

Les rapports entre les jeunes et le monde associatif dans les quartiers en difficulté

Rapport présenté par Claude DEMASSIEUX, Député du Pas-de-Calais
à Monsieur le Premier Ministre, Alain JUPPE

SYNTHESE

Le 16 avril 1996, le Premier Ministre m'a chargé d'une mission auprès d'Éric RAOULT, Ministre délégué chargé de la Ville et de l'Intégration, qui a pour objet "les rapports entre les jeunes 10-18 ans et le monde associatif dans les quartiers en difficulté".

Comment ces jeunes sont-ils pris en compte par le monde associatif à la fois en tant que bénéficiaires et acteurs?

Sans remettre en cause ni négliger la place de la famille et de l'école dans l'éducation, je me suis attaché à étudier le rôle du monde associatif dans l'éducation de ces jeunes, qui connaissent de graves problèmes d'insertion (rupture scolaire, délinquance, problèmes relationnels avec leur famille, ..)

Pour mener à bien cette mission, j'ai été amené à rencontrer près de 700 personnes (jeunes, responsables-bénévoles, militants associatifs, fonctionnaires, élus, ...), à visiter un grand nombre de quartiers difficiles répartis sur l'ensemble de la métropole.

De ces rencontres et déplacements, se dégagent 3 postulats qui sous-tendent ce rapport:

- * les quartiers en difficulté font partie intégrante de notre société
- * l'adolescence : une étape encore plus difficile dans les quartiers
- * les associations : école de la citoyenneté.

Après avoir procédé à un état des lieux, j'ai dégagé des propositions de mesures nouvelles et d'amélioration des dispositifs existants.

Etat des lieux

• Les jeunes dans les quartiers en difficulté

L'adolescence est, dans la plupart des cas, une période de grand trouble, de remise en cause des valeurs familiales, de recherche de nouveaux modèles, de repères et de références.

Dans les quartiers "sensibles", les problèmes sociaux viennent accentuer les difficultés des jeunes.

Aux problèmes économiques qu'ils rencontrent viennent souvent s'ajouter des problèmes d'identité, des difficultés relationnelles avec leur famille et des situations de rupture scolaire. Déstructurés, sans autorité pour les guider dans leur existence, certains jeunes finissent par se regrouper dans la rue où les risques de dérives sont plus présents : drogue, délinquance, voie ouverte à la marginalité. Une attention et une vigilance accrues sont donc nécessaires pour éviter qu'ils ne basculent dans des comportements déviants.

La famille et l'école, cellules éducatives de base, éprouvent, en dépit de leurs efforts, de plus en plus de difficultés à remplir leur mission: certaines familles connaissent des situations de rupture sociale et sont désarmées pour répondre aux problèmes de leurs enfants; l'école éprouve alors parfois des difficultés à remplir son rôle éducatif face à des jeunes plus réticents aux enseignements qu'elle dispense.

Après la classe, le samedi et le dimanche, les différentes structures existantes sur le quartier sont fermées. Les adolescents se retrouvent de nouveau livrés à eux-mêmes. N'étant pas pris en charge, pas surveillés, ils sont susceptibles d'adopter à tout moment des comportements d'incivilité pouvant aller jusqu'à la violence.

Privés d'un environnement structurant, les jeunes des quartiers investissent la rue, qui devient "un nouvel espace de socialisation" et, parfois, d'apprentissage de la délinquance. Seuls dans ce nouvel espace, ils peuvent y trouver le meilleur comme le pire.

Les jeunes développent un fort sentiment d'abandon, d'exclusion. Ils s'estiment les "laissés pour compte" de la société. Combien de fois n'a-t-on pas entendu de leur bouche même: "on ne nous calcule pas".

• Les associations

A côté de ces jeunes, le monde associatif est hétérogène, mouvant et très diversifié.

Les observations issues du terrain permettent d'établir une typologie dont les éléments principaux sont les suivants :

* Les associations locales de bénévoles : les petites associations composées uniquement de bénévoles proches du terrain. Elles bénéficient souvent d'un soutien actif du public à qui elles s'adressent.

* Les associations semi-professionnalisées : Plus structurées, de taille moyenne, elles emploient des permanents salariés en nombre limité (moins de cinq).

* Les associations professionnalisées : elles emploient plus de cinq salariés. Dans cette catégorie se trouvent de nombreuses structures telles que les Maisons des Jeunes et de la Culture, les Centres Sociaux ... Elles disposent d'importants moyens financiers.

* Les fédérations d'éducation populaire et les associations nationales : Fortement organisées au niveau national et très implantées dans les secteurs traditionnels des mouvements de jeunes, elles ont supporté une désaffection massive due à l'évolution.

* Les associations et les clubs locaux : Implantés sur l'ensemble du territoire d'une commune, ils n'ont pas la prise en charge des adolescents des quartiers comme objectif principal.

* Les clubs de prévention : ils interviennent, à titre préventif, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale.

L'évolution du tissu associatif est constante.

Cette diversité, pourrait être une richesse, elle est parfois également source de faiblesse. J'ai bien souvent constaté une carence de coopération des associations entre elles, mais aussi avec les pouvoirs publics. Améliorer la communication entre tous les acteurs de la politique de la ville est une nécessité, une urgence.

La logique de concurrence qui existe parfois est un obstacle majeur à l'émergence et à la pérennisation des nouvelles associations. Cette concurrence est surtout très marquée entre les nouvelles associations et les structures professionnalisées qui bénéficient déjà d'une assise importante. En effet, les associations naissantes dérangent l'ordonnancement initial et se situent dans une logique de rupture, de concurrence et de conflit avec le tissu existant. Pourtant l'aspect fluctuant et mouvant des attentes et des demandes exige la prise en considération d'un renouvellement nécessaire qu'il faut mettre en cohérence, en évitant de déstabiliser les associations efficaces.

Les grandes structures fédérales sont peu implantées dans les quartiers en difficulté. Leur taille les enferme souvent dans des contraintes de gestion et institutionnalise fortement leur mode de fonctionnement. Elles perdent alors en efficacité et en souplesse, bien qu'elles possèdent les outils nécessaires pour être des lieux d'innovation. Devenues les référents trop systématiques des pouvoirs publics, les grandes structures captent la majorité des subventions au détriment des petites associations de quartier.

Les petites associations éprouvent souvent de grosses difficultés dans leurs relations avec l'administration. Le dialogue est limité, la communication est rendue plus difficile par des modes de fonctionnement antinomiques. A cela s'ajoute la complexité de l'organisation administrative et le manque de cohérence entre les pouvoirs publics.

Ces situations engendrent un manque grave de coordination entre les différents dispositifs mis en place sur les quartiers, qu'ils soient administratifs ou associatifs. Trop souvent chacun travaille seul, sans se soucier de ce que font les autres. L'efficacité s'en trouve réduite.

• Les jeunes et les associations

A cette question: "j'ai 15 ans, j'habite le quartier, que puis-je faire?", très régulièrement il nous a été répondu de manière très hésitante et imparfaite. Nous avons constaté sur le terrain que le jeune n'est pas toujours accueilli là où il devrait, comme il devrait, par ceux qui le devraient.

Bien qu'elles soient loin d'apporter toutes les réponses et que leur impact réel sur les jeunes reste parfois très parcellaire, les associations sont sollicitées pour :

- combler les vides
- compenser les déficits éducatifs (famille, école ...).

Les associations créées par et pour les jeunes, par leur nature même, sont à l'écoute des problèmes des adolescents et sont très présentes auprès des 10-18 ans, la tranche d'âge qui pose le plus de difficultés et sur laquelle il est essentiel de concentrer les efforts. Les jeunes s'investissent fortement dans ces associations. Elles leur offrent les moyens de s'exprimer, de monter des projets qui correspondent à leurs centres d'intérêts et à leurs besoins. C'est dans les petites associations de quartier qu'existe le vivier d'expériences novatrices et positives le plus important. Le volontarisme qu'elles affichent rencontre cependant certaines limites, notamment le manque d'expérience ou l'imprécision des objectifs et plus généralement des problèmes de gestion.

Les associations "semi-professionnalisées" (moins de 5 salariés) constituent le schéma le plus élaboré. La majorité de celles que nous avons rencontrées représente l'image d'une nouvelle génération d'associations, dont le dynamisme et les principes d'actions sont le plus en concordance avec les réalités sociales actuelles. Par leur capacité d'écoute, elles parviennent à mobiliser les jeunes dans de bonnes conditions, et réalisent, en général, un travail de bonne qualité. Elles sont suffisamment souples pour s'adapter aux attentes, elles conservent les avantages des petites associations (proximité); Suffisamment structurées, elles bénéficient généralement de la confiance des financeurs. Il faut les aider à préserver cet équilibre car, fortes de leur succès, elles risquent la dispersion en intervenant dans des domaines trop variés. Elles peuvent également se transformer en chasseur de primes et développer les effets pervers

des grandes associations professionnalisées (mode de fonctionnement rigide, perte de contact avec le terrain,...).

Les structures professionnalisées sont peu présentes auprès des 10-18 ans dans les quartiers. Certaines de ces associations anciennes, reconnues, bénéficient d'infrastructures importantes dans ou à proximité des quartiers. Elles ont cependant tendance par leur nature même à ne pas accorder la priorité à ce public jeune, plus difficile, plus déroutant. Le nombre et l'intérêt des activités proposées aux adolescents diminuent. De ce fait elles perdent le contact avec les jeunes. Elles remettent en cause les liens qu'elles entretenaient avec eux et peu à peu se coupent ainsi des réalités du terrain. Quand elles ne leur ferment pas tout simplement leur porte, préférant s'occuper des plus jeunes ou des adultes qui demandent moins d'efforts. Nous sommes alors confrontés à la dérive "halte-garderie".

Les grandes associations sont souvent éloignées des jeunes, voire inconnues de ceux-ci. Le principal reproche formulé à leur égard est "qu'on ne les voit jamais dans le quartier". Il semble donc qu'elles n'ont pas de lien réel avec les jeunes des quartiers. Si, par le passé, elles étaient affiliées à une école ou à un courant idéologique et de ce fait, facilement identifiables par les habitants, ce n'est plus tout à fait le cas aujourd'hui. Ce mouvement de fond a pour corollaire une crise du militantisme: les fédérations n'arrivent plus à recruter leurs militants parmi les résidents des quartiers. Loin de se remettre en cause, certaines optent pour le professionnalisme: "faute de militants on embauche des salariés"; faute d'implantation dans les quartiers, on propose des "prestations de service" aux municipalités. Il faut toutefois souligner certaines expériences positives, tels les Scouts de France, ou encore l'UCPA. Dans le domaine des relations entre les fédérations et les jeunes en grande difficulté, si le choix est de les inciter à s'investir effectivement et concrètement, il apparaît indispensable de lier directement cette incitation aux subventions qui leur sont accordées.

Les clubs sportifs peuvent être des éléments essentiels de l'évolution de ces quartiers. En effet, le sport est facteur d'intégration. Il apprend aux jeunes à se respecter, mais aussi à respecter les autres. Si les clubs sportifs mènent, ici ou là, quelques actions spécifiques en direction des jeunes des quartiers, ces expériences demeurent peu nombreuses. Tournés essentiellement vers la compétition ils recrutent davantage un public docile, sans problème. Leurs horaires rigides, leurs méthodes paraissent souvent trop contraignants aux yeux des jeunes en difficultés. Ceci empêche les adolescents de se réaliser à travers le sport, et prive les clubs d'un potentiel important. Une réflexion sur l'approche et les relations entre ces clubs et les adolescents des quartiers devrait être menée.

La prévention spécialisée est confrontée, comme d'autres institutions, aux évolutions que connaît la jeunesse et à l'absence de réponses satisfaisantes. Les principes sur lesquels elle est fondée ne sont plus en adéquation avec la réalité des quartiers difficiles. L'anonymat et

l'adhésion volontaire du jeune sont rarement remis en question, mais les modes d'interventions des clubs de prévention sont souvent contestés. Ils devraient modifier leurs méthodes de travail: les jeunes sont surtout dans la rue le soir et le week-end, à des heures où les clubs de prévention sont fermés. Il est par ailleurs nécessaire de faire subir un "rajeunissement" aux textes relatifs à la prévention spécialisée, car ceux-ci, actuellement, handicapent les clubs désireux d'adapter leurs méthodes de travail au terrain.

Malgré leurs insuffisances et leurs limites, les associations demeurent un outil privilégié pour résoudre une partie des problèmes des jeunes de ces quartiers. Elles peuvent combler le "vide éducatif" de la rue. Elles sont un vecteur de l'apprentissage de la citoyenneté.

• **Les métiers de la ville: une nécessaire adaptation des professions et des formations**

Les éducateurs et les animateurs jouent un rôle primordial: en prise directe avec les jeunes en difficulté, ils sont bien souvent les seuls adultes présents dans la rue.

Les éducateurs spécialisés témoignent de leurs difficultés et s'interrogent parfois quant à la pertinence de leurs actions. Parallèlement, ils sont confrontés à l'émergence de jeunes animateurs de rue sans qualification professionnelle, généralement des jeunes des banlieues fondant leur légitimité sur la connaissance du quartier et du public en difficulté.

Les travailleurs sociaux

La polyvalence et le niveau de formation des travailleurs sociaux leur donnent une grande capacité d'analyse, d'échange, de recul qui les rendent indispensables dans la prise en charge globale des difficultés. Cependant, les éducateurs spécialisés ont de moins en moins de réponses adaptées aux problèmes rencontrés par les jeunes de ces quartiers.

Le mode de fonctionnement des structures de tutelle et l'inadaptation des formations aux spécificités des quartiers en difficulté en sont les causes principales.

Certaines grandes structures dans lesquelles les travailleurs sociaux exercent leurs activités sont responsables d'une relative usure de cette profession: la bureaucratisation engendre la perte de motivation.

La formation des éducateurs spécialisés n'est pas suffisamment adaptée aux problèmes spécifiques. Elle est trop généraliste et ne propose pas de spécialisation dans le domaine particulier du travail auprès des jeunes en difficulté.

Les animateurs ou médiateurs de rue

Bien souvent sans formation théorique, ils ne sont pas recrutés pour leurs diplômes mais en fonction des actions qu'ils ont menées avec les jeunes, pour leur dynamisme et leur charisme. Leur compétence est issue de la connaissance du terrain.

La médiation est leur activité principale. Ils ciblent leurs efforts sur les pré-adolescents et adolescents qui ne sont pas pris en charge par les structures classiques existantes et adaptent leurs horaires à ceux des jeunes.

Cette nouvelle forme d'intervention se développe rapidement. Elle apparaît très bénéfique, mais elle comporte certaines limites et certains dangers.

La question de l'avenir professionnel de ces jeunes animateurs doit être posée. On ne peut les laisser s'impliquer pendant des années dans le champ social et les laisser sombrer à leur tour dans l'exclusion faute de débouchés professionnels.

• **Le financement et les ressources des associations**

Les ressources du secteur associatif

Le secteur associatif a pris ces dernières années une importance économique non négligeable. Mais si les sommes en jeu sont considérables, elles ne sont pas réparties équitablement entre les différentes associations, un petit nombre d'entre elles détenant la majeure partie des financements.

Il est à cet égard significatif que la plus grande partie des ressources des associations sans salariés provient de leurs recettes d'activité, alors que le budget des associations fonctionnant avec des salariés est essentiellement alimenté par des subventions publiques auxquelles s'ajoutent les postes Fonjep ou les mises à disposition.

Financeurs et associations co-responsables des dysfonctionnements dans le financement.

Les organismes chargés de financer la vie associative ont leur part de responsabilité: manque de concertation pour l'octroi des subventions (multi-financement), dossiers mal adaptés aux spécificités des associations, parfois absence d'évaluation des actions menées,

subventions versées trop tardivement, clientélisme. Quant aux associations, elles pêchent parfois par l'opacité de leur budget et pratiquent souvent la "chasse" à la subvention.

19 PROPOSITIONS

A partir de cet état des lieux se dégagent de forts points de convergence:

- le "besoin de reconnaissance" des jeunes
- la difficulté de l'accueil des jeunes dans les structures
- le "besoin de reconnaissance" et de considération de ceux qui travaillent pour et avec les jeunes
- la nécessité de repenser et d'adapter la formation de l'ensemble des intervenants
- l'affirmation indispensable des valeurs fondamentales de la République et des notions essentielles de notre contrat social.

L'essentiel de mes propositions a pour objectif de combler le vide que nous avons constaté entre la rue, où la prise en charge des jeunes est difficile, et les structures existantes qui sont souvent mal adaptées.

• SIX PRIORITÉS

1- Dépenser mieux : **le chèque associatif**

Attribuer à titre expérimental dans les sites "contrat de ville" une partie des subventions publiques en chèques associatifs mis à disposition des jeunes. L'adolescent pourrait faire bénéficier l'association ou les associations agréées de son choix d'une partie ou de la totalité de la subvention publique liée à son adhésion, et à sa participation effective aux activités.

2- Impliquer les jeunes : **l'association "moins de 18"**

L'association "moins de 18" permettrait aux mineurs de monter des projets sous la responsabilité d'une association tutrice chargée de garantir la gestion des subventions qui leur seraient accordées. Le principe de l'association "moins de 18" présenterait plusieurs avantages: souplesse de création, meilleur contrôle de l'usage des fonds publics, "sas d'entrée" vers une association loi 1901, rôle éducatif.

3- Former les acteurs de terrain : **l'IUT des métiers de la ville**

Pour pallier le manque de cohérence et les carences du contenu des programmes des écoles de formation existantes, il faut créer une filière courte de type "bac + 2" spécialisée

dans l'étude des problèmes des quartiers difficiles. Cette formation conjuguerait enseignements théoriques et stages pratiques. Le recrutement serait organisé suivant un double niveau :

- un recrutement direct ouvert aux jeunes bacheliers particulièrement motivés
- un recrutement indirect permettant aux animateurs de rue et autres médiateurs d'accéder à une formation qualifiante. La sélection ne se ferait pas uniquement en fonction de leur niveau de formation initiale, mais aussi à partir de leurs expériences et de leurs acquis sur un principe inspiré du "tour extérieur" de la fonction publique. Une année de mise à niveau scolaire pourrait être envisagée.

4- Déconcentrer les modes de financement : **le chèque fédératif**

Déconcentrer une partie des fonds accordés aux financements nationaux vers les départements, ce qui permettrait aux associations qui en expriment le désir, d'alimenter les fédérations, les confédérations ou encore les réseaux, sous le principe de la libre adhésion. Cette nouvelle organisation permettrait de redynamiser le système fédéral d'une part, serait un remède à la fragilité d'un certain nombre d'associations d'autre part et enfin s'effectuerait bien évidemment au détriment de coquilles vides hypermédianisées.

5- Simplifier les procédures : **un dossier unique de subvention**

Instaurer un dossier unique dont les règles seraient identiques quel que soit l'organisme dont il émane.

6- Reconnaître les acteurs : **l'ordre du mérite associatif**

L'ordre du mérite associatif serait une marque de considération et de gratitude. Il serait décerné aux militants associatifs qui ont fait preuve d'efforts et de dévouement exemplaires.

Propositions

- Création de locaux adaptés aux jeunes
- Création de plates-formes multisports destinées à accueillir les 10-18 ans
- Création d'un Institut des Hautes Études de la Ville
- Adaptation des formations existantes

- Développement et systématisation de la formation continue pour les animateurs de rue et les médiateurs sociaux
- Création de guichets associatifs
- Création d'observatoires départementaux du monde associatif
- Création d'un indice d'existence des associations
- Redéploiement des postes Fonjep et des mises à disposition
- Institution des contrats d'objectifs
- Création des chartes républicaines, pour la qualité et la transparence
- Création de la journée nationale de la jeunesse
- Valorisation des parcours de réussite.

LES JEUNES ET LE MONDE ASSOCIATIF
DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTE

Rapport présenté par

Claude DEMASSIEUX

Député du Pas-de-Calais

à Monsieur le Premier Ministre, Alain JUPPE

16 Octobre 1996

"Nous nous sommes longtemps reposés sur l'idée, d'ailleurs confortable, que l'Etat détenait à lui seul les solutions de tous les problèmes..."

En réalité, nous sommes tous, chacun à sa place, les artisans de notre prospérité vers l'avenir...

Telle.... l'association de quartier, qui effectue patiemment un indispensable travail de formation et de réinsertion au profit des plus fragiles et qui incarne, avec générosité, l'élan vers l'autre"

Jacques CHIRAC

Président de la République

Le 30 Septembre 1996 - Pas-de-Calais

**LES JEUNES ET LE MONDE
ASSOCIATIF DANS LES QUARTIERS EN
DIFFICULTE**

Monsieur le Député,

A la demande de Monsieur Eric RAOULT, Ministre délégué à la ville et à l'intégration, j'ai décidé, dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 144 du Code Electoral, de vous placer en mission temporaire auprès de lui.

Votre mission portera sur les mesures qui pourraient être prises pour renforcer l'action du Gouvernement dans un domaine prioritaire de la politique de la ville.

Il s'agit en effet d'étudier les rapports entre les jeunes et le monde associatif dans les quartiers en difficulté.

De fortes évolutions sociales ont montré que pour un grand nombre de jeunes la famille et l'école ne constituaient plus des pôles de socialisation de référence. Un nombre croissant d'entre eux connaissent un réel danger d'exclusion qui se traduit par un repli sur soi ou un recours à la délinquance juvénile.

Face à cette réalité, les associations ont joué depuis une quinzaine d'années le rôle de relais social indispensable. Il paraît aujourd'hui nécessaire de savoir comment les jeunes de dix à dix-huit ans sont pris en compte par le monde associatif à la fois en tant que bénéficiaires et acteurs.

Le travail que vous effectuerez apportera au Ministre délégué à la ville et à l'intégration un appui fondé sur les expériences les plus significatives menées dans les sites de la politique de la ville et notamment dans la région Nord-Pas-de-Calais que vous connaissez particulièrement bien.

Je souhaite que vous puissiez remettre vos conclusions à M. RAOULT dans un délai de six mois.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments les meilleurs. *W cordialement*



Alain JUPPE

Monsieur Claude DEMASSIEUX
Député du Pas-de-Calais
Assemblée Nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Je remercie tout particulièrement

Bruno MOUGIN
Natacha BOUCHART,

pour leurs précieux conseils

les membres du Cabinet de Monsieur Eric RAOULT
(Ministre délégué chargé de l'intégration et de la ville)

ainsi que le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration,

et pour leur collaboration :

Martine ALLAIN, Véronique BOUCHER,
Emmanuelle DEBRAY, Yannick DESCAMPS,
Nagib EL AROUNI, Jacques PROCHAZKA

REMERCIEMENTS

Je remercie toutes les personnes qui ont accepté de me faire part de leurs préoccupations et de leurs propositions : jeunes des quartiers, militants associatifs, animateurs, éducateurs, travailleurs sociaux, bénévoles et professionnels ainsi que les nombreux responsables administratifs engagés dans la politique de la ville.

Soulignons la motivation, le courage des bénévoles et des professionnels, qui jour après jour, avec une grande modestie, oeuvrent à l'amélioration de la situation dans les quartiers difficiles.

Rendons hommage à tous ces acteurs de l'ombre qui, au prix d'efforts soutenus, avec une grande humilité remportent une multitude de victoires au quotidien, pour qu'un jour on ne puisse plus qualifier ces banlieues de "difficiles" ou de "sensibles".

"C'est un pari, un pari d'utopie, mais aussi un pari sur la modestie, sur l'effort du quotidien, sur l'effort modeste".

Le dialogue engagé avec chacune des 700 personnes rencontrées au cours de cette mission, nous a permis de constater que beaucoup restait à faire. Il faudra du courage et de la pugnacité pour résoudre les problèmes qui se posent dans ces quartiers.

Ce rapport n'est pas seulement le nôtre, il est aussi celui de tous ces acteurs de terrain qui nous ont fait suffisamment confiance pour nous livrer leurs doutes, leurs espoirs et les solutions qu'ils préconisent pour permettre aux jeunes de ces quartiers de devenir de vrais citoyens libres et responsables.

Donnons à ces acteurs les moyens de participer activement à l'éducation de notre jeunesse en leur accordant notre soutien et en assurant la cohérence de leurs actions.

"Ces enfants des quartiers populaires qui traversent l'adolescence comme on traverse un champ de mines"¹

Cette mission a pour objet "les relations entre les jeunes de 10 à 18 ans et le monde associatif dans les quartiers en difficulté".

Les associations ont, en effet, un rôle majeur à jouer dans l'éducation de ces jeunes qui vivent dans les quartiers difficiles et qui connaissent de graves problèmes d'insertion (rupture scolaire, délinquance, problèmes relationnels avec leur famille...)

Monsieur Jacques CHIRAC, Président de la République, dans une réponse adressée à la Fonda, exprimait sa foi dans les associations: "Je souhaite une véritable citoyenneté de participation, elle passe par l'encouragement et la valorisation des associations (...), par l'apprentissage de la responsabilité, par l'altruisme qu'elle suppose, par une démarche participative et éducative, la pratique associative est une école de citoyenneté".

Comme le souligne le projet de loi relatif au Pacte de relance pour la Ville (PRV) présenté à l'Assemblée Nationale le 12 juin 1996, les associations "contribuent à tisser le lien social dans la cité"², elles sont des "relais et des partenaires indispensables de la politique de la ville".

Ces associations sont reconnues comme des outils précieux dans la lutte pour le maintien de la cohésion sociale de nos villes, menacée par l'accroissement du chômage³ et le développement de la délinquance qui touche les jeunes de plus en plus tôt. Ces phénomènes sont d'autant plus préoccupants que les quartiers en difficulté font partie intégrante de notre société et que les problèmes qui les traversent ont une incidence sur l'ensemble du corps social.⁴

¹ Adil JAZOULI

² PROJET DE LOI RELATIF A LA MISE EN OEUVRE DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE, Assemblée Nationale, n°2808, 12 Juin 1992, p.8

³ Dans certains quartiers, le taux de chômage atteint en moyenne 30% avec, par exemple, des pics à 50% dans des cités de Marseille ou de Roubaix.

⁴ Adil JAZOULI, insiste sur cette idée: "les courants, les contradictions et les problèmes qui traversent ces territoires urbains ne sont pas périphériques, à la marge d'une société centrale mieux lotie, mais permettent de lire par anticipation la société de demain", *Une saison en banlieue*, Plon, Paris, 1995, p.15

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE: ETAT DES LIEUX

15

CHAPITRE I: LES JEUNES DANS LES QUARTIERS DIFFICILES

16

I DE LOURDS PROBLEMES SOCIAUX

17

II LA FAMILLE ET L'ECOLE

17

III LA RUE, NOUVEL ESPACE DE "SOCIALISATION" ET D'APPRENTISSAGE DE LA DELINQUANCE

19

IV UN ENVIRONNEMENT ET DES QUARTIERS IMMENSES DIFFICILES A GERER

22

V LES 10-18 ANS, LES "LAISSES POUR COMPTE"

23

CHAPITRE II: TYPOLOGIE, DYNAMIQUE ET RELATIONS DES ASSOCIATIONS

25

I TYPOLOGIE

26

II UN MONDE EN CONSTANTE EVOLUTION

30

III LES RELATIONS DES ASSOCIATIONS ENTRE ELLES ET AVEC LEURS PARTENAIRES

33

CHAPITRE III: LES JEUNES ET LES ASSOCIATIONS

42

I LES JEUNES ET LES PETITES ASSOCIATIONS

44

II LES JEUNES ET LES ASSOCIATIONS SEMI-PROFESSIONNALISEES

49

III LES JEUNES ET LES STRUCTURES PROFESSIONNALISEES (CENTRES SOCIAUX, MJC, ...)

51

IV LES JEUNES ET LES GRANDES FEDERATIONS

53

V	LES JEUNES, LES CLUBS SPORTIFS ET LES ASSOCIATIONS IMPLANTES SUR LE TERRITOIRE D'UNE COMMUNE	54
VI	LES JEUNES ET LES ASSOCIATIONS D'INSERTION ECONOMIQUE ET D'AIDE A L'EMPLOI	56
VII	LES JEUNES ET LES CLUBS DE PREVENTION	57

CHAPITRE IV : LES METIERS DE LA VILLE UNE NECESSAIRE ADAPTATION DES PROFESSIONS ET DES FORMATIONS

60

I	LES TRAVAILLEURS SOCIAUX A LA RECHERCHE D'UNE LEGITIMITE PERDUE	62
II	LES NOUVEAUX INTERVENANTS SUR LES QUARTIERS: DES PROFESSIONS A ORGANISER	67

CHAPITRE V : LE FINANCEMENT ET LES RESSOURCES DES ASSOCIATIONS

74

I	LES RESSOURCES DU SECTEUR ASSOCIATIF	75
II	FINANCEURS ET ASSOCIATIONS CO-RESPONSABLES DES DYSFONCTIONNEMENTS DANS LE FINANCEMENT	84

DEUXIEME PARTIE: PROPOSITIONS

100

- 6 PRIORITES

102

- 19 PROPOSITIONS

108

-RECOMMANDATIONS ET ORIENTATIONS

120

METHODOLOGIE

Nous avons mené notre recherche en adoptant la méthode suivante :

Exploitation d'une bibliographie aussi complète que possible
Auditions d'intervenants concernés par les jeunes et la vie associative
Enquêtes de terrain approfondies
Analyse objective et élaboration de propositions concrètes

BIBLIOGRAPHIE

Nous avons voulu nous appuyer sur une importante bibliographie constituée de différents rapports officiels et de nombreuses études sociologiques de terrain particulièrement pertinentes pour étayer nos observations, nos analyses et nos conclusions. Certains extraits particulièrement adaptés à cette recherche sont cités dans le rapport. Cette bibliographie est jointe en annexe.

AUDITIONS

Nous avons mené une centaine d'entretiens individuels. En outre, dans les très nombreuses réunions en groupe restreint (en moyenne une dizaine de personnes) que nous avons organisées, plus de 700 personnes, très impliquées dans la vie associative ont pu témoigner et proposer.

Nos interlocuteurs peuvent être regroupés en quatre catégories:

- Des jeunes, adolescents et pré adolescents qui sont au coeur de nos préoccupations, qu'ils soient ou non engagés dans le monde associatif.
- Des responsables associatifs, bénévoles et professionnels représentant des grandes fédérations nationales ou des petites associations de quartier directement présentes sur le terrain.
- Des fonctionnaires de l'Etat et des organismes publics concernés par ce problème (Ministères, organismes financeurs, Fonds d'Action Sociale, Délégation Interministérielle à la Ville, collectivités territoriales...)
- Des sociologues, journalistes, écrivains, grands témoins, analystes...

ENQUETES DE TERRAIN

Ce rapport est nourri d'observations issues du terrain, des préoccupations des habitants de ces quartiers. Il ne prétend donc pas être un travail sociologique mais un tableau le plus fidèle possible de la situation actuelle.

De nombreux déplacements dans des quartiers difficiles ont permis de rencontrer directement les jeunes et les personnes qui participent à la vie associative.

Une sélection des quartiers difficiles parmi les plus significatifs, en province et en région parisienne, a été opérée.

80 quartiers ont été visités dans les communes suivantes :

- Lyon
- Vaulx-En-Velin
- Vénissieux
- Rillieux-La-Pape
- Marseille
- Toulouse
- Cugnaux
- Roubaix
- Tourcoing
- Valenciennes
- Boulogne sur Mer
- Calais
- Bassin minier du Pas-de-Calais
- Colmar
- Illzach
- Mulhouse
- Mantes-La-Jolie
- Rouen
- Amiens
- Meaux (Seine-et-Marne)
- Garges-Lès-Gonesse (Val d'Oise) etc...

L'objet de la mission a été présenté à chaque interlocuteur. La volonté d'écoute a été soulignée, l'objectif recherché étant de transmettre simplement les messages, les aspirations et les propositions des interlocuteurs. L'engagement du respect de l'anonymat, lorsqu'il s'est avéré nécessaire, a été pris.

Nous souhaitons qu'à travers la lecture du rapport, nos interlocuteurs retrouvent leurs préoccupations et que chacun d'eux puisse dire: *"j'ai été entendu et mon message est passé"*.

ANALYSE OBJECTIVE DES DONNEES

Ces recherches ont été conduites dans un souci d'objectivité et de clarté. Notre démarche se veut avant tout pragmatique, proche de l'environnement et des préoccupations des jeunes.

Nous avons privilégié un langage précis, direct, simple, à l'image de ces jeunes que nous cherchons à comprendre, illustré de nombreux exemples et citations.

Une large place est laissée aux préoccupations des acteurs qui sont confrontés quotidiennement aux problèmes et remplissent une "mission éducative" de tous les instants.

Comme le soulignait une des responsables de la Fonda de Lyon, l'étude des quartiers difficiles incite à faire preuve d'humilité. Selon elle, il faut avoir bien présent à l'esprit que dans le domaine de la politique de la ville "il n'existe pas de solutions miracles" mais qu'une bonne connaissance de la situation accompagnée par des propositions concrètes et précises, peut contribuer à résoudre certains des problèmes.

"La meilleure façon d'avancer est d'avancer à petits pas" nous a-t-elle confié.

Limité dans le temps, les moyens et l'espace, ce rapport semblera, parfois, reprendre des lieux communs, mais il ne faut pas oublier que certains d'entre eux demeurent essentiels et sont fortement ressentis par tous ceux qui sont confrontés quotidiennement aux problèmes de ces quartiers.

Derrière ces lieux communs se dissimulent des vérités que l'on ne peut ignorer.

ELABORATION DE PROPOSITIONS CONCRETES

Les nombreuses auditions et l'enquête approfondie menée sur le terrain permettent d'établir des propositions visant à améliorer les relations entre les jeunes et les associations dans les quartiers difficiles. Ces propositions portent, d'une part, sur la valorisation de la place des jeunes dans les associations et, d'autre part, sur le fonctionnement des associations, des organismes chargés de les financer et de les contrôler et sur l'efficacité des politiques publiques mises en oeuvre dans ce domaine.

Il paraît nécessaire, au risque de choquer et de paraître trop schématique, d'insister surtout sur les problèmes et les dysfonctionnements afin de pouvoir présenter des propositions concrètes, réalisables et efficaces.

Evidemment, notre propos n'est pas de remettre en cause l'utilité des institutions et des professionnels dans ces quartiers (organismes publics, associations loi 1901, travailleurs sociaux). Mais il est essentiel de souligner leurs insuffisances afin d'améliorer leur fonctionnement et l'efficacité de leurs actions.

INTRODUCTION GENERALE

Ainsi que l'a souligné Monsieur le Premier Ministre dans sa lettre de mission: "De fortes évolutions sociales ont montré que pour un grand nombre de jeunes la famille et l'école ne constituaient plus des pôles de socialisation de référence. Un nombre croissant d'entre eux connaissent un réel danger d'exclusion qui se traduit par un repli sur soi ou un recours à la délinquance juvénile.

Face à cette réalité, les associations ont joué depuis une dizaine d'années le rôle de relais indispensables. Il paraît aujourd'hui nécessaire de savoir comment les jeunes de dix à dix-huit ans sont pris en compte par le monde associatif à la fois en tant que bénéficiaires et acteurs."

C'est en partant de ce constat que Monsieur le Premier Ministre a bien voulu me confier cette mission qui a pour objectif "d'étudier les rapports entre les jeunes et le monde associatif dans les quartiers en difficulté".

Des multiples entretiens collectifs et individuels effectués durant mes déplacements, se dégagent trois postulats qui sous tendent ce rapport:

❶ Les quartiers en difficulté font partie intégrante de notre société

Si les problèmes de ces quartiers sont encore circonscrits dans les zones périphériques des agglomérations, ils pourraient à terme, toucher l'ensemble de nos villes.

