidente de Jeunesse du polygone, à Strasbourg

CHALABI Naziha, salarié de l'association Sable d'or Méditerranée, à Lyon

CHAZALETTE Andrée, bénévole dans l'association Droit pour tous, à Bron

CLOUET-PAGES Cécile, présidente de l'association Sensibilisation protection nature et environnement, SPNE, à Martigues

COLL Fernand, président du groupe théâtral de Martigues

COSSART Sandrine, responsable de l'association AGLA, à Lille Sud

CRESSON Dominique, directeur de l'association Rhizomes, à Lille

D'ESTRÉE Michèle, présidente de la maison des Jeunes et de la Culture, à Martigues

DAYET Yves, président de l'Espace projets interassociatifs et salarié de l'association des Ailleurs et Autrement, à Lyon

DEPARGNE Marc, président de l'association Jeunesse éducation et sport, à Port-de-Bouc

Monsieur DESCAMPS, président de CAL PACT FIVES, Nord

DESMETTRE Thomas, directeur de l'association URCEN, à Lille

DEVRIENDT Véronique, président de l'association Les Enfants du Jeu, à Saint-Denis

DIARRA Soulemane, bénévole de la Fédération des associations de jeunes, à Lille

DUQUENNE Jean-Paul, responsable de l'activité Existence, Moulins

DURAND-GUERIOT Mireille, présidente du festival de Martigues théâtre des Cultures du monde

EL KILANI Samira, présidente de l'association Oasis, à Paris 18^{ème}

FABIAN Monique, présidente de Quartier libre, à Strasbourg

FARRUGIA Christian, président de l'association Académie des arts, à Martigues

FEDER Daniel, directeur de l'association Le Pari, à Wazemmes

Le représentant de la Fédération des centres sociaux de Lille

FLOCH Gilles, président du centre social de la Garde, Marseille, 13^e arrondissement

FOULQUIER Philippe, directeur de la Friche Belle de mai, à Marseille

FRISCIA Annie, présidente de l'association City Boys, à Martigues, centre social Jacques Méli

Madame GACI, présidente de l'association Tintin et Miloud, à Lille

Monsieur GILLIARD, président de l'association pour la Formation et l'Emploi AFE, à Martigues

GŒURY Marie Françoise, présidente de l'association conseil de gestion de la Maison Blanche des Bois du Temple, à Clichy-sous-Bois

GOUESNARD Laëtitia, animatrice de l'association Accent aigu, à Nantes

GOUSSAIRI Malika, salariée de COGELORE, membre du groupe informel : Groupe famille et savoirs, à Lyon

GRIFFAUT Catherine, présidente de l'association communautaire Santé/Bien-être, à Saint-Denis

GUIBERT Christian, directeur du développement et de l'animation de la Fédération Léo Lagrange de Marseille, 1^{er} arrondissement

GUIDOUM Salima, centre social de Boudème, présidente de l'Association de soutien pour les travailleurs immigrés, à Martigues

Monsieur HADDA, membre du bureau de l'association ADQR, à Roubaix

HASSAN Marie-Hélène, présidente de l'association ARIFA, à Montfermeil

HASSANE Oussman, président de l'association des Somaliens en France, à Lyon

HAUTIÈRE Sylvie, présidente de centre de ressources profession banlieue, Seine-Saint-Denis

Monsieur HENNION, président de l'AIR, à Roubaix

HESLER Farida, président de l'association familiale Croix-Sainte, à Martigues

Monsieur HOUARA, président d'Avance rapide, à Lille

ICARD Claude, président de l'Aassociation pour le développement local du pays martégal

JARMOUNI Zohra, salariée de COGELORE, membre du groupe informel : Groupe famille et savoirs, à Lyon

JERABEK Luc, président de Tibériade, à Aulnay-sous-Bois

KASSAOUI Mohammed, président de l'association des parents d'élèves, à Schiltigheim-Bischoffheim (67)

KEBBOUCHE Saïd, directeur de l'Association espace projets interassociatifs (EPI), à Lyon

KEZZAL Abdénor, président de l'association des jeunes du Franc-Moisin, à Saint-Denis

