

**1981 – 2021, 40 ans après**  
**« Liberté associative, bilan et perspective »**  
**Samedi 23 octobre 2021 - Strasbourg**

OCTOBRE 2021

Cette note de synthèse a été rédigée par Guy DIDIER, Administrateur de l'ORIV et Murielle MAFFESSOLI, Directrice de l'ORIV, dans le cadre d'une intervention réalisée lors d'un forum associatif organisé par l'AMSED, l'ASTU et Calima Alsace, le 23 octobre 2021, dans la salle du conseil municipal du centre administratif de Strasbourg. Ceci à l'occasion du 40e anniversaire de la loi du 9 octobre 1981 permettant aux résidents étrangers de créer, d'animer et de présider une association.

### **LES ASSOCIATIONS DITES "ISSUES DE L'IMMIGRATION"**

*Le fonctionnement des associations relève en Alsace-Moselle des articles 21 à 79 du Code Civil Local et du droit local hérité de la loi d'Empire du 19 avril 1908. Dans le reste de la France, les associations sont régies par une loi de 1901.*

*A partir de 1901, tout résident en France peut créer une association. En 1939 le droit associatif est restreint par un décret-loi. Dès lors, aucune association étrangère ne peut se former, ni exercer son activité sans autorisation préalable du Ministre de l'Intérieur. Etaient alors considérées comme "étrangères", les associations dont le siège était à l'étranger, ou qui étaient dirigées par des étrangers, ou qui avaient des administrateurs étrangers, ou dont un quart au moins de leurs membres étaient étrangers. Cette autorisation d'activité associative pouvait être accordée à titre temporaire ou soumise à un renouvellement périodique. Elle pouvait être subordonnée à l'observation de certaines conditions par décret, et être retirée par décret. Ce décret-loi fut abrogé par la loi du 9 octobre 1981, ré-instituant ainsi le droit à tous les résidents étrangers de former une association (logique d'égalité avec les non étrangers).*

L'ORI (Observatoire régional de l'intégration) a été créé en 1992 (Elle est devenue ORIV lors du passage en association en 1996 avec son élargissement aux enjeux de développement social urbain.). L'un de ses premiers travaux, demandé par la Commission régionale d'insertion des populations immigrées (CRIPI), avait été de connaître, une dizaine d'années plus tard, l'impact de la loi du 9 octobre 1981 sur le mouvement associatif issu de l'immigration en Alsace, avec deux interrogations principales : Y-a-t-il eu, depuis cette date, émergence ou développement des « associations issues de l'immigration » en Alsace ? Comment ces associations s'intègrent-elles au tissu local ?

Cela a donné lieu à deux numéros des Cahiers de l'Observatoire, un état des lieux, en mars 1994, puis à une analyse plus approfondie en juin 1995.

Quelques éléments issus de ces études et des travaux de l'époque.

### **D'ABORD, ENTENDONS-NOUS SUR LA DÉFINITION. QU'APPELLE-T-ON "ASSOCIATIONS ISSUES DE L'IMMIGRATION" ?**

Tout d'abord précisons que cette notion n'est pas très adaptée et difficile à définir. Elle a été créée à l'époque pour permettre le questionnement, mais pouvait s'avérer réductrice et potentiellement discriminatoire.

La définition retenue était la suivante : nous considérons que ces associations sont des associations, dont au moins deux des fondateurs ou des dirigeants actuels sont nés à l'étranger et ont connu l'acte de migration. Cette définition englobe toutes les nationalités d'origine et ne concerne pas les personnes issues de l'immigration nées en France. Elles sont le plus souvent fondées sur un thème commun lié au pays d'origine voire à la région d'origine de leurs membres (folklore, musique, besoin de convivialité...). Les associations créées par des enfants d'origine immigrée (généralement de nationalité française) et qui mettent en œuvre des actions de proximité dans un quartier n'ont pas à être considérées comme des "associations issues de l'immigration".