L'administration définit les quartiers en difficulté selon différents critères qui sont, bien sûr, cumulatifs :

- Forte urbanisation (à habitat vertical)
- Taux de chômage élevé (supérieur à 30%)
- Faible potentiel fiscal
- Fort taux de population issue de l'immigration
- Importance des familles nombreuses et monoparentales
- Faible niveau scolaire
- Taux de délinquance élevé

❷ L'adolescence, une étape de la vie rendue encore plus difficile dans les quartiers.

La pré adolescence et l'adolescence constituent une période charnière, plus délicate encore lorsqu'on habite dans un quartier en difficulté. C'est l'âge où tout se joue, où les 10-18 ans sont les plus susceptibles d'échapper à l'environnement familial et scolaire, et de se retrouver sans repère dans la rue.

❸ Les associations, un des outils de l'apprentissage de la citoyenneté

Notre étude, ciblée sur le rôle éducatif des associations, n'a cependant pas vocation à remettre en cause la place essentielle de la famille et de l'école. Il n'est donc pas dans mon intention de substituer les associations à ces deux piliers de l'éducation de nos jeunes, et de notre société, mais bien d'insister sur leur complémentarité. Toutefois il apparaît que la famille et l'école, en dépit de leurs efforts, rencontrent des difficultés grandissantes à remplir leur mission.

Sans négliger ces deux institutions, je me suis attaché à étudier les relations entre les jeunes et le monde associatif afin de voir comment celui-ci peut devenir un outil performant dans l'éducation des jeunes et la construction de leur avenir.

A travers ce rapport, j'ai procédé à un état des lieux (1ère partie) à partir duquel, j'ai dégagé des propositions qui visent soit à améliorer les dispositifs existants, soit à instaurer de nouvelles mesures (2ème partie).

Notre objectif n'est pas de procéder à une évaluation des mesures gouvernementales, dont la plupart sont encore trop récentes pour que leur efficacité soit mesurable, mais de présenter, à la suite de l'état des lieux, un certain nombre de propositions nouvelles.

Cette étude participe aux efforts menés par le gouvernement qui a pris d'importantes dispositions en faveur des associations.

PREMIERE PARTIE

ETAT DES LIEUX

CHAPITRE I.**LES JEUNES DANS LES QUARTIERS DIFFICILES**

I. DE LOURDS PROBLEMES SOCIAUX	17
II. LA FAMILLE ET L'ECOLE	17
A. LA FAMILLE	18
B. L'ECOLE	18
III. LA RUE, NOUVEL ESPACE DE "SOCIALISATION" ET D'APPRENTISSAGE DE LA DELINQUANCE	19
A. LA RUE	19
B. LA DELINQUANCE	20
IV. UN ENVIRONNEMENT ET DES QUARTIERS IMMENSES DIFFICILES A GERER	22
V. LES 10-18 ANS, LES "LAISSES POUR COMPTE"	23

L'adolescence est, dans la plupart des cas, une période de grand trouble, de remise en cause des valeurs familiales, de recherche de nouveaux modèles, de repères et de références.

Dans les quartiers, les problèmes sociaux viennent accentuer les difficultés des jeunes qui entrent ainsi dans l'âge adulte avec de lourds handicaps sociaux et culturels.

Aux problèmes économiques qu'ils rencontrent viennent souvent s'ajouter des problèmes d'identité, des difficultés relationnelles avec leur famille et des situations de rupture scolaire. Déstructurés, sans repères, sans autorité pour les guider dans leur existence, ces jeunes finissent souvent par se retrouver en groupes dans la rue où les risques de dérives sont plus forts: drogue, délinquance, voie ouverte à la marginalité. Une attention et une vigilance accrues sont nécessaires pour éviter qu'ils ne basculent dans des comportements déviants.

I. DE LOURDS PROBLEMES SOCIAUX

La crise économique a aggravé les handicaps cumulés par les jeunes: dans les quartiers difficiles, ils sont souvent confrontés à des difficultés familiales et sociales lourdes. A l'ensemble des difficultés qu'ils éprouvent s'ajoutent des tensions culturelles qui les déstabilisent.

Lorsqu'ils sont d'origine immigrée, des problèmes d'identité peuvent accroître leur handicap social. L'origine ethnique de ces jeunes n'est cependant pas la cause déterminante de leurs difficultés et de leur comportement. Ainsi, à Calais, la cité du Beau-Marais est essentiellement peuplée de "Français de souche" qui adoptent les mêmes comportements que les jeunes d'origine immigrée. Dans cette cité, se posent des problèmes identiques à ceux que l'on rencontre à Lyon, Marseille ou ailleurs. La misère est en effet le terreau majeur de l'exclusion sociale, l'origine immigrée n'étant qu'un facteur aggravant et non déterminant.

Ces jeunes peuvent être facilement manipulés. Il suffit d'une difficulté supplémentaire pour qu'ils perdent leurs repères et ne trouvent plus leur place.

S'il n'y a pas d'augmentation globale de la délinquance depuis 1993, il faut constater cependant que les délinquants sont de plus en plus jeunes, que la violence s'étend dans la rue et dans les établissements scolaires de façon inquiétante. C'est un phénomène très préoccupant. Certains jeunes sont en rupture avec les institutions dès l'âge de 12 ans.

II. LA FAMILLE ET L'ECOLE

Le manque de repères et de structures est une des causes principales du comportement déviant des jeunes. L'école et la famille, qui demeurent les cellules éducatives de base, rencontrent de plus en plus de difficultés dans leurs missions.

A. LA FAMILLE

L'accélération de la paupérisation, provoquée par le départ des familles plus aisées et leur remplacement par une population toujours plus en difficulté et souvent en situation d'exclusion, contribue à l'aggravation et à la concentration des difficultés dans ces quartiers. Les jeunes se retrouvent confrontés à des familles en rupture sociale gravement touchées par le chômage et n'ont plus de modèles positifs auxquels se référer.

Le tissu familial s'est en effet délité sous l'effet de l'évolution des mentalités et des problèmes économiques qui touchent durement les parents. Ces derniers se trouvent souvent dans une situation délicate, confrontés au chômage, à des difficultés grandissantes d'insertion et sont désarmés pour répondre aux problèmes de leurs enfants. Les jeunes ne bénéficient plus de l'autorité parentale nécessaire pour lutter contre l'échec scolaire, la délinquance ou la drogue.

Une responsable associative de Marseille rejoint cette analyse de la "démission des parents": selon elle, "la difficulté majeure réside dans le fait que, pour la première fois, les adultes ne sont plus capables de servir de guide aux jeunes, eux-mêmes étant déstabilisés. Les jeunes sont confrontés à la première génération d'adultes qui ne savent plus où se trouvent leurs repères et sont dans l'incapacité de leur transmettre un modèle, un patrimoine et des valeurs claires".

Les parents des adolescents sont en général âgés de 30 à 40 ans. Ils doivent aussi être aidés à retrouver leur rôle, leurs responsabilités, leurs repères. Ils pourront ainsi mieux remplir leur mission éducative.

B. L'ECOLE

L'école éprouve parfois des difficultés à remplir son rôle éducatif face à des jeunes qui ne la considèrent plus comme un vecteur de réussite, mais comme un élément d'un système qui reproduit l'échec social dans lequel ils pensent se trouver.

Beaucoup vivent leur parcours scolaire comme une succession d'échecs (orientation vers des filières dépréciées...).

Dans certains quartiers les problèmes de violence ont envahi les cours de récréation et l'absentéisme est en forte augmentation. Les agressions de professeurs ne sont plus un fait isolé et les responsables sont des élèves de plus en plus jeunes. Ces phénomènes ne sont plus réservés aux lycées mais se retrouvent dans les collèges, voire même dans les écoles primaires. Les enseignants ne sont pas formés pour répondre à ces problèmes et ne peuvent tout faire. Certains sont parfois débordés et dans l'impossibilité de faire face à cette situation.

Même lorsqu'ils continuent d'assister aux cours, certains adolescents, une fois la journée terminée, se retrouvent dans la rue, livrés à eux-mêmes. "On assiste à une évaporation des jeunes qui s'éloignent des institutions telles que l'école".

L'échec scolaire grandissant des jeunes (à l'entrée en sixième, un enfant sur cinq ne maîtrise pas la lecture) a été maintes fois souligné lors de nos entretiens. Ainsi, à Rillieux la Pape, dans la banlieue lyonnaise, des responsables associatifs ont témoigné de leur inquiétude devant le nombre grandissant d'adolescents en rupture avec le milieu scolaire. Ils ont également mis l'accent sur le fait que l'école est une institution trop lourde pour trouver des réponses adaptées à cette situation. Les établissements scolaires ont trop tendance à se replier sur eux-mêmes négligeant de prendre en compte l'environnement extérieur des jeunes. L'école ne peut être étrangère aux problèmes qui se déchaînent au-delà de ses murs: elle doit renforcer ses relations avec les différents intervenants sociaux sur les quartiers et nouer des contacts plus étroits avec les parents d'élèves et le tissu associatif local.

Pour ces jeunes, la rue devient, dans ces quartiers, le "nouveau lieu de socialisation" avec tous les risques que cela comporte.

III LA RUE, NOUVEL ESPACE DE "SOCIALISATION" ET D'APPRENTISSAGE DE LA DELINQUANCE

A. LA RUE

Force est de constater que la rue prend une place de plus en plus importante dans la vie des adolescents et devient le lieu de vie principal des jeunes, le nouvel espace où ils passent la plus grande partie de leur temps.

En effet, construits à l'origine pour accueillir des foyers de 3 ou 4 personnes, les logements sont devenus exiguës. Les jeunes, se sentant à l'étroit chez eux, vont dans la rue, seul espace disponible qui s'offre à eux.

En dehors de l'école, de nombreux jeunes sont dans la rue, après 17 heures, le samedi et le dimanche, alors que les différentes structures existantes sur le quartier sont fermées.

N'étant pas pris en main, pas surveillés, ils sont susceptibles d'adopter à tout moment des comportements d'incivilité pouvant aller jusqu'à la violence.

Ils sont alors seuls dans ce "nouvel espace de socialisation" où ils trouvent le pire (les bandes, les dealers, l'intégrisme...) et le meilleur (certaines associations peuvent leur éviter de tomber dans ces dérives).

B. LA DELINQUANCE

Elle touche les jeunes de plus en plus tôt

Si depuis trois ans, la croissance de la délinquance est globalement maîtrisée, il n'en reste pas moins que les témoignages recueillis sur le terrain insistent sur le développement préoccupant des comportements délinquants chez les jeunes. La majorité des délinquants ont entre 17 et 23 ans, mais la part prise par les 10-14 ans est en augmentation constante. Comme nous l'ont confirmé plusieurs représentants de l'Etat (police, préfecture, justice...), les jeunes sombrent dans des comportements déviants et se positionnent en rupture avec la société de plus en plus tôt.

Les statistiques confirment ce phénomène :

Alors que 1994 marque un coup d'arrêt apporté à la délinquance générale la délinquance des mineurs s'accroît de 16,80 %.

63.034 mineurs ont été impliqués en 1994 dans des affaires judiciaires contre 53967 en 1993.

Leur part dans la délinquance générale est de 17,28 %.

Les mineurs sont particulièrement actifs en matière de délinquance de voie publique (cambriolages, vols à la roulotte, vols à l'arraché, dégradations, etc...). La part relative qu'ils y occupent est de 26,13 %.

Ils débordent d'activité pour les vols avec violences dont ils commettent 37,26 % du total. Leur progression pour ce seul délit a été de 26,21 % en 1994.⁵

Elle revêt des formes multiples

Selon Olivier Roy, il faut être extrêmement vigilant et ne pas sous-estimer les dangers d'un tel phénomène: *"La violence a sans doute atteint un nouveau seuil qualitatif dans les banlieues avec l'action de bandes de très jeunes "Beurs" de 8 à 15 ans (...) qui exercent le racket, le vol à l'étalage (...) dans le but de terroriser plus que de ramener un butin. (...) "*

Si le rajeunissement des auteurs de la violence urbaine frappe tous les observateurs et notamment les policiers, c'est que les frontières entre la délinquance au quotidien commise en bande avec une violence toujours plus présente et l'émeute urbaine sont de plus en plus floues, la réaction collective de défense contre les vigiles d'un supermarché, le contrôleur de la RATP ou les policiers arrêtant un des leurs en flagrant délit faisant passer sans transition d'un registre à l'autre les adolescents qui s'y livrent (rapport de M. Bousquet).

Parmi les différentes formes de délinquance existantes, **le trafic de drogue** est très préoccupant :

- Il est responsable de la croissance de nombreuses formes de violence : les services de police estiment que 50 % à 60 % des actes de petite et moyenne délinquance sont liés à la drogue.

⁵M. BOUSQUET, conférence EFE du 4 octobre 1995 (GOLDEN TULIP SAINT HONORE)

- Il entraîne la naissance d'une économie parallèle qui déstabilise la vie dans les cités et porte préjudice à leurs habitants. Séduits par la tentation de l'argent facile, certains jeunes sont amenés à considérer les trafiquants de drogue comme des modèles et se détournent du sens de l'effort.

A côté des formes de violence "classique" comme le vol, les agressions physiques, le trafic de drogue, se développe une violence difficilement mesurable et qui ne peut être prise en compte par les statistiques des services de police. Exemple typique, celui de l'habitant excédé par le bruit occasionné par des jeunes stationnés dans le hall de son immeuble. Il s'agit d'une violence latente, structurelle, nourrie par les lieux et les conditions de vie des jeunes des quartiers défavorisés (paupérisation des familles, chômage des parents, inactivité, sentiment d'exclusion, densité de la population élevée...).

Ce sont les d'actes quotidiens de petite délinquance comme les violences verbales, les dégradations de biens publics, les nuisances sonores répétitives qui participent activement à l'aggravation de la tension dans ces quartiers et peuvent être à l'origine de violences ouvertes.

Les actes de violence des jeunes sont souvent dirigés contre les institutions et leurs représentants qu'il s'agisse de l'école, de la police, des centres sociaux... Un commissaire de la région parisienne est très inquiet : *"les jeunes sont de plus en plus agressifs vis à vis des institutions, notamment la police. Ils sont en révolte, ont le sentiment d'être abandonnés. Ils ont créé leurs propres codes et participent à l'économie parallèle en faisant du trafic de drogue"*. Il réfléchit aux moyens de rapprocher les jeunes de la police afin de rendre plus efficaces les actions menées par les forces de l'ordre.

Même si ces comportements sont le fait d'une minorité, ils suffisent à créer un sentiment d'insécurité et à renforcer les tensions.

Elle se développe dans les quartiers où la concentration de jeunes est la plus forte

La structure démographique des cités amène à redouter une augmentation des comportements violents chez les très jeunes. En effet la forte concentration d'une population très jeune sur un espace relativement réduit à l'échelle d'un quartier favorise l'accroissement de la délinquance. Les chiffres confirment ce glissement de la criminalité vers les zones fortement urbanisées où ont eu lieu en 1990, 70 % des faits constatés.

Les exemples suivants montrent l'importance de la population jeune dans les quartiers difficiles:

- "Les Bosquets" à Montfermeil et "les Francs-Moisins" à Saint-Denis: les moins de 25 ans représentent 40% de la population totale. Parmi eux 15% ont moins de 13 ans.⁶
- A Mantes-La-Jolie on recense 20.000 jeunes de moins de 24 ans sur une population totale de 45.000 habitants. Ils vivent pour l'essentiel, au Val-Fourré, le quartier réputé le plus difficile de la ville.

⁶ Olivier ROY, *Ethnicité, bande et communautarisme*, Esprit, Février 1991

- A Mulhouse, dans le quartier "des coteaux" 44% des habitants ont moins de 25 ans.
- Dans le bassin minier du Pas-de-Calais, à proximité de Lens, la densification de la population est élevée et dans certaines communes connaissant de grandes difficultés (Bully-Les-Mines, Mazingarbe, Grenay, Loos-En-Gohelle...) les jeunes de moins de 21 ans représentent entre 40% et 50% de la population totale.
- A Vaulx-En-Velin, dans l'agglomération lyonnaise, 70% des 44.000 habitants ont moins de 28 ans.
- Les moins de 25 ans représentent 30% de la population du quartier de Bagatelle, quartier difficile de la cité du Mirail dans la banlieue toulousaine.

Le principal défi est de parvenir à répondre aux questions suivantes:

- Qui est capable d'aider ces jeunes lorsque la famille éprouve des difficultés et que l'école ne peut pas tout faire ?
- Comment réussir à investir ce lieu éducatif qu'est la rue afin de leur apporter un "mieux-vivre" et de les structurer en leur proposant des activités à dimension éducative ?
- Les associations ont-elles les moyens de résoudre une partie de ces problèmes ?

IV. UN ENVIRONNEMENT ET DES QUARTIERS IMMENSES DIFFICILES A GERER

Les jeunes souffrent de l'image négative des quartiers dans lesquels ils vivent. Ainsi, même s'ils ne sont pas délinquants et réussissent leurs études, ils peuvent être handicapés dans leur vie quotidienne. En effet, comme le dit un animateur du quartier du Mirail, à Toulouse, "un jeune qui n'a pas de problème particulier mais qui est issu de ce quartier trouvera plus difficilement un emploi. Etre originaire de ce quartier est un véritable handicap".

Plus les quartiers sont étendus et peuplés, plus leur image est négative. Il apparaît en effet très nettement que la gravité des problèmes est proportionnelle à la taille des quartiers. Au-delà de 5.000 habitants, les cités deviennent difficilement contrôlables, les dispositifs mis en place perdent de leur efficacité.

Peut-on, pour autant, parler d'un seuil de population au-delà duquel les problèmes s'aggravent et les moyens utilisés pour les atténuer deviennent inopérants ?

Lors de nos déplacements nous avons eu l'occasion de visiter des grands ensembles de plus de 20.000 habitants comme Vaulx-En-Velin ou Vénissieux dans la région Lyonnaise. Comme nous l'a souligné un travailleur social, il est très difficile de percevoir les évolutions de tels quartiers. Comment mener une action efficace aux Minguettes où l'on compte 30.000 habitants, c'est-à-dire la moitié de la population totale de la ville de Vénissieux ?

Dans ces quartiers la situation s'est dégradée durant les dernières années. A Rillieux-La-Pape, la population touchant le Revenu Minimum d'Insertion a doublé en 2 ans, le chômage a fortement augmenté et les jeunes délinquants sont toujours plus nombreux.

A Toulouse, un travailleur social a une vision pessimiste de l'avenir: dans ce quartier, où les moins de 25 ans représentent plus de 30% de la population, les problèmes ne cessent de gagner en intensité, notamment le trafic de drogue.

Comment réagir face à de telles situations ? Que faire quand, nous confie-t-il, "une association parvient à aider 20 jeunes alors que dans le même temps, ils sont 30 à sombrer dans la délinquance ?"

Les dispositifs publics mis en place dans ces quartiers pour essayer de garantir le calme ne sont pas toujours adaptés aux conditions de vie des habitants. **Ainsi, les différents centres ouverts à la population et notamment aux jeunes ferment leur porte comme toutes les administrations en début de soirée, alors que les problèmes commencent après 20 heures quand tous les jeunes sont dans la rue. C'est un vrai problème qui a été mis en lumière à de nombreuses reprises: à Lyon, mais aussi à Marseille, à Toulouse, dans le Nord...**

En créant du lien social, les associations peuvent être un moyen de régler une partie de ces problèmes. Là où le tissu associatif est riche, c'est déjà un signe d'amélioration de la situation.

V. LES 10-18 ANS, LES "LAISSES-POUR-COMPTÉ"

Les adolescents sont souvent les "oubliés" d'organismes qui préfèrent s'occuper des enfants ou des adultes.

Les grandes associations ont parfois tendance à ne plus s'occuper des adolescents car ce sont eux qui ont les comportements les plus perturbateurs et sont les plus enclins à la violence. La difficulté essentielle de certains responsables associatifs réside dans le fait que les jeunes adolescents sont un public spécifique avec leurs propres difficultés et leurs propres attentes. Ils ne peuvent donc pas être facilement intégrés dans les structures à vocation plurigénérationnelle. Puisqu'ils sont considérés comme des "perturbateurs", les responsables associatifs négligent souvent, de manière implicite ou explicite, de les prendre en charge. Alors que ces jeunes devraient constituer une priorité, ils se trouvent marginalisés.

Il convient donc de mettre en place des structures tournées spécifiquement vers eux.

Cependant comme nous aurons l'occasion de le voir, quelques expériences positives sont menées : les centres accueils jeunes (CAJ) dans le bassin minier du Pas-de-Calais, les points d'accueils pour les 14-18 ans (PAJ) et les accueils pour adolescents (APA) à Meaux.

De telles initiatives spécialement adaptées aux spécificités de la jeunesse sont malheureusement trop rares. Au lieu de redoubler leurs efforts, certaines associations se découragent, baissent les bras et refusent ces jeunes dans leurs locaux. Un tel phénomène est préoccupant, participe au sentiment d'exclusion de ces jeunes et les enferme dans le cercle vicieux de la marginalité.

Le Président de la fédération française des MJC reconnaît que seulement 25% des adhérents des MJC ont entre 15 et 25 ans. "Les grandes associations ont manqué leur rendez-vous avec les jeunes" nous a-t-il confié.

On assiste à une désaffection massive des jeunes à l'égard des structures associatives existantes. Il est probable que ces jeunes ont le sentiment que leurs attentes, leurs besoins ne sont pas pris en compte au sein de ces associations. Il faut donc revoir toutes les modalités de participation des jeunes. Nombreux sont ceux qui ne veulent plus être assistés mais participer.

Les jeunes ne se sentent pas reconnus

Au cours des entretiens, nous nous sommes rendus compte **que les jeunes souffrent d'un "déficit de citoyenneté" et d'un grand manque de reconnaissance.** Combien ont tenu à nous faire part, avec leurs mots du manque de reconnaissance dont ils se sentent victimes ? **"On ne nous calcule pas"** ont-ils dit souvent. Ils ont le sentiment d'être des **"laissés-pour-compte"**, d'être mis à l'écart et sont persuadés que leurs attentes ne sont prises en considération ni par les associations ni par les pouvoirs publics. **Ils sont souvent résignés** et pensent qu'il n'existe aucune perspective d'amélioration de leur situation. A. JAZOULI parle très justement du **"syndrome d'abandonnite"** dont est victime une partie de notre jeunesse.

Ce sentiment d'abandon les pousse, parfois, à adopter des comportements violents, **"on casse pour prouver que l'on existe"**. Ce chantage à l'émeute, ces mouvements de violence ne sont que des appels au secours lancés à la société pour qu'elle les reconnaisse, prenne en compte leurs attentes, leurs demandes.

Comment guérir ce sentiment d'abandon dont souffrent ces jeunes ?

Même si les réponses à cette question sont difficiles à trouver il faut persévérer et ne pas céder à la solution de facilité qui consiste à **"acheter la paix sociale"** en versant de l'argent dans le seul but d'éviter des explosions de violence sans se soucier d'intégrer un projet éducatif à long terme.

CHAPITRE II

TPOLOGIE, DYNAMIQUE ET RELATIONS DES ASSOCIATIONS

I. TPOLOGIE	26
A. LES ASSOCIATIONS LOCALES DE BENEVOLES	27
B. LES ASSOCIATIONS SEMI-PROFESSIONNALISEES	27
C. LES ASSOCIATIONS PROFESSIONNALISEES OU FEDEREES	28
D. LES FEDERATIONS D'EDUCATION POPULAIRE ET LES ASSOCIATIONS NATIONALES	28
E. LES ASSOCIATIONS ET LES CLUBS LOCAUX	29
F. LES CLUBS DE PREVENTION	29
II. UN MONDE EN CONSTANTE EVOLUTION	30
A. LES EVOLUTIONS DES ASSOCIATIONS	30
B. LA PROFESSIONNALISATION DES ASSOCIATIONS	31
C. DES BENEVOLES AUX SALARIES	32
III. LES RELATIONS DES ASSOCIATIONS ENTRE ELLES ET AVEC LEURS PARTENAIRES	33
A. DES RELATIONS SOUVENT CONFLICTUELLES ENTRE LES DIFFERENTS TYPES D'ASSOCIATIONS	33
B. FEDERATIONS... ET ASSOCIATIONS...	35
C. LES ASSOCIATIONS ET LEURS PARTENAIRES INSTITUTIONNELS: ENTRE CONTRAT ET CONFLIT	37

Avant de se pencher sur les relations avec les jeunes et les associations, il est nécessaire d'étudier ce monde associatif présent dans les quartiers et ses diverses relations internes et externes.

Les associations forment en effet un monde hétérogène et mouvant que l'on peut classer en différents types. Il convient également de s'interroger sur les relations que les associations entretiennent entre elles et avec les pouvoirs publics.

I. TYPOLOGIE

L'administration est dans l'impossibilité de dénombrer avec exactitude le nombre d'associations existantes. En effet, les cessations d'activités ne sont enregistrées qu'exceptionnellement, ce qui rend imprécise l'estimation du "stock actuel" des associations. Ces dernières sont estimées entre 700.000 et 1.000.000 et leur nombre évolue sans cesse. Le comptage des déclarations en préfecture publié au Journal Officiel indique que plus de 60.000 associations ont été créées en 1994. Selon le Conseil National de la Vie Associative (CNVA), 655.000 créations ont été enregistrées de 1975 à 1994.

Face à une telle incertitude, l'administration peut encore moins les classer par catégories. Si elle peut distinguer globalement, les secteurs auxquels elles se consacrent (services sociaux 30%, éducation 25%, culture et loisirs 17,5%, santé 12 %), elle ne peut identifier avec précision les différents types d'associations existants.

C'est pourquoi la typologie suivante nous est propre, elle est issue de nos observations de terrain dirigées uniquement vers les associations s'occupant des jeunes.

Nous avons ainsi remarqué que les associations peuvent être classées en fonction de leur structure, de leur mode de fonctionnement, de leurs vocations et de leurs objectifs.

- A. Les petites associations de quartier exclusivement composées de bénévoles
- B. Les associations semi-professionnelles
- C. Les grandes associations disposant de plus de 5 salariés ou mises à disposition.
- D. Les Fédérations d'éducation populaire et associations nationales
- E. Les associations et clubs implantés sur le territoire d'une commune
- F. Les clubs de prévention

A chaque type d'association correspond un fonctionnement particulier

A. LES ASSOCIATIONS LOCALES DE BENEVOLES

Les petites associations de bénévoles, très nombreuses, ont comme avantage principal d'être proches du terrain. Pour répondre à des besoins locaux, elles bénéficient bien souvent d'un soutien actif du public à qui elles s'adressent.

Toutefois, ces associations sont celles qui sont les plus susceptibles de sombrer dans des dérives financières et autres.

En effet, elles peuvent être facilement manipulées pour plusieurs raisons :

- Elles sont, le plus souvent, dirigées par des personnes sans véritable expérience ni qualification et connaissent donc des difficultés structurelles importantes (durée éphémère, problèmes budgétaires et financiers etc...)

- Leurs objectifs ne sont souvent pas clairement définis et elles peuvent modifier leurs orientations en fonction de pressions extérieures venant soit des pouvoirs publics soit d'autres associations ou de groupes divers.

Malgré les risques que peuvent représenter ces associations (mauvaise gestion financière, gaspillage des subventions mais aussi récupération par un mouvement intégriste ou manipulations de tous ordres), elles restent celles qui sont les plus proches du terrain.

Elles éprouvent souvent de nombreuses difficultés à émerger et à pérenniser leurs actions. Les aides financières ne sont pas toujours aussi importantes qu'elles l'espèrent et leur développement peut être entravé par d'autres structures.

Un sentiment est largement partagé: les petites associations de bénévoles souffrent de ne pas être suffisamment reconnues. Ainsi, le Président d'une association de Mulhouse nous a déclaré: *"nous souffrons d'un manque de reconnaissance. On ne fait appel à nous que lorsqu'il y a des problèmes dans le quartier"*.

Leur développement doit donc être soutenu mais il faut absolument éviter de leur donner des "chèques en blanc". Il faut les aider à préciser leurs objectifs et à monter leurs projets.

B. LES ASSOCIATIONS SEMI-PROFESSIONNALISEES

Il s'agit d'associations plus structurées de taille moyenne qui emploient des permanents salariés en nombre limité (moins de cinq).

Ces associations allient militantisme (elles fonctionnent encore beaucoup grâce à l'aide de nombreux bénévoles) et professionnalisme.

Ces 2 premiers types de regroupement associatif sont, souvent, issus directement des quartiers et sont le résultat des initiatives des habitants.

C. LES ASSOCIATIONS PROFESSIONNALISEES OU FEDEREES

Bien que les organes dirigeant de ces associations soient constitués par des bénévoles (ils siègent au conseil d'administration), il apparaît que ce sont les salariés qui les dirigent de fait.

Ces grandes associations qui emploient plus de cinq salariés sont plus structurées. Dans cette catégorie se retrouvent de nombreuses structures telles que des Maisons des Jeunes et de la Culture, des Centres sociaux... mais aussi des associations plus récentes qui ont réussi à assurer leur pérennité et à se professionnaliser. Elles s'appuient sur une forte structure et disposent d'importants moyens financiers. Elles sont gérées par une main d'oeuvre qualifiée et salariée. Elles bénéficient souvent de mises à disposition ou de postes Fonjep.

"Institutionnalisées", ces associations sont, pour la plupart, anciennes, reconnues et légitimées. Elles sont souvent investies de délégation de service public et ont donc des relations étroites avec les représentants des institutions. Leurs budgets sont bien supérieurs aux autres et peuvent atteindre plusieurs millions de francs.

Leur autorité sur le terrain leur permet de bénéficier d'un savoir-faire reconnu dans les différents domaines qu'elles couvrent (culturel, social, animation). Mais cette antériorité a bien souvent créé des habitudes et des structures permanentes qui ont tendance à se pérenniser du fait de la qualification du personnel, de l'aménagement des locaux et aussi parfois de leurs succès antérieurs.

D. LES FEDERATIONS D'EDUCATION POPULAIRE ET LES ASSOCIATIONS NATIONALES

Les fédérations sont nées des mouvements d'éducation populaire et se sont largement développées après la seconde guerre mondiale. Fortement structurées au niveau national, elles ont mené pendant quelques dizaines d'années des actions importantes en direction de la jeunesse. Le savoir-faire, le professionnalisme, leur ont permis de mettre en place un réseau national puissant et organisé. Leurs centres de formation se sont largement développés. Très implantées dans les secteurs habituels des mouvements de jeunes, elles ont supporté une désaffection massive en quelques années, désaffection due à l'évolution des habitudes de la jeunesse. Parallèlement, elles n'ont pas su s'adapter, d'une part à la décentralisation, d'autre part à l'émergence et à la très forte demande des jeunes des quartiers en difficulté. Elles sont souvent absentes de ces secteurs, comme nous avons pu le constater tout au long de notre enquête. Certaines recherchent actuellement une reconversion difficile à appréhender pour elles. Leur taux de pénétration effectif est quasiment inexistant alors que leur capacité d'analyse, leur expertise en matière éducative n'est cependant plus à démontrer.

A côté de ces grandes fédérations se situent un certain nombre d'associations nationales organisées en réseau. Pour plusieurs d'entre elles, nous avons constaté que leurs initiatives avaient un véritable impact parce qu'elles véhiculent des démarches et des méthodes qui correspondent bien aux attentes des jeunes des quartiers. Dirigées en général par des présidents

charismatiques, elles bénéficient d'un accueil très positif chez les jeunes. C'est le cas de Droit de cité, Sport Insertion Jeunes, Débarquement Jeunes...

Même si leurs réseaux restent très limités, la démarche apparaît très efficace.

De nombreux interlocuteurs nous ont souligné l'absence d'implantation sur leur quartier d'associations *"très médiatisées, qui sont des têtes de réseaux sans corps et bénéficient de fortes subventions, alors qu'elles n'ont quasiment aucun impact sur le terrain"*.

E. LES ASSOCIATIONS ET LES CLUBS LOCAUX

La présentation des associations dans les quartiers ne peut pas être exhaustive. Il faut cependant constater qu'un certain nombre d'associations implantées sur l'ensemble du territoire d'une commune mènent parfois des actions significatives dans les quartiers en difficulté. Ces associations locales de type club sportif méritent une attention particulière, car bien évidemment le potentiel qu'elles représentent est largement sous-utilisé quels que soient leurs domaines de compétences.

Les associations ou clubs sérieux et reconnus, "ayant pignon sur rue", une histoire, des compétences avérées peuvent et doivent être pris en compte.

F. LES CLUBS DE PREVENTION

Les clubs de prévention, par rapport aux associations "classiques" décrites précédemment présentent une particularité : ils dépendent pour leurs financements essentiels des Conseils Généraux.

Leur mission est d'intervenir, à titre préventif, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale (Loi du 6 janvier 1986).

Selon la circulaire du 4 juillet 1996 du Ministre de la Justice, leur fonction est de conforter la paix publique et de rétablir la cohésion sociale.

Ces clubs de prévention s'inscrivent dans l'ensemble du dispositif de la prévention de la délinquance.

Interviennent dans les clubs de prévention les professionnels de la prévention spécialisée (éducateurs spécialisés, psychologues, pédo psychiatres...).

Leur action est encadrée par les dispositions de l'arrêté ministériel du 4 juillet 1972.

Nous aborderons les relations des travailleurs sociaux avec les jeunes dans le chapitre III et les problèmes de formation des éducateurs spécialisés dans le chapitre IV.

II. UN MONDE EN CONSTANTE EVOLUTION

Les associations sont des structures en évolution constante. Au cours de leur "existence", leurs modes de fonctionnement ne cessent de se transformer.

Souvent créées à partir d'un petit groupe de personnes, elles ont tendance à se professionnaliser et à s'institutionnaliser progressivement.

A. LES EVOLUTIONS DES ASSOCIATIONS

Les associations se créent pour de multiples raisons: à l'initiative de groupes qui désirent concrétiser un projet, en réaction à un événement grave, pour répondre à une commande publique, à l'initiative d'adultes pour combler un vide existant sur les quartiers.

Les associations de jeunes sont souvent peu structurées mais très présentes sur le terrain. Elles puisent en effet leur légitimité dans leur proximité avec les réalités locales et les préoccupations des habitants. Elles ont comme premier réflexe de réagir en opposition aux structures déjà en place, mettant en cause le manque de cohérence de l'action publique et critiquant les logiques institutionnelles et financières auxquelles elles sont encore étrangères. Elles ont tendance à se positionner comme des "contre-pouvoirs" au risque de voir leur développement ralenti par les pouvoirs publics.

Il arrive que progressivement l'association se développe, se structure. Son mode de fonctionnement devient plus rigide, ses objectifs se précisent. Parallèlement ses ressources augmentent grâce à la recherche de subventions publiques. Elle se rapproche alors des pouvoirs publics envers lesquels elle se montre moins hostile et moins critique. Le mode de fonctionnement lui-même acquiert des similitudes avec celui des administrations dont elle devient de plus en plus dépendante.

Dernière étape, l'association s'institutionnalise, se professionnalise. Les logiques financières qu'elle dénonçait finissent par la rattraper et ses membres occupent une grande partie de leur temps à chasser des subventions et à gérer des problèmes de trésorerie. On aboutit alors à une déperdition d'énergie et à une usure des volontés. L'association en se rapprochant des pouvoirs publics risque de perdre le contact avec le terrain.

M. MASDOUA, Président de l'Association Droit de Cité constate que *"les associations qui se créent se professionnalisent et s'investissent dans la recherche de subventions. Le grand défi pour une nouvelle association est de parvenir à prendre de l'importance sans se professionnaliser, en restant proche du terrain et en gardant la confiance des pouvoirs publics"*.

B. LA PROFESSIONNALISATION DES ASSOCIATIONS

Certaines associations se professionnalisent car elles sont amenées à remplir des missions de service public en lieu et place des institutions publiques et avec leur assentiment.

Comme l'explique un Sous-préfet ville, ces délégations de service public interviennent souvent dans les secteurs où ces derniers n'ont jamais été présents ou se sont désengagés. Les associations *"ont tendance à remplir les vides qui ont été laissés par les services publics. L'administration encourage ces associations qui deviennent de véritables organismes semi-publics"*.