KHAMASSI Sentir, président de l'Association des jeunes adultes des sauveteurs Cervelières, à Lyon

KOROBELNIK Anne, déléguée régionale à l'AFEV

KRAWCZYK Marc, président de l'association des Ponts Levants, à Martigues

LABROUMI Zakia, présidente de Vivre ensemble, à Vauvert

LAKEHAL Adjera, présidente de l'association des femmes du Franc-Moisin, à Saint-Denis

LEROY Michel, secrétaire général de la fédération des amis de l'instruction laïque des Bouches du Rhône (AIL)

LETERRIER Marie-Pierre, chargée de la vie associative au comité de gestion des locaux collectifs résidentiels de Rilleux-la-Pape, CO GE LO RE, à Lyon

LEVIN Marguerite, présidente de l'Union Fédérale des Consommateurs Que Choisir, U.F. C., à Martigues

LIENHARD Edy, président de l'association ABC Haute-pierre, à Strasbourg

LUCARELLI Jean-Marc, président de la Confédération National du Logement CNL, à Lyon

M'BUMBA Fifi, administrateur de l'association Ulumbu, à Lyon

Monsieur M'MVILA, président de l'association Africaine d'entraide du Mantois, ASEM, à Mantes-la-Jolie

MADELIN Bénédicte, responsable du centre de ressources profession banlieue, Seine-Saint-Denis

Madame MARMORAT, présidente du centre social Tichadou de Port-de-Bouc

MARTINO Francis, président de l'association Plus au Sud à Martigues, centre social de Jonquières

MAYEUX Christophe, président de l'association Sports, Voyages, Jeunes, à Roubaix

MEGUENNI-TANNI Zoubida, présidente de l'association Schebba, à Marseille, 14^e arrondissement

MENEZ Marie-Luc, directeur de l'association Arc en Ciel du Londeau, à Noisy-le-Sec

MERABET Salah, président de l'association Heart Color Music, à Marseille 13^e arrondissement

Monsieur MEYRANX, président de la Confédération nationale du logement CN L, à Martigues

MILLION Jocelyne, présidente du centre social Eugénie Cotton de Martigues

MORA Liliane, présidente de l'Association action information femmes AIF, à Martigues

MOREAU Michel, président de l'association Ensemble, à Sarcelles

MORISSON Henri, bénévole au comité de locataire UC6A, à Bron

ONANE Jacques, président de l'association des Camerounais du Nord

OTHMAN MOHYEDINE Ben, président de Nantes Capoeira, à Nantes

OUKLEBIR Madani, gestionnaire à la Maison de Quartier des Bois Blancs, à Lille

PANATTONI René, président de l'association aixoise de prévention et de réinsertion sociale APERS, à Aix-en-Provence

PASCAL Pierre, président de l'association du Théâtre des Salins, à Martigues

PASTOR René, président du comité des fêtes de Lavéra, à Martigues

PAUL Alain, chef de projet du comité de gestion des locaux collectifs résidentiels de Rilleux-la-Pape, CO GE LO RE, à Lyon

Monsieur PERTEQUIN, membre de l'association fonds de participation des habitants FPH, Nord

RAGOUTON Wilfried, trésorier de l'association En Marche, à Garges-Les-Gonesse

RAHMANI Tahar, conseiller municipal, dirigeant associatif, membre du Conseil national des villes (CNV), Paris

RAOUDA Djaballah, présidente de l'association Amitié franco-tunisienne, à Lyon

REKIK Amar, président du comité de quartier 3 Ponts, à Roubaix

ROLLET Agnès, permanente au local de la FONDA, à Lyon, Rhône-Alpes

ROS Joseph, membre du Conseil national des villes (CNV), et fondateur de l'université du citoyen, à Marseille

Monsieur ROSE, président du comité de quartier nouveau, à Roubaix

Monsieur SAHRAOUI, membre de l'association fonds de participation des habitants FPH, à Roubaix

SARRAZIN Émilie, coordinatrice locale de l'association de la fondation des étudiants pour la ville AFEV, à Nantes

SCHIANO DE COLELLA Jean-Marc, président de l'association Phénix formation, à Marseille 15^e arrondissement