## AVONS-NOUS CONSTATÉ UN NOMBRE CROISSANT D'ASSOCIATIONS "ISSUES DE L'IMMIGRATION" DEPUIS 1981 ?

Avant 1981, très peu d'associations "issues de l'immigration" existaient en Alsace, au vu des contraintes légales. En octobre 1993, un premier état des lieux réalisé par l'ORIV, dénombrait 324 associations "issues de l'immigration" en Alsace (enquête menée dans tous les tribunaux d'instance). En 2005, (dans une enquête similaire), l'ORIV en relevait plus de 650. Donc oui, nous avons bien constaté la croissance de ces créations suite à l'évolution de la législation en 1981, que l'on peut mettre en lien avec la densité du tissu associatif général de la région.

### QUI SONT-ELLES ?

Elles ont une localisation plutôt urbaine. 67% des associations issues de l'immigration étaient en 1993, concentrées dans les trois grandes villes d'Alsace avec une majorité à Mulhouse. En 2005, Mulhouse, Colmar et Strasbourg regroupent 61% de ces associations recensées en Alsace, avec une majorité pour Strasbourg. Hors de ces grandes villes, ces associations sont aussi présentes dans les villes moyennes et dans le milieu rural. L'étude de 1993 notait que d'une manière générale, la densité et la géographie des associations "issues de l'immigration" reflétaient assez bien la présence étrangère dans la région. A noter que la "communauté" d'Afrique Noire, peu représentée en Alsace en 1990, a accru fortement le nombre d'associations.

Les "associations issues de l'immigration" ont des activités diversifiées. Plus d'une association "issue de l'immigration" sur trois est dite à vocation socio-culturelle en Alsace. Elles proposent en général, des activités liées à la culture et la langue d'origine aux adultes et jeunes et du soutien scolaire. Les associations culturelles sont 12% et regroupent en majorité des personnes originaires de Turquie et du Maghreb. D'autres mettent en place des activités sportives, des actions de solidarité... Les activités menées par ces associations s'adressent parfois uniquement aux ressortissants du pays d'origine des fondateurs, d'autres sont destinées à tous les publics, y compris "les autochtones".

Au-delà de la description des associations, l'ORIV dans son étude met en avant un certain nombre de points de vigilance.

En effet, ces associations rencontrent, il faut le dire, des difficultés en termes d'image. L'emploi du terme "issu de l'immigration" véhicule souvent une image dévalorisante. Certaines collectivités locales, habitants, voire d'autres associations les perçoivent alors comme des regroupements "communautaires" entendu dans le sens "renfermement sur eux". Cette perception biaisée (dans la plus grande majorité des cas) est basée sur des préjugés et des interprétations "culturelles" erronées qui compliquent d'autant les relations, qu'elles sont teintées de méfiance, voire de suspicion.

A objet égal, ces associations, dites "issues de l'immigration", doivent être traitées de la même manière que les autres associations présentes dans la commune, par les acteurs de la vie locale. Elles peuvent, en outre, jouer un rôle d'interlocuteur privilégié, servant de relais structuré, pour la mise en place de projets pluri-associatifs ou municipaux impliquant les habitants de toutes origines.

Mais, pour l'ORIV, le véritable sujet n'était pas tant de savoir si on avait assisté à l'émergence de nouvelles associations – ce qui pose un problème méthodologique : comment les reconnaît-on ? (on rappelle que les statistiques ethniques sont interdites) que dans quelle mesure **les étrangers participent-ils (plus) à la vie locale ?**

A ce titre, il est possible de faire un retour chronologique et croisé sur les questions de participation des habitants des quartiers populaires et celles relatives au développement de la vie associative issue de l'immigration à visée d'intégration.

En 1996, l'ORI a coorganisé un colloque, les Ateliers de l'Intégration Locale à Strasbourg, en lien avec l'ADRI, et les partenaires régionaux.

L'ADELS a publié en octobre 1996 un numéro de la revue Territoires sur la « place des étrangers dans la vie locale » dont deux articles ont été rédigés par l'ORI.