Toutefois, ce nouveau rôle de mission de service public ne témoigne pas nécessairement des limites de l'Etat, comme on pourrait le penser, mais plutôt de la nécessité pour ses services de collaborer avec les associations afin d'être présents et de mener des actions dans les quartiers en difficulté.

Ce phénomène témoigne plus de l'importance des associations dans ce milieu que des carences de l'Etat. Elles sont alors des relais permettant à l'Etat d'être plus proche des habitants et de leurs préoccupations.

Mais le problème majeur vient du fait que certaines d'entre elles finissent par s'institutionnaliser totalement et par développer de nombreux "effets pervers" faisant d'elles des *"armées mexicaines"*, expression employée par une responsable d'association à Marseille.

Les dérives des associations "professionnalisées" sont de plusieurs ordres:

Elles ont tendance à devenir des appendices des institutions publiques, de véritables organismes "parapublics". Bien que régies par la loi 1901, elles acquièrent, par les missions qu'elles mènent, par les moyens dont elles disposent (budget, personnel), par leur mode de fonctionnement, les caractéristiques des administrations. Ainsi, leur langage devient technique, elles connaissent une *"contamination technique"*.

Se sentant détentrices de missions de service public elles exigent des subventions de plus en plus élevées et parallèlement à l'accroissement de leurs ressources financières, leur mode de fonctionnement perd en souplesse. Certaines d'entre elles se détournent de leurs objectifs initiaux préférant remplir des dossiers de subvention et s'occuper des problèmes de trésorerie et de gestion. *"Ces associations sont devenues des administrations-bis dont les membres passent la plus grande partie de leur temps à remplir des formulaires administratifs de demandes de subventions"*

Il est à craindre que certains membres les utilisent plus pour s'assurer un emploi et une source de revenu que pour réaliser des objectifs socio-éducatifs. Bien sûr toutes ne tombent pas dans ce travers mais il s'agit bel et bien d'une des plus graves dérives que nous avons pu constater.

C. DES BENEVOLES AUX SALARIES

Tous les entretiens menés confirment que les tensions entre petites et grandes associations ne peuvent être comprises sans prendre en considération un élément supplémentaire: l'opposition entre les associations de bénévoles et les associations fonctionnant avec des salariés. Ces dernières tendent à se développer du fait de l'augmentation de leur budget et de leur professionnalisation.

Ces deux éléments sont liés: les conflits qui opposent les bénévoles aux salariés ne sont pas étrangers à ceux qui opposent les petites associations de quartier aux associations institutionnalisées.

Les salariés reprochent parfois aux bénévoles leur incompetence et les bénévoles accusent quelquefois les salariés de manquer de motivation et de ne chercher que leur intérêt personnel au sein de l'association.

Quelquefois le malaise est si grand que certains responsables associatifs cachent le fait qu'ils sont salariés, se faisant passer pour des bénévoles. Cette situation s'est produite plusieurs fois lors des entretiens. Nous avons souvent découvert au terme de la rencontre que notre interlocuteur était salarié et non bénévole. Lors d'une réunion un "faux bénévole" est parti en claquant la porte après une altercation avec un "vrai salarié".

Les associations ne sont pas seules responsables de ces tensions. En effet, comme le remarque un délégué de l'Etat à Marseille, "l'administration préfère s'adresser aux professionnels" plutôt qu'aux bénévoles. Cette attitude est due au fait que les salariés ont davantage l'habitude d'adopter un langage administratif et savent mieux s'adapter au mode de fonctionnement des organismes publics. **En privilégiant le dialogue avec les salariés, l'administration alimente involontairement le conflit et laisse de côté les bénévoles qui pourtant "détiennent certaines clefs pour résoudre les problèmes sociaux".**

Ces tensions entre bénévoles et salariés sont très complexes, parfois paradoxales, comme dans l'exemple cité plus haut, et ne s'appuient sur aucun élément objectif.

Il faut pourtant parvenir à ce que bénévoles et salariés puissent travailler ensemble dans de bonnes conditions. Ils sont souvent plus complémentaires qu'ils ne veulent le reconnaître. Le bénévole peut en effet être un véritable expert et le salarié peut exercer son activité au-delà de son temps légal de travail parce qu'il partage les convictions fortes des membres de l'association.

Le gouvernement a mis en place un dispositif important de soutien aux bénévoles pour répondre à leurs besoins de formation (dispositions législatives et réglementaires, participation du fonds national au développement de la vie associative, offres de stages...).

A l'instar des pays anglo-saxons, pourtant réputés mener des politiques libérales, il serait bon de renforcer la politique de gestion des bénévoles, ceux-ci ont besoin d'une part d'être plus soutenus, notamment par un appui moral et technique, et d'autre part de savoir que leurs attentes sont prises en compte.

III. LES RELATIONS DES ASSOCIATIONS ENTRE ELLES ET AVEC LEURS PARTENAIRES

Nous avons constaté une carence de coopération entre les associations mais aussi entre celles-ci et les pouvoirs publics. C'est, sans doute, un des obstacles les plus importants à l'efficacité des dispositifs mis en place.

L'absence d'un partenariat fort entre les associations et les différentes administrations est évidente ; parfois même, on remarque un refus avoué de travailler en commun.

Cependant, les tentatives de partenariat se multiplient, par exemple à Amiens.

Si les relations entre les associations de bénévoles et les associations de salariés sont souvent caractérisées par des logiques de concurrence, on peut remarquer également que le dialogue association - pouvoirs publics est souvent difficile à établir.

Améliorer la communication entre tous les acteurs de la politique de la ville est une nécessité, une urgence. Le partenariat, la mise en réseau, la cohérence des dispositifs, voilà les objectifs vers lesquels il faut tendre.

A. DES RELATIONS SOUVENT CONFLICTUELLES ENTRE LES DIFFERENTS TYPES D'ASSOCIATIONS

Des phénomènes de concurrence

Un des obstacles majeurs à l'émergence et à la pérennisation des nouvelles associations est la logique de concurrence qui prévaut entre celles-ci. Cette concurrence est surtout très forte entre les nouvelles associations et celles qui sont professionnalisées - ou sont en voie de l'être - et qui bénéficient déjà d'une assise importante sur le quartier. Les associations naissantes dérangent l'ordonnancement initial qui règne sur le quartier et se situent dans une logique de rupture, de concurrence et de conflit avec les associations bien implantées...même si plus tard ces nouvelles associations seront rattrapées par les logiques qu'elles dénonçaient.

Entre les petites et les grandes associations, les relations, quand elles existent, sont souvent conflictuelles.

A Toulouse, les associations de bénévoles mènent leurs actions sans se consulter, sans coopérer et n'ont aucune relation avec les fédérations présentes.

A Rillieux-La-Pape, seulement 5 associations sur plus de 300 ont des contacts entre elles.

A Marseille, le responsable d'une petite association de quartier a ainsi témoigné de ses difficultés à coopérer avec le centre social. Son association n'a pas obtenu de subvention pour un projet qui, une fois repris par le centre social, a bénéficié d'une aide financière des pouvoirs publics.

Le responsable d'une association de quartier insiste sur le fait que les associations, au lieu de coopérer, fonctionnent selon des logiques concurrentielles. Elles sont en rivalité, chacune d'entre elles prétendant avoir une légitimité supérieure aux autres sur le terrain.

- Au lieu de travailler ensemble en faisant bénéficier l'autre de ses compétences, chacun défend ses prérogatives et son "pré-carré".

- Au lieu d'une mise en commun des expériences et des moyens, nous sommes face à un cloisonnement qui porte préjudice aux jeunes en difficulté.

De telles situations ne sont pas rares et témoignent des tensions fortes régnant entre les associations. Elles sont à l'origine d'une aggravation du climat social et contribuent à renforcer le sentiment des petites associations de ne pas être reconnues par les pouvoirs publics.

Il est vrai que les petites associations qui désirent mener des actions sur un site où se trouvent déjà des associations plus importantes ont énormément de difficultés à s'imposer, les grandes structures utilisant les moyens financiers dont elles disposent pour les empêcher d'émerger.

Les financeurs ont leur part de responsabilité dans ces conflits. Ils privilégient souvent les grandes structures au détriment des petites associations.

En effet, l'administration a l'habitude de s'appuyer sur des grandes associations ou des fédérations dont les structures et les modes de fonctionnement se rapprochent des siens et, à l'inverse, communique mal avec les associations de quartier dont elle ne partage pas la même culture.

Dans de nombreuses réunions, d'intenses confrontations entre les bénévoles et les professionnels ont eu lieu: les professionnels se présentent comme des salariés compétents disposant d'une importante légitimité, à l'inverse, les bénévoles admettent manquer de formation (diplômes) mais insistent sur leur aptitude à écouter les jeunes et à comprendre leurs attentes. Ils ont un réel savoir-faire de proximité.

Ainsi, les associations de bénévoles et les associations professionnalisées se critiquent souvent.

- Les petites associations de bénévoles reprochent aux grandes structures d'être dans l'incapacité, malgré leurs moyens financiers, de répondre aux attentes des jeunes.. Cette situation ne fait que renforcer le sentiment de frustration des responsables de petites associations qui se battent pour obtenir quelques subventions et n'obtiennent qu'une reconnaissance limitée de leur travail.

- De leur côté, les associations professionnalisées accusent les petites associations de concurrence déloyale et soulignent leur manque d'expérience et de compétence. Elles craignent en effet que ces nouvelles associations ne viennent remettre en cause leur statut, leur légitimité. "Les professionnels ont peur d'être dépossédés de leurs attributions par des bénévoles".

Afin d'éviter que ces concurrences malsaines ne s'exacerbent et n'aboutissent à des phénomènes de "blocage institutionnel", de "clientélisme politique", d'exclusion d'une grande partie de la jeunesse ou de replis identitaires, il est nécessaire d'inciter les associations à nouer des partenariats, soit de manière informelle, soit en se regroupant au sein de réseaux. Se sera l'objet de l'une de nos propositions.

Il serait salubre d'instaurer un véritable débat, tant au niveau local que national, sur la place des différents types d'associations ainsi que sur les complémentarités et les répartitions de compétences.

Communiquer, travailler en partenariat sont des exigences fondamentales pour des actions cohérentes et efficaces.

B. FEDERATIONS... ET ASSOCIATIONS...

Il est bien évident qu'il ne s'agit pas de remettre en cause l'apport et le rôle des fédérations dans la vie associative en général, ni d'ignorer les charges financières qu'elles supportent du fait de leur activité, mais bien de se situer dans le cadre strict du rapport, à savoir leur rôle sur les quartiers en difficulté.

Un système en inadéquation avec les réalités des quartiers difficiles...

Les fédérations sont souvent absentes des quartiers

Comme nous l'avons souligné par ailleurs, les grandes structures fédérales ne sont, pour la plupart, pas implantées dans les quartiers en difficulté, ou à de très rares exceptions. Leur histoire et leur culture les ont amenées à intervenir ailleurs. La difficulté qu'elles éprouvent à se positionner dans ces secteurs est constatée par la grande majorité des intervenants sur le terrain. De plus, comme les autres associations importantes, leurs membres dépensent une grande énergie "à courir après les subventions" et à gérer des problèmes de trésorerie.

Des structures rigides qui ont du mal à innover

Les fédérations ont perdu leur dynamisme: elles ont vieilli. Le fait qu'elles fédèrent de moins en moins d'associations est un signe très net de leur affaiblissement.

Elles sont loin d'avoir toutes mesuré l'ampleur de ce problème et ne semblent pas toutes prêtes à réfléchir aux nécessaires réformes à entreprendre.

Certains responsables de fédérations éprouvent de grandes difficultés à faire évoluer leurs structures, tant ces grandes associations manquent de flexibilité et sont parfois sclérosées par des modes de fonctionnement trop lourds. L'organisation en fédération a tendance à freiner les actions novatrices pouvant être prises au niveau local (nécessité d'obtenir le "feu vert" de la fédération nationale...).

Leur taille trop importante les enferme dans des contraintes de gestion et institutionnalise fortement leur mode de fonctionnement qui perd en flexibilité et en souplesse.

Alors que les fédérations possèdent les outils nécessaires pour être des lieux d'innovation (expérience, personnel, moyens financiers...), elles se contentent souvent de reconduire d'anciens projets et cherchent rarement à élaborer de nouveaux concepts.

Manque de coopération entre les différentes fédérations

Un autre inconvénient du système fédéraliste est l'absence de communication entre les différentes fédérations. Même lorsqu'elles sont présentes sur un même quartier, elles ne communiquent pas entre elles et n'ont pas la volonté de se concerter et de travailler en partenariat.

Il y aurait **bien une taille critique**, au-delà de laquelle, une association perdrait en efficacité et s'éloignerait des jeunes. C'est un seuil difficile à définir, les situations étant très diverses, certaines associations réussissant à garder le contact avec leurs publics en dépit du renforcement de leurs structures.

...qui porte préjudice aux petites associations

Leur forte professionnalisation les coupe du terrain et fait d'elles beaucoup plus des "services publics bis" que des associations d'adhérents ou de militants.

Devenues les référents trop systématiques des pouvoirs publics, elles captent la grande majorité des subventions au détriment des petites associations de quartier. Comme l'a remarqué un jeune, à Lyon, elles sont comparables à des "mammouths qui absorbent tout sur leur passage".

Ainsi une association créée en 1991 et spécialisée dans l'aide aux devoirs s'est rapidement institutionnalisée: disposant d'un budget de 5,6 millions de francs, elle est présente dans une centaine de villes en France et ses actions concernent 8.500 jeunes aidés par 3.000 étudiants. Lorsqu'une telle association s'installe dans un quartier elle a tendance, même involontairement, à mettre en péril l'existence de petites associations de quartier, aux moyens limités, oeuvrant dans le même domaine et à empêcher l'émergence d'autres associations d'aide aux devoirs.

Ces fédérations fonctionnent comme des groupes de pression et lorsqu'elles décident de s'implanter sur un nouveau site elles laissent peu de chances aux petites structures concurrentes. C'est pour cela qu'on peut dire que les fédérations "tarissent les sources d'innovation" en empêchant les petites associations de réaliser leurs nouveaux projets.

Les fédérations sont aujourd'hui dans une phase critique de leur évolution: financièrement puissantes, elles ne sont plus à même de jouer un rôle moteur de l'innovation sociale dans les quartiers.

Réformer le système des fédérations devenu en partie inadapté est donc désormais indispensable et requiert un grand courage de la part de ces groupements.

Toutefois, il convient de nuancer ces propos en insistant sur le fait que certaines d'entre elles ont pris conscience des efforts qu'elles doivent entreprendre pour modifier en profondeur leurs modes de fonctionnement et leurs actions.

Si les relations entre les associations sont marquées par de nombreux conflits, il en est de même entre les associations et leurs partenaires institutionnels qui ont souvent beaucoup de mal à communiquer.

Nos propositions contiennent plusieurs mesures destinées à favoriser l'évolution des structures fédératives.

C. LES ASSOCIATIONS ET LEURS PARTENAIRES INSTITUTIONNELS - ENTRE CONTRAT ET CONFLIT

Certaines associations sont des auxiliaires de l'administration qui les investit de délégations de services publics en leur donnant la possibilité d'accomplir des activités d'intérêt général, en son nom. L'administration se décharge de certaines tâches qu'elle ne peut effectuer elle-même ou qui seront effectuées plus efficacement par des associations mieux implantées et impliquées dans le tissu local.

Cependant, les relations entre les associations et l'administration sont souvent difficiles. Cela tient au fait que les associations ont un mode de fonctionnement si différent de celui de l'administration que le dialogue n'est pas toujours aisé.

La complexité de l'organisation administrative, le manque de cohérence entre les pouvoirs publics sont également responsables de ces problèmes de communication.

Des modes de fonctionnement parfois antinomiques

Du fait de leur mode de fonctionnement les associations se heurtent aux résistances et lourdeurs institutionnelles.

Les associations se caractérisent par des modes de fonctionnement très divers: les plus récentes sont aussi les moins structurées alors que les plus anciennes se sont professionnalisées et fonctionnent selon des règles d'organisation précises imposées par les diverses administrations.

Si les grandes associations n'ont pas de difficultés majeures dans leurs relations avec les administrations dont elles sont proches au niveau organisationnel, ce n'est pas le cas des petites associations qui sont souvent créées dans l'urgence sans véritable structure. Une grande association, implantée depuis longtemps, bénéficiant parfois du soutien d'une fédération travaille dans la durée et peut s'adapter aux exigences administratives mais ce n'est absolument pas le cas des petites associations qui ne disposent ni des moyens ni des outils nécessaires.

Les responsables des petites associations ont tendance à s'impliquer totalement dans le travail social, laissant de côté les problèmes administratifs (gestion des fonds et du personnel, organisation du fonctionnement de l'administration...). Ils ont donc beaucoup de mal à communiquer avec les administrations et les organismes publics auxquels ils s'adressent pour obtenir des subventions. Ils éprouvent de grandes difficultés à remplir les dossiers administratifs et à communiquer avec les organismes chargés de les financer. Ils n'ont ni les compétences, ni le savoir-faire nécessaire pour gérer ces problèmes.

Nous sommes face d'un côté à un monde en perpétuel mouvement, non structuré, hétérogène, celui des petites associations, et de l'autre à une administration dont la culture, les habitudes, les méthodes de travail et d'analyse sont au contraire très précises, cadrées, parfois figées. La rencontre de ces deux mondes ne se fait pas sans problèmes. Les institutions, énormes "machines administratives", n'ont pas les capacités nécessaires d'adaptation et ne peuvent répondre aux attentes des responsables associatifs.

Malgré les efforts importants qui ont été faits pour donner plus de souplesse aux organismes publics chargés d'intervenir dans la politique de la ville (renforcement de l'interministérialité, simplification des procédures, allégement des dossiers...), les dispositifs publics mis en place à destination de ces quartiers restent très lourds, très précis et peu flexibles, la multiplication des partenaires ne fait que renforcer cette complexité. Les logiques administratives restent très fortes.

Le problème soulevé par la multiplicité des décideurs et par l'organisation du travail social a fait, au cours des dernières années, l'objet de multiples réflexions ainsi que d'observations et de propositions formulées par la DASS et la DIV.⁷

Ce phénomène est surtout flagrant dans le domaine du financement, chaque organisme financeur ayant ses propres exigences, ses propres critères et ses propres dossiers de financement.

L'imbroglia administratif

Sur un même quartier peuvent être présents des intervenants dépendants de structures administratives très diverses. Ainsi, les éducateurs des clubs de prévention dépendent du conseil général, les équipes MOUS dépendent en théorie des communes et de l'Etat et dans les faits des communes seulement, les assistantes sociales relèvent de divers services (CAF, DASS...), les animateurs et les médiateurs de rue dépendent souvent des communes,...

Si l'Etat intervient par l'intermédiaire d'une multitude de services extérieurs, certaines régions sont signataires du contrat de ville et mènent des actions sur le terrain (par exemple l'opération "nos quartiers d'été"). Le niveau intercommunal est parfois présent. Ainsi des districts exercent des compétences directes et mènent des actions. Cette multiplicité de services responsables qui suivent leur propre logique administrative, politique ou clientéliste nuit à la cohérence de l'ensemble du système. Chaque financeur, afin de marquer son identité, se réfère à

⁷ voir les rapports de la DIV

des règles et à des exigences spécifiques, comme nous le soulignerons dans le chapitre V sur le financement.

La commande publique et la mission n'étant pas claires, on ne peut pas obtenir, bien évidemment, de résultats positifs mesurables.

C'est, avant tout, une absence de démarche globale et coordonnée que l'on constate dans les quartiers. Elle est fortement préjudiciable à l'efficacité des dispositifs mis en place.

En effet, c'est à travers un partenariat réel au niveau des décideurs que peut prendre naissance le partenariat des intervenants sur le terrain.

Un dialogue difficile

Ces modes de fonctionnement hétérogènes sont à l'origine d'un grave déficit de communication entre les associations et l'administration.

Les responsables associatifs se trouvent dans une situation extrêmement délicate: d'un côté leurs partenaires institutionnels exigent qu'ils s'adaptent à leur mode de fonctionnement, de l'autre, ils doivent prendre en compte les attentes imprécises et très mouvantes de leurs mandants. Ils ont beaucoup de mal à traduire les besoins de la population dans un langage qui soit compréhensible par l'administration.

Ils se trouvent ainsi écartelés entre l'efficacité de leurs actions et la réalité des contraintes budgétaires et administratives.

Les conséquences de ce manque de communication sont multiples:

- * Naissance d'un double mécontentement: celui des organismes publics qui n'arrivent pas à "décoder" les revendications des populations et celui des associations qui ont le sentiment de ne pas être écoutées.

- * Cette incommunicabilité est source de nombreux malentendus qui empoisonnent durablement les relations associations - administrations et renforcent le sentiment d'incompréhension et de mise à l'écart que ressentent les responsables associatifs. Un sentiment de manque de reconnaissance se développe parmi eux.

- * Les informations véhiculées par les organismes publics ont du mal à parvenir jusqu'aux associations. Contrairement aux idées reçues, rares sont les associations qui connaissent l'intégralité sinon une grande partie des dispositifs publics les concernant. Ainsi, telle association n'a jamais entendu parler du 1% associatif, telle autre ignore le contenu des nouvelles mesures du Pacte de Relance pour la Ville, notamment les "3 mois 3 ans"... L'administration doit absolument faire un effort pour rendre plus lisibles ses décisions et oeuvrer à une clarification et une simplification des dispositifs existants. Même les spécialistes éprouvent des difficultés à recenser toutes les mesures ou tous les dispositifs mis en place par les

différentes administrations sur les quartiers. **Informé, simplifier, clarifier, coordonner, harmoniser, tels sont les efforts que les organismes publics doivent réaliser** (La généralisation des délégués Etat, prévue par une circulaire du 14 septembre 1993, est, à ce titre, indispensable. En effet, la territorialisation de leurs actions leur permet de jouer un rôle de relais et de médiation entre les services de l'Etat et les responsables associatifs. En simplifiant la présence de l'Etat dans les quartiers, ils participent à renouer le dialogue associations-administrations. Là où cette mesure est mise en oeuvre, elle obtient des résultats très satisfaisants).

* Cette inadéquation entre associations et administrations empêche de nombreux projets d'aboutir, ceux-ci n'entrant pas dans les "cases" de l'administration, ne s'inscrivant pas dans des dispositifs pré-définis ou "s'engluant dans les méandres de négociations de chiffonniers". C'est le cas d'un grand nombre d'associations de quartier qui ne sont pas prises en compte dans les contrats de ville. L'administration a préféré financer un centre social, qui s'est contenté de reprendre son projet.

* Le clientélisme est un risque non négligeable. Les décideurs ont tendance à aider les associations avec lesquelles ils ont des relations étroites au détriment des autres.

Conclusion

Les associations présentes sur les quartiers sont très hétérogènes.

Elles ne cessent d'évoluer, certaines ont tendance à se professionnaliser, leur mode de fonctionnement devient alors plus rigide et le "risque d'éloignement" des jeunes plus perceptible. En effet les associations structurées perdent parfois le contact avec la jeunesse ne sachant plus répondre à ses attentes. Ainsi les associations fédérées semblent, en partie, dans l'incapacité de prendre en compte les adolescents, préférant s'occuper en priorité des enfants ou des adultes.

Les relations entre les différents types d'associations sont souvent difficiles. Peu d'associations travaillent en réseau ou en partenariat, et se positionnent au contraire sur le terrain de la concurrence.

De plus, les liens qu'elles entretiennent avec les pouvoirs publics sont le plus souvent empreints de méfiance. Entre les associations et l'administration le dialogue est limité, la communication est rendue difficile par des modes de fonctionnement antinomiques.

Ces situations engendrent un manque grave de coordination entre les différents dispositifs, mis en place sur les quartiers, qu'ils soient associatifs ou administratifs. Chacun travaille seul sans se soucier de ce que font les autres. Les conséquences sont une perte d'efficacité notable et un imbroglio entre les différents acteurs.

C'est pourquoi il est essentiel, comme nous le verrons dans nos propositions, de mettre l'accent sur la nécessité d'une coordination, d'un partenariat, d'une mise en réseau entre les différentes associations et avec les services publics.

Après avoir mis en lumière les difficultés rencontrées par les jeunes dans les quartiers difficiles ainsi que la structure du tissu associatif et ses relations avec les pouvoirs publics, il convient de faire un bilan des actions proposées aux jeunes par les associations, en distinguant les différents types d'associations et en se nourrissant des observations effectuées sur le terrain.

CHAPITRE III.

LES JEUNES ET LES ASSOCIATIONS

I. LES JEUNES ET LES PETITES ASSOCIATIONS	44
A. LES ASSOCIATIONS CREEES PAR ET POUR LES JEUNES	44
B. LES ASSOCIATIONS CREEES PAR LES ADULTES QUI ORGANISENT DES ACTIVITES EN DIRECTION DES JEUNES	46
C. BESOINS, DIFFICULTES ET LIMITES COMMUNES	47
II. LES JEUNES ET LES ASSOCIATIONS SEMI-PROFESSIONNALISEES	49
A. DES ASSOCIATIONS A L'ECOUTE DES JEUNES...	49
B. ... QUI DOIVENT ETRE GUIDEES DANS LEURS ACTIONS	50
III. LES JEUNES ET LES STRUCTURES PROFESSIONNALISEES (CENTRES SOCIAUX, MJC,)	51
A. DES STRUCTURES PEU PRESENTES AUPRES DES ADOLESCENTS	51
B. UNE NECESSAIRE PRISE DE CONSCIENCE	52
IV. LES JEUNES ET LES GRANDES FEDERATIONS	53
A. DES FEDERATIONS SOUVENT ELOIGNEES DES JEUNES	53
B. DES EXPERIENCES POSITIVES	54
V. LES JEUNES, LES CLUBS SPORTIFS ET LES ASSOCIATIONS IMPLANTES SUR LE TERRITOIRE D'UNE COMMUNE	54
VI. LES JEUNES ET LES ASSOCIATIONS D'INSERTION ECONOMIQUE ET D'AIDE A L'EMPLOI	56
A. LES ASSOCIATIONS INTERMEDIAIRES	56
B. LES MISSIONS LOCALES	57
VII. LES JEUNES ET LES CLUBS DE PREVENTION	57

Le recours au monde associatif résonne, dans bien des cas, comme un "appel au secours": "les citoyens déconcertés par la dégradation du tissu social, fruit d'une urbanisation hâtive et désordonnée (...) et surpris par le recul des valeurs traditionnelles, ont demandé aux associations de prendre le relais pour exprimer leurs refus ou leurs espoirs".⁸

Bien qu'elles soient loin d'apporter toutes les réponses et que leur impact réel sur les jeunes reste parfois très parcellaire, les associations sont sollicitées pour:

- combler les vides
- compenser les déficits éducatifs (famille, école...)

A cette situation associative générale viennent se juxtaposer les problèmes des quartiers difficiles et ceux, plus spécifiques, des adolescents. A leur mode d'action et de réaction, à leur vitalité, à leurs besoins secrets ou exprimés, les jeunes doivent pouvoir trouver des réponses adaptées. Face à ce public particulier, les responsables associatifs se sentent désarmés.

En effet, sous quelle forme peut-on imaginer une structure suffisamment solide pour offrir des repères et des valeurs stables à des jeunes à la recherche de leur identité et offrant, dans le même temps, une grande diversité de réponses à leurs demandes fluctuantes ou non-formulées ?

A cette question: "j'ai 15 ans, j'habite le quartier, que puis-je faire ?", trop souvent il nous a été répondu de manière très hésitante et imparfaite.

Bien sûr, pendant les vacances scolaires, la réponse est plus facile. Les programmes VVV (Ville-Vie-Vacances)⁹ existent et sont efficaces, comme le prouve leur impact auprès des jeunes. Mais hors vacances, le soir après 18 heures, le samedi, le dimanche, où peut-il aller, notre jeune de 15 ans ?

Apparemment, dans les quartiers sensibles, les structures d'accueil sont nombreuses et diverses. De la MJC au Centre Social, du club sportif à l'association culturelle, les réponses semblent multiples et destinées à un public plus ou moins vaste.

Nous avons constaté sur le terrain que le jeune n'est pas toujours accueilli là ou il devrait, comme il devrait, par ceux qui le devraient.

L'accueil doit-il seulement être occupationnel ou doit-il être soutenu par une volonté éducative, c'est une des questions qu'il faut aussi se poser.

⁸ Jean DEFASNE, La vie associative

⁹ L'Etat finance des associations pour mener des activités auprès des 13-18 ans pendant les vacances scolaires.

I. LES JEUNES ET LES PETITES ASSOCIATIONS

La richesse du monde des petites associations, sa complexité, sa mouvance, nécessitent une étude et une analyse approfondies.

Si leur inventaire est impossible à réaliser, il est clair que c'est dans les petites associations de quartier qu'existe le vivier d'expériences novatrices et positives le plus important. Selon les particularismes et les histoires locales, leur nombre est très variable: dans certains quartiers, elles se comptent par dizaines, dans d'autres, elles sont beaucoup moins présentes.

On distingue 2 catégories de petites associations: celles qui sont créées par et pour les jeunes et celles qui sont créées par les adultes qui organisent des activités en direction des jeunes.

A. LES ASSOCIATIONS CREEES PAR ET POUR LES JEUNES.

Des associations proches des jeunes, par leur nature même

Par leur nature même, elles sont à l'écoute des problèmes des adolescents et sont très présentes auprès des 10-18 ans, la tranche d'âge qui pose le plus de difficultés et sur laquelle il est essentiel de concentrer les efforts.

Les jeunes s'investissent fortement dans ces associations qui leur offrent les moyens de s'exprimer, de monter des projets qui correspondent à leurs centres d'intérêt et à leurs besoins.

Certains mettent en place des projets culturels. Nous avons ainsi constaté un fort développement de groupes de musique, de danses de rue, de théâtre, de créations de journaux locaux, mais aussi d'activités plus originales directement imprégnées des références culturelles de ces quartiers ("tag", "graffs", peintures...). Dans de nombreuses villes (Rouen, Calais, Amiens...) s'ouvrent des ateliers culturels.

D'autres, plus intéressés par le sport, à la recherche de modèles positifs, souhaitent s'identifier aux nouveaux champions, ceux qui paraissent être issus d'un environnement identique au leur, sur le plan géographique, social, et culturel. Ils s'investissent donc dans des activités diverses et souvent originales telles que la moto, la musculation, la boxe, le full contact, le judo, le karaté, la course à pied... Le sport est un excellent moyen de canaliser leur énergie et de les obliger à respecter des horaires, des règles de jeu mais aussi une hygiène de vie.

Le succès de certains jeunes dû à l'influence qu'ils exercent sur leur environnement, peut les amener à considérer qu'ils développent des qualités leur permettant d'obtenir un statut à travers l'association elle-même. Cette dérive préoccupante doit faire l'objet d'une attention particulière.

Leurs limites

Objectifs imprécis, manque d'expérience

Le charisme de certains jeunes et leur succès ne sont pas une garantie du sérieux administratif et comptable de l'association qu'ils créent.

Ces associations sont les plus susceptibles de tomber dans de nombreuses dérives, notamment financières et budgétaires.

Souvent dirigées par des jeunes sans véritable expérience ni qualification, elles connaissent des difficultés structurelles importantes :

- Les projets des jeunes sont parfois mal identifiés.
- Ils ont des difficultés à comprendre, à connaître le monde associatif - comment élaborer un projet, monter une association - et même lorsqu'ils y parviennent la durée de vie de l'association n'est pas assurée.
- Problèmes budgétaires et financiers: l'absence de suivi, le manque d'expérience peuvent aboutir très rapidement à des dérives financières.

Les structures récemment mises en place pour soutenir les associations, la présence de quelques associations tutrices sont encore insuffisantes. Dans ce domaine des efforts particuliers doivent être menés. Ce sera l'objet de certaines de nos propositions (Voir Deuxième partie).

Leaders négatifs

- Certains jeunes par leur charisme particulier ont un impact sur les jeunes. Mais parfois, ils peuvent utiliser cette influence à mauvais escient et deviennent ainsi des leaders négatifs.

Nous avons relevé plusieurs attitudes différentes:

☞ Lorsqu'ils obtiennent un statut au sein de l'association, bien souvent, ils se retrouvent en opposition avec les jeunes eux-mêmes qui leur reprochent alors de les avoir utilisés pour obtenir un emploi. Cette situation provoque des conflits internes très forts.

☞ Certains jeunes, soit en réaction à la lenteur des réponses apportées par la collectivité, soit à cause de l'attitude des pouvoirs publics locaux qui ne "font appel à eux que lorsque le quartier brûle", se constituent en contre-pouvoirs (Vaulx-En-Velin, Roubaix, Valenciennes, Garges-lès-Gonnesse...)

☞ En outre, pour garantir la tranquillité de certaines villes pendant les périodes de vacances, on finance volontairement les jeunes les plus "turbulents" pour qu'ils quittent les quartiers. Heureux de cette manne et afin d'en bénéficier régulièrement, ils se constituent en groupes informels. Ils pratiquent alors, à l'encontre des collectivités, un "chantage à la violence" pour qu'elles "achètent la paix sociale". "Pourquoi rester un leader positif puisque plus on casse, plus on gagne?"

Face aux jeunes qui mettent la pression, on "achète la paix sociale".

B LES ASSOCIATIONS CREEES PAR LES ADULTES QUI ORGANISENT DES ACTIVITES EN DIRECTION DES JEUNES.

Des activités adaptées aux attentes des jeunes

Bien souvent c'est à la suite d'une prise de conscience des difficultés rencontrées par les jeunes et des troubles qui s'en suivent (bruit, désordre, petites dégradations, regroupement de jeunes dans les cages d'escalier...) qu'un petit groupe d'adultes décide de créer une association afin de les prendre en charge. A Calais, dans le quartier du Beau-Marais, un habitant, excédé par la présence permanente de jeunes dans le hall de son immeuble, a créé une association afin de leur proposer des activités susceptibles de les intéresser.

Ce sont ces associations issues de la population, proches d'elles qui répondent le mieux aux attentes des jeunes tout en apportant un mieux-être à l'environnement.

Elles ont les caractéristiques communes suivantes :

- Elles sont souvent à vocation sportive
- Elles sont adaptées à leurs besoins

Elles sont à même d'apporter un encadrement et un nouveau lieu éducatif où les jeunes trouvent des modèles positifs auxquels se référer.

Les tournois de football, par exemple, sont l'occasion d'attribuer "un prix du fair-play" à l'équipe qui a respecté la règle du jeu et le code de bonne conduite.

Si les actions organisées par les jeunes filles restent limitées, ce sont les petites associations qui réussissent le mieux leur prise en charge. Ce sont elles qui créent des groupes de majorettes, de danse... et d'autres activités qui incitent les jeunes filles d'origine étrangère à intégrer la culture française.

En outre, les jeunes sont régulièrement consultés sur les activités proposées, ce qui les amène à s'investir dans leur organisation. Parfois, ils participent à l'encadrement des plus jeunes. Peu à peu, ils prennent conscience de leurs responsabilités et demandent à intégrer les organes de décision.

Leurs limites

Issus de l'initiative d'une seule personne, les organes de décision de l'association (bureau, Conseil d'Administration...) ne sont composés que des membres d'une même famille. Cela entraîne bien souvent le doute quant à la gestion des associations.

Elles reposent essentiellement sur la personnalité et le courage de leurs fondateurs qui s'investissent énormément par leur présence permanente. Quand ils disparaissent - reprise d'une autre activité, déménagement... - bien souvent, l'association disparaît également.

Il est nécessaire de proposer des remèdes pour résoudre ces difficultés particulières.

C. BESOINS, DIFFICULTES ET LIMITES COMMUNES

Si de manière générale, le constat est positif, ces associations rencontrent des difficultés et peuvent sombrer dans certaines dérives.