SERKOUI Messaoud, coordinateur régional au réseau initiatives, à Lille

SERRE Éric, directeur du centre social La Garde, Marseille 13^e arrondissement

SIMONPIETRI Stéphane, président de l'association des savoirs et des faïres, à Marseille 3^e arrondissement

SOIBINET Daniel, délégué à la fédération régionale des maisons de la jeunesse et de la culture, MJC, à Lille

SOLINSKI Sandra, présidente de Quartier libre, à Nîmes

SOW Pathé, président du Collectif des aînés de Mantes-la-Jolie

STEINER Joseph, président de la Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés, FNATH, à Martigues

TAMPON-LAJARIETTE Reine, président de l'association la Palette martégale

TANCHE, Bruno, président de l'association méditerranéennes de prévention des toxicomanies AMPT, à Marseille

TELLIER Gérard, agent de développement à FAL, à Roubaix

THOLLON Daniel, président de l'association Vie libre, à Lyon

TOURNIER Serge, président de l'association Amis de la médiathèque Boris Vian, à Port-de-Bouc

Monsieur TOURNIER, responsable de l'association Ensemble instrumental de la Renaissance, à Martigues

VANZEVEREN Jean-Philippe, directeur de la Maison des associations, à Lille

VARLET Christian, président de l'association Média et Connaissances

VERRIEZ Jill, porteur du projet de l'association Espace entraide et solidarité, à Cendras (30)

VITALE Yves, président de l'association des Locataires HLM de la Meinau, à Strasbourg

Madame WIPLIE, présidente de l'APE, collègue Jean-Jacques Rousseau, à Roubaix

ZENNOUN Rachid, président de l'association jeunes Autre'Mans, Le Mans

Le questionnaire d'enquête envoyé aux préfetures (janvier 2001)

Dans le cadre de cette mission, un questionnaire à remplir sous forme de tableau a été envoyé par mel à chaque préfecture de département : il avait pour objectif d'avoir une image exhaustive et actualisée de l'ensemble des associations financées dans le cadre de la politique de la ville, de connaître leurs principales caractéristiques et les actions qu'elles mènent.

Ce questionnaire comportait les rubriques à renseigner suivantes :

caractéristiques de l'association :

- nom de l'association (et code)
- sigle
- déclarée d'utilité publique ou non
- date de création au JO
- adresse et coordonnées (tél / FAX / mel)
- domaine d'intervention ¹
- échelle d'intervention
- conventionnement ou non
- nom du responsable
- budget annuel
- nombre de salariés
- nombre d'adhérents

(1) Thèmes et domaines :

- . prévention, sécurité
- . citoyenneté, participation des habitants
- . éducation, parascolaire
- . intégration, lutte contre les discriminations, médiation
- . services publics de proximité
- . santé, accès aux soins
- . économie, insertion, emploi, formation
- . habitat, urbanisme, transport, gestion urbaine de proximité
- . culture, nouvelles technologies
- . politique de la ville (généraliste)

pour chaque action subventionnée :

- département
- code de l'association
- numéro de dossier
- nom du contrat de ville
- commune de l'action
- quartier
- intitulé de l'action
- thème de l'action
- coût de l'opération subventionnable
- montant financé par l'État contrat de ville
- montant financé par l'État droit commun
- montant financé par la commune contrat de ville
- montant financé par la commune droit commun
- montant financé par la structure intercommunale contrat de ville
- montant financé par la structure intercommunale droit commun
- montant financé par le conseil général contrat de ville
- montant financé par le conseil général droit commun
- montant financé par le conseil régional contrat de ville
- montant financé par le conseil régional droit commun
- montant financé par l'Union européenne
- montant financé par le Fonds d'action sociale
- montant financé par la CAF
- autres crédits de droit commun
- total des crédits contrat de ville
- total des crédits de droit commun
- total général
- action conventionnée ou non
- date d'enregistrement du dossier
- date du comité inter-services
- date du comité de programmation
- date de l'arrêté
- date de la notification
- numéro de délégation de crédit
- code du ministère
- chapitre et articles budgétaires
- numéro de l'arrêté
- montant du premier acompte
- date
- montant du deuxième acompte
- date

Le logiciel « Poliville » : un outil au service des acteurs publics et associatifs

**La politique de la ville a développé
une approche qui appelle des méthodes
de travail et de gestion adaptées**

L'approche interministérielle et partenariale de la politique de la ville, de la conception à la mise en œuvre, conduit à promouvoir des méthodes fondées sur une forte implication des acteurs. En particulier, elle se traduit par la recherche d'une efficacité accrue avec la création d'outils dont la vocation est de rendre un service adapté aux besoins.