Le Conseil Consultatif des Etrangers (Ville de Strasbourg) a organisé les 5 et 6 novembre 1999, une conférence-rencontre européenne sur « Quelle participation des résidents étrangers à la vie publique locale ? ». Dans ce cadre, il a sollicité un appui de la part de l'observatoire. La mission de l'ORIV a consisté en un accompagnement et en l'élaboration d'un document synthétique rassemblant notamment des fiches par pays.

En devenant « centre de ressources sur la politique de la ville » en plus de l'être sur les questions d'intégration, l'ORI a ajouté un V à son nom pour devenir ORIV. L'Observatoire s'est alors intéressé à l'implication ou non des résidents étrangers dans les différents dispositifs de Développement social des quartiers à travers ce qu'on appelle « la participation des habitants ».

En tant que centre de ressources, l'ORIV intervient alors très clairement sur tous les enjeux de démocratie participative à l'échelle locale.

Le 20 janvier 1999, l'Observatoire a organisé une première rencontre régionale à Mulhouse sur « La participation des habitants : quels enjeux ?, quelles pratiques ? ». Les échanges ont pu porter sur des expériences (menées en Alsace et dans d'autres régions) sur la participation des habitants à leur cadre de vie.

En parallèle de cette démarche, l'ORIV a mené, à la demande de la Ville de Strasbourg, une mission d'appui et d'accompagnement dans le cadre de la préparation du « Forum de la Démocratie locale » qui s'est tenu le 26 juin 1999 à Strasbourg. Il s'agissait pour la Communauté Urbaine de Strasbourg, à l'occasion de ce colloque, d'évaluer le dispositif de démocratie locale (plus particulièrement les Comités de quartier) avec une mise en perspective sous la forme d'un Livre Blanc regroupant les différentes contributions.

Des démarches similaires ont été menées à Colmar, à Mulhouse Agglomération, à Lutterbach, à Saverne, tout au long de l'année 2000.

Le 16 mars 2000, à l'Illiade (Illkirch-Graffenstaden), une deuxième rencontre régionale d'échanges sur « La participation des habitants : vers un ressourcement de la citoyenneté ? », a réuni 150 personnes (association, professionnels de la ville, services de l'Etat...).

Tout au long de l'année 2001, l'ORIV a réalisé une étude sur « La place des associations locales dans les politiques publiques », avec le soutien du FNDVA. Cette étude a été finalisée par un Cahier de l'Observatoire en mai 2002.

L'ORIV a mené en 2003 et 2004 une mission d'accompagnement à Mulhouse autour du « rôle des conseillers de quartiers ».

En 2001, le Clapest a initié un projet, dans le cadre du 20ème anniversaire de la loi de 1981. La contribution de l'ORIV a porté sur la réalisation d'une dizaine de portraits de militants associatifs issus de l'immigration. Il s'agissait par ce moyen de connaître les parcours et les caractéristiques des personnes immigrées impliquées dans la vie associative en général.

En 2004, à partir d'un forum dans le cadre du salon des associations, l'ORIV a lancé une nouvelle étude qui réinterrogeait la notion « d'associations issues de l'immigration », structures qui étaient de plus en plus souvent perçues, par les acteurs et décideurs, comme « communautaires », c'est-à-dire liées à une « communauté » et donc peu ouvertes à la société d'accueil et à une intégration dans celle-ci. Ce travail s'est étalé sur plusieurs années, avec des focus sur plusieurs territoires alsaciens, dans le Bas-Rhin mais également dans le Haut-Rhin.

A la suite des émeutes de novembre 2005, l'ORIV a pu travailler à une analyse comparée des situations en France et en Allemagne. Une journée débat a été organisée pour comparer les pratiques de prise en compte de la parole des jeunes dans les quartiers « difficiles » par les acteurs allemands et français. La rencontre franco-allemande a eu lieu le 17 novembre 2006 au Centre européen de la jeunesse, à Strasbourg. Elle a réuni 140 personnes à proportion quasi égale entre Allemagne et France.

En 2008, le CLAPEST et l'ORIV ont associé leurs capacités de travail pour réaliser ensemble une enquête particulière s'intéressant aux associations intervenant en direction de nouveaux migrants (Europe de l'Est notamment).