Besoins et difficultés

Problème de gestion

Proches du terrain, ces deux catégories d'associations remportent un vif succès. Le nombre des adolescents qu'elles touchent ainsi que leurs demandes augmentent. Ce qui peut entraîner une dispersion de leurs actions.

☞ Cet accroissement des besoins entraîne des problèmes de gestion:

- Gestion administrative (montage des dossiers, difficultés à communiquer avec les instances en place, les chefs de projet...)
- Gestion financière (manque de moyens, difficultés à gérer un budget...)
- Gestion des activités (manque de formation à l'animation, à l'encadrement...)

Les jeunes qui effectuent leur service national dans le cadre de la politique de la ville (ils sont plus de 10.000 dont 5.000 dans les associations) apportent avantageusement leurs compétences. Ainsi à Marseille, des appelés ville spécialistes en gestion et en finances publiques, les aident à gérer leur trésorerie dans le cadre d'une "gestion financière d'appui" mise en place par la préfecture.

Il serait dommage que la réforme du service national se traduise par la disparition de cette formule ; de nouvelles mesures, destinées aux futurs volontaires, doivent conserver à ce système son caractère attractif.

☞ Les graves problèmes de **locaux** que connaissent une grande partie des associations. Quand elles n'en bénéficient pas à titre propre ou dans le cadre d'une structure professionnelle de type "Maison des Associations" ou centre social, elles les revendiquent fortement.

Ce sont essentiellement les associations constituées de jeunes qui ont le plus de mal à en obtenir. Il faut alors faire face à deux types de problèmes:

- **Quand la responsabilité du local est assurée uniquement par des adultes, les dégradations sont courantes.**
- **Lorsque les jeunes en sont seuls responsables, les conflits internes provoquent souvent des débordements de tous ordres.**

Entre l'irresponsabilité et la trop grande responsabilité, il faut trouver un juste milieu.

Concurrence des grandes associations

Si ces associations éprouvent souvent des difficultés importantes à émerger et à pérenniser leurs actions, c'est qu'elles sont confrontées à la concurrence des grandes associations

qui attirent la plus grande partie des financements et qui bénéficient souvent d'un monopole dans un domaine particulier.

Ainsi, les petites associations qui s'investissent beaucoup dans le **soutien scolaire** remportent parfois de nombreuses réussites¹⁰ mais sont souvent confrontées à la concurrence d'associations professionnalisées qui finissent par les écarter.

Plusieurs de nos propositions ont pour objectif d'aider les associations à résoudre leurs difficultés (voir 2ème partie).

Dérives intégristes

Certaines de ces associations, à cause de leur jeunesse - objectifs mal définis, non pérennisés... - sont fragiles et à la merci des influences à dominante religieuse véhiculant des thèses marquées par un discours religieux dogmatique. La création d'associations est, en effet, un moyen utilisé par les intégristes et les sectes pour atteindre les adolescents et les embrigader.

Utilisant un terreau social fertile, la misère, le désœuvrement né du chômage, les problèmes d'identité des populations issues de l'immigration, ce type d'associations culturelles peut devenir de plus en plus dangereux et doit être surveillé de près tant les dérives sont possibles.

Certaines d'entre elles développent en effet une stratégie de contournement des dispositifs publics et tentent d'infiltrer d'autres associations, notamment des associations de jeunes qui n'ont pas encore pérennisé leurs objectifs et peuvent être manipulées relativement facilement. Cette stratégie adoptée par ces associations nous a été clairement décrite: "embrigadement" des jeunes dans les écoles coraniques et noyautage des associations culturelles et sportives". **Si les islamistes et les sectes ont un tel pouvoir de persuasion sur les jeunes c'est qu'ils sont parfois les seuls à leur proposer un véritable "projet éducatif global".**

Ces jeunes associations peuvent être manipulées d'autant plus facilement qu'elles connaissent souvent des problèmes financiers et qu'il suffit parfois de leur verser des fonds pour contrôler leurs actions. Il ne faut pas oublier que certains groupuscules intégristes disposent de moyens importants venant notamment de l'aide extérieure.

Des avertissements nous ont été adressés dans les principaux sites où nous nous sommes rendus.

A Toulouse, des associations intégristes profitent du climat social tendu et tentent d'infiltrer les groupes d'étudiants de la faculté de lettres. Elles exercent une pression importante sur les associations de jeunes, allant jusqu'à menacer des jeunes filles pour les empêcher de participer aux opérations VVV.

¹⁰ Ainsi, à Valenciennes, une expérience menée à partir du collège du Temple, en partenariat avec l'école d'ingénieur donne d'excellents résultats. Les formules de soutien scolaire sont nombreuses et variées: elles se déroulent soit à l'école, soit de manière individualisée dans les familles.

Dans la région lilloise, un foyer de culture populaire a été obligé de fermer ses portes à cause des menaces exercées par des jeunes appartenant à une association connue pour véhiculer des thèses islamistes.

A Rouen, la montée du fondamentalisme religieux est visible : les femmes éprouvent des difficultés grandissantes à s'impliquer dans des associations. Dans cette ville, où le taux de jeunes femmes excisées est un des plus importants du pays, un réel travail de fond doit être mené pour lutter contre ces pratiques rétrogrades.

Face à ce phénomène, une grande vigilance s'impose, notamment à l'égard des "associations identitaires" qui témoignent du repli sur elles mêmes de certaines communautés.

Il est de notre devoir de soutenir les associations à vocation républicaines qui ont pour objectif de préserver la paix sociale en renouant les liens entre les différentes communautés religieuses. Tel est le cas, à Rouen, de l'association "Amitiés Chrétiens Musulmans".

L'émergence de mouvements intégristes et de sectes à l'abri de la loi de 1901 est un phénomène que nous ne pouvons ignorer et face auquel nous devons avoir des réponses adaptées permettant un meilleur respect de nos lois républicaines sur notre territoire national.

II. LES JEUNES ET LES ASSOCIATIONS SEMI-PROFESSIONNALISEES

A. DES ASSOCIATIONS A L'ECOUTE DES JEUNES...

Comme nous l'avons souligné précédemment, les petites associations de quartier, grâce à leur proximité et à leurs facultés de répondre aux attentes des jeunes, remportent souvent un vif succès auprès des 10-18 ans.

Si cet accroissement de la demande peut parfois amener certaines dérives, les associations semi-professionnalisées sont bien souvent le symbole de la réussite de cette évolution.

Grâce à leur connaissance du public, à l'expérience peu à peu acquise, elles tiennent une place essentielle. **La majorité des associations que nous avons rencontrées représente l'image d'une nouvelle génération d'associations, dont le dynamisme et les principes d'actions sont le plus en concordance avec les réalités sociales actuelles. La plupart d'entre elles sont à l'écoute des jeunes qu'elles parviennent à mobiliser dans de bonnes conditions, elles réalisent en général un travail de bonne qualité.**

Souvent, elles participent de manière très positive à des opérations VVV (700.000 en 1996). Par exemple, à Empalot, dans la banlieue de Toulouse, une association de ce type a monté une opération digne d'intérêt en faisant participer activement les jeunes à la vie de leur quartier par la rédaction d'un journal local (rédaction, photos, interviews, vidéo...)

Elles constituent donc un bon compromis entre petites et grandes associations et allient souvent les qualités des unes et des autres. **Suffisamment souples pour s'adapter aux attentes des jeunes, elles conservent les avantages des petites associations (proximité) ; suffisamment structurées, elles bénéficient généralement de la confiance des financeurs, ce qui leur permet d'obtenir des subventions régulières.**

Soucieuses de répondre avec efficacité et sérieux à l'accroissement de la demande, elles ont su dépasser la cap de la petite association, composée uniquement de bénévoles, en s'entourant d'une équipe de salariés en nombre limité (moins de 5, de manière générale).

Cette présence de permanents au sein de l'association permet de répondre aux exigences entraînées par son développement.

Pour faire face à l'accroissement des problèmes administratifs, bien souvent une partie de l'équipe consacre ses compétences au montage des dossiers; à la gestion financière et comptable, à la rédaction des divers bilans...

Pour satisfaire les besoins des jeunes, l'autre partie de l'équipe assure la diversification, l'organisation, l'encadrement et l'animation des activités destinées à leur public prioritaire, les adolescents. Il s'agit bien sûr d'un schéma de fonctionnement quasi idéal. Nous avons souvent rencontré des associations qui versent dans l'un ou l'autre de ces travers: soit trop bureaucratisées, soit trop "animées" : le fragile équilibre est difficile à atteindre.

Parfois aussi, elles décident de fonctionner en réseaux afin de mettre en commun leurs compétences et leurs expériences. C'est le cas de "Sport Insertion Jeune", de "Droit de Cité"... Généralement jeunes et issus des quartiers, les "cadres" de ces associations connaissent et acceptent les adolescents dans toutes leurs diversités. Pour eux, le jeune, "doit être associé à son éducation".

La confiance est réciproque et basée sur une solidarité forte. Des vecteurs de promotion interne se développent. Ainsi, le jeune qui s'est investi régulièrement depuis plusieurs années dans la pratique d'une activité, qui a fait preuve de sa citoyenneté en respectant les autres, pourra - en étant employé pendant les vacances - transmettre à son tour les valeurs acquises à d'autres. **Le jeune bénéficie ainsi d'une éducation qui le mobilise de deux manières: d'abord en tant que jeune en cours de formation et ensuite comme formateur auprès des plus jeunes.**

Ces associations tentent de compenser les déficits éducatifs rencontrés dans ces quartiers.

B...QUI DOIVENT ETRE GUIDEES DANS LEURS ACTIONS

Fortes de leur succès, elles risquent cependant la dispersion en intervenant dans des domaines trop variés. Elles peuvent également se transformer en "chasseurs de primes" et *développer les effets pervers des grandes associations professionnalisées (mode de fonctionnement rigide, perte du contact avec le terrain...).*

Il est donc nécessaire de les aider à garder un juste équilibre, à définir des objectifs précis et réalisables, à cadrer leurs actions dans des secteurs d'activité bien définis.

Si la "culture de projet" imposée et financée par les pouvoirs publics permet de valoriser l'esprit novateur, il est néanmoins nécessaire de prendre en compte les dimensions démocratiques et éducatives, plus difficilement quantifiables.

Pour cela, il est indispensable d'exercer des contrôles réguliers sur le terrain qui permettront, en outre, de vérifier la bonne utilisation des subventions.

Des accords doivent être conclus, des conventions doivent être signées. Ces associations aident les jeunes à se structurer en concluant avec eux des "chartes de bonne conduite". De la même façon, elles doivent être aidées pour consolider leurs bases et pour poursuivre leurs objectifs. Ce sera l'objet de nos propositions.

III. LES JEUNES ET LES STRUCTURES PROFESSIONNALISEES (CENTRES SOCIAUX, MJC...)

A. DES STRUCTURES PEU PRESENTES AUPRES DES ADOLESCENTS

Bien que certaines soient fédérées, ces structures sont essentiellement caractérisées par le fait qu'elles bénéficient d'infrastructures importantes dans ou à proximité des quartiers. Leur adhésion à une fédération n'est donc pas un critère déterminant.

Ces associations sont anciennes, reconnues, légitimes. Elles disposent de structures institutionnalisées et sont gérées par des équipes de professionnels salariés et qualifiés, souvent renforcées par des mises à disposition ou des postes Fonjep. Elles bénéficient de moyens financiers importants et sont largement subventionnées par les pouvoirs publics. Leur savoir-faire et leur antériorité les rendent globalement efficaces. Elles proposent d'ailleurs des activités de qualité encadrées par des professionnels compétents et destinées à répondre aux demandes de tous les publics. Elles devraient donc pouvoir apporter des réponses adaptées aux besoins spécifiques des adolescents.

Mais la plupart d'entre elles, de par leur polyvalence même, ont tendance tout naturellement à ne pas accorder la priorité à ce public jeune, plus difficile, plus mouvant, plus gênant.

Le nombre et l'intérêt des activités proposées aux adolescents diminuent. De ce fait, elles perdent le contact avec les jeunes. Elles remettent en cause les liens qu'elles entretenaient avec eux et peu à peu se coupent ainsi des réalités du terrain.

De plus, nombreuses sont celles qui ont troqué leur fonction d'innovation contre le confort et la tranquillité d'une "bonne gestion".

Elles se rapprochent des structures trop organisées, trop rigides dont les jeunes ne veulent pas. Leurs horaires eux-mêmes sont calqués sur ceux des administrations. Par la force des choses, les jeunes finissent par s'éloigner de ces associations qui, selon eux, n'en sont plus vraiment et développent un fort sentiment de méfiance à leur égard. Ils sont amenés à les considérer comme des émanations des pouvoirs publics.

C'est cette mutation constatée essentiellement chez les grandes structures qui explique un certain écart entre la demande des jeunes et l'offre associative d'une part, et une distorsion entre la vocation et les pratiques associatives constatées, d'autre part.

En ce qui concerne les MJC, elles sont rarement implantées dans ces quartiers. Lors d'un entretien avec des responsables associatifs, le responsable d'une MJC locale a reconnu que sa structure n'accueillait que 8% d'adolescents. De même, ailleurs, on a souligné le fait que la Maison des jeunes et le centre social "répondent plus à la demande des petits et des personnes âgées qu'à celle des jeunes". Ici encore, des jeunes ont confirmé qu'ils ne participaient pas aux activités proposées par la MJC car elles ne correspondent pas à leurs attentes. "La MJC n'est plus en phase avec le terrain" nous ont-ils confié.

Pour les mêmes raisons, une association nous a ainsi affirmé que malgré un budget de 3.000.000 F, le centre social du quartier était dans l'incapacité de renouer le contact avec les jeunes.

De nombreuses grandes structures associatives perdent en souplesse et ne sont plus capables d'innover ou de prendre en compte les évolutions de la jeunesse. Elles ne savent plus s'adapter à leurs attentes et, pour certaines, réduisent les activités qu'elles proposent aux adolescents. Quand elles ne leur ferment pas tout simplement leur porte, préférant s'occuper des plus jeunes ou des adultes qui demandent moins d'efforts. Nous sommes alors confrontés à la dérive "halte garderie".

Il nous faut constater que les adolescents, pour bon nombre d'entre eux, sont exclus de ce type de structures.

D'autres associations en évoluant se sont éloignées de leur public "cible d'origine" : certains intervenants nous ont présenté des exemples d'évolutions de petites associations, créées pour organiser des spectacles avec des jeunes en difficulté, qui, en se professionnalisant sont devenues de véritables écoles "réservées à une élite". Leur utilité n'est pas mise en cause, cependant ayant quitté leurs objectifs initiaux, elles ne devraient plus recevoir les aides accordées aux associations de quartier qui oeuvrent pour une meilleure intégration des populations en difficulté mais relever d'autres circuits de financement.

Afin d'éviter que *"les associations ne dévient de leurs objectifs initiaux il est nécessaire de les replacer dans leurs champs d'activité"* ou d'adapter les modes de financement.

B. UNE NECESSAIRE PRISE DE CONSCIENCE

Par soucis d'objectivité, il apparaît important de nuancer cette analyse. En effet, certaines de ces grandes associations ont compris la nécessité de se rapprocher des jeunes.

C'est le cas de plusieurs centres sociaux de Mulhouse qui mènent une action très positive à destination des 10-18 ans. Ainsi, le Centre social Lavoisier cherche à s'adapter aux attentes des jeunes et à les aider à trouver leur place dans la société. Le directeur emploie des "animateurs relais" dont le rôle est d'aller au-devant des jeunes et a mis en place un système de cogestion permettant une participation des jeunes au conseil d'administration du centre social.

De même, à Lens, le Centre Social du quartier "La Bourgogne" oriente ses actions à destination des adolescents qui représentent environ 35% de la population du quartier. Il sert de centre de ressources à 22 associations de quartier avec lesquels il travaille en partenariat et a entrepris de mettre en place un système de cogestion jeunes-adultes.

Dans la région rouennaise, une MJC fait des efforts pour s'adapter aux évolutions des jeunes. Ainsi, il est prévu de mettre à leur disposition un atelier multimédia.

Il ne s'agit pas de remettre en cause les centres sociaux et les MJC qui ont certes une grande utilité dans un certain nombre de domaines, mais de constater qu'en ce qui concerne la question centrale des adolescents, ces structures, pour la plupart d'entre elles, n'en font pas leur priorité essentielle.

C'est pourquoi il semblerait intéressant de bien redéfinir le rôle de ces structures, de revoir un certain nombre de mesures et d'assurer des financements correspondants aux objectifs fixés en commun pour éviter le flou général qui aboutit, dans certains endroits, à une absence quasi totale de prise en charge des adolescents.

IV. LES JEUNES ET LES GRANDES FEDERATIONS

A. DES FEDERATIONS SOUVENT ELOIGNEES DES JEUNES

Les grandes associations connues par les médias sont inconnues par les jeunes. "On ne les voit jamais dans le quartier", nous a-t-on dit très souvent.

Il semble donc qu'elles n'ont pas de liens avec les jeunes des quartiers. Si, par le passé, elles étaient affiliées à une école ou à un courant idéologique et de ce fait, facilement identifiables par les habitants, ce n'est plus tout à fait le cas aujourd'hui.

La population des quartiers s'est beaucoup transformée. Les jeunes ne se reconnaissent plus tous dans le même modèle idéologique et dans la grande majorité, ils ont tendance à rejeter toutes références politiques.

Ces mouvements de fonds ont pour corollaire une crise du militantisme. Les fédérations n'arrivent plus à recruter leurs militants parmi les résidents des quartiers, d'où une absence de représentativité dans leurs organes de décisions. Leurs actions sont souvent peu connues et lorsqu'elles le sont elles sont jugées inadaptées.

Loin de se remettre en cause, certaines ont opté pour le professionnalisme comme antidote. "Faute de militants, on embauche des salariés" et faute d'implantation dans les quartiers, on propose des "prestations de service" aux municipalités. Elles deviennent alors un service annexe, sans réel ancrage dans la population.

Cependant, en crises d'identité, de représentativité et de légitimité - que traversent depuis quelques années les associations oeuvrant dans le domaine de l'éducation populaire, n'ont pas empêché certaines d'entre elles de réagir. Le cas du scoutisme, entre autres, est à cet égard riche d'enseignements.

B. DES EXPERIENCES POSITIVES

Ainsi, les Scouts de France ont entrepris, depuis quelques années, de se rapprocher des jeunes des quartiers difficiles, qui ne sont pourtant pas leur public habituel.

A travers des opérations telles que les "Camps pour tous" ou les "Services plein vent", ils proposent aux adolescents d'adhérer à une charte. Le jeune est acteur de sa vie, il se forge sa personnalité en apprenant à faire des choix, assume peu à peu l'encadrement et la formation des plus jeunes.

D'autres, comme l'UCPA, mettent en place à proximité de certains quartiers des bases de loisirs multisports ouvertes aux jeunes et adaptées à leurs rythmes de vie.

Ces expériences témoignent d'une possible évolution positive des grandes structures fédératives qui ont, parfois, pris conscience de la nécessité de réformer leurs modes de fonctionnements et leurs activités afin de s'adapter aux jeunes de ces quartiers. Mais elles restent trop limitées, trop anecdotiques et n'ont pas encore été suivies d'un mouvement plus global.

Dans le domaine des relations entre les fédérations et les jeunes en grande difficulté, si le choix est de les inciter à s'investir effectivement et concrètement, il apparaît indispensable de lier directement cette incitation aux aides financières et de personnel (mises à dispositions...)

V. LES JEUNES, LES CLUBS SPORTIFS ET LES ASSOCIATIONS IMPLANTES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE D'UNE COMMUNE

Le sport est un facteur d'intégration: élus, éducateurs, enseignants, tous s'accordent pour lui reconnaître cette vertu. C'est aussi un facteur de reconnaissance et de promotion sociale. Les exemples des jeunes issus de milieux divers et ayant accédé par le sport à une notoriété nationale ne sont pas rares. Ainsi Marie-Joe Perrec, Luis Fernandez, Zinédine Zidane, Djamel Bouras, Lamouchi, Christophe Mendy etc... sont-ils connus de la France entière. Les jeunes s'identifient aisément à ces modèles, le sport est bien une des valeurs positives essentielles.

De plus, la pratique du sport entraîne un travail de l'individu sur lui-même, tant sur le plan psychologique que physique. Il est nécessaire d'apprendre à se respecter mais aussi à respecter les autres. Il faut canaliser son énergie pour acquérir une maîtrise de soi tout en

s'astreignant à certaines règles: hygiène alimentaire, hygiène corporelle, rythmes de vie réguliers...

Au regard de tous ces éléments et de l'intérêt que représente le sport pour les jeunes, il nous semble indispensable que les clubs sportifs amorcent une évolution.

En effet, même s'ils mènent, ici ou là quelques actions spécifiques en direction des jeunes des quartiers difficiles, ces expériences demeurent peu nombreuses.

Tournés essentiellement vers la compétition, ils recrutent davantage un public docile, sans problèmes spécifiques, qui intégrera facilement la discipline interne (entraînements, matchs, horaires précis...).

Certains jeunes préfèrent pratiquer une activité sportive librement, simplement pour le plaisir de se sentir "bien dans son corps et dans sa tête". Un jeune marseillais faisait observer: "moi, quand je vais au stade, c'est pour m'éclater, ce n'est pas pour me prendre la tête avec un entraîneur et des dirigeants".

Les horaires ne sont pas plus adaptés: les installations sportives sont ouvertes et fermées à heures fixes dans le cadre du planning d'utilisation des clubs locaux alors que le besoin des jeunes de pratiquer une activité sportive peut se révéler à n'importe quel moment, comme nous l'indiquait un jeune de Mulhouse: *"on fait du sport quand on en a envie, et l'envie ça ne se programme pas"*.

Dans ces conditions, il est également indispensable de posséder une licence pour accéder aux équipements sportifs. Par définition, elle ne donne accès qu'à un seul sport. Or certains jeunes souhaitent pratiquer différents sports. **"Ils zappent"**, selon l'expression d'un policier intervenant dans le cadre des CLJ.

L'ensemble de ces difficultés d'une part empêche les jeunes de se réaliser à travers un ou plusieurs sports, et d'autre part prive les clubs d'un potentiel sportif important.

Pour tous, il serait donc intéressant d'inciter les associations et les clubs à s'investir d'une manière plus importante. Dans ce domaine, un travail en profondeur doit être réalisé.

Des pistes de réflexion et d'action se dessinent.

Certaines municipalités, Mantes-La-Jolie, Rouen, conscientes de l'inadéquation entre le fonctionnement des clubs et les aspirations de certains jeunes, permettent, sous la forme d'un contrat, l'accès des adolescents aux différentes structures sportives aux heures qui leur conviennent le mieux, à condition de ne pas gêner les autres sportifs.

Cette initiative a le mérite d'impliquer les jeunes dans l'organisation et la gestion des équipements municipaux.

A Meaux, l'action municipale "Multi sports jeunesse" a été mise en place sur un public 11-25 ans, non licencié. Le principe de cette action est la prise en charge par la municipalité de quelques heures payées aux animateurs des clubs qui proposent aux jeunes la pratique de différents sports : basket, tennis, rugby, judo, foot, danse... des séances d'initiations dans des créneaux horaires plus adaptés, (par exemple le soir après 20 heures) avec des contraintes moins importantes.

Les jeunes des quartiers peuvent alors utiliser l'ensemble des infrastructures sportives municipales, après l'entraînement des licenciés, en bénéficiant de l'encadrement des animateurs des clubs sportifs.

Dans ce domaine d'autres expériences apparaissent intéressantes, notamment à Calais où l'association "FARE", dans le cadre de la République des Quartiers, tente d'associer autour des jeunes l'ensemble des partenaires impliqués: Education Nationale, DDJS, clubs sportifs, municipalités, associations de terrain, Ligues départementales et régionales...

Si toutes ces critiques peuvent être nuancées et relativisées en fonction des particularismes des communes, elles doivent toutefois être prises en compte dans les orientations des politiques sportives locales et nationales.

Pour remédier à cet état de fait, certaines orientations seront proposées en seconde partie.

VI. LES JEUNES ET LES ASSOCIATIONS D'INSERTION ECONOMIQUE ET D'AIDE A L'EMPLOI

Les associations d'insertion économique et d'aide à l'emploi sont tournées principalement vers un public âgé de plus de 18 ans.

Nous sommes donc ici à la marge du champ de notre étude.

Malgré cela, il nous est apparu opportun d'aborder le fonctionnement de certaines de ces structures qui touchent, en nombre limité, le public 16-18 ans. Parmi ces structures figurent les associations intermédiaires et les missions locales.

A LES ASSOCIATIONS INTERMEDIAIRES

Les entreprises intermédiaires ont pour objectif d'offrir un travail aux personnes qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion. Ces personnes, touchant le RMI, chômeurs de longue durée sont mises à la disposition de particuliers ou d'entreprises pour remplir des tâches d'intérêt général non-couvertes par le secteur marchand. Il s'agit essentiellement d'emplois de services ou de proximité.

Ainsi, à Marseille, un restaurant d'insertion appelé "Boom café" emploie 60 personnes qui étaient en situation d'exclusion. C'est une réussite: non seulement des personnes sont réinsérées, mais en plus, le restaurant a su fidéliser une clientèle nombreuse. Il est même classé au Gault et Millau !.

A Toulouse, "La Mounède" est un autre restaurant d'insertion qui fait également "café-musique"¹¹.

A Marseille, l'association "AJIR" (Action Jeune Initiative de Réinsertion) aide des jeunes en difficulté qui lui ont été confiée par un juge des enfants à se réinsérer dans la société en leur donnant des responsabilités d'accompagnement et d'assistance de personnes âgées.

Du fait de la nature et des critères de recrutement des entreprises intermédiaires, les jeunes âgés de 16 à 18 ans sont peu nombreux à bénéficier de ce type de structures.

Toutefois certaines ont une démarche volontairement tournée vers les jeunes, comme le "Boom Café", cité plus haut.

B LES MISSIONS LOCALES

Structures para-municipales, les missions locales sont chargées de faire le lien entre les jeunes et le monde du travail. Certaines remplissent leur rôle d'une manière remarquable et sont le support d'actions innovantes. A Amiens, la mission locale gèrera 250 contrats ville par an dès cette année. Elle pourra directement ainsi procéder à l'accueil et à l'insertion des jeunes.

A Meaux, la mission locale travaille en partenariat avec une association de retraités (PIVOD) dont l'objectif, par une action de tutorat, est l'accompagnement vers le monde du travail. Le tuteur suit le jeune de son inscription à la mission locale jusqu'à ses premiers mois dans l'entreprise et parfois même au-delà. Pour ces publics en difficulté, même si trouver un emploi est la première étape du parcours d'insertion, celle-ci ne peut suffire : il lui reste à réussir son intégration dans l'entreprise et dans le monde du travail, l'association PIVOD y contribue avec succès.

D'autres, par contre, sont devenues des A.N.P.E.- Bis dont les jeunes se détournent de plus en plus.

Ces structures et leurs actions sont intéressantes mais leur étude approfondie nous mènerait hors du champ de notre rapport.

VII. LES JEUNES ET LES CLUBS DE PREVENTION

Il convient, ici, d'analyser brièvement, les relations entre les clubs de prévention et les jeunes.

D'une part, les clubs de prévention sont handicapés dans leurs actions par les relations qu'ils entretiennent avec les conseils généraux et les municipalités.

¹¹ "Café Musique" est un label du Ministère de la Culture.

Financés par le Conseil Général, mais oeuvrant pour la plupart d'entre eux dans les quartiers difficiles de nos villes, ils éprouvent d'énormes difficultés à s'insérer dans le dispositif de "la politique de la ville". Nous avons souvent constaté l'émergence d'insatisfactions et d'oppositions ici entre les différents "donneurs d'ordres", là entre les différents acteurs de terrain. Apparaissent d'une manière larvée "des conflits entre les Conseils Généraux qui paient plus qu'ils ne prescrivent et les Communes qui prescrivent plus qu'elles ne paient".

D'autre part, la prévention spécialisée est confrontée, comme d'autres institutions, aux évolutions que connaît la jeunesse et à l'absence de réponses satisfaisantes.

Les principes sur lesquels elle est fondée ne sont plus en adéquation avec la réalité des quartiers difficiles. L'anonymat et l'adhésion volontaire du jeune sont rarement remis en question, mais leurs modes d'interventions sont souvent contestés.

De nombreux clubs de préventions devraient modifier leurs méthodes de travail : *"ils devraient aller au-devant des jeunes, faire l'effort de "prospecter" le terrain et intervenir beaucoup plus en amont"*. **Les jeunes sont surtout dans la rue le soir et le week-end, à des heures où les clubs de prévention sont fermés**, ces derniers éprouvent donc d'importantes difficultés à exercer correctement leur mission. De nombreux élus nous ont fait part de cette situation.

Il est primordial de faire subir un "rajeunissement" aux textes relatifs à la prévention spécialisée. En effet, ils handicapent les clubs de prévention désireux d'adapter leur méthodes de travail au terrain.

Comme nous le verrons dans le chapitre IV, les éducateurs spécialisés doivent coopérer avec les autres travailleurs sociaux et leur formation mérite d'être redéfinie afin d'être plus en phase avec la réalité. Devenue transversale et territoriale, la prévention spécialisée invite aujourd'hui les clubs de prévention à avoir un personnel à la fois spécialisé et polyvalent.

Conclusion

Malgré leurs insuffisances et leurs limites, les associations sont un outil privilégié pour résoudre une partie des problèmes des jeunes de ces quartiers.

Elles sont un moyen permettant de **pallier le "vide éducatif" que représente la rue.**

Elles représentent, en effet, pour la jeunesse un lieu d'apprentissage, de socialisation et d'accueil, elles lui offrent les moyens de s'intéresser à la vie en collectivité et de participer à la vie de son quartier. Elles sont un vecteur de l'apprentissage de la citoyenneté.

- Un lieu d'apprentissage: à travers le militantisme associatif les jeunes s'aguerrissent aux problèmes politiques, certains y prennent le goût de l'action publique. Ils accumulent dans les associations un capital social, culturel et économique à même de les aider à trouver leur place dans la société.
- Un lieu de socialisation: au sein de l'association, les jeunes apprennent à nouer des relations sociales dont la violence est exclue. Ils intègrent progressivement les règles de la vie en société.
- Un lieu d'accueil, d'écoute et d'accompagnement: l'association est un lieu privilégié où les jeunes peuvent nouer des contacts, trouver des interlocuteurs prêts à les aider à résoudre leurs problèmes.

Les associations ne sont pas la solution miracle, mais à condition de savoir les aider efficacement et de bien évaluer leurs actions, elles restent un des principaux instruments à notre disposition pour agir en faveur des jeunes.

Aider les associations à développer leur potentiel d'intégration des jeunes, qui semble parfois sous-évalué, tout en limitant leurs dérives tels sont les objectifs de nos propositions.

CHAPITRE IV : METIERS DE LA VILLE: UNE NECESSAIRE ADAPTATION DES PROFESSIONS ET DES FORMATIONS

I LES TRAVAILLEURS SOCIAUX A LA RECHERCHE D'UNE LEGITIMITE PERDUE	62
A. LES GRANDES STRUCTURES : QUELLES RESPONSABILITES ?	63
B. UNE FORMATION INADAPTEE AUX PROBLEMES DES QUARTIERS	66
II. LES NOUVEAUX INTERVENANTS SUR LES QUARTIERS: UNE PROFESSION A ORGANISER	67
A. LES ANIMATEURS ET LES MEDIATEURS	68
B. LES LIMITES	70

Il faut s'interroger sur la formation des personnes travaillant dans le secteur social auprès des jeunes. Il s'agit des éducateurs spécialisés mais aussi des animateurs ou des médiateurs de rue etc...

Cette question est essentielle pour comprendre les difficultés que connaissent les associations et les pouvoirs publics dans leurs relations avec les jeunes. Les travailleurs sociaux, présents dans les quartiers difficiles, tiennent une place essentielle. Ils sont directement confrontés aux problèmes rencontrés dans ces quartiers. Leur niveau de compétence, leur expérience sont donc des éléments déterminants dans l'efficacité de leurs actions.

Réfléchir à l'amélioration de leur formation, c'est participer à la recherche de solutions pour mieux prendre en compte les difficultés des jeunes et mieux les aider. L'optimisation du rôle des associations et des dispositifs mis en place passe par une formation des travailleurs sociaux plus adaptée aux réalités de ces quartiers.

Deux grandes catégories d'intervenants sont en contact avec les jeunes : d'une part les professionnels de l'éducation spécialisée, d'autre part "des animateurs de rue" sans qualification professionnelle validée, généralement des jeunes des banlieues fondant leur légitimité sur la connaissance du quartier et du public en difficulté.¹²

Les éducateurs et les animateurs jouent un rôle primordial : en prise directe avec les jeunes en difficulté, ils sont bien souvent les seuls adultes présents dans la rue. De ce fait, ils font office d'interface entre les jeunes et les institutions. Ils deviennent les interlocuteurs privilégiés des autorités publiques et des militants associatifs dont ils prolongent souvent l'action. Ces "travailleurs de la rue" remplissent une fonction de médiation et une fonction de régulation. Sur des registres différents, les uns et les autres ont un savoir-faire qui leur permet, pour les premiers de prendre en charge les difficultés individuelles des jeunes, pour les seconds de jouer le rôle de médiateurs en cas de conflit. **Leur présence dans les quartiers se révèle essentielle pour le bon fonctionnement de la politique de la ville.**

Ces professions doivent être l'objet d'une attention très particulière.

Dans la plupart des quartiers, les éducateurs spécialisés témoignent de leurs difficultés et s'interrogent parfois quant à la pertinence de leurs actions. Parallèlement, ils sont confrontés à l'émergence de jeunes animateurs, sans véritable qualification mais en revanche issus directement des quartiers.

¹² Il faut distinguer les fonctionnaires (assistantes sociales DASS, éducateurs de la police judiciaire, animateurs du Ministère de la Jeunesse et des Sports) et les travailleurs sociaux relevant de structures de type associatif (les animateurs qualifiés des centres sociaux, les animateurs spécialisés qui relèvent des clubs de prévention, les animateurs de quartier qui travaillent au sein d'associations municipales).

I. LES TRAVAILLEURS SOCIAUX A LA RECHERCHE D'UNE LEGITIMITE PERDUE

Les professionnels du travail social forment un ensemble très hétérogène: venant d'horizons différents, issus de formations multiples, ayant des niveaux d'études variés, ils sont amenés à exercer des activités diverses. La polyvalence et le niveau de formation de ces différents travailleurs sociaux leur donnent une grande capacité d'analyse, d'échange, de recul qui les rendent indispensables dans la prise en charge globale des difficultés rencontrées dans ces quartiers. De plus, les structures, les réseaux professionnels, les organismes de formation leur confèrent une forte légitimité qui les rend incontournables dans la démarche sociale. Ils interviennent à tous niveaux, certains peuvent être chargés de gérer des structures importantes telles que les centres sociaux et d'autres peuvent mener des actions de prévention en travaillant directement auprès des jeunes. Ils exercent leurs compétences dans des milieux très divers.

Notre propos n'est pas de remettre en cause l'action de fond que l'ensemble de ces professionnels mène avec dévouement et compétence dans ces quartiers. Mais lors de nos déplacements, les jeunes, les responsables associatifs, les travailleurs sociaux eux-mêmes ont insisté sur les difficultés croissantes rencontrées par ces professionnels de l'action sociale dans l'exercice de leurs fonctions.

Cette prise de conscience est générale, comme en témoignent les propos d'un sous-préfet: *"s'ils ont, par le passé, permis de régler de nombreux problèmes dans les banlieues, ils se sentent aujourd'hui de plus en plus démunis pour trouver des outils, des formes d'interventions spécifiques"*.