La démarche de « Poliville » répond en cela aux priorités définies au plan national par le Gouvernement :

- **moderniser l'administration publique**, en particulier la coordination des actions de l'État, par l'amélioration du fonctionnement inter-services, et l'ouverture aux collectivités territoriales des systèmes d'information et de gestion. Les objectifs poursuivis avec « Poliville » se mesurent sur ce terrain en termes de gain de temps dans l'instruction des dossiers de demande de subvention et par la diminution des délais de paiement de subvention des associations.
- **rapprocher le service public du citoyen**, en particulier au travers de l'utilisation des nouvelles technologies, et de la simplification des procédures administratives. Cet objectif s'exprime par les perspectives que « Poliville » offre au développement de la téléprocédure pour les associations et les usagers.

**« Poliville », un dispositif mis en œuvre
en 1998 dans les Bouches-du-Rhône
et étendu à dix départements en 2001**

L'action menée depuis trois ans par le ministère de la Ville (délégation interministérielle à la Ville), avec le soutien du ministère de la Fonction publique (délégation interministérielle à la Réforme de

l'État) et du ministère de l'Intérieur, a consisté à promouvoir les initiatives locales de simplification des procédures d'instruction et de suivi, intégrant en particulier l'ouverture aux usagers, grâce à Internet.

C'est dans ce contexte que « Poliville », expérimenté dès 1998 par la préfecture des Bouches-du-Rhône, a été développé par la délégation interministérielle à la Ville dans 10 départements métropolitains en 2001 (Bouches-du-Rhône, Var, Alpes-Maritimes, Essonne, Val-de-Marne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise, Gard, Hérault, Bas-Rhin).

L'application « Poliville » apporte en effet un cadre commun de traitement tout en permettant une grande souplesse d'adaptation locale.

Une rationalisation du suivi des demandes de subventions

Cette rationalisation résulte autant de mesures de simplification administrative que de l'adoption d'un système d'échange d'information cohérent.

La notion de dossier de demande unique est étendue à celle d'identifiant unique à l'ensemble des partenaires. Elle concerne tant les dossiers que les bénéficiaires de subvention.

La mise en commun d'un outil informatique de traitement, de suivi et de gestion des demandes de subvention, concerne d'abord les différents services de l'État. Elle trouve tout son sens avec l'élargissement aux collectivités territoriales partenaires du contrat de ville. Deux applications distinctes sont nécessaires pour répondre aux besoins de chacun. Un système de synchronisation des bases de données permet des mises à jours régulières des informations. Ce dispositif fonctionne dans les Bouches-du-Rhône depuis deux ans, en particulier pour le suivi des contrats de ville de Marseille, d'Aix-en-Provence et de Port-Saint-Louis. Il vient d'être étendu aux autres villes en contrat du département.

Le recours à un extranet pour l'instruction des dossiers : [http : //poliville.ville.gouv.fr](http://poliville.ville.gouv.fr)

SYSTÈME D'INFORMATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

RECHERCHE

Cette page vous permet d'effectuer une Recherche parmi les Dossiers qui vous sont adressés.
Choisissez vos critères ci-dessus et cliquez sur <Rechercher> pour lancer la Requête...

Ville / Quartier :

Porteur (Sigle) : N° Dossier :

Avis : Département :

Pour l'année 2001, la délégation interministérielle à la Ville a mis en œuvre un procédé faisant appel à Internet pour assurer l'instruction par les services de l'État des demandes de subvention en politique de la ville. Il s'agit au travers de l'utilisation d'Internet, de simplifier l'instruction inter partenariale des demandes. L'accès sécurisé pour chaque service de l'État dans le département est ouvert en consultation aux collectivités locales.