En 2008 toujours, la nouvelle municipalité de Strasbourg avait souhaité remettre en place un « conseil consultatif des résidents étrangers ». L'ORIV a proposé d'apporter son appui. Il a consisté en l'analyse d'une dizaine d'expériences en France et en la réalisation d'un bilan en termes d'atouts et de limites de l'ancien Conseil Consultatif des Etrangers. Plus d'une centaine de personnes ont été impliquées dans la mise en débat et la formulation de propositions, aboutissant sur une journée de réflexion, le 25 octobre 2008, impliquant le plus grand nombre de « résidents étrangers ou immigrés ».

Le nouveau Conseil des Résidents Etrangers de la Ville de Strasbourg a ainsi été installé le 20 juin 2009 sur la base d'une délibération du Conseil Municipal de février 2009. L'ORIV a de nouveau été sollicité à mi-mandat et en fin de mandat pour construire, avec les acteurs concernés, un bilan de son action et de son fonctionnement, dans la perspective de son renouvellement. Le travail s'est poursuivi en 2012 et a permis la production d'un rapport, publié en septembre 2012.

Sur les enjeux de participation locale, l'ORIV a pu travailler à tenter de comprendre les obstacles à la participation citoyenne en visant, ce que l'on a appelé une autre reconnaissance du citoyen, avec une première étude en 2004, et dans les années qui ont suivi de démarches locales d'accompagnement, comme à la Fonderie à Mulhouse (en 2007) et un travail sur la parole des habitants dans les opérations de rénovation urbaine des quartiers de Cronembourg, de HautePierre, de la Meinau, du Neuhof (en 2008) puis du Port du Rhin (en 2009). Tout l'enjeu était de s'intéresser aux obstacles à l'expression de certaines catégories de populations (jeunes, « populations silencieuses », personnes immigrées...), peu enclines à utiliser les espaces « institutionnalisés » comme les réunions de concertation, les conseils de quartier... puis de s'adresser aux équipes de Rénovation Urbaine pour identifier avec elles les limites mais surtout les atouts de la démarche.

Entre 2010 et 2012, l'ORIV a travaillé à la confrontation des pratiques entre la France et l'Allemagne. Un voyage d'étude a été organisé à Berlin en mars 2013 et à Fribourg en juillet.

En 2013, l'ORIV démarre un accompagnement en direction de l'association PAR'Enchantement, qui intervient sur le quartier de Koenigshoffen à Strasbourg, autour de la mobilisation des habitants qui est un des axes forts de son projet associatif. L'originalité de cette action réside dans sa capacité à mobiliser des habitants d'un quartier, dans une démarche d'empowerment (en français, pouvoir d'agir ou on peut dire aussi empouvoirement). L'action est aussi le relais local d'un réseau national dit « Séminaire pour la Promotion de l'Intervention sociale Communautaire » (SPISC), visant à favoriser le pouvoir d'agir des habitants.

L'action a souligné la demande forte de « démocratie » et de reconnaissance, en termes de participation à la politique publique, des populations étrangères et immigrées. Dans le même temps, il a mis en évidence la complexité d'un travail avec des interlocuteurs associatifs multiples et peu identifiés. Il a révélé également la diversité et la réalité de cette dynamique associative.

Depuis 2017 l'ORIV s'est fortement impliqué auprès et avec les conseillers citoyens et continue de questionner toutes les questions de démocratie participative avec un double enjeu : permettre la prise en compte de toutes les formes de parole et favoriser la reconnaissance de ces paroles par les acteurs institutionnels notamment.

Pour conclure sur la question de la participation des étrangers à la vie locale, il est important de rappeler que, si les étrangers extra-communautaires ne bénéficient pas du droit de vote et d'éligibilité aux élections nationales et locales, ils peuvent néanmoins participer activement à de multiples autres instances et outils de la vie publique locale.