En effet, les éducateurs spécialisés, notamment, ont de moins en moins de réponses adaptées aux problèmes rencontrés par les jeunes dans ces quartiers. S'en suivent des relations de plus en plus tendues avec les jeunes, souvent marquées par une méfiance réciproque.

Quelles sont les raisons à l'origine de ces problèmes rencontrés par les travailleurs sociaux? Pour quels motifs les liens entre les éducateurs et les jeunes se sont-ils à ce point dégradés?

Les évolutions récentes de la société, les problèmes rencontrés dans les quartiers, sont autant de nouveaux facteurs à l'origine des difficultés auxquelles ils doivent faire face. La formation et l'organisation des travailleurs sociaux ne sont pas toujours adaptées à la situation et aux problèmes des jeunes des quartiers en difficulté. Par ailleurs, les champs de compétence semblent de moins en moins précis, et se chevauchent plus qu'ils ne se complètent. Comme le reconnaît une directrice départementale de la DASS: *"nous ne connaissons plus les frontières de notre travail et nous sommes confrontés à des demandes pour lesquelles nous ne sommes pas préparés à répondre"*.

Les travailleurs sociaux sont confrontés à trois handicaps majeurs:

- Le mode de fonctionnement de leurs structures de tutelle
- Le décalage par rapport aux évolutions de la société
- L'inadaptation des formations aux spécificités des quartiers en difficulté.

A LES GRANDES STRUCTURES: QUELLES RESPONSABILITES ?

L'objectif poursuivi ici n'est pas de faire le procès des grandes structures mais de recenser, le plus objectivement possible, leurs dysfonctionnements et leurs incidences sur le travail effectué par les travailleurs sociaux, qu'ils soient rattachés à une administration ou à une association professionnalisée.

Ces structures constituent un paysage, à première vue, extrêmement complexe et opaque.

En outre, comme cela a été précisé ci-dessus, les missions et responsabilités des uns et des autres sont loin d'être clairement définies.

Quatre causes semblent être à l'origine de cette situation:

- La décentralisation
- La préférence accordée aux moyens plutôt qu'aux résultats
- La primauté de la culture de projet
- Le public

• La décentralisation

Les travailleurs sociaux ont parfois du mal à s'identifier à une action collective, restant trop subordonnés à leur administration de tutelle. Ainsi un jeune marseillais faisait remarquer que *"les travailleurs sociaux devraient être moins les représentants d'une institution et davantage les garants d'un contrat"*.

Parallèlement aux progrès apportés par la nécessaire décentralisation, des effets pervers sont apparus. En effet, la multiplication des strates administratives (déconcentration des services de l'Etat, mise en place des collectivités locales) a rendu plus difficile la coordination et la cohésion de l'ensemble des acteurs intervenant, notamment, dans le champs social.

Un des grands mérites de la politique de la ville a été de prendre conscience de ces difficultés et d'apporter des réponses grâce, entre autres, à la mise en place des procédures du contrat de ville qui instaurent l'obligation d'un partenariat entre tous les acteurs concernés.

Toutefois ce chantier est loin d'être achevé. Malgré tous les efforts déployés et la bonne volonté dont font preuve les différents acteurs, le partenariat est encore en cours de construction.

• La préférence accordée aux moyens plutôt qu'aux résultats

Notre culture administrative incite à raisonner et à travailler en terme **"d'obligations de moyens et non de résultats"**. Dès lors, l'accent est surtout mis sur le statut des travailleurs sociaux - leur formation -, la conformité administrative des projets, l'allocation des moyens financiers - **"services faits"** - et non sur les résultats des actions menées.

On constate ainsi une carence importante en terme d'évaluation aussi bien au plan quantitatif que qualitatif de l'efficacité de ces actions. Cette absence d'outils d'évaluation pertinents est regrettable et sert souvent à légitimer bien des dérives.

Il semble urgent de raisonner dorénavant en terme d'obligations de résultat. Le domaine social ne peut rester plus longtemps à l'écart d'une telle évaluation. Ainsi, en Grande-Bretagne, le financement des actions menées par les travailleurs sociaux est subordonné aux résultats obtenus. Il n'est donc pas si déplacé de constater que *"les travailleurs sociaux travaillent à l'aveugle, sans tableaux de bord"*.

• La primauté de la culture de projet

L'absence d'une véritable évaluation a conduit les travailleurs sociaux à raisonner non pas en terme d'objectifs mais en terme de projets. En effet, l'administration dispose d'outils et d'un savoir-faire pour évaluer la cohérence interne des projets sans équivalent. **Elle consacre une grande partie de son temps à effectuer des investigations quant au sérieux et au contenu des projets. Elle privilégie les contrôles a priori, négligeant les contrôles a posteriori.**

De ce fait, la réalisation des objectifs visés est partiellement laissée de côté. **L'écart entre les résultats obtenus et prévus ne semble pas avoir une incidence sur la reconduite d'un même projet.**

• L'attitude face au public

Dans leurs méthodes de travail, les travailleurs sociaux continuent à se référer à des schémas devenus obsolètes, de l'avis de nombreux interlocuteurs.

A cet égard, l'exemple des éducateurs spécialisés dans certains clubs de prévention est très révélateur, comme l'a souligné une responsable d'association à Marseille: *"les professionnels de la prévention spécialisée sont parfois dépassés. La plupart des éducateurs ont commencé à exercer leur travail dans les années 70. Ils ont tendance à raisonner encore aujourd'hui sur des modèles datant de 20 ans et ne veulent pas renoncer à certains principes comme l'anonymat des jeunes, la libre adhésion ou le devoir de réserve. De tels principes devraient pourtant être contournés lorsque la situation l'exige."*

Il ne semble pas surprenant qu'un élu de Seine-Maritime s'exprime ainsi: *"moi, je ne travaille pas avec les éducateurs spécialisés, ils ne sont jamais là le samedi et le dimanche et ils n'arrêtent pas de faire référence à leurs conventions et à la circulaire de 1972"*¹³.

• L'usure de la profession

Les grandes structures dans lesquelles les travailleurs sociaux exercent leurs activités - centres sociaux, missions locales, grandes associations, organismes sociaux - sont responsables d'une certaine usure de cette profession. Plus ils travaillent dans une structure bureaucratique marquée par la lenteur du processus décisionnel et l'absence de souplesse, plus ils perdent une partie de leur motivation.

Ils éprouvent une certaine lassitude face à un travail qui ne donne pas toujours les résultats escomptés, sur un quartier où ils sont présents depuis des années.

¹³ La circulaire de 1972 définit le cadre et les méthodes de travail des éducateurs spécialisés. Toujours en vigueur elle est pourtant devenue progressivement obsolète. Pourtant, la plupart des éducateurs spécialisés semblent y être très attachés et ne souhaitent pas qu'elle soit modifiée.

A Mantes-La-Jolie, une éducatrice travaillant dans un club de prévention a témoigné du découragement qu'éprouvent les travailleurs sociaux pour aborder une situation toujours plus dure: *"C'est très difficile de travailler dans les quartiers. La population est dans l'échec, la fracture sociale est ouverte et béante. Les problèmes sont tels que les non-formés sont incapables de travailler dans ces quartiers. Il faut avoir une vraie motivation pour tenir. Les éducateurs veulent quitter les quartiers dans lesquels ils sont présents depuis plusieurs années"*.

Ce découragement vient du fait que les travailleurs sociaux se rendent compte que leurs efforts sont parfois stériles: s'ils parviennent à obtenir un résultat encourageant avec quelques jeunes, d'autres leur échappent et sombrent dans la délinquance. Comme le souligne un fonctionnaire, *"il devient de plus en plus difficile pour les éducateurs spécialisés de gérer les problèmes des quartiers qui deviennent bien plus complexes qu'auparavant"*. Ce sentiment d'impuissance que beaucoup d'entre eux éprouvent et qui les incite parfois à "baisser les bras" n'est pas imputable à un manque de compétences mais plutôt à l'inadaptation de leurs outils.

• Les modes de fonctionnement des structures

Les travailleurs sociaux sont prisonniers des modes de fonctionnement des structures dans lesquelles ils travaillent. Ils n'adaptent pas leurs façons de travailler aux jeunes dont ils s'occupent mais à la structure à laquelle ils sont rattachés. Ainsi, les travailleurs sociaux ne travaillent pas le soir, alors que c'est en fin de journée que les jeunes sont dehors et sont les plus enclins à avoir des comportements violents. Il faudrait plus de souplesse dans la profession. A Toulouse un jeune des quartiers a mis en lumière ce problème: *"il n'est pas normal que les éducateurs soient en vacances pendant les vacances"* nous a-t-il dit.

Les jeunes sont là. Ils "tiennent les murs" après 20 heures jusqu'à une heure du matin le samedi et le dimanche. C'est bien quand les jeunes sont dans la rue que les adultes doivent y être. Ainsi, à Marseille un responsable associatif s'exprime en ces termes: *"le rôle des éducateurs de rue est mal perçu. En effet, ils sont absents du terrain, on ne les voit pas sur les quartiers, ils se cantonnent dans leurs bureaux et ne vont pas au-devant des jeunes"*.

Il est nécessaire que ces organismes mènent une réflexion d'ensemble sur leur mode de fonctionnement afin de mieux correspondre aux réalités de ces quartiers. Ils doivent s'ouvrir à l'environnement qui les entoure. Cela passe par des horaires plus souples mais aussi par le recrutement de jeunes issus de ces quartiers. Trop souvent, il nous a été confié que ces structures étaient réticentes à employer des jeunes issus de l'immigration qui, malgré le niveau des formations qu'ils ont suivies, restent cantonnés dans des fonctions de simples animateurs.

Les travailleurs sociaux, handicapés par les effets pervers engendrés par les grandes structures dans lesquelles ils travaillent, éprouvent également des difficultés du fait d'une formation pas toujours adaptée aux réalités du terrain et rarement actualisée.

La définition de programmes de formation en phase avec les réalités d'aujourd'hui est d'une urgente nécessité.

L'absence d'une telle formation ne saurait être compensée, ni par la volonté, ni par la foi, ni par l'implication dont fait preuve la plupart des travailleurs sociaux.

B. UNE FORMATION INADAPTEE AUX PROBLEMES DES QUARTIERS

De très nombreux travailleurs sociaux qui disposent pourtant d'une formation qualifiante admettent que celle-ci n'est **pas suffisamment adaptée aux conditions spécifiques à leur travail dans les quartiers difficiles** et ne leur permet plus de répondre aux problèmes auxquels ils doivent faire face. A Lens, un fonctionnaire de la DASS résume bien la situation: *"la formation de travailleur social ne prend pas en compte la problématique des quartiers"*. Ce jugement est partagé par un grand nombre des personnes rencontrées lors de nos déplacements. Tous nos interlocuteurs confirment la nécessité d'une formation qui soit plus adaptée au travail dans les quartiers difficiles. Face à un tel constat qui mine la légitimité des travailleurs sociaux mais ne doit pas jeter le discrédit sur l'ensemble d'une profession, un interlocuteur conclut: *"il leur manque une formation adaptée de proximité, c'est à dire aux modes d'action des jeunes, à la gestion des conflits, à la connaissance des cultures..."*

Quelles sont les insuffisances de ces formations ? Trop généralistes, trop théoriques, elles ne donnent pas aux travailleurs sociaux les outils dont ils auraient besoin dans les quartiers difficiles.

Des formations trop généralistes :

Elles proposent peu de spécialisation dans le domaine particulier du travail auprès des jeunes en difficultés. En effet, à l'issue de leur formation, les éducateurs spécialisés peuvent choisir d'oeuvrer dans des secteurs très différents : centres pour handicapés, milieu scolaire, auprès de jeunes enfants, de personnes âgées etc... et entre autre : dans les quartiers difficiles. Comme l'exprime un responsable associatif, *"ils peuvent travailler aussi bien dans un asile que dans une banlieue. Il est regrettable que ne soit pas inscrit dans leur parcours de formation une spécialisation quartiers en difficulté"*.

Certes, "l'option 8" du programme de formation des éducateurs permet une spécialisation dans ce domaine, mais elle reste trop limitée : il ne s'agit que de quelques heures d'enseignement sur un ensemble restant toujours trop généraliste.

Ce manque grave de spécialisation est responsable des difficultés que connaissent les jeunes diplômés lorsqu'ils sont nommés pour leur premier poste "dans un quartier". Ils se retrouvent alors désarmés face à des problèmes qu'ils n'ont pas appris à résoudre. Ce qui explique que bien souvent les nouveaux éducateurs spécialisés aspirent, pour la plupart, à quitter les postes situés dans ces quartiers. Le *"turn over"* est important et les postes vacants sont relativement nombreux.

Manquant des outils nécessaires, ils ne peuvent trouver leur salut que dans l'acquisition d'une expérience issue du terrain. Mais, pour cela, il faut du temps, les premières années restant pour eux un véritable "parcours du combattant". Et quand ces *"fantassins du social"* ont enfin acquis une expérience suffisante, *"ils ne sont plus aussi motivés qu'auparavant, sont fatigués, usés"*.

De ce fait, *"malgré un accroissement de leur niveau d'études, le métier d'éducateur est en dévalorisation sociale constante"* et ne parvient pas à trouver les réponses adéquates aux situations souvent conflictuelles qu'il rencontre dans ces quartiers.

Il paraît nécessaire de revoir les champs de compétence des travailleurs sociaux et d'engager au plus vite une réforme du programme de formation de ceux qui font le choix du travail dans les quartiers en les orientant précisément vers l'étude spécifique des problèmes qu'ils rencontreront. Or, il n'existe, pour le moment, aucune spécialisation aux métiers de la ville. Pourtant une adaptation substantielle de leurs programmes de formation leur permettrait d'acquérir les outils nécessaires afin d'être plus rapidement opérationnels.

Il faut insister sur le fait que, comme nous l'avons précisé précédemment, les professionnels du travail social subissent, en plus de leurs problèmes de formation, une remise en cause de leur légitimité. En effet, ils sont "concurrencés" par l'apparition dans le secteur de l'animation de jeunes non diplômés mais issus directement des quartiers qui remplissent des fonctions de médiation.

Ces animateurs sont-ils à même de remettre en cause la légitimité et la primauté des professionnels ? Peuvent-ils réussir là où les autres ont échoué ?

Quelles sont les relations entre les professionnels et ces animateurs qui n'ont souvent pour seul bagage que leur connaissance du terrain ?

II. LES NOUVEAUX INTERVENANTS SUR LES QUARTIERS : UNE PROFESSION A ORGANISER

Face à l'aggravation des situations prévalant dans les quartiers difficiles, la montée de la violence, la paupérisation des habitants, la multiplication des publics et des différents niveaux d'intervention, notamment chez les délinquants de plus en plus jeunes, les travailleurs sociaux, comme nous l'avons constaté précédemment, ne disposent plus toujours de toutes les réponses adaptées.

Sans remettre en cause le bien-fondé de leur présence, la multiplicité des problèmes posés requiert une extension des réponses. C'est la justification de la présence de nouvelles formes d'interventions.

L'apparition de jeunes issus des quartiers s'impliquant dans l'animation et la médiation est-elle une réponse plus adaptée ? Même s'il faut être très prudent quant à l'efficacité de leurs actions, il n'en reste pas moins que leur développement témoigne de la nécessité de leur présence.

A. LES ANIMATEURS ET LES MEDiateURS

Une "nouvelle génération" d'intervenants dans le domaine social tend à se développer. Ce sont des jeunes des quartiers chargés de remplir des fonctions d'animateurs de rue et de médiateurs grâce à leur connaissance du terrain.

Quelles sont les caractéristiques de ces jeunes animateurs de rue ? Quels types d'actions sont-ils amenés à exercer ?

• Leurs formations

Bien souvent sans formation théorique, les "animateurs de quartier" sont originaires des quartiers dans lesquels ils travaillent. Ils ne sont pas recrutés en fonction des diplômes mais en fonction des actions qu'ils ont menées pour et avec les jeunes de leur quartier, en fonction de leur dynamisme et de leur charisme. Ils sont fréquemment issus de l'immigration et leur connaissance des différentes cultures représente un atout important.

Leur compétence vient de leur connaissance du terrain, de leurs comportements, de leur mode de socialisation. Ils savent communiquer avec les jeunes et jouent, en quelque sorte, le rôle de "grands frères". Ils ont souvent connu les mêmes difficultés qu'eux, sont issus de milieux "socio-économiques" similaires. Par leur situation, ils sont respectés des jeunes qui voient en eux des amis qui ont réussi à s'en sortir. Ils jouent, en quelque sorte, le rôle de modèles pour beaucoup de ces adolescents qui ont besoin de s'identifier à des référents positifs.

Contrairement aux professionnels de l'action sociale, ils ne possèdent pas de diplômes mais ont acquis, par leur connaissance du terrain, un véritable savoir-faire de proximité. Ils ont déjà, pour la plupart, été confrontés personnellement aux problèmes des quartiers difficiles et savent s'adapter aux demandes des jeunes qu'ils comprennent et avec lesquels ils parviennent à nouer de véritables liens.

La plupart du temps ce sont les halls d'immeubles, les allées des quartiers qui leur tiennent lieu de bureaux.

• Leurs activités

Parfois salariés, parfois bénévoles, ces nouveaux intervenants issus des quartiers sont parfois appelés "*animateurs de rue*", "*médiateurs de terrain*", "*grands frères*", "*animateurs relais*"...

Mais toutes ces appellations recouvrent une même réalité: leur principale activité consiste à accomplir un travail de médiation. A l'inverse des éducateurs, ils ciblent leurs efforts sur les pré-adolescents et les adolescents qui ne sont pas pris en charge par les structures classiques existantes et adaptent leurs horaires à ceux des jeunes. Contrairement aux professionnels, ils travaillent le week-end, les jours fériés, pendant les vacances scolaires et après 18 heures. Ils vont au-devant des jeunes, engagent la conversation et tentent de répondre à leurs angoisses, de régler une partie de leurs problèmes et de servir d'interface, d'interprète entre eux et les autres...

Un certain nombre d'expériences ont été menées dans la plupart des quartiers difficiles. Il y a eu, en effet, une prise de conscience collective des institutions sur le rôle essentiel que peuvent jouer ces jeunes.

Voici quelques unes de ces expériences, menées soit à l'initiative d'associations, soit de collectivités locales.

A Lyon, la municipalité a mis en place des "médiateurs sportifs". Grâce à leur présence, le sport devient véritablement un outil éducatif de prévention.

Devant le succès de cette expérience, la municipalité a créé des "médiateurs de bibliothèque" chargés d'apporter aux jeunes le goût de la lecture.

A Marseille, la préfecture est à l'origine de la mise en place de médiateurs chargés d'assurer la sécurité dans les piscines pendant l'été. C'est un moyen de rétablir le calme mais aussi d'inculquer des valeurs citoyennes.

A Toulouse, la municipalité et la préfecture ont engagé des animateurs de rue qui vont rencontrer des jeunes afin de discuter avec eux de leurs problèmes et les aider à adopter un comportement citoyen. Ils interviennent afin de réguler la violence et font part de leurs remarques sur la situation lors des réunions des partenaires du contrat de ville.

A Mulhouse, un centre social a mis en place des "animateurs relais". Grâce à ceux-ci, le centre social a réussi à renouer des liens avec ces jeunes en leur proposant des activités répondant à leurs attentes.

En modifiant sa façon de travailler, un centre social a su toucher un public très large. *"Il s'est ouvert au quartier qui l'entoure et est allé au-devant des jeunes et de leurs préoccupations"*.

Cette expérience originale et positive reste malheureusement peu répandue. Elle n'est pas reprise par l'ensemble des autres centres sociaux.

A Mantes-La-Jolie, la municipalité a formé des "adultes-relais" qui travaillent en partenariat avec la police dans les quartiers et mènent des actions auprès des adolescents contre la toxicomanie.

Pendant l'été des jeunes ont été engagés pour assurer l'animation et la médiation dans les quartiers difficiles.

A Rouen, une association a mis en place des "correspondants de nuit" chargés de rencontrer des jeunes jusque tard dans la nuit afin de prévenir des comportements violents. Ils accompagnent également les personnes qui ne connaissent pas le quartier et doivent s'y rendre la nuit. Avant la présence de ces animateurs, les médecins mais aussi les services publics n'osaient plus s'aventurer dans le quartier, une fois la nuit tombée. Ailleurs d'autres expériences, telles que les "messagers de quartiers" se multiplient.

Cette nouvelle forme d'intervention est en plein essor et apparaît au premier abord, très bénéfique, mais elle comporte certaines limites et certains dangers.

B. LEURS LIMITES

L'émergence de ces animateurs issus des quartiers n'est pas sans poser de problèmes. Même si il elle permet de rajeunir l'action sociale et s'ils bénéficient d'une grande proximité avec les publics dont ils s'occupent et connaissent bien le terrain, des réserves ont été émises par nos interlocuteurs.

• Leur engagement n'est pas toujours guidé par des considérations sociales

Certes, on ne peut reprocher à personne de vouloir assurer par son travail sa propre réussite et son propre épanouissement intellectuel, disent-ils. Mais, le secteur de l'action sociale est particulier: on ne peut s'impliquer dans ce domaine sans être motivé par le volonté d'aider autrui.

Or devant le fort accroissement de jeunes demandant à travailler dans l'animation, on ne peut qu'être prudent quant à leur motivation.

En effet, face au développement du chômage, à l'inquiétude devant l'avenir, certains sont tentés de travailler dans le secteur social où les offres de travail ne manquent pas, grâce aux actions menées par le gouvernement qui a fait de la politique de la ville une de ses priorités.

La demande s'accroît et la crainte de débordements apparaît. Une organisation, une régulation sont nécessaires. **Certains jeunes pour se faire embaucher, utilisent la "pression". Céder serait desservir le but recherché. Les médiateurs doivent rester des exemples positifs et ne pas servir à démontrer que l'on peut tout obtenir par la force.** Le risque étant grand, les démarches doivent être mûrement réfléchies.

• Leur savoir-faire est-il "exportable" dans d'autres quartiers?

Employés par les collectivités locales ou les associations en raison de leur connaissance du terrain où ils ont toujours vécu et de leur charisme personnel, ces animateurs sont-ils à même d'obtenir d'aussi bons résultats dans des endroits où ils n'ont jamais habité et où ils ne sont pas connus par la population? Ainsi, à Vaulx-en-Velin de jeunes animateurs nous ont fait part de leur souhait de rester dans leur quartier et de leur crainte d'aller travailler dans une autre ville.

C'est pourquoi, il est essentiel d'inciter ces jeunes à exercer leurs compétences dans d'autres quartiers que celui où ils ont toujours vécu. Ils éviteront ainsi de se replier sur eux-mêmes et de sombrer dans une tentation communautaire. Pour espérer des perspectives de carrière ils doivent démontrer que leur savoir-faire est "exportable".

• Manque de formation

Ces jeunes sont plein de bonne volonté. Ils disposent d'une importante expérience du terrain mais manquent de formation. Ils ne possèdent, pour la plupart, qu'un BAFA, ce qui n'est pas suffisant. "Le BAFA n'est plus adapté, ne sert à rien, ce n'est pas un diplôme. Il faut au moins posséder le BEATEP¹⁴, mais c'est très difficile d'accéder à cette formation pour un jeune des banlieues" nous a confié un animateur. Il leur manque souvent la formation initiale qui pourrait pourtant les aider à comprendre certains problèmes et à prendre du recul.

La pratique doit être accompagnée d'une formation théorique. Afin d'agir positivement dans un quartier il ne suffit pas de discuter avec les adolescents, il faut posséder les outils nécessaires pour aider ces jeunes à régler les graves problèmes dont ils souffrent. Par exemple, un minimum de formation en psychologie est nécessaire. Comme nous le disait un fonctionnaire du FAS, *"dans ces quartiers les habitants sont très malades et seuls de véritables thérapeutes peuvent arriver à les guérir"*. *"Il faut que ces animateurs de rue aient un minimum de culture et de connaissances théoriques"* nous confiait un chef de projet.

Ces "grands frères" qui appuient leur légitimité sur leur connaissance du quartier s'opposent parfois aux institutions qui exigent des diplômes dans leurs offres d'emploi. Cette situation génère de nombreux conflits, certains revendiquant la possibilité d'exercer ce travail sans être obligé de passer des diplômes au nom de la connaissance approfondie qu'ils ont de leur quartier. **Il est exact que de nombreux non diplômés ont une action très positive sur les quartiers dans lesquels ils vivent. Il faut les amener à prendre conscience que cela ne peut suffire.**

• L'avenir professionnel de ces jeunes animateurs

On ne peut se contenter d'embaucher des jeunes pour exercer des tâches d'animation de rue ou de médiation sans leur donner les moyens de se former, de suivre un cursus "diplômant" et valorisant.

En effet, se pose la question de leur avenir et de leurs actions: comment pourraient-ils avoir une influence positive dans ces quartiers s'ils sont déconsidérés aux yeux de leur environnement au terme de quelques années d'exercice, si on les retrouve de nouveau en train de "galérer" ? Actuellement ils sont nombreux à ne pas avoir de réelles perspectives d'avenir. Ils risquent de perdre leur motivation et cesser d'être considérés comme des modèles par ceux-là même dont ils s'occupent.

Sans accès à une formation qualifiante, leur avenir professionnel est plutôt sombre. Il faut éviter d'en faire des contre-exemples. Actuellement il n'existe pas de parcours de formation construit et structuré pour eux.

Des solutions doivent absolument être trouvées à ce problème. En effet on ne peut laisser ces personnes qui se sont impliquées pendant des années dans le champs social sombrer à leur tour dans l'exclusion faute de débouchés professionnels. Dans plusieurs

¹⁴ Le BEATEP est une formation de 2 ans permettant d'être animateur qualifié et d'encadrer une équipe.

quartiers nous avons été confrontés à de nombreux animateurs de rue se trouvant dans une situation précaire.

Une sociologue travaillant dans les quartiers de Marseille résume bien ce problème, *"on est confronté à un problème de changement d'échelle: ils ont une grande difficulté à passer d'animateur de quartier à une situation professionnelle"*.

Les emplois de ville créés dans le cadre du PRV (25.000 par an) permettent de répondre, en partie, à ce problème et à la nécessité de créer de nouveaux métiers de la ville. Réservés aux 18-25 ans, ils peuvent offrir aux jeunes animateurs de rue la possibilité de s'inscrire dans un parcours professionnel marqué par une plus grande stabilité et une plus grande sécurité.

Cette disposition remporte un vif succès sur le terrain et mérite d'être soutenue.

A Toulouse, Lyon, Mante-la-Jolie, etc... des jeunes ont ainsi été recrutés par les municipalités pour exercer des tâches de médiations sur les quartiers. La ville d'Amiens a été à l'initiative de la mutualisation de ses moyens avec les sociétés de transports, les organismes HLM, une fondation etc... dans le but de financer les emplois ville, qu'ils soient affectés dans les services des organismes partenaires ou mis à disposition des petites associations (avec lesquelles une convention a été signée), la participation demandée à celles ci est fixée à 150 francs par mois.

• La nécessaire recherche d'une complémentarité entre professionnels et médiateurs

Le plus souvent leurs relations ne sont pas marquées par une hostilité ouverte mais par une certaine méfiance. Elles ne sont pas sans rappeler celles des salariés avec les bénévoles dans le secteur associatif.

Les éducateurs spécialisés affirment souvent que les animateurs de rue n'ont pas de formation qualifiante, pourtant ils prennent une place croissante dans le champs de l'action sociale. Lorsque la municipalité de Toulouse a engagé des jeunes animateurs de rue issus des quartiers difficiles de la ville, les professionnels de l'action sociale ont montré leur hostilité: "ils ont critiqué leurs horaires, leurs méthodes de travail, leur manque de diplômes..." A Rouen, les éducateurs spécialisés ont été très réticents à l'encontre des "correspondants de nuit" mis en place par une association de quartier.

A l'inverse, les animateurs de rue insistent sur l'inadaptation des professionnels aux nouvelles réalités du terrain. Ils mettent l'accent sur le fait qu'ils sont de moins en moins en phase avec les préoccupations des jeunes.

Nous avons ainsi assisté à Mulhouse à une altercation entre un animateur de rue et un professionnel: **à la critique d'un jeune animateur qui lui reprochait "d'avoir des oeillères" l'éducateur lui a répondu "que sa formation était insuffisante pour comprendre les problèmes des quartiers"**.

Les relations entre les professionnels de l'action sociale et les jeunes animateurs sont trop souvent conflictuelles. Il est fort dommage qu'ils ne cherchent pas à travailler en partenariat et à échanger leurs expériences. Un fonctionnaire de la ville de Colmar regrette cet état de fait: *"les éducateurs ne rencontrent pas les animateurs de rue. Ce manque de relations témoigne qu'ils n'ont pas intégré la problématique de la politique de la ville qui consiste à favoriser le travail en commun"*.

Conclusion

La présence d'éducateurs spécialisés et d'animateurs - médiateurs est source d'insatisfactions voire de conflits latents. Face à cette situation il convient d'agir dans trois directions:

- Inciter au travail en commun en alliant l'expérience du quartier des uns et les connaissances théoriques des autres, chacun possédant une partie des réponses à la multitude de problèmes posés. **Il s'agit bien d'une répartition des tâches et d'une complémentarité à construire.**

- Adapter la formation des éducateurs spécialisés.

- Aider les animateurs de rue à suivre un parcours professionnel formateur et valorisant. *"Plutôt que de multiplier les travailleurs sociaux issus d'un parcours universitaire, il faut donner une chance à ces jeunes animateurs d'exercer leurs compétences dans les cités en les intégrant dans un parcours qualifiant de formation professionnelle (Une sociologue rencontrée sur les quartiers nord de Marseille).*

Nous verrons, dans le cadre de nos propositions, quels types de formation il convient de mettre en place à destination de ces animateurs de rue mais aussi des éducateurs spécialisés dont l'action sur les quartiers doit être repensée.

En conclusion, il faut cependant reconnaître qu'il y a une évolution positive dans le domaine de l'action sociale, comme le souligne un chef de projet de Toulouse : *"depuis 2 ans, les travailleurs sociaux ont enfin entamé une réflexion sur l'évolution de leur profession et la nécessité de revoir leurs modes de formation"*. La nécessité d'un travail en partenariat entre tous les acteurs est désormais partagée par le plus grand nombre.

CHAPITRE V. LE FINANCEMENT ET LES RESSOURCES DES ASSOCIATIONS

I. LES RESSOURCES DU SECTEUR ASSOCIATIF	75
A. UN POIDS ECONOMIQUE GRANDISSANT	75
B. LA FRONTIERE ENTRE LES ASSOCIATIONS ET LE SECTEUR MARCHAND DEVIENT DE PLUS EN PLUS FLOUE	76
C. UN PARTAGE INEQUITABLE DES RICHESSES	78
II. FINANCEURS ET ASSOCIATIONS CO-RESPONSABLES DES DYSFONCTIONNEMENTS DANS LE FINANCEMENT	84
A. RESPONSABILITES DES ORGANISMES CHARGES DE FINANCER LA VIE ASSOCIATIVE	84
B. LES DERIVES FINANCIERES DES ASSOCIATIONS	93

Le financement des associations est devenu une question majeure de la vie associative pour deux raisons principales :

- Le secteur associatif a pris ces dernières années une importance économique non négligeable. Mais si les sommes en jeu sont considérables, elles ne sont pas réparties équitablement entre les différentes associations, un petit nombre d'entre elles détenant la majeure partie des financements.

- Les associations sont, en grande partie, financées par des subventions qui proviennent des pouvoirs publics. Cet "argent" étant celui des "contribuables", il est nécessaire qu'il soit utilisé de manière rationnelle et ne soit versé qu'aux associations qui démontrent leur efficacité. La question du financement des associations est intimement liée à celui de l'utilisation des fonds publics.

Il est nécessaire d'être très attentif à cet aspect du financement car dans ce secteur très sensible, les risques de dérives possibles sont nombreux (gaspillage, détournement des fonds publics à des fins privées, problèmes graves de trésorerie...)

Le poids économique grandissant des associations (I) rend les règles de financement en vigueur inadéquates et insuffisantes à éviter les dérives (II).

I. LES RESSOURCES DU SECTEUR ASSOCIATIF

Bien que d'aspect indigeste et rébarbatif, cet aspect de l'approche associative nous semble indispensable à la compréhension du "monde associatif". Il permet d'éclairer les choix et propositions qui suivront.

Si les associations, dont le nombre est évalué à plus de 700.000, ont un poids économique grandissant, on constate que seul un petit nombre d'entre elles capte la majeure partie des subventions.

A. UN POIDS ECONOMIQUE GRANDISSANT

De nos jours, de nombreuses associations ont investi la sphère de l'économie: elles ne se cantonnent plus à des activités gratuites de "bonnes oeuvres" et sont devenues, pour certaines d'entre elles, de véritables partenaires des pouvoirs publics disposant de délégations de service public et de moyens financiers importants. Elles sont désormais devenues un pilier de la société civile, comme le notait déjà le Premier Ministre dans une circulaire datée du 27 janvier 1975: *"l'Etat et les collectivités locales, de même que les établissements publics qui en relèvent ont été amenés à confier des tâches d'intérêt général à des associations régies par la loi de 1901"*.

Le nombre des associations ne cesse d'augmenter et les sommes qu'elles manipulent se multiplient. On dénombre, en France, entre 700.000 et 800.000 associations qui sont devenues un des plus grands employeurs de France.¹⁵

Certaines d'entre elles, notamment les grandes fédérations, gèrent des budgets très importants. On estime que les associations du secteur sportif et celles du secteur sanitaire et social représentent chacune 50 Milliards de francs par an et les associations caritatives 10 Milliards.

Le budget du secteur associatif est estimé à plus de 230 milliards de francs. En outre ce chiffre ne prend pas en compte les ressources non monétaires, c'est à dire les mises à disposition de personnels ou de locaux. Sur le thème qui nous intéresse plus particulièrement, à titre d'exemple, on estime qu'un poste Fonjep mis à disposition par le Ministère de la Jeunesse et des Sports équivaut à une subvention de 45.000 Francs (actuellement ils sont plus de 5000).

La professionnalisation des associations s'accompagne presque automatiquement d'une augmentation de leurs budgets, ce qui a une incidence directe sur leur mode de fonctionnement : **la part des bénévoles diminue au profit des salariés dont le nombre augmente.** En s'institutionnalisant ces associations deviennent parfois bureaucratiques, elles se rapprochent de la sphère économique et, devant l'inflation de leur budget, passent une grande partie de leur temps à gérer leurs ressources et à trouver d'autres sources de financement.

Les budgets de nombreuses associations deviennent si importants (ils dépassent souvent plusieurs millions de francs) qu'ils doivent être gérés par des spécialistes s'appuyant sur des règles comptables très strictes. Une exigence nouvelle s'impose désormais, celle de la bonne gestion.

B. LA FRONTIERE ENTRE LES ASSOCIATIONS ET LE SECTEUR MARCHAND DEVIENT DE PLUS EN PLUS FLOUE

La réalité du monde associatif est difficile à appréhender. En effet, contrairement aux données très précises dont nous disposons concernant le secteur de l'entreprise, les statistiques sur la vie associative manquent de précision et ne sont pas fiables. Ainsi, les moyens financiers des associations ne sont pas connus avec précision.

Malgré ce manque flagrant de précision, il est aisé de constater que la frontière entre les associations et les sociétés commerciales qui avait été tracée par la loi 1901 tend à s'estomper.

Semblant ignorer les dispositions de la loi de 1901 qui leur interdit de réaliser des activités lucratives, et de partager leurs bénéfices entre leurs membres¹⁶, les associations sont de

¹⁵ 118.000 associations emploient des salariés, 800.000 personnes travaillent dans le secteur associatif. En 1993, l'emploi salarié a augmenté de 26%, le secteur associatif étant aujourd'hui celui qui crée le plus d'emplois. C'est l'une des raisons pour lesquelles de plus en plus de jeunes s'investissent dans la vie associative.