Les services de l'État des Bouches-du-Rhône sont les premiers utilisateurs de ce procédé.

Il s'agit du premier système d'information thématique national dont l'utilisation sera déconcentrée au niveau départemental.

L'ouverture aux usagers

L'objectif à terme est de proposer un suivi en ligne pour tous les opérateurs privés et publics de la politique de la ville. Ce développement de la télé procédure concerne en particulier les phases de saisie en ligne des demandes de subvention, ainsi que les phases de suivi des paiements des dossiers acceptés.

Le dispositif mis en œuvre dans le département des Bouches-du-Rhône propose par exemple le téléchargement des demandes de subventions sur un site internet départemental inter partenarial, [http : //www.polville13.com](http://www.polville13.com). Ce site offre aussi la possibilité de consulter

l'ensemble des dossiers financés en politique de la ville dans le département depuis 1995.

**« Poliville », un outil de connaissance
de la vie des associations œuvrant
pour la politique de la ville
et de propositions pour l'action**

« Poliville », en rationalisant les éléments de suivi des demandes de subvention, facilite la collecte d'informations et l'agrégation de données au niveau régional ou national.

La mission Sandrier a disposé pour la première fois au niveau national d'un ensemble de données statistiques sur les associations intervenant au plan local. Il s'agit en l'espèce des associations œuvrant pour la politique de la ville. Les analyses statistiques ont en outre contribué à l'élaboration des propositions de ce rapport qui suggère, parmi elles, une nouvelle extension de « Poliville ».

La circulaire du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles

**JO numéro 279 du 2 décembre 2000
page 19160**

TEXTES GÉNÉRAUX

Premier ministre

**Circulaire du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions
pluriannuelles d'objectifs entre l'État et les associations**

NOR : PRMX0004523C

Paris, le 1^{er} décembre 2000.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'État, Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département, Mesdames et Messieurs les premiers présidents et procureurs généraux de cour d'appel, Mesdames et Messieurs les recteurs, Mesdames et Messieurs les trésoriers-payeurs généraux, Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux et départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse, Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire, Mesdames et Messieurs les inspecteurs d'académie,

Les Assises nationales de la vie associative qui se sont tenues les 20 et 21 février 1999 ont été l'occasion de prendre la mesure de la richesse de la contribution des associations à la vie du pays et de l'importance de leur rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Elles ont également permis de définir les conditions requises pour qu'un véritable partenariat puisse s'instaurer dans les relations qu'entretiennent les pouvoirs publics avec les associations, notamment en matière de financement.

Les modalités de financement des associations sur une base pluriannuelle ont été définies par la circulaire du 7 juin 1996 relative aux conventions-cadres passées avec certaines associations soumises au

régime de la loi de 1901 et subventionnées par l'État, publiée au Journal officiel du 12 juin 1996.

Le bilan qui a été fait de la mise en œuvre de ces dispositions a montré qu'un tel dispositif, pourtant limité dans son champ d'application, avait permis de consolider l'activité des associations bénéficiaires en leur donnant davantage de temps pour se consacrer à leur objet social.

Il convient, désormais, d'en étendre l'application à l'ensemble des services de l'État, en particulier des services déconcentrés, sur des bases permanentes et dans des conditions qui garantissent la mise en œuvre d'un véritable partenariat entre l'État et les associations concernées.

Le recours aux conventions pluriannuelles d'objectif doit être systématiquement préféré aux conventions conclues sur une base annuelle, dès lors que l'aide de l'État à une association consiste à soutenir son action dans la durée.

Le développement de relations partenariales entre l'État et les associations exige, de la part des services de l'État comme des partenaires associatifs, le respect de règles simples ; pour les services de l'État, une plus grande transparence des politiques publiques et une plus grande rigueur dans l'évaluation de celles-ci et, pour les associations, le respect des principes éthiques qui sont le fondement de la vie associative.