En tant que salarié, un étranger salarié a le droit de vote aux élections des délégués syndicaux, des délégués du personnel, des juges prudhommaux, des délégués des chambres de métiers, des chambres de commerce et des délégués des caisses de la Sécurité sociale. Ce droit de vote est combiné au droit d'éligibilité (excepté pour un étranger extra-communautaire pour les prudhommes).

En tant que parent d'élève, tout parent d'élève, y compris étranger, peut élire les parents délégués du conseil d'école, du collège, du lycée, et y être élu.

En tant que locataire, un étranger peut élire et être élu comme représentant des locataires au conseil d'administration de son bailleur.

Le Code Général des Collectivités Territoriales incite à la participation des usagers ou des habitants aux différentes instances de participation mises en place par la commune ou la structure intercommunale. En tant qu'habitant de sa commune, un étranger (quelle que soit sa nationalité) peut participer aux conseils de quartier (et y être élu à des postes de responsabilités), aux comités consultatifs, aux conseils de développement, aux commissions consultatives des services locaux. De même, les mineurs étrangers peuvent être membres d'un conseil d'enfants ou de jeunes.

Les conseils de quartiers sont ouverts à tous les habitants vivant dans le quartier, y compris les ressortissants étrangers. Ces conseils sont obligatoires dans toutes les communes de plus de 80 000 habitants [loi février 2002]. La présence d'étrangers dans ces conseils est un atout précieux pour pouvoir, d'une part trouver des relais pour informer et consulter sur les projets municipaux, et d'autre part entendre des besoins et propositions pour le quartier émanant de résidents qui ne peuvent s'exprimer lors des élections municipales. Il s'agira toutefois d'être attentif aux modes d'information et de désignation de ces membres (ne pas utiliser uniquement la liste électorale) ainsi que des outils de communication (privilégier autant l'oral que l'écrit).

De multiples innovations restent à trouver pour permettre de toucher tous les habitants et d'améliorer leurs conditions d'information et de participation aux conseils de quartier.

Les conseils de développement sont aussi ouverts à tous les habitants vivant dans la communauté de communes, y compris les ressortissants étrangers. Ces conseils sont obligatoires dans toutes les intercommunalités de plus de 50 000 habitants.

De plus, les administrés de toutes nationalités ont "droit (...) à être informés des affaires de la commune et à être consultés sur les décisions qui les concernent (...) C'est un principe essentiel de la démocratie locale". Comme tous les administrés, les étrangers bénéficient d'un "droit d'accès aux actes administratifs, décisions et délibérations du conseil municipal (loi 1978). Ils peuvent agir - en particulier en leur qualité de contribuable - contre les décisions de la collectivité devant le juge administratif, conformément à la jurisprudence constante du conseil d'Etat".

Par contre, l'étranger extra-communautaire est exclu du droit de pétition, (art.6 loi constitutionnelle de mars 2003) car, il faut être "électeur" d'une collectivité territoriale.

Les comités consultatifs peuvent être créés sur délibération du conseil municipal, pour tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités, présidés par un élu, peuvent proposer à des ressortissants étrangers et à des représentants d'associations, d'être membres. C'est sur cette base que sont constitués les conseils consultatifs des étrangers. Un étranger peut donner son avis, contribuer à la vie de la cité en étant acteur de différentes instances participatives si des conditions à la participation sont posées.

Pourtant, différentes études montrent que les étrangers ou les immigrés participent moins que les autres habitants aux instances consultatives locales. Pour participer il faut pouvoir lire l'information, la comprendre et avoir des qualités d'expression. Mais surtout, pour participer, il faut se sentir accueilli. Or, si l'accueil (parrainage, tutorat...) fait défaut, les étrangers risquent d'être confrontés seuls à des préjugés ou des représentations mettant en cause leur place et qualité d'acteurs de la vie locale. L'ORIV plaide également depuis de nombreuses années pour le droit de vote des étrangers.

Tous les travaux dont il est question ici (Etudes, Cahiers de l'observatoire, restitutions d'actions...) sont visibles et consultables sur le site de l'ORIV : <https://www.oriv.org/>