¹⁶ La loi de 1901 définit l'association comme 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". Si les associations sont libres de poursuivre un objectif de leur choix, un seul but est clairement écarté

plus en plus nombreuses à acquérir certaines caractéristiques des entreprises. Ainsi nous assistons à un développement des associations dites "intermédiaires" chargées de favoriser l'accès des jeunes au marché de l'emploi et de proposer des réponses dans les domaines non couverts par le secteur marchand présentant un caractère d'utilité publique.

Leurs budgets sont parfois très élevés :

62,2 %	"des associations ont un budget	inférieur à	50.000 FF.
32 %	"	entre	50.000 et 1.000.000 de FF.
4,8 %	"	entre	1.000.000 et 5.000.000 de FF.
1 %	"	supérieur à	5.000.000 de FF.

Certaines associations tendent à gérer leurs ressources comme des entreprises. De nouveaux concepts, comme celui de "management associatif", apparaissent, rapprochant les associations de l'entreprise.

Elles évoluent entre 2 logiques différentes, inconciliables, ce qui crée des tensions: d'une part, la logique associative marquée par le désintéressement et la recherche de l'intérêt général, et d'autre part, la logique de l'entreprise, la recherche du profit...

Une sociologue, Emmanuelle Marchall¹⁷, a analysé les relations entre les associations et le secteur marchand. Elle estime à 80.000 le nombre d'associations qui ont des activités marchandes et emploient des permanents. Elle s'est demandée comment une association loi 1901 marquée par les principes de désintéressement pouvait concilier ces deux logiques totalement opposées. Selon elle "*l'entreprise associative*", nouvelle génération d'association empiétant dans la sphère privée, réussit à utiliser, à son avantage, ces deux logiques: elle "*voile*" la logique marchande derrière une logique caritative qui lui permet de légitimer ses pratiques commerciales et d'obtenir, au nom de la recherche de l'intérêt général, des subventions publiques.

L'auteur distingue différents types d'associations en fonction de leur proximité avec le fonctionnement des entreprises. Selon elle, une association dirigée par un bénévole est la plus éloignée de la logique de l'entreprise. Lorsque le président est un salarié fondateur, il aura tendance à engager l'association dans la seconde logique afin de développer les ressources de son association. Troisième cas de figure: le président est un salarié recruté de l'extérieur. Il va conjuguer tous ses efforts pour renforcer la logique de l'entreprise, au risque d'entrer en conflit avec les membres du conseil d'administration.

Assiste-t-on à une remise en question à peine voilée des grands principes de la loi de 1901 ? Pour que les associations puissent rester à "but non lucratif", malgré leurs budgets en pleine croissance et leur rapprochement de la logique d'entreprise, elles doivent avoir "*l'obsession de la bonne gestion et de la transparence financière*"¹⁸. Il est donc essentiel afin d'éviter les dérives, d'adapter au plus vite les règles de financement et de renforcer leur efficacité.

par la loi de 1901, celui du partage des bénéfices. L'association est donc un groupement clairement désintéressé qui se distingue sur ce point de la société commerciale. Une jurisprudence très importante de la Cour de Cassation est là pour rappeler cette interdiction. Par exemple, dans son arrêt Caisse rurale de la commune de Manigod c/ Administration de l'enregistrement du 11 mars 1914, la Cour de Cassation maintient fermement l'interdiction du partage des bénéfices.

¹⁷ Emmanuelle Marchall, Revue Française de sociologie, n°33, Juillet-Septembre 1992.

¹⁸ François ROLIN, *Quand l'argent rentre en compte* in *Economie et humanisme, Vie associative et démocratie*, il ne suffit pas de gérer, Lyon, n°332, mars 1995, p.23-28.

C. UN PARTAGE INEQUITABLE DES "RICHESSSES"

Il faut signaler que les données chiffrées mises à notre disposition sont très parcellaires. En effet les informations sont souvent incomplètes et parfois même contradictoires car elles proviennent des associations elles-mêmes qui les communiquent selon leur bonne volonté. Les données peuvent varier énormément selon les différentes sources consultées.

Le seul document de synthèse dont nous disposons, le "Jaune budgétaire", publié tous les 2 ans, censé reprendre toutes les subventions versées, ne peut faire l'objet d'une analyse sérieuse. De présentation très complexe, il est loin d'être exhaustif. Il ne prend en compte qu'une partie des subventions, ignorant les crédits déconcentrés et les sommes versées par les collectivités locales. Or, ce sont les subventions provenant des collectivités locales qui représentent la plus grande masse des ressources associatives.

Le Conseil Economique et Social s'est ému de cette situation demandant dans un avis datant du 25 juin 1986 que ce document fasse l'objet "*d'un minimum d'exploitation interne des informations qu'il contient*" et soit rendu plus lisible par une présentation alphabétique des associations.

Dix ans se sont écoulés depuis et toujours aucune amélioration n'a été apportée à ce document.

Il est nécessaire, selon nous, de dénoncer cette situation, aucune réforme des financements ne pouvant être sérieusement entreprise tant que l'on ignore le volume exact des aides.

C'est pourquoi les chiffres que nous avançons doivent être considérés avec prudence. Ils permettent néanmoins d'avoir une idée globale du poids économique des associations et de la part des budgets selon les différents types d'associations.

La répartition des subventions ne s'effectue pas de manière équitable: un petit nombre de grandes structures concentrent entre leurs mains la plus grande partie des financements publics. Il est donc essentiel, avant d'étudier les répartitions des financements, de faire la distinction entre les petites associations qui n'emploient pas de salariés et les grandes associations qui recourent à du personnel salarié.¹⁹ Ainsi, à Lyon, un chargé de mission du FAS a confirmé ce phénomène: le FAS verse 80 millions de francs aux associations de la région Rhône-Alpes, 5% de cette somme est destinée aux petites associations, les 95% restant étant réservés "*aux organismes qui emploient des salariés tout en ayant conservé une forme associative comme les centres sociaux*".

¹⁹ Sur un total d'environ 700.000 associations, 118.000 emploient des salariés, soit 16,3% des associations, les 83,7% restant fonctionnant uniquement avec des bénévoles. Ce sont les associations du secteur sanitaire et social qui emploient le plus de salariés (23% des associations) alors que la moyenne, tous secteurs confondus s'élève à 16%.

Ces données sont le résultat d'un sondage réalisé par Mme Tchernonog à partir du fichier Sirène de l'INSEE au 31 décembre 1992. Les résultats ne peuvent être qu'approximatifs étant donné qu'à cette date le fichier Sirène ne regroupait que 227.600 associations. Voir l'article intitulé Le poids économique du secteur associatif, Edith ARCHAMBAULT et Viviane TCHERNONOG in *Revue des Etudes Coopératives, mutualistes et associatives*, P., n°253-254, 3ème trimestre 1994, 72ème année.

Le monde associatif est donc extrêmement multiforme: une association disposant d'un budget de plusieurs millions (comme une fédération nationale) n'a rien de comparable avec une petite association de quartier fonctionnant avec un budget de 10.000F.

• Les grandes associations détentrices de la majeure partie des subventions

Alors que la majorité des associations ont des petits budgets (62% d'entre elles ont un budget inférieur à 50.000F), les associations qui recourent à du personnel salarié et qui ne représentent que 16% de l'ensemble, disposent des budgets les plus élevés. En effet, le budget moyen des associations sans salarié est de 59.000F alors que celui des associations de salariés est de 1.675.000F, soit un rapport de 1 à 28.

Seulement 6% des associations reçoivent 84% de la totalité des financements publics. Il y a donc une forte concentration des subventions entre un nombre très réduit de bénéficiaires. Cette observation est confirmée par les données du fichier SIRENE de l'INSEE: les financements se concentrent essentiellement sur les organismes dont le budget est supérieur à 1 million de francs.

Sans ignorer le dispositif législatif et réglementaire existant, ni méconnaître le fait qu'une grande partie des crédits gérés par les associations sont affectés au financement d'équipements et de services qui sont déjà soumis à de fortes contraintes (établissement pour handicapés, pour personnes âgées, centres d'hébergements, établissements pour enfants...), il convient de relativiser les données sur la concentration des subventions sur un faible pourcentage d'associations.

Il apparaît pourtant qu'il y a une relation très étroite entre le nombre de salariés et le montant des subventions. Ainsi, 57% des financements publics sont à destination des associations qui ont entre 3 et 49 salariés et réalisent 46% du budget total de l'ensemble du monde associatif alors qu'elles n'en représentent que 8%.²⁰

Cette concentration des financements entre les mains de quelques-uns se retrouve également au niveau des subventions municipales. Ainsi, 70% des subventions municipales sont réparties entre 23.000 associations seulement. C'est d'autant plus surprenant que les municipalités sont les collectivités locales réputées aider le plus les petites associations.

• Des subventions aux origines diverses dont profitent les grandes associations

Alors que la plus grande partie des ressources des associations sans salariés provient de leurs recettes d'activité, le budget des associations fonctionnant avec des salariés est essentiellement alimenté par des subventions publiques.

²⁰ Viviane TCHERNONOG, Associations et financements publics in *Revue des Etudes coopératives, mutualistes et associatives*, P., n°258, 3ème trimestre 1995, 74ème année, p.17-30.

Voyons comment s'effectuent les répartitions des subventions selon les différentes sources dont elles émanent.

Les subventions publiques (Etat et collectivités locales)

Les subventions publiques représentent 42,4% des budgets associatifs auxquels s'ajoutent 17,1 % provenant des fonds sociaux sous forme de remboursements.

Alors que 39% des associations perçoivent des subventions publiques qui représentent moins du quart de leur budget (il s'agit essentiellement d'associations de bénévoles), 14% ont des subventions publiques qui représentent les 3 quarts de leur budget global.

Les pouvoirs publics financent donc surtout les associations qui recourent à du personnel salarié, les subventions variant selon le secteur d'activité de 59% pour la santé et l'action sociale à 49%.

☞ *Les subventions d'Etat*

Elles représentent **27,2 % des budgets associatifs.**

L'Etat subventionne 14% de l'ensemble des associations mais 40% des associations employant des salariés. Il dirige donc ses financements essentiellement sur les grandes associations. 10% du total de ces subventions sont destinés aux associations qui ont un budget annuel d'au moins 500.000F.

☞ *Les subventions des collectivités locales*

Elles représentent **15,2% des budgets associatifs.** Elles se montaient, en 1994, à 53 milliards de francs.

75% des associations perçoivent des subventions des collectivités locales: une des plus importante source de financement public des associations.

Les subventions municipales, très importantes pour les petites associations, restent tout de même non négligeables pour les grandes associations, constituant environ le quart de leur financement total.

Les conseils généraux financent les associations à hauteur de 22% des subventions publiques totales. Le département finance surtout les grandes associations du secteur sanitaire et social.

Les financements privés

Ils représentent 40,5 % des ressources des associations.

☞ *Les dons privés*

Ils ne représentent que 7% du financement total des associations. Il est vrai que la loi de 1901 n'autorise que les associations reconnues d'utilité publique à recevoir des dons et des legs.

Les aides octroyées par les entreprises et les fondations sont encore très limitées et ne représentent qu'une très faible part du financement total des associations.

Ce sont surtout les petites associations de bénévoles qui font le plus appel au **financement privé** (les 4/5ème d'entre elles environ), les associations de salariés comptant essentiellement sur les subventions publiques. Les associations à très gros budget reçoivent peu d'argent de partenaires privés (fondations...) **parce que bénéficiant de subventions publiques régulières, elles ne font pas l'effort de diversifier leurs sources de financement.**

Il serait souhaitable que l'appel aux fondations soit plus fréquent. Cela permettrait d'alléger les efforts financiers des pouvoirs publics. Mais il faut signaler que bien souvent, les fondations *"ne prennent pas de risques et ne financent que des projets qui ont déjà fait leurs preuves"*

Comme nous l'a confirmé une association de Roubaix, *"des efforts doivent être menés pour trouver des financements autres que ceux provenant des subventions publiques. Le recours à des partenaires privés et à l'autofinancement doit être privilégié"*.

Les associations **"Droit de Cité"** et **"Sport Insertion Jeunes"** font partie de ces nouvelles générations d'associations qui ont décidé de se tourner résolument vers la recherche de partenaires financiers privés. Près de la moitié de leurs fonds provient ainsi d'entreprises ou de fondations.

☞ *Les recettes d'activité*

Elles **représentent 33% des ressources des associations**. Les recettes propres sont surtout significatives dans les petites associations.

La part des ressources non budgétaires: les mises à disposition de locaux et de personnels

☞ *Les locaux*

Dans 84% des cas, les associations de bénévoles disposent de locaux qui leur sont prêtés gratuitement, le plus souvent par la municipalité.

Les associations de salariés sont plus souvent propriétaires ou locataires de leurs locaux (dans 42% des cas).

☞ *Le travail non payé: le bénévolat et les mises à dispositions*

Mises à disposition de personnels

Si le bénévolat profite essentiellement aux associations sans salariés, les associations recourant à du personnel salarié bénéficient d'importantes mises à disposition. Ces personnels, payés sur un autre budget que celui de l'association représentent 32,5% de leurs personnels contre 3,1% dans les petites associations. Dans 11% des cas, les associations employeurs disposent d'une seule mise à disposition, et de 2 à 5 dans 23% des cas. Ainsi certaines associations peuvent avoir un budget limité, mais elles disposent en fait de nombreuses mises à

disposition qui ne sont pas prises en compte dans le calcul de leurs ressources. Parmi les mises à disposition les plus importantes, il faut citer les postes Fonjep.

Les mises à disposition de personnels sont presque exclusivement réservées aux grandes associations fonctionnant avec des salariés qui obtiennent par ailleurs de lourdes subventions.

Le bénévolat

Il est surtout important chez les petites associations.

Quelques chiffres sur le bénévolat:

- 570.000 emplois en équivalent plein temps
- 430.000 dans les associations sans salariés
- 140.000 dans les associations employeurs

Conclusion

Aujourd'hui, il semblerait que le bénévolat soit légèrement en régression du fait de la professionnalisation de nombreuses associations. On estime ainsi que le quart des associations fait désormais appel à des salariés.

Aux Etats-Unis, le bénévolat est dix fois plus important qu'en France. Cela tient au fait que, dans ce pays, le secteur associatif gère des activités très larges en matière de santé, d'éducation, de culture qui sont, en France, sous la responsabilité de l'Etat.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, la part des différentes ressources, par ordre décroissant, se répartit de la façon suivante:

ORIGINE DES FINANCEMENTS	PART DU FINANCEMENTS TOTAL DES ASSOCIATIONS (EN %)
Recettes privées	33,5%
Subventions publiques nationales	27,2%
Remboursements en provenance des fonds sociaux	17,1%
Subventions publiques locales	15,2%
Dons privés	7 %

Les grandes associations sortent largement gagnantes. Représentant 85% du budget total du secteur associatif, elles reçoivent la plus grande part des aides publiques qu'il s'agisse des subventions, des remboursements en provenance des organismes sociaux ou des mises à disposition de personnels et de locaux.

A la différence des petites associations sans salariés qui cherchent à s'autofinancer et font appel aux financements privés, elles se contentent des subventions publiques auxquelles elles paraissent, parfois, "abonnées". On assiste à une véritable captation des aides publiques par un petit nombre d'associations professionnalisées. Ces associations *"se tournent uniquement vers la recherche des fonds publics"*.

Au regard des éléments que nous venons d'analyser, il paraît essentiel de revoir les critères d'attribution des aides publiques. Il n'est pas justifiable que les grandes structures captent la grande majorité de ces aides au détriment des petites associations. Un système plus équitable doit être mis en place avec des procédés d'évaluation de l'action des associations permettant de financer en fonction de l'utilité sociale sur le terrain et non uniquement en fonction de leur taille ou de leur mode de fonctionnement. Un tel système permettrait d'éviter les tensions importantes qui opposent les petites associations confrontées à des problèmes de financement extrêmes aux grandes associations qui sont souvent incapables de répondre aux attentes des jeunes.

Toutes les évolutions que nous venons de décrire - poids grandissant dans l'économie, développement de pratiques mercantiles, captation des financements par un nombre réduit d'associations - sont autant d'éléments qui plaident en faveur d'un financement plus sûr, une évaluation plus stricte, une gestion plus saine afin d'éviter les détournements de fonds et le gaspillage de l'argent public.

De nombreux dysfonctionnements dans le financement peuvent être observés. Ils sont imputables soit aux pouvoirs publics, soit aux associations elles-mêmes.

II. FINANCEURS ET ASSOCIATIONS CO-RESPONSABLES DES DYSFONCTIONNEMENTS DANS LE FINANCEMENT

Certes, le gouvernement a pris acte de ces dysfonctionnements et a mis en place, dans le cadre de la politique des quartiers difficiles, de la politique en faveur de la vie associative et du projet de loi de lutte contre l'exclusion, de nombreuses mesures visant à améliorer les dispositifs de financement public des associations.

Toutefois, elles ne sont pas encore toutes entrées en vigueur, ce qui empêche une évaluation de leurs impacts sur le terrain.

C'est pourquoi nous nous sommes essentiellement appuyés, dans notre démarche, sur les observations et le vécu des acteurs de terrain durant ces 6 derniers mois.

Après avoir étudié les dysfonctionnements dont les organismes publics sont à l'origine, l'accent sera mis sur les responsabilités des associations.

A. RESPONSABILITES DES ORGANISMES CHARGES DE FINANCER LA VIE ASSOCIATIVE

Plusieurs critiques peuvent être émises à l'encontre du système de financement:

- Manque de concertation entre les organismes qui octroient les subventions (multi-financement)
- Les dossiers sont mal adaptés aux spécificités des associations
- Les financements ont parfois tendance à être versés sans évaluation des actions menées.
- Les subventions sont versées trop tardivement
- Le clientélisme

• Multi-financement

Nous sommes confrontés à un système de multi-financement extrêmement complexe : les différents organismes qui financent la vie associative ne se concertent pas entre eux et adoptent souvent leurs propres règles, occasionnant une opacité des circuits de financement.

Cette situation est très préjudiciable aux petites associations qui sont souvent désemparées et perdent un temps considérable à recenser et comprendre les différents systèmes existants. A l'inverse, elle avantage les grandes associations de salariés qui disposent d'un personnel compétent et expert dans le montage des dossiers.

Les co-financements représentent un autre danger: certains ont compris comment exploiter le manque d'organisation et de coopération au sein des organismes chargés de financer la vie associative. Sachant s'approprier les règles du jeu (rédiger et construire un projet), ils deviennent de véritables *"chasseurs de primes"*.

Afin de lutter contre le phénomène des financements croisés, des dispositifs ont été mis en place, tel que le FIV (Fonds Interministériel à la Ville) qui regroupe les fonds de 7 ministères différents destinés à financer des actions réalisées dans le cadre de la politique de la ville. Mais de tels dispositifs ont aussi leurs limites et ne sont pas capables de régler les problèmes posés par le multi-financement. Le FIV se révèle être un *"mécanisme trop long à mettre en oeuvre et trop complexe"*.

Absence de vision globale

Dans le domaine du financement, nous nous trouvons souvent devant un *"mille-feuilles administratif"*²¹: chaque organisme finance des opérateurs selon ses propres critères sans se préoccuper de savoir s'ils ont déjà été financés pour le même projet. Ainsi, *"plusieurs Ministères donnent aux mêmes associations sans se concerter"*. Ce phénomène de financements croisés témoigne d'une *"absence de concertation et de cohérence entre les organismes qui financent la vie associative"*.

Devant un tel manque de cohérence dans l'attribution des subventions, le risque est grand d'arriver à un gaspillage massif.

Il est nécessaire, comme l'a souligné un représentant de Conseil général, de faire en sorte que *"ces financements croisés puissent se croiser au même endroit"*.

Absence de vision à long terme

Les organismes chargés de financer la vie associative font également parfois preuve d'une absence de vision à long terme.

En effet, ils accordent parfois les subventions sans évaluer précisément les projets présentés et les reconduisent souvent sans chercher à savoir si les actions menées ont été efficaces.

A l'inverse, il arrive qu'une association ne puisse mener à terme un projet à cause d'une partie de la subvention qui n'a pas été versée à temps ou lui a été refusée. Nous sommes alors face à un double gâchis: les subventions préalablement versées n'auront servi à rien et le projet pour lequel l'association s'était investie ne verra jamais le jour. Une association des Mureaux a ainsi été contrainte d'arrêter ses activités.

²¹ L'expression est de M. Adil JAZOULI

Comment, dans de telles situations parvenir à régler une partie des problèmes qui se posent ? Les subventions ne doivent pas être versées pour des raisons de clientélisme ou pour entrer en concurrence avec un autre organisme mais dans l'optique d'aider les projets les plus susceptibles d'améliorer la situation de ces quartiers difficiles.

Les conséquences contrastées de la décentralisation

La décentralisation ne joue pas toujours un rôle positif dans le domaine des financements: elle est à l'origine de lenteur dans les versements et de la concurrence à laquelle se livrent parfois les collectivités locales.

☞ *Manque de coopération entre les différents partenaires*

En rendant plus complexe l'organisation de l'Etat, en multipliant les partenaires, la décentralisation est responsable d'une opacité des circuits de financement, d'un manque de coopération entre les différents organismes et donc d'une augmentation des délais dans le versement effectif. Il n'est pas rare, que pour l'étude d'un seul projet associatif, *"un dossier passe entre les mains de 7 commissions successives et souffre d'un empilement inexorable de délais"*.²²

☞ *Apparition de phénomènes de concurrence*

Des phénomènes de concurrence se sont installés entre **les différentes collectivités locales désireuses de marquer de leur empreinte** les dispositifs. Très réticentes à travailler en partenariat, elles mènent souvent leurs propres politiques et suivent leurs propres règles sans se soucier de l'intérêt général.

Nous avons souvent remarqué, lors de nos déplacements, de tels phénomènes de concurrence entre les collectivités locales, motivées le plus souvent par des raisons politiques. Cette situation paralyse parfois toute initiative, et empêche qu'un problème puisse être réglé grâce à la collaboration de tous. **Dans tel endroit, le conseil général est hostile à la municipalité et refuse de participer à des réunions communes, dans tel autre la région ne participe pas aux efforts menés par les autres collectivités locales...** Il est dommage que, parfois, les oppositions politiques passent devant la nécessité de régler les problèmes de ces quartiers: *"le conseil général refuse de coopérer avec la préfecture et la municipalité. Il travaille seul de manière centralisatrice sans aucune concertation avec les autres représentants des pouvoirs publics"*.

L'Etat doit retrouver son rôle de garant de l'intérêt général. *"Il doit chercher à contrecarrer les inévitables querelles de clocher entre collectivités décentralisées"* qui sont *"paralysantes"*, selon le terme employé par un jeune militant associatif.

²² Nicolas DUFOURCQ et Anne MINGASSON, Mission d'audit sur les délais de versement des subventions aux associations dans le cadre de la politique de la ville, Ministère de l'Economie, des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, Novembre 1993, Paris.

- Des dossiers de subventions trop complexes dont les règles sont mal adaptées aux spécificités des associations

Des dossiers trop complexes...

Les dossiers de demande de subventions sont souvent si complexes que de nombreux responsables associatifs nous ont confié qu'il *"fallait être un véritable expert pour les remplir"*. Ils sont obligés de consacrer beaucoup trop de temps à ces questions et perdent une énergie considérable au détriment des actions menées sur le terrain: *"à moins d'avoir les moyens d'engager un spécialiste en gestion, ils doivent consacrer un temps très long à la rédaction de ces dossiers, temps qu'ils ne peuvent mettre à profit pour s'occuper des activités sociales de l'association"*.

Un responsable de la vie associative a confirmé cette situation: *"les associations perdent une énergie énorme à chercher des subventions. Le système français est devenu si complexe - la décentralisation a renforcé cette complexité - que demander des subventions devient un véritable parcours du combattant et en obtenir devient une prime à l'initié"*.

Les grandes associations disposant d'un personnel qualifié sont, une fois de plus, avantagées. Elles ont, en effet, les moyens d'employer un gestionnaire chargé de s'occuper exclusivement des problèmes financiers.

Non seulement ces dossiers sont difficiles à monter, mais ils sont rarement identiques selon les organismes dont ils émanent. Ainsi, à Tourcoing, des jeunes militants associatifs nous ont fait part de leur désarroi face aux *"onze dossiers différents"* provenant des divers organismes chargés de la politique de la ville.

Il serait souhaitable de contraindre les différents "partenaires" à harmoniser leurs dossiers.

...dont les règles ne sont pas toujours adaptées aux différents besoins

Les dossiers de subventions ne sont pas toujours adaptés aux différents types d'associations. Ils sont parfois basés sur des règles souvent obsolètes qui renforcent la précarité du monde associatif. Des responsables soulignent l'inadaptation des règles de la comptabilité publique.

☞ Les règles sont les mêmes pour tous

Toutes les associations sont soumises aux mêmes contraintes. Une nouvelle association de Tourcoing a mis l'accent sur ce problème: *"les petites associations ont les mêmes obligations les mêmes dossiers à remplir que les grandes qui fonctionnent avec des salariés"*. Les mêmes documents sont exigés pour avoir une subvention de 10.000 francs ou de 200.000 francs. Ce n'est que lorsque le montant de la subvention excède le seuil prévu par l'article 123 modifié du Code des marchés publics, c'est-à-dire 300.000 francs, que la conclusion d'une convention est exigée. Cette situation incohérente ne fait que renforcer les tensions entre les petites et les grandes associations. Alors que les grandes associations recueillent des fonds importants et disposent d'un comptable, les petites associations de bénévoles, manquant de formation,

doivent, pour des sommes bien plus modestes, consacrer une grande partie de leur activité à tenter de résoudre des problèmes financiers au détriment de leurs actions sur le terrain.

C'est pourquoi il est essentiel de simplifier les dossiers destinés aux petites associations sollicitant des subventions limitées. Cette simplification ne signifiant pas un abandon du contrôle et de la vigilance, les règles de gestion continuant à s'appliquer.

☞ *La fragilité financière*

Cet état de fait tient à 3 éléments:

- Le versement des subventions est trop lent
- La règle de l'annualité budgétaire est, en partie, inadaptée
- Les subventions sont soumises à des décisions unilatérales des pouvoirs publics.

* Les délais de versement des subventions sont trop longs

De façon unanime les responsables associatifs se plaignent de la lenteur du versement des subventions. Il s'écoule très souvent un délai de plusieurs mois entre l'acceptation d'un dossier et le versement effectif des fonds. Cette situation porte un grave préjudice aux associations qui connaissent parfois de dramatiques problèmes de trésorerie et sont obligées de renoncer à des projets pour lesquelles elles ont pourtant reçu une promesse de soutien.

Les grandes structures qui disposent de réserves de trésorerie ou qui sont soutenues par la fédération à laquelle elles appartiennent sont capables d'attendre le versement des fonds, mais ce n'est pas le cas du tissu associatif local qui connaît de graves difficultés financières. *"Quelquefois quand l'argent arrive, il ne sert plus qu'à rembourser les créanciers !"*

Le responsable d'un centre social, à Illzach, dans la banlieue de Mulhouse, résume bien cette situation: *"une grande partie des subventions de 1995 n'ont pas encore été versées. Le centre s'en sort car il a des avances de trésorerie, ce qui le différencie des petites associations qui doivent mettre la clef sous la porte"*.

Il est indispensable d'accélérer les procédures de versement.

Hormis une aide au démarrage, souvent peu importante, qui leur est accordée dans le cadre du 1% associatif, les associations de bénévoles se plaignent de ne pas disposer des moyens financiers nécessaires pour pouvoir pérenniser leurs actions.

* La règle de l'annualité budgétaire est, en partie, inadaptée

Ce principe de finances publiques, *"défini sous Napoléon"*, est désormais *"obsolète"* et *"inadapté aux besoins des associations qui travaillent sur le moyen terme"*. De telles paroles, quelque peu excessives, témoignent cependant des problèmes que pose cette règle.

Le respect scrupuleux de ce principe pose un problème sérieux. En effet, les associations ne peuvent s'engager sur des projets à long terme, craignant que la subvention ne soit pas renouvelée d'une année sur l'autre. Ne disposant d'aucune sécurité dans leur financement, elles sont dans l'impossibilité de prévoir des actions se déroulant sur plusieurs années.

Le gouvernement a pris en compte ce problème et s'est engagé, dans le cadre du Pacte de Relance pour la Ville, à mettre en place des financements pluriannuels (la procédure des 3 mois - 3 ans). Répondant aux préoccupations de nombreux responsables associatifs, **cette mesure ne sera vraiment efficace que si elle est mise en oeuvre de manière massive et profite à toutes les associations et pas seulement aux grandes structures. En outre, un effort d'information doit être fait à destination des petites associations qui, bien souvent, n'ont pas encore entendu parler de cette mesure.**

Les financements pluriannuels doivent être absolument privilégiés, à condition que des évaluations précises des actions menées soient mises en oeuvre.

* Les subventions sont soumises aux décisions unilatérales de la puissance publique

L'Etat, en tant que garant de la puissance publique, se réserve le droit de supprimer unilatéralement les subventions.

Cette règle pose plutôt problème en ce qui concerne les subventions des collectivités locales, les associations pouvant se trouver à la merci de changements politiques et perdre leurs subventions sans avoir aucun recours.

Tout en maintenant ce nécessaire pouvoir de décision de la puissance publique pour éviter les effets d'abonnement et les obligations d'accorder les subventions, il apparaît nécessaire de généraliser la signature de conventions entre les associations et les pouvoirs publics. Mais il faut cependant prendre soin de procéder à des évaluations précises des actions menées, le contrat ne pouvant être renouvelé qu'à condition que le bénéficiaire ait bien respecté les obligations et les objectifs auxquels il a adhéré. C'est ainsi que la préfecture de Marseille a passé des conventions d'objectifs avec environ 30 associations, de tels contrats permettant, d'une part, de clarifier les relations entre les organismes qui financent et les destinataires des subventions et, d'autre part, de s'assurer que les fonds sont bien destinés à réaliser des objectifs précis et définis.

• Des financements versés sans évaluation de l'action

Au lieu de ne financer que les associations dont les actions ont un résultat positif, les organismes publics ont tendance à verser des subventions sans évaluer les actions menées. Une telle attitude est la porte ouverte à de nombreuses dérives comme le versement de subventions pour des motifs uniquement politiques.

Afin d'éviter de telles situations et de **lutter contre les phénomènes d'abonnement**, de très nombreux interlocuteurs demandent que des contrôles objectifs soient réalisés par les pouvoirs publics sur leurs actions afin que les subventions soient versées en fonction de leurs résultats.

Si les contrôles *a priori* ont tendance à être excessifs, les contrôles *en cours d'action* et *a posteriori* sont insuffisants.

Des contrôles *a priori* excessifs

La culture administrative impose que les contrôles soient surtout menés avant la réalisation des projets. On va alors demander à celui qui sollicite une subvention de fournir des documents aussi divers que nombreux, comme le rappelle l'instruction du 5 septembre 1988:

- En-dessous d'une subvention de 20.000 francs, il est demandé à l'association un budget prévisionnel des dépenses et des recettes pour l'année en cours.
- Entre 20.000 F et 150.000 F (la fourchette est large !) l'association doit fournir le dernier compte financier en plus du budget prévisionnel.
- Entre 150.000 et 300.000 F, les informations demandées sont plus complexes. Elles portent sur l'effectif du personnel, un devis, un projet de financement, un compte-rendu d'activités et des ratios.
- Au-delà de 300.000 F, la convention est imposée.

Non seulement, l'association qui n'est pas capable de répondre à ces demandes, dans le délai imparti, ne recevra pas sa subvention, mais l'administration ne dispose pas, bien souvent, du temps nécessaire pour examiner toutes les pièces exigées. Une telle situation est dommageable à deux points de vue : d'une part, on ne laisse pas sa chance à une association qui défend un projet intéressant mais ne remplit pas les "conditions administratives", d'autre part, les résultats potentiels des projets ne sont pas pris en compte et les pièces demandées ne sont pas suffisamment exploitées.

Des contrôles *a posteriori* défaillants

Le souhait unanime des acteurs associatifs est que soit substitué au contrôle *a priori*, beaucoup trop contraignant et laissant une large place aux "faiseurs de dossiers", un contrôle *a posteriori* permettant une évaluation quantitative et qualitative réelle des actions réalisées.

L'administration ne fait pas suffisamment de contrôles *a posteriori* car elle ne possède pas d'outils d'évaluation pertinents.

C'est pourtant sur ces contrôles que l'accent doit être mis: évaluer la réalisation des projets, établir un bilan des actions menées en prenant en compte leurs retombées positives ou négatives sur le quartier, ne renouveler les subventions que si l'association a bien respecté ses engagements, a su mener une action dont les résultats ont été satisfaisants et ont permis de remplir les objectifs qu'elle s'était fixée.

Contrairement aux idées préconçues, nombreux sont les responsables associatifs, qui n'ayant rien à cacher, sont favorables à tous les contrôles et souhaitent que ceux-ci permettent d'assainir une situation souvent confuse et opaque. Les associations sont parfois soupçonnées de percevoir des subventions sans réaliser les objectifs prévus, ces soupçons pèsent sur l'ensemble du tissu associatif. L'intensification de l'évaluation est le seul moyen de les faire taire en donnant une reconnaissance véritable aux associations qui obtiennent de réels résultats

sur le terrain. Non seulement, c'est le seul moyen d'éviter les phénomènes de clientélisme, mais c'est surtout une façon de les reconnaître. En effet, le problème du financement n'est pas étranger à celui de la reconnaissance.

Comme nous l'a fait remarquer un responsable à Roubaix, *"les contrôles d'évaluation renforcent la motivation des membres de l'association, et permettent que les subventions soient versées en fonction des résultats sur le terrain et non de critères idéologiques ou politiques. Il n'est pas justifié que certaines grandes structures comme les centres sociaux soient exemptes d'évaluation"*. Les Scouts de France souhaitent également la mise en place de procédures d'évaluation plus efficaces : *"il faut vérifier l'utilisation qui est faite des subventions. Il faudrait passer des contrats d'objectifs et n'aider que ceux qui acceptent de travailler en partenariat avec d'autres"*.

• Le clientélisme

Un des nombreux effets du clientélisme est l'apparition de phénomènes d'abonnement, certaines associations recevant régulièrement des subventions, non en fonction des actions qu'elles ont menées mais pour des raisons plus politiques. Le clientélisme se ressent également dans d'autres domaines, notamment dans les mises à disposition de personnels et dans la procédure des contrats de ville.

Le risque de clientélisme concerne essentiellement les municipalités qui sont plus proches du terrain et peuvent plus aisément contrôler la vie associative.

Les phénomènes d'abonnement

Ce sont ces phénomènes d'abonnement dont bénéficient certaines associations qui sont responsables de la captation de la grande majorité des subventions par une minorité.

Les organismes publics ont en effet parfois tendance à ne pas modifier les destinataires de leurs financements - 80% des subventions venant des préfectures sont préaffectées. **L'administration prend peu de risques et au lieu d'aider une nouvelle association va préférer financer une structure déjà en place depuis longtemps et présentant des garanties comptables supérieures, mais pas toujours des garanties d'efficacité.**

Ainsi, de très nombreuses associations, essentiellement celles qui sont professionnalisées, sont abonnées aux subventions, recevant quasi-automatiquement des montants identiques d'une année sur l'autre. Un militant associatif explique la situation dans ces termes: *"si le projet est présenté par le club de prévention, il est sûr d'obtenir le financement, si c'est nous, petite association de quartier qui le défendons, rien n'est moins sûr"*.

La conséquence est une sclérose des circuits de financement et un vieillissement du tissu associatif. De nouvelles structures peuvent difficilement émerger ou être pérennisées. **En vivant sur des "rentes de situation les grandes associations sont déconnectées du terrain et ne font aucun effort pour s'adapter"**.

Un tel phénomène de clientélisme est néfaste pour l'évolution du monde associatif et ralentit les adaptations indispensables.