Cela implique que chaque département ministériel, tant aux niveaux central et déconcentré que pour les établissements publics dont il assure la tutelle, définisse de manière formelle, en cohérence avec la politique du Gouvernement, les objectifs du partenariat avec les associations et ses principales modalités, celles-ci pouvant s'inscrire notamment dans le cadre de la mise en œuvre des politiques contractuelles de l'État.

Les concours de l'État aux associations, financés sur des fonds publics, doivent recevoir une affectation claire et être assortis de garanties quant à leur efficacité.

Le subventionnement sur projet ou action ne doit pas conduire à exclure tout financement de frais de structure dans le cas, notamment, où ce projet ou cette action coïncide avec l'objet statutaire de l'association.

En complément des dispositions prévues par les lois et règlements applicables en matière de contrôle, une politique d'évaluation et de suivi des actions financées par l'État doit être mise en œuvre dans le cadre de ce nouveau dispositif.

Les principes selon lesquels ces projets ou actions pourront faire l'objet d'une évaluation seront définis dans un guide établi conjointement par les services de l'État et les représentants des mouvements associatifs. Il appartiendra ensuite aux signataires de définir, sur la base de ce guide, les modalités d'évaluation et de suivi applicables à chacune des conventions. Celles-ci seront inscrites dans la convention elle-même.

Un rapport sur la mise en œuvre des conventions pluriannuelles d'objectifs doit être établi, chaque année, par les délégués départementaux à la vie associative et les correspondants régionaux de l'économie sociale,

en liaison avec les services de l'État concernés. Ce bilan doit être transmis, notamment, à la délégation interministérielle à l'Innovation et à l'Économie sociale qui assure la coordination nationale des délégués départementaux de la vie associative et des correspondants régionaux de l'économie sociale.

Pour les associations, le développement de relations partenariales avec l'État suppose, en particulier, le respect de règles qui, sans porter atteinte à la liberté associative, sont garantes du fonctionnement démocratique de leurs instances et du respect des principes associatifs.

Au-delà, ce partenariat doit être l'occasion de nouer un dialogue conduisant les associations à faire œuvre exemplaire dans la mise en œuvre de ces objectifs essentiels que sont, d'une part, l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités et aux mandats et, d'autre part, l'apprentissage, par les jeunes, de l'exercice des responsabilités dans la vie publique et sociale.

Les Assises nationales de la vie associative ont d'ailleurs bien montré l'adhésion des représentants du monde associatif à cette double préoccupation.

Enfin, une simplification et une accélération des modalités de versement des subventions sont nécessaires. À cet égard, je souhaite que les associations, qui le demandent, puissent recevoir, avant le 31 mars de chaque année, des avances représentant au maximum 50 % du montant de la subvention prévue pour l'exercice en cours.

L'ensemble de ces principes doit trouver sa traduction dans une convention de partenariat, conforme au modèle joint en annexe.

Ces dispositions sont applicables aux nouvelles conventions conclues sur une base pluriannuelle d'une durée maximale de trois ans à compter de la date de publication de la présente circulaire.

La mise en œuvre de ces mesures, qui n'ont ni pour objet ni pour effet d'exclure le recours aux conventions conclues sur une base annuelle, devrait contribuer à l'amélioration des relations entre les associations et l'État. Toutefois, cet objectif ne saurait être atteint que si ces mesures sont accompagnées d'un effort de simplification des procédures de financement conduit dans le cadre du dispositif de simplification des formalités et des procédures administratives défini par ma circulaire du 6 mars 2000.

La Commission pour les simplifications administratives coordonnera, en liaison avec la délégation interministérielle à l'Innovation sociale et à l'Économie sociale, l'action des divers départements ministériels en vue d'aboutir, d'une part, à un modèle unique d'imprimé de demande de subvention pour l'ensemble des administrations de l'État et, d'autre part, à une harmonisation des pièces et documents probants exigés en appui de cette demande. Elle réalisera le même travail, s'agissant des associations déclarées relevant du régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 ou de la loi du 13 avril 1908 applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Au terme de ce travail, un arrêté fixera le modèle d'imprimé et le contenu de la notice d'accompagnement et la Commission pour les simplifications administratives fera des propositions tendant à harmoniser et simplifier, en liaison avec les ministères concernés, les documents relatifs au contrôle de l'emploi des fonds par les associations.