Les mises à disposition de personnels et les procédures de contrat de ville sont parfois entachées de clientélisme

☞ *Les mises à disposition*

Au cours de nos entretiens nous avons constaté qu'une certaine opacité entoure la définition et l'attribution des crédits Fonjep qui ont une grande importance économique pour les associations (un poste Fonjep est équivalent à une subvention d'environ 45.000 FF).

Ces postes profitent surtout aux grandes structures qui sont souvent réticentes à nous indiquer le nombre exact de mises à disposition dont elles bénéficient.

En outre, elles ont tendance à ne pas prendre en compte ces postes dans leur budget. Ainsi, la préfecture du Rhône a mis 3 ans afin de connaître précisément le nombre de postes Fonjep en place dans la région lyonnaise.

Les postes Fonjep, normalement attribués pour des périodes limitées, sont dans les faits, peu mobiles: une fois qu'ils ont été affectés, ils sont captés par l'association bénéficiaire pour une période non déterminée. *"Les postes deviennent permanents et oublient leurs missions d'origine", "une fois qu'ils ont été attribués à une association, ils n'en bougent plus, des phénomènes de captation ont tendance à se développer"*.

Si l'on étudie la liste des associations participant à des "contrats Laser"²³, on se rend compte que les postes Fonjep sont, en majorité, mis à disposition des grandes associations professionnalisées et fédérées telles que les centres sociaux ou les Maisons des Jeunes et de la Culture.

Il serait opportun de contrôler plus efficacement l'attribution de ces postes et leur utilité sur le terrain.

☞ *Les contrats de ville*

Les contrats de ville financés par l'Etat, la Région et la Municipalité, servent, entre autres, à financer de nombreux projets associatifs. Au nombre de 214, ils associent 750 communes, concernent plus de 1300 quartiers et concentrent environ 90% des moyens financiers destinés à aider la vie associative. En dehors des contrats de ville et des aides du FAS, on ne trouve que le 1% associatif qui est une aide au démarrage des projets de 30.000 FF maximum.

Or on observe que les municipalités interviennent fortement dans les procédures d'attribution des subventions dans le cadre de ces contrats de villes.

²³ Les "contrats Laser" sont mis en place par le Ministère de la Jeunesse et des sports. Ils permettent d'instaurer un partenariat entre différents acteurs (associations, collectivités locales) pour mener des actions en faveur des jeunes des quartiers difficiles.

La procédure est la suivante: les projets des associations sont soumis, en premier lieu à l'équipe MOUS (Maîtrise Oeuvre Urbaine Sociale) dépendant de la commune qui procède à une première sélection et fait des propositions. Dans un second temps, la Commission d'Arrondissement pilotée par le sous-préfet nomme un service instructeur pour chaque dossier et prend les décisions.

Les Services de l'Etat ne jouent pas suffisamment leur rôle d'arbitre et n'impulsent pas avec assez de fermeté la politique déterminée par le gouvernement. N'exerçant aucun contrôle véritable, ne faisant pas de propositions, ils se contentent bien souvent de confirmer celles de l'équipe MOUS.

Les orientations gouvernementales ont peu d'influence dans les faits puisque ce sont les communes qui ont en main l'essentiel des acteurs et la quasi-exclusivité des propositions. L'Etat finance mais ne détermine pas les choix.

La municipalité, agissant en amont, exerce un filtre et choisit les projets qui l'intéressent sans aucun contrôle extérieur. Il nous a été confié que *"les équipes MOUS sont souvent municipales ce qui pose des problèmes, leur neutralité peut être parfois mise en doute. Elles peuvent être récupérées par l'équipe municipale"*. C'est la dérive assurée vers des choix motivés par des raisons politiques et le risque est important d'assister à une dépendance accrue des associations à l'égard de la municipalité pour obtenir des subventions. Il semblerait que certaines mairies réservent leurs aides aux associations *"para municipales"*, refusant de subventionner d'autres structures associatives plus indépendantes.

Les financements contrat de ville sont surtout destinés à aider des associations professionnalisées et négligent les associations de bénévoles. De nombreux responsables associatifs se sont plaints de cette situation et demandent que *"les contrats de ville s'ouvrent à des associations qui ne sont pas exclusivement professionnelles"*.

B. LES DERIVES FINANCIERES DES ASSOCIATIONS

• Des budgets parfois opaques

Il arrive fréquemment que l'on ne soit pas capable de définir avec précision les budgets des associations.

Cette situation n'est pas seulement imputable aux pouvoirs publics, qui ont certes leur part de responsabilité, comme nous l'avons indiqué précédemment, mais aussi aux associations elles-mêmes.

Si les petites associations ne disposent pas toujours des compétences nécessaires pour gérer correctement leur budget, de grandes associations disposant de personnels qualifiés laissent volontairement des zones d'ombre dans leurs comptes. Nombre de fédérations négligent ainsi de consolider leurs budgets et ne prennent pas en compte les mises à disposition de personnels et de

locaux. *"Souvent les budgets des associations ne sont pas consolidés si bien que l'on connaît le montant global de leur budget mais pas les flux financiers internes".*

En effet, lors de nos entretiens, nous avons remarqué que de nombreuses associations étaient réticentes à nous communiquer leurs bilans comptables.

• Problèmes graves de trésorerie

Ces problèmes ont deux origines:

- La difficulté des responsables associatifs à gérer des budgets toujours plus élevés
- Le versement trop tardif des subventions

Des budgets complexes à gérer

Ce sont essentiellement les petites associations et celles qui, en voie de professionnalisation, connaissent un accroissement brutal de leurs budgets qui font face à de graves problèmes de trésorerie. Comme le constate une association de Lyon, *"on ne passe pas comme ça d'un budget de 50.000 francs à 500.000 francs"*, les risques de mauvaise gestion sont élevés.

Un Sous-préfet ville résume bien ce problème: *"la gestion des fonds reçus par les associations est de plus en plus complexe et nécessite d'importantes qualifications. Les responsables associatifs se plaignent de consacrer une trop grande partie de leur temps à tenter de résoudre des problèmes budgétaires, souvent sans succès et de se retrouver, par la suite, confrontés à des difficultés de trésorerie importantes"*.

Cependant, certaines grandes structures peuvent également se retrouver dans une situation financière très préoccupante: à Marseille, les déficits cumulés de tous les centres sociaux s'élèvent à plusieurs millions de francs soit l'équivalent du budget annuel moyen d'un centre social.

Il serait nécessaire de mettre en place des cellules d'accompagnement chargées d'aider les associations à gérer leurs budgets. Ainsi, à Marseille, la municipalité met au service des associations une *"gestion financière d'appui"*: *"des appelés ville spécialistes en finances publiques et en gestion donnent des conseils aux associations et les aident à gérer leur trésorerie"*. A Toulouse, la mairie soutient un projet identique.

Lenteur dans les versements des subventions

Les délais très importants séparant l'acceptation d'un dossier de financement et le versement effectif des subventions sont, en partie, responsables des problèmes graves de trésorerie que rencontrent de nombreuses associations. En effet, une fois que la subvention est accordée, l'association doit encore attendre plusieurs mois pour toucher les fonds. Le FAS est connu pour ses délais importants (parfois plus d'un an). Ce constat a été confirmé dans tous les sites où nous nous sommes rendus.

Cet état de fait est à l'origine de situations malsaines: les associations sont incitées à présenter des budgets et des bilans qui s'écartent volontairement de la réalité. Ainsi elles sont parfois amenées à augmenter artificiellement les sommes dont elles ont besoin pour un projet afin de prendre en compte les intérêts bancaires qu'elles devront rembourser. Un responsable associatif nous a révélé que l'administration lui avait conseillé d'agir ainsi. Un chef de projet a confirmé le fait que les associations, avec le soutien des pouvoirs publics *"trichent pour prendre en compte leurs frais bancaires et pour intégrer leurs frais de fonctionnement"*. Un responsable associatif a dénoncé cette situation: *"il n'est pas normal que les organismes qui financent les associations leur demandent de tricher dans leurs dossiers pour pouvoir obtenir plus de subventions"*. Un malentendu très profond s'est installé dans les relations entre les associations et l'administration.

Aujourd'hui la quasi-totalité du tissu associatif local connaît de graves problèmes financiers.

• La "chasse aux subventions"

Il s'agit d'une dérive très préoccupante contre laquelle il faut absolument lutter car, comme le soulignait un responsable associatif *"quand on court après l'argent on n'invente plus rien"*. Différentes attitudes sont en cause.

La demande systématique de moyens supplémentaires

Les responsables associatifs ont souvent tendance à réclamer des moyens supplémentaires, quelles que soient les aides et les subventions dont ils disposent. Même les associations bénéficiant d'aides financières régulières soulignent leur manque de moyens.

Plusieurs raisons expliquent ce leitmotiv:

- **Faute de commandes claires, les associations ont tendance à vouloir tout faire et bien évidemment les moyens manquent.**

- **C'est une façon de dissimuler une inefficacité certaine sur le terrain et de justifier des frais de fonctionnement parfois sans commune mesure avec le *"service rendu à la collectivité"*.**

- **Sous prétexte qu'elles estiment remplir des missions de service public, certaines associations ont tendance à considérer les subventions publiques qu'elles reçoivent comme un dû. Elles ne se sentent pas obligées de fournir, en contrepartie, des comptes-rendus sur les actions qu'elles ont mises en place.**

- **Fort heureusement certains responsables associatifs sont conscients de la nécessité de modifier ces comportements: *"les responsables associatifs doivent changer leurs mentalités. Ainsi, ils doivent s'engager à rechercher des fonds privés et à développer leur autofinancement"*.**

"Les subventions à tout prix"

Certains responsables associatifs n'hésitent pas à pratiquer une véritable "chasse aux subventions", tous les moyens étant permis:

☞ *Privilégier les activités porteuses en matière de subventions*

Pour certains, l'objectif n'est pas de mener des actions permettant d'améliorer la situation sur des quartiers mais de monter des projets leur permettant d'obtenir le maximum de subventions. **Ainsi, sous prétexte qu'un secteur d'activité bénéficie d'un effet de mode, ces associations vont s'empresse de monter des projets dans ce domaine. C'est un peu le cas avec le soutien scolaire:** de plus en plus d'associations demandent des subventions pour réaliser des actions dans ce domaine alors qu'il ne fait pas nécessairement partie de leurs objectifs initiaux. Des responsables ont admis qu'ils menaient des opérations d'aides au devoir uniquement car "*c'est porteur en terme de subventions*". A Marseille, un délégué de l'Etat a été souvent confronté à cette dérive: "*de nombreuses associations réalisent une action non parce qu'elle est nécessaire pour la vie du quartier et répond à un besoin, mais parce qu'elle va permettre de recevoir une subvention. C'est une dérive dangereuse*".

☞ *Menaces de troubles à l'ordre public*

Certaines associations n'hésitent pas à utiliser le chantage, menaçant les pouvoirs publics de mouvements de violence si les subventions ne leur sont pas versées. De telles attitudes ne peuvent être justifiées, l'argent public ne doit pas être utilisé pour "*acheter la paix sociale*".

Des subventions pour des projets qui ne se justifient pas

Certaines associations n'hésitent pas à réclamer des subventions très importantes pour des projets dont la valeur éducative n'est pas toujours prouvée et qui ressemblent fort à de l'assistanat. Les pouvoirs publics doivent être fermes et refuser de financer de tels projets, dont les voyages à l'étranger restent le symbole. Est-il justifié d'envoyer des enfants trois semaines en Espagne pour un coût de 100.000 francs, aux Etats-Unis ou en Afrique de Nord ? Leur rend-on vraiment service en agissant de la sorte ?

Conclusion

Les dérives financières des associations ne sont pas seulement imputables à certains de leurs comportements (mauvaise gestion, opacité des budgets...) mais aussi à un manque de cohérence dans les financements et de rapidité dans leur versement. *"La multiplication des cofinancements, le morcellement des crédits, l'accumulation des dossiers types de demandes de subventions, imposent aux associations un investissement administratif qu'elles ne peuvent assumer. De plus les décalages entre les actions et le versement des financements incitent les associations à présenter des budgets et des bilans volontairement éloignés de la réalité".*²⁴

Dans la deuxième partie de notre étude, différentes mesures seront proposées afin de clarifier les circuits de financement et de résoudre les situations difficiles dans lesquelles se trouvent certaines associations obligées de faire face à des déficits très importants et de supporter des intérêts financiers exorbitants²⁵.

Nous verrons que des efforts sont à entreprendre. Un certain nombre de propositions iront dans ce sens.

²⁴ Nicolas DUFOURCQ et Anne MINGASSON, Mission d'audit sur les délais de versement des subventions aux associations dans le cadre de la politique de la ville, Ministère de l'Economie, des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, Novembre 1993, Paris.

²⁵ Certaines banques, devant l'ampleur de ces problèmes, sont de plus en plus réticentes à accorder des prêts aux associations.

CONCLUSION GENERALE

Le monde associatif qui recouvre des réalités complexes, hétérogènes et parfois contradictoires, est devenu, dans les quartiers difficiles, un instrument privilégié pour l'intégration des jeunes. Vivier essentiel d'expériences et d'innovations nouvelles, il est créateur de lien social et constitue, dans certains cas, le dernier rempart contre le vide éducatif de la rue.

Face aux difficultés grandissantes que rencontrent la famille et l'école pour lutter contre la délinquance qui touche les jeunes de plus en plus tôt, les associations semblent un moyen de prendre le relais de ces institutions afin d'aider les jeunes à devenir des citoyens responsables.

Elles participent, de manière très soutenue, à l'élaboration d'un nouveau "contrat social" à l'intention d'une partie de la jeunesse en déshérence, qui a perdu certaines références de base et ne sait plus faire la distinction entre "le bien et le mal".

Toutes les associations ne parviennent pas, de manière égale, à prendre en charge les jeunes. Comme nous l'avons souligné dans ce rapport, il est indispensable de soutenir les associations de quartier qui sont proches des réalités du terrain et réalisent, avec des moyens limités, un travail considérable.

Contrairement à certaines structures professionnalisées qui s'enferment dans des modes de fonctionnement rigides et s'éloignent des jeunes, ces petites associations, à condition d'être soutenues et guidées dans leurs actions, sont plus à même de prendre en compte les attentes de cette jeunesse.

Elles savent mieux s'adapter aux besoins des jeunes; elles ont compris qu'ils ne veulent pas être de simples consommateurs passifs d'activités mais participer plus activement à leur élaboration.

Certaines associations institutionnalisées et fédérées, tels que les Scouts de France ont toutefois pris conscience de la nécessité de prendre en compte les nouvelles réalités du terrain afin de retrouver un lien plus étroit avec les jeunes.

Elles participent à un mouvement général qui vise à intégrer les jeunes dans les organes de décision des associations grâce à la mise en place d'un système de cogestion.

Mais ces expériences restent limitées et ont besoin d'être encouragées par les pouvoirs publics.

L'Etat doit, en effet, intervenir plus massivement afin d'assurer le respect de l'intérêt général et veiller à la cohérence des dispositifs publics. Trop souvent, nous sommes confrontés à des comportements stériles de lutte, de concurrence, qu'il faut absolument bannir. Ce sont les jeunes qui en sont les premières victimes.

Les associations ont un rôle primordial à jouer mais, même si elles sont devenues, en quelque sorte, un passage obligé sur la voie de l'amélioration de la situation dans les quartiers difficiles, on ne peut pas tout leur demander. Elles ont un grand besoin de structures d'appui et doivent être épaulées dans leur développement.

Nos propositions vont dans ce sens en soutenant les petites associations, non en leur donnant un "chèque en blanc", mais en mettant à leur disposition des outils, tels que les guichets uniques ou les centres de ressources, destinés à leur apporter appui et conseil mais aussi à éviter qu'elles ne sombrent dans des dérives dangereuses.

Ces dysfonctionnements se retrouvent dans de nombreux domaines: telle association connaît des problèmes de trésorerie importants et ne peut surmonter ses difficultés budgétaires, telle autre n'est intéressée que par son propre développement et la recherche de subventions négligeant de ce fait les problèmes et les attentes des jeunes, telle autre encore refuse de travailler en partenariat avec les autres structures présentes sur le quartier.

Il est essentiel, pour éviter que certaines associations ne soient tentées par des dérives inquiétantes telles que l'intégrisme, et mettent de côté leurs ambitions socio-éducatives au profit d'autres buts moins avouables, de multiplier la signature de contrats d'objectifs et de chartes républicaines.

Nos efforts ne doivent pas porter uniquement sur les structures associatives mais aussi sur les bénévoles et les professionnels de l'action sociale qui oeuvrent dans les quartiers à rétablir le lien social entre les habitants. En effet, certains d'entre eux éprouvent des difficultés croissantes dans leur travail. Il convient de leur permettre de s'adapter aux nouvelles réalités du terrain en leur ouvrant l'accès à une formation plus ciblée sur la politique de la ville et les spécificités des quartiers difficiles. Donner à ces acteurs les moyens de mener des actions plus efficaces et plus adaptées est un chantier immense qu'il faut s'empresse d'achever. Nos propositions poursuivent cet objectif au risque de bousculer certains acquis et certaines habitudes.

Efforçons-nous d'aider les associations à mener leur mission éducative en restant un facteur d'innovation sociale, proche du terrain, sachant s'adapter aux nouvelles réalités et capables d'intégrer les jeunes dans un mouvement global d'apprentissage de la citoyenneté.

Le foisonnement associatif, réel dans notre pays, est un facteur éminemment positif révélateur des potentialités présentes dans les quartiers et de la volonté de nombreux habitants de trouver des réponses contre l'exclusion et d'affirmer la mise en oeuvre d'une "citoyenneté active et concrète, porteuse d'une espérance de transformation sociale".

Le soutien à la vie associative dans ses relations avec les jeunes doit donc être réel mais pas aveugle : Si d'un côté il est nécessaire de donner des outils supplémentaires aux associations, c'est surtout par une mise en réseau, par l'instauration d'un travail en partenariat avec les autres institutions et par une évaluation précise de leurs actions, qu'elles pourront favorablement participer au "devenir citoyen" d'une partie de la jeunesse.

DEUXIEME PARTIE**PROPOSITIONS**

Comment aider ceux qui ont de moins en moins de repères à participer, à entrer dans la société autrement que par effraction.

Avant d'aborder la deuxième partie de ce rapport, il me semble important de rappeler qu'il est "issu du terrain". Il y prend ses informations et sa justification. Dès lors les propositions et recommandations qui en découlent pourront parfois choquer ou paraître banales. Elles émanent en fait de ceux qui vivent et travaillent au quotidien dans les quartiers. Elles ont pour objectif de répondre aux besoins exprimés par ceux qui connaissent...

J'ai acquis au fil des rencontres, des témoignages, la conviction profonde que ce qui semble insignifiant ou inutile aux yeux de certains experts qui prétendent détenir le savoir, est en fait profondément ressenti par ceux qui ne prétendent pas, mais qui agissent.

Le Premier Ministre m'a confié la mission de rendre compte. Je le fais au risque de déplaire. Les propositions qui suivent ne sont pas seulement les miennes, elles sont la transcription la plus fidèle possible de ce que j'ai entendu des centaines et des centaines de fois...

De ces multiples rencontres se dégagent des points forts de convergence :

- Le "besoin de reconnaissance" des jeunes.
- La difficulté de l'accueil des jeunes dans les structures.
- Le "besoin de reconnaissance et de considération" de ceux qui travaillent pour et avec les jeunes.
- La nécessité de repenser et d'adapter la formation de l'ensemble des intervenants.
- L'affirmation indispensable des valeurs fondamentales de la République et des notions essentielles de notre contrat social.

A partir de ces constats, se dégagent les axes principaux qui sous-tendent nos propositions et recommandations:

- La mise en place d'un ensemble de mesures destinées à répondre à ces besoins de reconnaissance et de considération.
- L'organisation d'un maillage éducatif et associatif efficace.
- Le retour de l'Etat garant de l'intérêt général.

L'essentiel de nos propositions a pour objectif de combler le vide que nous avons constaté entre la rue, où la prise en charge des jeunes est difficile, et les structures existantes qui sont souvent mal adaptées. Ces propositions ont pour but de participer à l'effort entrepris par le gouvernement pour rétablir, selon l'expression d'Eric RAOULT, "le chaînon manquant" entre ces jeunes et les dispositifs présents.

Si une adaptation des structures en place est indispensable, il est également nécessaire de proposer de nouvelles réponses aux attentes de ces adolescents afin de renouer les liens qui les unissent à la société.

SIX PRIORITES

1. **Dépenser mieux : LE CHEQUE ASSOCIATIF**
2. **Impliquer les jeunes : L'ASSOCIATION "MOINS DE 18"**
3. **Former les acteurs de demain : L'IUT DES METIERS DE LA VILLE**
4. **Déconcentrer les modes de financement : LE CHEQUE FEDERATIF**
5. **Simplifier les procédures : UN DOSSIER UNIQUE DE SUBVENTION**
6. **Reconnaître les acteurs : L'ORDRE DU MERITE ASSOCIATIF**

1. DEPENSER MIEUX : LE CHEQUE ASSOCIATIF

Afin de limiter les phénomènes d'abonnement aux subventions, mais aussi pour inciter les associations à mieux prendre en compte les attentes des jeunes, la formule du chèque associatif doit être créée.

Une trentaine de Caisses d'Allocations Familiales sur un nombre total de 125 ont d'ores et déjà adopté une démarche légèrement différente du "chèque associatif" qui peut cependant servir de modèle : ces CAF remettent aux jeunes des "tickets jeunes" utilisables pour pratiquer des activités "à la carte" au sein d'associations ou de clubs sportifs conventionnés. Cette expérience intéressante se développe actuellement dans de bonnes conditions.

Sur la base de ce principe qui, grâce à l'expérimentation menée par les CAF, démontre sa faisabilité et son efficacité, je propose d'attribuer à titre expérimental dans les sites "contrats de ville" une partie des subventions publiques en chèques associatifs mis à disposition des jeunes.

Détenteur de cette "ouverture de crédit" symbolisée par ce chéquier qui lui serait remis à sa demande par un organisme public financeur, l'adolescent pourrait faire bénéficier l'association ou les associations agréées de son choix d'une partie ou de la totalité de la subvention publique liée à son adhésion, et à sa participation effective aux activités de l'association.

Comme pour les tickets jeunes des CAF, les associations ou clubs attributaires bénéficieraient automatiquement des subventions correspondantes.

En ce qui concerne les financements il n'est bien évidemment pas question d'ouvrir des lignes budgétaires supplémentaires mais bien d'assurer un redéploiement à l'intérieur des crédits affectés aux contrats de ville. Il ne s'agit donc pas de dépenser plus mais de dépenser mieux par la modification des règles.

Cette mesure serait très appréciée des responsables qui, sur le terrain réalisent un travail remarquable. Facilement applicable il ne générerait pas de surcoût financier.

Bien évidemment un certain nombre de règles devraient être prescrites et notamment le conventionnement des associations bénéficiaires afin "d'encadrer le dispositif" pour éviter les dérives éventuelles et les effets pervers.

Ce système aurait un double avantage :

- Grâce à ce chèque, l'intérêt de l'association comme celui du jeune serait stimulé.
- Un tel système inciterait les associations à s'adapter aux besoins. En effet leur financement, assuré pour partie par ces chèques, dépendrait de l'attrait qu'elles exerceraient sur les porteurs, c'est-à-dire les jeunes.

2. IMPLIQUER LES JEUNES : L'ASSOCIATION "MOINS DE 18"

La participation des jeunes a toujours fait l'objet d'une attention particulière. De nombreuses recherches et expériences ont été menées, certaines avec succès :

- foyers dans les lycées,
- participation des élèves aux conseils d'administration des établissements scolaires,
- conseils municipaux de jeunes.

Depuis quelques années "cette participation" a évolué dans certains domaines vers une "prise de responsabilité". La mise en situation, l'apprentissage précoce de la responsabilisation sont de plus en plus largement pratiqués. Par exemple :

- les comptes bancaires jeunes,
- la conduite accompagnée à partir de 16 ans,
- le choix de la nationalité dès 16 ans pour les enfants nés en France de parents étrangers,
- ...

Cette évolution générale doit aussi concerner l'engagement associatif des jeunes.

Dans cet esprit, il nous apparaît nécessaire d'accentuer leur prise de responsabilité.

Il nous appartient de *"prendre en compte les nouvelles formes de participation qu'inventent les jeunes (groupes informels...) et prendre conscience qu'ils sont capables de s'approprier et d'investir, en toute responsabilité, des structures de participation"*. Face à la question en débat qui est de savoir s'il convient de permettre à des mineurs de s'associer et dans quelles conditions, notre position est claire : il est nécessaire de faire participer les mineurs, à condition que leurs projets soient encadrés par une structure capable de les soutenir, de les guider et de les aider à transformer leurs initiatives en actions positives.

L'Association Relais Jeunes permettrait aux adolescents de monter des projets sous la responsabilité d'une association tutrice chargée de garantir la gestion des subventions qui leur sont accordées. Elle serait également un moyen d'éviter les financements de projets fantaisistes dont les objectifs ne répondent pas à ceux établis lors du versement des subventions.

Structure intermédiaire entre le groupe informel et l'association loi de 1901, cette formule originale permettrait aux jeunes de ne pas supporter les lourdeurs inhérentes au système.

Entre le groupe informel et l'association déclarée

"L'association relais jeunes" aurait les caractéristiques suivantes:

- ouverte aux mineurs.
- pas de personnalité morale.

La gestion des fonds de l'association serait assurée par un "tuteur associatif" - structure neutre de type "guichet unique" ou "Banque associative" - qui donnerait son accord pour leur utilisation (rôle d'ordonnateur).

Le tuteur : serait une association spécialement agréée et conventionnée par le financeur pour remplir cette mission d'accompagnement et d'éducation à la responsabilité. Elle disposerait par délégation des fonds destinés aux ARJ dont elle aurait la responsabilité. A charge pour elle d'établir avec les jeunes des règles de fonctionnement les plus simples mais aussi les plus responsabilisantes possibles.

Au moment où la participation des jeunes est de plus en plus nécessaire, il m'apparaît indispensable d'inciter l'ensemble des acteurs à progresser dans ce domaine.

Avantages

Le principe de l'ARJ présenterait plusieurs avantages: souplesse de création, meilleur contrôle de l'usage des fonds publics, "sas d'entrée" vers une association loi 1901, rôle éducatif.

Souplesse de création

Minimum de dossiers à remplir, minimum de déclarations à effectuer, il suffirait que des jeunes porteurs d'un projet se rassemblent et se rapprochent d'une structure tutrice qui les guiderait dans la mise en oeuvre de leur projet (montage de dossier, suivi...). Ce tuteur les initierait ainsi la vie associative.

Meilleur contrôle de l'usage des fonds publics

Grâce à la gestion des subventions par une structure neutre, l'ARJ permettrait d'éviter le gaspillage des fonds, et les dérapages.

Un rôle éducatif

En permettant aux mineurs de se regrouper pour construire et réaliser leurs projets, l'ARJ constituerait, un outil éducatif complémentaire, entre la désorganisation de la rue et l'association 1901 structurée mais réservée aux seuls adultes..

3. FORMER LES ACTEURS DE DEMAIN : L' IUT DES METIERS DE LA VILLE

Afin de pallier le manque de cohérence et les carences du contenu des programmes des écoles de formation existantes, il apparaît opportun de créer une filière courte de type "bac + 2" qui serait spécialisée dans l'étude des problèmes des quartiers difficiles.

Ceci implique la création d'un institut spécifique proposant une formation originale, assurée par des intervenants d'origines multiples : Education Nationale, mais aussi professionnels (élus locaux, responsables associatifs, travailleurs sociaux, fonctionnaires des collectivités locales et toute personne confrontée directement par son activité aux réalités de la ville), dont pourraient bénéficier des candidats très motivés.

Cette formation pourrait être portée par des instituts spécialisés tels que les IUT.

La formation devrait avantageusement conjuguer enseignements théoriques et stages pratiques. Outre les "enseignements classiques" relatifs à la politique de la ville, ils comprendraient une approche approfondie des différentes ethnies d'origine, de leurs cultures, et de leurs religions.

Recrutement des candidats :

Il serait organisé suivant un double niveau :

- * Un **recrutement direct** ouvert aux jeunes bacheliers particulièrement motivés.
- * Un **recrutement indirect** permettant aux animateurs de rue et autres médiateurs d'accéder à une formation qualifiante. La sélection ne se ferait pas uniquement en fonction de leur niveau de formation initiale, mais aussi à partir de leurs expériences et de leurs acquis sur un principe inspiré du "tour extérieur de la fonction publique".

La sélection laisserait donc une large place aux expériences pratiques des candidats. Une année de mise à niveau comme dans certains BTS pourrait être mise en place.

A l'issue de cette formation, les étudiants pourraient occuper des postes de travailleurs sociaux. Ils disposeraient ainsi des outils adéquats pour mener des actions plus efficaces. Ils seraient mieux préparés à affronter les problèmes spécifiques des quartiers. En effet, les enseignements théoriques seraient couplés avec des stages pratiques, ces deux aspects de la formation ne pouvant être dissociés.

Cette formation ne viendrait pas se substituer à celles existantes. Elle viendrait plutôt compléter le dispositif.

4. DECONCENTRER LES MODES DE FINANCEMENT : LE CHEQUE FEDERATIF

A l'instar du chèque associatif, le "chèque fédératif" permettrait de conforter les regroupements régionaux ou nationaux qui apportent un soutien jugé le plus efficace par les intéressés eux-mêmes. Cette formule aurait pour avantage d'inciter les bénéficiaires à être plus au fait des réalités et à être d'avantage au service des associations qu'ils prétendent fédérer que centrer sur leur propre fonctionnement interne. L'efficacité du système s'en trouverait confortée et "les médiatisations artificielles" démontées. Il s'agit de chasser les "chasseurs de subventions".

Il faut rappeler ici que les fédérations rendent de grands services dans des domaines très divers. Il a été souligné précédemment que leur organisation et leur savoir faire n'est pas remis en cause, mais il s'agit bien dans le cadre strict de la politique de la ville et de la problématique des jeunes des quartiers en difficulté de favoriser leur adaptation et de les aider à s'investir directement et efficacement donc d'apporter leur savoir faire dans les quartiers.

Il conviendrait de déconcentrer une partie des fonds accordés aux financements nationaux vers les départements, ce qui permettrait aux associations, qui en expriment le désir, d'alimenter les fédérations, les confédérations ou encore les réseaux, sous le principe de la libre adhésion. Ces groupements leur offriraient la possibilité de mener une réflexion et de définir des stratégies communes. Les associations bénéficieraient également d'un soutien matériel et humain. L'aide ainsi apportée aux associations par la structure nationale serait la contrepartie de la subvention liée à la libre adhésion de l'association.

Cette nouvelle organisation permettrait de redynamiser le système fédéral d'une part, serait un remède à la fragilité d'un certain nombre d'associations de terrain d'autre part et enfin s'effectuerait bien évidemment au détriment de coquilles vides hyper médiatisées.

5. SIMPLIFIER LES PROCEDURES : UN DOSSIER UNIQUE DE SUBVENTION

Lors de nos déplacements les responsables associatifs ont été unanimes pour souligner le caractère trop contraignant et la multiplicité des dossiers de subventions.

D'une part ces dossiers, souvent jugés trop lourds, trop complexes, devraient être simplifiés et surtout adaptés aux différents types d'associations et au montant des subventions demandées. Il n'est pas normal que les contraintes administratives soient les mêmes pour une subvention de 10.000 F ou de 1.000.000 F et que parfois, une association soit obligée de remplir 11 dossiers différents pour une même demande.

D'autre part il serait souhaitable d'aller plus loin en instaurant un dossier unique dont les règles seraient identiques quel que soit l'organisme dont il émanerait.

Des délégués associatifs viennent d'être nommés par le gouvernement dans les différents départements, leur rôle est important notamment au niveau de la coordination, de la simplification administratives, etc... La mise en place de ces dossiers uniques devrait constituer certainement pour eux, l'une des priorités d'action en liaison avec les sous préfets chargés de la politique de la ville.

Un certain nombre de travaux visant à la simplification sont en cours actuellement, il convient de soutenir ces initiatives très attendues par l'ensemble des acteurs de terrain.

6. RECONNAITRE LES ACTEURS : DE L'ORDRE DU MERITE ASSOCIATIF

Le Président de la République a insisté sur le rôle de "l'association de quartier, qui effectue patiemment un indispensable travail de formation et de réinsertion au profit des plus fragiles et qui incarne, avec générosité, l'élan vers l'autre". Bien évidemment l'action des associations ne se limite pas aux quartiers en difficulté, elle concerne l'ensemble des activités sur l'ensemble du territoire national.

Mais, dans ces quartiers, le tissu associatif joue un rôle particulièrement important et participe largement aux côtés de la famille et de l'école à l'éducation à la citoyenneté.

Cependant il nous est apparu que les bonnes volontés avaient tendance à faiblir dans certains endroits que la lassitude et le découragement gagnaient en importance

Les responsables associatifs, en premier lieu, les bénévoles éprouvent un grand besoin d'encouragement et de reconnaissance de la part des pouvoirs publics.

La création de l'ordre du mérite associatif serait la meilleure marque de considération et de gratitude qu'il soit. Cette distinction serait ainsi décernée aux militants associatifs qui ont fait preuve d'efforts et de dévouement exemplaires, comme c'est le cas dans d'autres domaines : mérite agricole, palmes académiques, arts et lettres etc....

19 PROPOSITIONS

THEME I : ACCUEIL DES JEUNES

1. Dépenser mieux : LE CHEQUE ASSOCIATIF
2. Impliquer les jeunes : L'ASSOCIATION "MOINS DE 18"
3. Création de locaux adaptés aux jeunes
4. Création de plates-formes multisports destinées à accueillir les 10-18 ans

THEME II : ADAPTATION DES FORMATIONS AUX METIERS DE LA VILLE

5. Former les acteurs de demain : L'TUT DES METIERS DE LA VILLE
6. Création d'un Institut des Hautes Etudes de la Ville (IHEV)
7. Adaptation des formations existantes
8. Développement et systématisation de la formation continue pour les animateurs de rue et les médiateurs sociaux

THEME III : UN MAILLAGE ASSOCIATIF EFFICACE

9. Déconcentrer les modes de financement : LE CHEQUE FEDERATIF
10. Création de guichets associatifs
11. Création d'observatoires départementaux du monde associatif
12. Création d'un indice d'existence

THEME IV : LE ROLE DE L'ETAT ET SON POUVOIR DE CONTROLE

13. Simplifier les procédures : UN DOSSIER UNIQUE DE SUBVENTION
14. Redéploiement des postes Fonjep et des mises à disposition
15. Institution des contrats d'objectifs
16. Création des chartes Républicaines, pour la Qualité et la Transparence

THEME V : RECONNAISSANCE ET VALORISATION DES JEUNES

17. Reconnaître les acteurs : L'ORDRE DU MERITE ASSOCIATIF
18. Création de la journée nationale de la jeunesse
19. Valorisation des parcours de réussite

ACCUEIL DES JEUNES

Ces propositions visent à permettre une participation et un engagement plus grand des jeunes dans la vie associative.

1. DEPENSER MIEUX : LE CHEQUE ASSOCIATIF

Voir priorité numéro 1

2. IMPLIQUER LES JEUNES : L'ASSOCIATION "MOINS DE 18"

Voir priorité numéro 2

3. CREATION DE LOCAUX ADAPTES AUX JEUNES

Si l'adolescence est une période charnière de la vie au cours de laquelle, on se sent parfois incompris et abandonné, ce sentiment est perçu de manière amplifiée par les jeunes des quartiers en difficulté. Ces derniers éprouvent une forte impression d'abandon.

Nos nombreux déplacements sur le terrain nous ont, en effet, permis de constater qu'entre la rue où aucune prise en charge des jeunes n'est possible et les structures existantes qui sont rarement adaptées à leurs besoins, il manque de véritables lieux d'accueil capables de répondre à leurs demandes.