Je souhaite que ces mesures permettent une plus grande transparence tant de l'action administrative que du fonctionnement des associations bénéficiant de financements publics et favorisent, dans un cadre partenarial renouvelé et dynamique, l'action irremplaçable des associations à la fois dans la mise en œuvre des politiques publiques et dans la vie du pays.

Lionel Jospin

Modèle de convention pluriannuelle

*Entre le ministère de....., ou le préfet de.....
(ou l'établissement public), représenté par.....
et désigné sous le terme « l'administration »,
et l'association dénommée....., association régie par
la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège social est si-
tué.....,
représentée par son président,....., désignée sous
le terme « l'association », d'autre part,
No SIRET..... code APE*

Préambule : conformément aux orientations données lors des Assises nationales de la vie associative, les administrations doivent, dans les relations qu'elles nouent avec les associations, veiller tout particulièrement au respect de la liberté associative et des principes éthiques qui sont le fondement de la vie associative. À cette fin, elles accorderont notamment une attention toute particulière à la mise en œuvre par les associations des objectifs essentiels que sont l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités et l'apprentissage par les jeunes de l'exercice des responsabilités.

Préciser les références aux objectifs généraux de politiques publiques dans lesquels s'inscrit la convention...

Le subventionnement sur projet ou action ne doit pas conduire à exclure tout financement de frais de structure dans le cas, notamment, où ce projet ou cette action coïncide avec l'objet statutaire de l'association.

Exposé des motifs qui amènent l'administration à conclure avec l'association une convention pluriannuelle de partenariat,...

Article 1^{er}

Objet de la convention pluriannuelle

Par la présente convention, l'association s'engage à réaliser l'objectif – projet (s), action (s) ou programme (s) d'actions conforme (s) à l'objet social de l'association – dont le contenu est précisé à l'annexe no... et à mettre en œuvre, à cette fin, tous les moyens nécessaires à sa bonne exécution.

Pour sa part, l'administration s'engage, sous réserve de l'inscription des crédits en loi de finances, à soutenir financièrement la réalisation de cet objectif, y compris les moyens de fonctionnement qu'il requiert, à l'exception des financements imputables sur le titre VI du budget de l'État (1).

Article 2

Durée de la convention

Conçue pour se dérouler sur une durée de... (dans la limite de trois ans), la présente convention est renouvelée chaque année par tacite reconduction sous réserve de la présentation par l'association un mois après la tenue de l'assemblée générale et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois suivant la clôture de l'exercice comptable des documents mentionnés aux articles 5 et 6.

L'administration notifie chaque année le montant de la subvention.

(1) Pour les établissements publics, à l'exception des financements imputables à leur section d'investissement.

Article 3

Modalités d'exécution de la convention pluriannuelle

Des annexes à la présente convention précisent :

- l'objectif – projet (s), action (s) ou programme (s) d'actions conforme (s) à l'objet social de l'association – visé à l'article 1er ;*
- le budget prévisionnel global de l'objectif ainsi que les moyens affectés à sa réalisation. Cette annexe détaille les autres financements attendus en distinguant les apports de l'État, ceux des collectivités territoriales, des établissements publics, des fonds communautaires, les ressources propres, etc. ;*
- les contributions non financières dont l'association dispose pour la réalisation de l'objectif mentionné à l'article 1^{er} (mise à disposition de locaux, de personnel...).*

Article 4

Montant de la subvention et conditions de paiement

La subvention est imputée sur les crédits du chapitre..., article..., du budget de...

Le montant prévisionnel total de la subvention... s'élève à la somme de... euros (soit en F).

Pour la première année, le montant de la subvention s'établit à... euros (soit en F).

Pour les années suivantes, les montants prévisionnels s'établissent à :

- pour la seconde année :... euros (soit en F) ;*
- pour la troisième année :... euros (soit en F).*

La subvention annuelle sera créditée au compte de l'association selon les procédures comptables en vigueur et les modalités suivantes :..... (notamment périodicité de versement des acomptes et du solde). Les versements seront effectués au compte (no..., établissement de crédit..., agence...), sous réserve du respect par l'association des obligations mentionnées à l'article 5.

Le comptable assignataire est.....

Si l'association en fait la demande en temps utile, une avance sera consentie par l'État, sauf refus motivé, avant le 31 mars de chaque année, dans la limite de 50 % du montant prévisionnel de la subvention mentionnée au présent article pour cette même année.

Article 5

Obligations comptables

L'association s'engage :

- à fournir chaque année le compte rendu financier propre à l'objectif – projet (s), action (s) ou programme (s) d'actions conforme (s) à l'objet social de l'association – signé par le président ou toute personne habilitée, dans les six mois suivant sa réalisation ou avant le 1^{er} juillet au plus tard de l'année suivante ;*
- à adopter un cadre budgétaire et comptable conforme au règlement no 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations, homologué par arrêté interministériel en date du 8 avril 1999, et à fournir lesdits comptes annuels dans les six mois suivant la clôture de l'exercice.*

L'association, qui est soumise à l'obligation légale de faire procéder au contrôle par un (ou plusieurs) commissaire (s) aux comptes ou qui fait appel volontairement à un contrôle exercé par un commissaire aux comptes, s'engage à transmettre à l'administration tout rapport produit par celui-ci ou ceux-ci dans les délais utiles.

Article 6

Autres engagements

L'association communiquera sans délai à l'administration copie des déclarations mentionnées aux articles 3 et 13-1 du décret du 16 août 1901 portant réglementation d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

En cas de retard pris dans l'exécution de la présente convention, l'association en informe également l'administration.

Article 7

Sanctions

En cas de non-exécution, de retard significatif ou de modification substantielle sans l'accord écrit de l'administration des conditions d'exécution de la convention par l'association, et sans préjudice des dispositions prévues à l'article 10, l'administration peut suspendre ou diminuer le montant des avances et autres versements, remettre en cause le montant de la subvention ou exiger le reversement de tout ou partie des sommes déjà versées au titre de la présente convention.

Article 8

Contrôle de l'administration

L'association s'engage à faciliter, à tout moment, le contrôle par l'administration de la réalisation de l'objectif, notamment par l'accès à toute pièce justificative des dépenses et tout autre document dont la production serait jugée utile.

Au terme de la convention, l'association remet, dans un délai de six mois, un bilan couvrant l'ensemble de la période d'exécution de la convention. Un contrôle, éventuellement sur place, est réalisé par l'administration, en vue d'en vérifier l'exactitude.

Article 9

Évaluation

L'évaluation des conditions de réalisation des projets ou des actions auxquels l'État a apporté son concours, sur un plan quantitatif comme qualitatif, est réalisée dans les conditions définies d'un commun accord entre l'administration et l'association et précisées en annexe de la présente convention.

L'évaluation porte notamment sur la conformité des résultats à l'objet mentionné à l'article 1^{er}, sur l'impact des actions ou des interventions, s'il y a lieu, au regard de leur utilité sociale ou de l'intérêt général, sur les prolongements susceptibles d'être apportés à la convention, y compris la conclusion d'une nouvelle convention.

Article 10

Conditions de renouvellement de la convention

La conclusion éventuelle d'une nouvelle convention est subordonnée à la réalisation du contrôle prévu à l'article 8 et au dépôt des conclusions éventuellement provisoires de cette évaluation prévu à l'article 9.

Article 11

Avenant

Toute modification des conditions ou modalités d'exécution de la présente convention, définie d'un commun accord entre les parties, fera l'objet d'un avenant.

Celui-ci précisera les éléments modifiés de la convention, sans que ceux-ci ne puissent conduire à remettre en cause les objectifs généraux définis à l'article 1^{er}.

Article 12

Résiliation de la convention

En cas de non-respect par l'une ou l'autre partie des engagements respectifs inscrits dans la présente convention, celle-ci pourra être résiliée de plein droit par l'une ou l'autre partie à l'expiration d'un délai de trois mois suivant l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception valant mise en demeure.

(Date et signatures)

Visa du contrôleur financier