Ainsi les centres sociaux, les MJC, les clubs sportifs, ont des règles de fonctionnement trop rigides et ne font pas des adolescents leur priorité.

Nos propositions, regroupées dans le thème "accueil des jeunes", ont pour objectif de combler ce vide et participent à l'effort entrepris par le gouvernement pour rétablir, selon l'expression de Monsieur RAOULT, Ministre Délégué à l'Intégration, le "chaînon manquant" entre ces jeunes et les dispositifs présents dans les quartiers.

Si une adaptation des structures en place sur les quartiers est indispensable, il est également nécessaire de proposer de nouvelles réponses aux attentes de ces adolescents afin de renouer les liens qui les unissent à la société.

Les activités proposées ou les horaires sont bien souvent inadaptés. Pourtant il est urgent de régler ce problème.

A l'image de ce qui est réalisé dans le secteur du bassin minier du Pas de Calais, des Centres d'Animation Jeunes permanents (CAJ) devraient être créés. Ces centres sont des lieux d'accueil ciblés vers les adolescents. Ouverts toute l'année, ils permettent aux jeunes l'accès à de multiples activités qui correspondent à leurs centres d'intérêts.

L'exemple de Meaux apparaît à cet égard comme le plus élaboré. La municipalité a mis en place deux formes de structures d'accueil : l'une tournée spécifiquement vers les 14-18 ans appelée Point Accueil Jeunes (PAJ), l'autre pour les 10-14 ans nommée Accueil Pour les Adolescents (APA). Ces deux formes de structures distinctes proposent des activités de loisirs et des activités éducatives en adéquation avec l'âge des jeunes concernés. Cette formule offre une réponse structurée, réfléchie et cohérente et mérite donc d'être développée.

Ces lieux d'accueil pourraient être à l'origine de l'élaboration d'un système de cogestion Jeunes-Adultes. *"Le jeune s'implique quand il est associé, pas assisté..."*

4. CREATION DE PLATES-FORMES MULTISPORTS

Nous avons constaté une insuffisance de prise en charge dans le domaine sportif.

Les installations sportives consacrées à la pratique de compétitions doivent être ouvertes aux activités des jeunes en dehors des heures d'entraînement des clubs. Même si cette pratique se généralise il faut avoir conscience qu'elles ne seront jamais en nombre suffisant pour répondre aux besoins.

Entre la pratique sportive organisée en club et l'anarchie des activités de la rue, il manque un maillon, il y a un vide qu'il faut combler.

La création d'autres lieux d'accueils sportifs tels que les plates-formes multisports est nécessaire.

Ces plates-formes de sports ne seraient donc pas des salles de compétitions sportives proprement dites : il s'agirait d'utiliser des locaux vacants (friches industrielles, commerciales ...) et de les aménager tout en respectant les normes de sécurité en vigueur pour permettre la pratique sportive hors compétition. Ces locaux pourraient être ouverts aux jeunes en collaboration avec les clubs sportifs et les associations locales qui prendraient en charge une initiation et une pratique sportive "intermédiaire" entre la non activité et le sport de compétition.

Sans contraintes excessives, avec des horaires souples adaptés aux jeunes, elles constitueraient un véritable sas, une interface entre la rue et les clubs.

Certes il n'est pas possible d'aménager partout de telles plates-formes, mais là où l'opportunité se présente, ce devrait être une priorité. N'est ce pas là un moyen de répondre aux besoins des jeunes pour un coût raisonnable ?

ADAPTATION DES FORMATIONS AUX METIERS DE LA VILLE

Des efforts importants doivent être entrepris dans le domaine de la formation : au niveau des travailleurs sociaux, des autres professionnels travaillant sur les quartiers en difficulté, et de même pour les responsables d'associations.

Nous sommes donc confrontés à un double défi:

- celui de l'adaptation de la formation des professionnels.
- celui de la formation des jeunes animateurs de rues.

Les propositions suivantes ont pour objectif d'adapter les formations aux réalités du terrain afin de renforcer l'efficacité des éducateurs et des animateurs.

5. FORMER LES ACTEURS DE DEMAIN : L' IUT DES METIERS DE LA VILLE

Voir priorité numéro 3.

6. CREATION D'UN INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE LA VILLE (IHEV)

La formation des cadres de la politique de la ville nécessite aussi une forte spécialisation. Il nous apparaît nécessaire d'offrir une formation de haut niveau dont l'architecture générale reprendrait les grands principes présentés dans la proposition précédente. Il s'agit bien de mener une réflexion en direction d'UER spécialisées allant jusqu'au troisième cycle universitaire.

7. ADAPTATION DES FORMATIONS EXISTANTES

Les formations suivies par les éducateurs sont trop généralistes et ne les préparent pas suffisamment à exercer leurs activités dans ces quartiers. Hormis quelques modules trop rares et pas suffisamment consistants, il n'existe pas de véritable spécialisation à la politique de la ville dans leur formation.

Il convient donc d'adapter celle-ci aux spécificités du travail dans les quartiers difficiles pour faire en sorte qu'elle "accompagne les transformations de l'action sociale"²⁶.

²⁶ Rapport de la Délégation Interministérielle à la Ville, octobre 1992.

Dans le rapport de la Délégation Interministérielle à la Ville (voir note 1) il est souligné que si les écoles de formation aux Diplômes Supérieurs de Travailleurs Sociaux (DSTS) ont pris conscience récemment de la nécessité de proposer des spécialisations concernant le travail dans les sites classés Développement Social des Quartiers (DSQ), elles manquent toutefois de cohérence et ne sont pas toujours suffisantes. Ainsi, l'analyse du contenu des différents programmes des Instituts Régionaux des Travailleurs Sociaux (IRTS) nous apprend que la dimension ville n'a commencé à être prise en compte qu'à partir de 1989, et que le développement social urbain est traité rapidement dans le cadre d'une option intitulée "personnes en difficulté sociale". Concernant le DSTS, les formations n'ont pas été réactualisées depuis 1982 et ne traitent donc pas du développement social urbain.

Actuellement certains IRTS sont engagés dans la bonne voie car ils commencent à prendre en compte les problématiques liées aux quartiers en difficulté.

Deux directions doivent être privilégiées:

- Faire en sorte que tous les travailleurs sociaux, quelle que soit leur affectation, reçoivent une formation minimale à la politique de la ville.
- Donner une formation complète, véritablement spécialisée et sanctionnée par un diplôme, à tous ceux qui se destinent à exercer leur activité professionnelle dans les quartiers difficiles.

8. DEVELOPPEMENT ET SYSTEMATISATION DE LA FORMATION CONTINUE POUR LES ANIMATEURS DE RUE ET LES MEDIATEURS

Cette formation continue poursuivrait trois objectifs :

- Donner une qualification plus adaptée aux problèmes auxquels ils sont confrontés
- Offrir des perspectives de carrières en les rendant aptes à exercer leurs compétences en dehors de leur quartier d'origine.
- Valoriser et motiver l'ensemble des intervenants.

Il s'agit de permettre aux jeunes issus des quartiers d'avoir accès à une formation qualifiante et de pouvoir s'insérer dans un véritable parcours professionnel ouvert. Ce souhait est largement partagé par les animateurs de rue et par les professionnels de l'action sociale. Un chef de projet a souligné la nécessité "d'établir des ponts entre les animateurs et les travailleurs sociaux diplômés. Il faut absolument leur donner accès à une véritable formation afin qu'ils puissent acquérir des diplômes et bénéficier d'une véritable évolution de carrière, sinon leur motivation risque, à terme, de s'amoinrir : de modèles de la jeunesse de ces quartiers, ils risqueraient de devenir des contre-exemples".

UN MAILLAGE ASSOCIATIF EFFICACE

9. DECONCENTRER LES MODES DE FINANCEMENT : LE CHEQUE FEDERATIF

Voir priorité numéro 4.

10. CREATION DE GUICHETS ASSOCIATIFS

Afin d'améliorer la communication entre les associations et les organismes publics, il serait souhaitable de mettre en place des structures de médiation capables, d'une part, d'aider les associations à acquérir un mode d'organisation rationnel et permanent nécessaire pour améliorer leurs relations avec leurs partenaires institutionnels et, d'autre part, de traduire dans un langage "compréhensible" par les organismes publics, les attentes des habitants des quartiers dont les associations se font les relais.

Ce "médiateur" serait le représentant de l'ensemble des services de l'Etat et des collectivités locales et pourrait jouer le rôle d'un organisme de suivi chargé d'accueillir, de conseiller, et d'aider les associations dans les moments difficiles.

Interlocuteur unique des pouvoirs publics, le guichet associatif permettrait de simplifier la présence de l'Etat, de coordonner les différents dispositifs existants : de clarifier les règles du jeu.

Les associations qui ont souvent des difficultés à trouver leur chemin dans le labyrinthe des strates administratives devraient être les principales bénéficiaires de cette structure. "Le parcours du combattant" que constitue pour elles l'accès aux pouvoirs publics devrait leur être ainsi épargné, elles ne se perdraient plus dans le mille-feuilles administratif et obtiendraient des réponses rapides à leurs problèmes.

Pour atteindre ces objectifs, il est essentiel que ce guichet associatif soit doté d'un mode de fonctionnement souple et dynamique. Il pourrait ainsi s'adapter aux structures mouvantes des associations.

Aider et conseiller les associations, simplifier, clarifier, optimiser la présence de l'Etat dans ces quartiers, tels seraient les objectifs de ces "guichets associatifs", véritables interfaces entre les associations et l'administration.

11. CREATION D'OBSERVATOIRES DEPARTEMENTAUX DU MONDE ASSOCIATIF

La mise en place de ces observatoires est un moyen de mieux connaître les associations existantes et leurs activités. Ils permettraient d'établir un Etat-Civil des associations.

Ils seraient chargés de remplir trois fonctions :

- Recensement: grâce à un travail de prospection et d'investigation, ils feraient l'inventaire des associations mais aussi de leurs projets, de leurs difficultés et de leurs besoins.

- Analyse: le classement de ces données brutes faciliterait une exploitation analytique débouchant sur des propositions. L'accent serait mis sur les relations entre les associations et les pouvoirs publics.

- Diffusion: l'ensemble de ces travaux constituerait la base de l'élaboration d'un répertoire thématique à plusieurs entrées (associations, données budgétaires, projets, difficultés, informations légales, appels à projets...) accessible aussi bien aux pouvoirs publics qu'aux associations.

Ces observatoires permettraient de "mesurer le pouls" de la vie associative.

12. CREATION D'UN "INDICE D'EXISTENCE" DES ASSOCIATIONS

Dans le cadre de la loi de 1901 (article 2 et 5), les associations qui veulent bénéficier de la capacité juridique doivent être déclarées. Mais en ce qui concerne la dissolution, aucune mesure de publicité n'est prévue.

Nous avons parfois l'acte de naissance mais jamais le certificat de décès. De ce fait, l'ensemble des informations concernant le tissu associatif se trouve encombré d'une masse exceptionnellenent importante d'associations défuntes.

Il faudrait donc définir un indice d'existence sans remettre en cause la liberté d'association, principe fondamental des lois de la République.

Par exemple, toutes les associations n'ayant pas fait connaître le renouvellement de leurs instances dans les délais prévus par leurs statuts, ne pourraient plus recevoir de subventions.

LE ROLE DE L'ETAT ET SON POUVOIR DE CONTROLE

13. SIMPLIFIER LES PROCEDURES : UN DOSSIER UNIQUE DE SUBVENTION

Voir proposition numéro 5.

14. REDEPLOIEMENT DES POSTES FONJEP ET DES MISES A DISPOSITION

Les évaluations ne doivent pas seulement porter sur les subventions publiques directes, mais doivent également s'intéresser aux aides non pécuniaires dont bénéficient certaines associations telles que les mises à disposition de personnel, les postes Fonjep par exemple. Il est essentiel d'évaluer les activités et la place de ces personnels au sein des structures auxquelles ils ont été rattachés étant donné leurs coûts (un poste FONJEP est équivalent à une subvention de 45.000 F) et leur absence de mobilité (mis normalement à disposition pour une durée limitée, dans les faits ils restent plusieurs années dans un même organisme).

Un travail préalable de recensement exact de postes Fonjep existants et de leurs lieux d'affectation est urgent.

Une fois ces données connues il serait possible d'envisager une redistribution de ces postes en prenant soin de répondre aux besoins réels des associations locales qui manquent souvent de personnels qualifiés.

Pour cela il faudrait fixer un niveau maximum de subventions au-delà duquel les associations ne seraient plus éligibles à l'affectation de postes Fonjep.

15. GENERALISATION DES CONTRATS D'OBJECTIFS

Lorsqu'elle demande et obtient une subvention, l'association doit avoir conscience que cet argent n'est pas un dû mais provient des contribuables et qu'il convient donc d'en faire un bon usage. C'est pourquoi avant d'accorder une subvention, il faut s'assurer que le projet présenté par l'association a une réelle utilité pour l'insertion des jeunes et qu'il est réalisable.

La contractualisation offre de nombreux avantages :

Elle permet :

- De lier les financements à la conclusion de contrats fixant aux associations des règles précises.

- De définir en commun les objectifs.
- D'assurer un engagement sérieux de l'association à respecter les clauses du contrat (respect des objectifs et des règles financières).
- D'aider l'association à avoir une gestion saine et claire.

Ces mesures offrent la possibilité de supprimer les subventions à une association qui n'a pas respecté ses engagements.

L'objectif est de cibler les aides sur des priorités précises négociées entre les associations et les organismes qui les financent. L'avantage est de mieux contrôler l'utilisation des subventions et de s'assurer que les actions entreprises vont bien dans le sens des objectifs fixés.

Cette proposition rejoint les souhaits émis par le Conseil Economique et Social qui souligne la nécessité de mettre en place des modes de financement plus affinés permettant de mieux contrôler l'utilisation des subventions par les associations.

16. CREATION DES CHARTES REPUBLICAINES, pour la QUALITE et la TRANSPARENCE

Il s'agit d'inciter les associations à adhérer à ces chartes et à respecter les objectifs qu'elles fixent.

Deux types de chartes peuvent être distinguées :
Les chartes Républicaines et celles de qualité et de transparence.

Il serait souhaitable de regrouper ces deux catégories au sein d'une même charte, l'association signataire offrant alors des garanties encore plus grandes.

Le contenu de ces chartes serait le suivant.

☞ *Les chartes Républicaines*

Même si cela paraît aller de soit, la réaffirmation de nos principes républicains et la nécessité d'y adhérer est indispensable.

Ainsi l'exemple de la Charte des associations en Rhône-Alpes²⁷ est à suivre. Son article premier est rédigé en ces termes: *"Dans le respect des valeurs démocratiques, républicaines et laïques de notre pays, énoncées dans la Déclaration des droits de l'homme, les associations s'inscrivent dans la construction d'une société garante d'un pluralisme fondé sur le respect des croyances, des cultures et des personnes"*.

²⁷ Signée le 31 mai 1994 par 172 associations, la charte de Lyon porte bien son nom: "Citoyennetés, la preuve par 101"

L'adhésion à une telle charte est en quelque sorte un gage, un engagement des associations signataires à respecter les grands principes de notre République.

Ces chartes sont des instruments de lutte contre certaines dérives comme l'intégrisme et les sectes.

☞ *Les chartes de qualité et de transparence*

Au-delà de l'adhésion aux principes républicains, il faut également proposer aux associations de s'engager dans une démarche qualité.

Sur le modèle de la certification de type ISO 9.000 de l'Union européenne, un label "qualité - total" serait décerné aux associations qui, de la définition de leur projet jusqu'à sa mise en oeuvre, ont répondu à des exigences de transparence, de gestion saine et d'efficacité.

Les associations adhérentes à ces chartes et dépositaires d'un tel label seraient à même d'offrir d'importantes garanties de moralité et de sérieux à leurs partenaires qui, en contre partie, leur verseraient plus facilement des aides financières.

Les méthodes de contrôle américaines à destination des associations caritatives vivant de dons méritent d'être étudiées. Aux Etats-Unis, 2 organismes (*le Council of Better Business - CBBB-* et *le National Charities Information Bureau -NCIB-*) adressent, sur la base du volontariat, un questionnaire et un Code de bonne conduite aux associations. L'association qui accepte ce code bénéficie d'un "label" qui assure les donateurs de son intégrité.

La création en France d'un organisme privé chargé de proposer aux associations la signature d'un code de bonne conduite et d'une "charte de la transparence" peut être envisagée. La liste des associations signataires étant rendue publique, un véritable contrôle moral par la société civile s'engage. Cet organisme, indépendant et neutre, serait également chargé de publier régulièrement des rapports publics et impartiaux sur la gestion des fonds par les associations.

Dans cet esprit des expériences ont été menées en France depuis quelques années:

- En 1989, l'AFTA a publié une "Charte des associations" donnant un "label" aux associations signataires.

- de même en 1991, elle a mis au point un questionnaire d'évaluation à destination des associations. S'inspirant du questionnaire américain, il incite les associations à procéder à une auto-évaluation.

- La Fondation de France poursuit la même démarche.

Une charte reprenant ces deux catégories est un gage de moralité et de sérieux pour l'association signataire. C'est un label.

RECONNAISSANCE ET VALORISATION DES JEUNES

Ces propositions visent à reconnaître la place essentielle qu'occupent les jeunes dans notre société et à mieux prendre en compte leurs attentes, en les valorisant pour qu'ils ne se considèrent plus comme des "laissés-pour-compte" de la société.

17. RECONNAITRE LES ACTEURS : DE L'ORDRE DU MERITE ASSOCIATIF

Voir priorité numéro 6.

18. CREATION DE LA "JOURNEE NATIONALE DE LA JEUNESSE"

L'instauration d'une journée nationale de la jeunesse est un moyen symbolique de démontrer aux jeunes de notre pays qu'ils sont pris en compte et respectés.

Il faut mettre en valeur la vitalité de cette jeunesse et lutter contre un pessimisme ambiant qui confine parfois au racisme anti-jeunes.

Au cours de l'ensemble des manifestations organisées dans tout le pays comme aux niveaux local, départemental, régional et national, les jeunes qui par leurs actions montrent "le bon exemple" dans tous les domaines seraient mis à l'honneur.

Cette journée serait aussi l'occasion de promouvoir et de valoriser le bénévolat. Ecouter les jeunes, apporter des réponses à leurs interrogations et leur redonner confiance en démontrant qu'ils sont capables de donner du sens à leur existence et à celles de leurs camarades.

Il est nécessaire de considérer les jeunes dans leur ensemble et de ne pas les enfermer dans des catégories distinctes. Tous les jeunes issus des villes, du monde rural, des quartiers difficiles et de ceux qui le sont moins, doivent être persuadés qu'ils sont l'avenir de la nation et que chacun d'entre eux constitue une richesse pour notre pays.

Tel serait le sens profond d'une journée qui viserait à réconcilier le pays avec sa jeunesse, et à la rendre fière d'elle.

19. VALORISATION DES PARCOURS DE REUSSITE

La mise en valeur des parcours de réussite des jeunes issus des quartiers difficiles est l'une des conditions essentielles du retour de la confiance des jeunes.

Pour cela, différentes manifestations s'appuyant sur un partenariat entre pouvoirs publics et associations pourraient être régulièrement mises en place.

Actuellement certains groupements organisent des soirées au cours desquelles sont décernés des prix à des jeunes qui ont participé, par leur action, à une amélioration de la situation dans les quartiers ou qui ont su, grâce à leur talent, à leur imagination et à leur investissement trouver une place dans la société. Ainsi, l'association "Sport Insertion Jeunes" organise régulièrement "la nuit des trophées".

Les exemples à promouvoir ne manquent pas: une jeune fille marseillaise qui anime une équipe de football et lutte par ce biais contre la toxicomanie, 2 jeunes de Mantes-La-Jolie qui interviennent dans les prisons, des jeunes de Roubaix qui, grâce à la rédaction d'un journal, créent des liens entre la population et les élus locaux....

Relayées par les médias, de telles manifestations permettraient, non seulement de valoriser des jeunes, mais aussi de donner une autre image de ces quartiers. Pourquoi toujours parler de la violence, des émeutes ou de la drogue ? Il faut également mettre en lumière les éléments positifs, orienter les projecteurs vers ceux qui peuvent servir de modèles pour l'ensemble de la jeunesse.

Valorisons leurs actions et montrons leur qu'il existe d'autres moyens que la délinquance ou le trafic de drogue pour réussir dans la vie. Il faut absolument en finir avec l'image du dealer qui affiche sa prospérité sur le quartier et attire l'admiration des autres jeunes en leur promettant "l'argent facile".

C'est en agissant de la sorte que l'on luttera contre la délinquance. En effet si certains jeunes sont en rupture avec la société et se réfugient dans la consommation de stupéfiants ou la violence, c'est qu'ils n'ont, bien souvent, devant les yeux que des "modèles négatifs".

Souligner les expériences positives grâce au tissu associatif local est un moyen trop peu utilisé pour briser cette triste logique et montrer aux jeunes que vivre dans ces quartiers ne conduit pas nécessairement à l'exclusion. Il existe des milliers d'actions individuelles qui méritent d'être soutenues.

Ces manifestations pourraient être intégrées dans la journée nationale à la jeunesse.

RECOMMANDATIONS ET ORIENTATIONS

Ces recommandations portent sur des dispositifs existants dont nous souhaitons souligner la pertinence et l'intérêt.

- Généralisation des projets éducatifs pour les jeunes
- Incitation à la cogestion jeunes - adultes au sein des associations
- Formation des bénévoles
- Formation des jeunes à la vie associative
- Généralisation des modules de formation spécifiques pour les personnes travaillant dans les quartiers
- Soutien et développement des associations locales
- Développement des Maisons de la vie associative
- Développement du partenariat entre les associations par la mise en place de réseaux
- Dotation plus large des Fonds locaux associatifs
- Accélération des versements des subventions
- Evaluation des actions des associations
- Incitation des associations à chercher d'autres sources de financement

GENERALISATION DES PROJETS EDUCATIFS POUR LES JEUNES

La mise au point de projets éducatifs locaux pour les jeunes devrait permettre aux différents partenaires de la politique de la ville, à un échelon local, de travailler en partenariat afin de bâtir des dispositifs communs et globaux en faveur des jeunes.

Cette démarche vise à rapprocher tous les acteurs intervenant dans la politique de ville: services déconcentrés de l'Etat, collectivités décentralisées mais aussi associations. En mettant leurs compétences en commun, ils donneraient naissance à des projets plus efficaces apportant une réponse globale et répondant à des objectifs précis.

La prise de conscience de la nécessité de travailler ensemble, en partenariat, est quasi-générale, mais elle n'est pas toujours mise en pratique.

Une telle méthode permet de traiter de manière globale un problème en mettant à profit les différents outils disponibles. Les remèdes étant mis en commun et utilisés de manière cohérente, la maladie a plus de chances d'être soignée.

INCITATION A LA COGESTION JEUNES-ADULTES AU SEIN DES ASSOCIATIONS

Les associations s'administrant librement, elles peuvent donc choisir d'intégrer ou non les jeunes mineurs dans leurs organes décisionnels.

Pour que les associations soient véritablement citoyennes, il faut faciliter l'intégration des jeunes dans leurs instances décisionnelles, leur donner la parole et les moyens de participer activement en mettant en place un système de cogestion. La cogestion implique que les jeunes soient associés au conseil d'administration et participent aux grandes décisions. Ce système, déjà expérimenté dans différents pays de l'Union européenne (Belgique, Allemagne...) est encore anecdotique en France.

Les jeunes souhaitent en effet participer à la vie des associations, à l'élaboration des dispositifs les concernant et ne pas rester cantonnés dans un rôle de simples consommateurs passifs.

Pour inciter les associations qui travaillent avec les jeunes à leur faire une place plus importante, il faudrait conditionner la signature de conventions, donc l'attribution des subventions, à une participation plus active des jeunes.

Les associations qui ont entamé ce processus sont encore peu nombreuses et leur exemple est loin d'être unanimement suivi. Il est nécessaire de soutenir dans leurs efforts celles qui se sont engagées dans la voie de la cogestion.

FORMATION DES BENEVOLES

Les bénévoles ne doivent pas être oubliés. Ils jouent en effet un rôle important dans la politique de la ville. Leur implication dans les associations est un élément très positif qu'il faut conforter en leur donnant une formation.

Malgré le dispositif important de soutien aux bénévoles (FNDVA, dispositions législatives, réglementaires, offre de stages...) mis en place par le gouvernement, les bénévoles ont encore un immense besoin d'être soutenus, reconnus et motivés au même titre que les professionnels.

Des cycles de formation doivent leur être proposés en plus grand nombre autour de deux axes principaux: la politique de la ville et les relations avec les jeunes des quartiers difficiles mais aussi le fonctionnement d'une association - pédagogie associative- (notions de droit, de gestion...).

Toutefois, il apparaît qu'une majorité d'entre eux ne connaît pas ces dispositifs et n'est pas assez sensibilisé à l'intérêt qu'ils représentent. Des mesures plus larges d'information et de sensibilisation sont nécessaires.

Ces efforts doivent également être pris en charge, en partie par les associations. Certaines d'entre elles ont pris conscience de cette nécessité d'optimiser le travail des bénévoles. Pour cela, elles leur demandent de signer une "Charte d'animateur bénévole" et de s'y conformer. En adhérant à cette charte, le bénévole déclare avoir pris connaissance du mode de fonctionnement et des objectifs de l'association, de sa fonction au sein de l'association (fonction qui est clairement définie dans la charte), des horaires qu'il devra respecter, de son engagement à travailler en équipe avec les autres membres de l'association et à participer à l'entretien des locaux. En cas de non respect de ses obligations contractuelles, l'association peut mettre fin à la charte. Un exemplaire de charte de bénévoles nous a été remis par l'association "Fonda" qui expérimente cette méthode.

La formation est un domaine crucial sur lequel il ne faut pas craindre d'investir.

En effet, porter les efforts sur la formation est un gage pour l'avenir. Les acteurs, quels qu'ils soient, obtiendront grâce à elle de meilleurs résultats.

FORMATION DES JEUNES A LA VIE ASSOCIATIVE

Il est essentiel de proposer aux jeunes des formations à la vie associative. Ces formations, dont les objectifs principaux sont de rétablir un rapport de confiance entre les jeunes et les adultes et de leur donner des outils d'organisation et d'insertion appropriés, doivent porter sur plusieurs domaines:

- Notions de base sur la nature d'une association, son statut juridique, ses fonctions, les règles qu'elle doit respecter, ses liens avec les pouvoirs publics.
- Apprentissage de la prise de décision et du dialogue en société
- Gestion des conflits

Préalables nécessaires à la généralisation de la cogestion, ces formations seraient, à même de permettre une meilleure communication entre les jeunes et les dirigeants, le plus souvent adultes, des associations.

GENERALISATION DES MODULES DE FORMATION SPECIFIQUES POUR LES PERSONNES TRAVAILLANT DANS LES QUARTIERS

Toutes les personnes confrontées aux problèmes des quartiers difficiles qui ne travaillent pas directement dans l'action sociale devraient pouvoir suivre des cycles de formation répondant aux difficultés des quartiers. Seraient concernés les personnels de certains services déconcentrés de l'Etat, les enseignants, les forces de l'ordre...

Mieux connaître pour mieux comprendre et agir, tels seraient les buts de ces formations.

SOUTIEN ET DEVELOPPEMENT DES ASSOCIATIONS LOCALES

Une grande partie de nos propositions a comme objectif de soutenir les associations de quartier, vecteurs fondamentaux de démocratie locale. En offrant aux jeunes un exercice pratique de la citoyenneté et en leur permettant de s'impliquer dans la vie de la cité, elles constituent souvent un des éléments les plus positifs dans les quartiers difficiles. Ainsi un tissu associatif local riche et dynamique est un indicateur éminemment positif qui signifie que la situation sur le quartier est en voie d'amélioration.

Contrairement aux structures professionnalisées, elles sont en relation directe avec les jeunes dont elles connaissent les problèmes et savent répondre à certaines de leurs attentes.

Mais ces associations sont souvent très fragiles, ont besoin d'être soutenues et guidées pour leur éviter de tomber dans des dérives dangereuses et résoudre une partie de leurs difficultés.

Dans cette perspective la mise au point d'un "**Kit associatif**" est un outil essentiel qu'il convient de développer. Il s'agit de proposer aux associations sous une forme pratique et concise un certain nombre de réponses à leurs questions (statut juridique, règle de gestion, montage de dossiers, connaissance des dispositifs publics susceptibles de les aider...). Ce kit pourrait être une forme simplifiée de "**La Mallette Associative**" créée par le Réseau Information Gestion dont le

DEVELOPPEMENT DU PARTENARIAT ENTRE LES ASSOCIATIONS PAR LA MISE EN PLACE DE RESEAUX

Les réseaux associatifs permettent l'instauration d'un partenariat entre les associations. Ils leur offrent la possibilité de se concerter et de travailler ensemble sur des projets communs, d'échanger des expériences, de rompre avec leur isolement et de créer entre elles un véritable mouvement de solidarité. Cette formule présente les avantages de la structure fédérative sans ses contraintes et ses effets pervers (obligation d'adhésion, affiliation à une école de pensée, perte d'autonomie...)

Notre propos n'est pas de remettre en cause la légitimité du système fédératif mais de rechercher d'autres formules pour développer le partenariat entre les associations.

Un tel objectif nécessite de mettre au point une démarche précise et de concevoir des outils spécifiques (contenu, formation, outils de communication, financement de projets en partenariat).

Par exemple, l'association "Synergie" se propose de créer un réseau d'entraide et d'amitié, chaque structure locale disposant de son autonomie et s'engageant à apporter son aide, son soutien, aux initiatives des autres associations membres du réseau.

Il n'y a pas, comme dans une fédération classique, un centre donnant des directives à la périphérie mais une organisation collégiale au sein de laquelle toutes les associations sont à niveau hiérarchique égal.

DOTATION PLUS LARGE DES FONDS LOCAUX ASSOCIATIFS

Il serait souhaitable de développer des dispositifs permettant de financer, rapidement, dans des limites précises, et avec la participation des habitants, des projets associatifs ou informels concernant le quartier. Dans quelques régions le principe du Fonds de Participation des habitants a été testé. Il donne naissance dans le cadre du PRV au **Fonds Local Associatif** destiné à aider les petites associations et les projets d'habitants en donnant des aides au démarrage de 10.000 francs environ. L'efficacité et la souplesse de cette formule sont évidentes.

Il faut donc prévoir de doter très largement ces fonds.

ACCELERATION DU VERSEMENT DES SUBVENTIONS

Conséquence directe de la simplification et de l'adaptation des règles de financement des associations, le versement des subventions pourrait être accéléré. Il s'agit ici d'une impérieuse nécessité.

premier exemplaire vient de sortir à destination des chefs de projet, à charge pour eux de transmettre les informations qu'elle contient aux responsables associatifs.

Un soutien particulier doit être assuré aux associations qui mettent l'accent sur les adolescents et les jeunes filles, peu représentés dans le tissu associatif.

De même des efforts importants doivent être menés en direction des femmes, des mères de famille qui occupent une place importante dans l'apprentissage de la citoyenneté des jeunes. Nous avons eu l'occasion de constater, dans certains quartiers, qu'elles font un travail remarquable de médiation et de renforcement du lien social. Ainsi, à Marseille, dans l'association Shebba des mères de famille luttent quotidiennement contre la toxicomanie.

Nos propositions visent donc à permettre à ces associations locales de jouer pleinement leur rôle de créateur de lien social.

DEVELOPPEMENT DES MAISONS DE LA VIE ASSOCIATIVE

Il convient de multiplier les maisons de la vie associative chargées d'apporter aux petites associations un support juridique et logistique ainsi qu'une formation aux responsabilités de la vie associative. Véritables services de proximité, elles sont un lieu d'échanges, de rencontres et de coopération, à même d'offrir des conseils (montage de dossiers, de demandes de subventions, gestion financière et comptable). Elles représentent de véritables "viviers" de la vie associative qu'il faut absolument soutenir.

Elles sont à même de servir de **points d'appui** aux petites associations, c'est à dire de leur offrir un soutien logistique (matériel de bureau, secrétariat, services de comptabilité... - une aide au montage des dossiers et la disposition de locaux.).

Toutefois il faut veiller à ce qu'elles restent de petite taille afin qu'elles puissent maintenir un contact privilégié et personnel avec les associations qu'elles doivent aider. Dans le cas contraire, elles risquent d'engendrer les effets pervers des grandes structures (mode de fonctionnement complexe et difficile à gérer, éloignement des réalités du terrain, effet d'éviction pour les petites associations et d'appropriation pour les grandes). Il faut faire en sorte qu'elles puissent garder une certaine indépendance.

Ces maisons de la vie associative peuvent être constituées avec l'appui des pouvoirs publics ou à l'initiative d'une ou plusieurs associations.

Nous avons ainsi rencontré quelques expériences intéressantes notamment à Mantes-la-Jolie, mais en nombre limité.

Il est en effet indispensable de réduire les délais qui sont souvent de plusieurs mois entre l'acceptation d'un dossier et le versement effectif des subventions.

Un versement plus rapide des aides serait à même de donner une plus grande sécurité financière aux associations et de leur permettre de mener à bien leurs projets dans de meilleures conditions.

A cet égard, la règle des "trois mois - trois ans", contenue dans le Pacte de Relance pour la Ville, est très attendue. Une telle mesure rendrait moins aléatoire le financement des associations et leur permettrait de mener leurs actions avec une détermination et une autonomie renforcées.

Ce système oblige néanmoins à assouplir la règle de l'annualité budgétaire.

EVALUATION DES ACTIONS DES ASSOCIATIONS

Élément essentiel pour éviter les gaspillages des fonds publics et, par là même, les dérives financières des associations: l'évaluation.

Tous les renouvellements de subventions devraient être conditionnés à la réalisation, au préalable, d'une évaluation précise des actions menées par les associations. Ces évaluations permettraient de mieux contrôler l'utilisation des subventions par les structures bénéficiaires et de réserver ces financements pour des projets cohérents et porteurs à l'échelle du quartier.

Des efforts devraient être accomplis par les pouvoirs publics afin de diminuer les contrôles a priori au bénéfice des contrôles a posteriori. Les résultats des premiers sont sujets à caution puisqu'ils sont basés essentiellement sur des objectifs communiqués par les bénéficiaires des subventions eux-mêmes. Par contre, les contrôles en temps réel et a posteriori permettent une évaluation précise et exacte des projets associatifs. Sans négliger la vérification administrative, ces contrôles doivent se concentrer sur l'observation de la réalité.

Il serait également utile de calculer systématiquement la part du budget consacrée directement aux actions entreprises sur le terrain.

Il paraît clair que les petites associations consacrent une part plus importante de leurs ressources financières à leurs activités à destination des jeunes que les grandes structures qui ont un budget de fonctionnement plus important. Bien souvent les frais de fonctionnement mobilisent la majeure partie du budget des grandes associations.

INCITATION DES ASSOCIATIONS A CHERCHER D'AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT

Trois raisons plaident en faveur d'une diversification des sources de financement des associations:

- Le poids économique grandissant des associations et l'extension de leurs champs d'intervention.
- Certaines associations ont trop tendance à considérer les subventions publiques comme un dû, sous prétexte qu'elles réalisent des missions d'intérêt général. Or elles doivent être conscientes que les deniers publics ne sont pas inépuisables.
- **Les phénomènes d'abonnement sont trop répandus et la captation des subventions publiques par un nombre restreint d'associations trop généralisée.**

C'est pourquoi il faut impérativement les inciter à diversifier leurs sources de financement: en s'orientant vers le secteur privé - entreprises, fondations... - mais aussi en développant leur autofinancement.

Il faut mettre un terme au comportement de certaines grandes associations qui ne vivent que de subventions publiques, multiplient les demandes de financement inflationnistes et ne font aucun effort pour rechercher d'autres moyens d'existence.