



AUTOSAISINE

« Les associations d'éducation populaire au défi des politiques publiques de la jeunesse en Bourgogne »

AVIS

présenté par

Michel MORINEAU

Membre de la Commission n° 4

« *Relations européennes et internationales, habitat, culture, sports et loisirs, santé et politiques sociales* »

SEANCE PLENIERE DU 26 OCTOBRE 2004

Tous les hommes ne peuvent avoir les mêmes droits d'accès à l'ordre des faits qu'en détruisant les obstacles. Seule l'éducation le permet.

CONDORCET

In Esquisse des progrès futurs de l'esprit humain - 1793

SOMMAIRE

Personnes auditionnées	p. 6
Membres du CESR	p. 8
Remerciements	p. 9
Glossaire	p. 10
INTRODUCTION	p. 12
I - LES ASSOCIATIONS D'EDUCATION POPULAIRE FACE A L'EVOLUTION DES INTERVENTIONS DES POUVOIRS PUBLICS	p. 17
A) LE DESENGAGEMENT DE L'ÉTAT	p. 17
B) L'AVENEMENT DES POLITIQUES LOCALES DE LA JEUNESSE	p. 21
1. Présentation et analyse de quelques politiques menées par les collectivités locales en Bourgogne	p. 22
1.1. Les communes : actrices de proximité. L'exemple de Nevers, « jamais sans les associations »	p. 22
1.2. Les intercommunalités de gestion et de projet en milieu rural « à la rescousse » des politiques jeunesse	p. 23
a) <i>L'intervention du Pays Nivernais-Morvan : un soutien technique et financier, un encouragement à l'innovation et un vecteur d'exemplarité</i>	p. 23
b) <i>La politique des « petits pas » du SIVOM de Saulieu</i>	p. 25
c) <i>La communauté de communes d'Arroux-Mesvins, victime du succès de sa politique enfance jeunesse ?</i>	p. 27
1.3. Les conseils généraux : de nouveaux partenaires en quête d'identité	p. 29
a) <i>L'Yonne, une politique sportive plus qu'une politique jeunesse...</i>	p. 30
b) <i>La Côte-d'Or, les balbutiements d'une politique en direction des 14-25 ans</i>	p. 31
c) <i>La Saône-et-Loire, un « facilitateur » à la recherche d'un équilibre entre contractualisation, lisibilité des actions et autonomie des associations</i>	p. 33

1.4. Le Conseil régional : des actions diffuses en direction de la jeunesse	p. 34
<i>a) La politique sportive régionale : une volonté partenariale</i>	p. 34
<i>b) Le soutien aux réseaux d'information jeunesse</i>	p. 35
<i>c) La politique de la ville</i>	p. 35
2. Les effets pervers de la « territorialisation » des politiques de la jeunesse	p. 36
2.1. Développement de services administratifs en charge des actions confiées aux associations	p. 36
2.2. Les offensives de la « marchandisation »	p. 36
2.3. Le développement de la contractualisation entraîne la disparition des subventions de fonctionnement et l'instrumentalisation des associations	p. 37
2.4. La « Jungle des dispositifs », ou « du maillage à l'inextricable, il n'y a qu'un pas »	p. 41
C) LES EFFETS DESTRUCTURANTS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI	p. 42
D) L'OUVERTURE ENCORE TROP TIMIDE DE L'ECOLE	p. 44
1. L'Éducation nationale, un partenaire complexe	p. 44
2. Une faible implication du corps éducatif dans le territoire	p. 46
3. Education populaire et Education nationale, « je t'aime moi non plus »	p. 47
4. Le relatif déclin des classes découvertes et les difficultés des fédérations sportives scolaires (UNSS et USEP)	p. 48
E) CULTURE ET EDUCATION POPULAIRE : DES TENTATIVES DE RAPPROCHEMENT	p. 50
F) LE DEVELOPPEMENT D' ACTIONS MULTIFORMES GUIDEES PAR L'URGENCE ET LA REPARATION AU DETRIMENT DE L'EDUCATION	p. 51
G) LA PROLIFERATION DE NORMES INADAPTEES ET CONTRADICTOIRES	p. 52

II - L'ÉDUCATION POPULAIRE FACE A ELLE-MEME	p. 53
A) LES MOUVEMENTS D'ÉDUCATION POPULAIRE EN BOURGOGNE	p. 55
B) UNE OPACITE IDENTITAIRE OU COMMENT L'ÉDUCATION POPULAIRE PEUT ETRE UN LOUP POUR L'ÉDUCATION POPULAIRE	p. 57
C) UNE PERTE DE SENS	p. 59
1. La difficulté à transmettre des valeurs	p. 59
2. Crise de l'engagement, « fonctionnarisation » et dévoiement du projet associatif	p. 60
D) L'ÉDUCATION POPULAIRE N'A PAS SU « DIGERER » LES ÉVOLUTIONS SOCIALES ET TECHNOLOGIQUES	p. 64
1. La démocratisation de l'enseignement et l'augmentation de l'offre de loisirs	p. 64
2. Une polarisation sur la jeunesse « qui va bien » et une absence d'approche des questions urbaines	p. 64
3. Les NTIC	p. 65
E) L'ÉDUCATION POPULAIRE... N'EST PLUS POPULAIRE ?	p. 65
III - ENJEUX ET CONDITIONS D'UNE « RENAISSANCE » DE L'ÉDUCATION POPULAIRE	p. 66
A) LES ENJEUX	p. 66
1. Travailler à l'intégration et à la prise de responsabilités économiques et sociales des jeunes	p. 66
2. L'augmentation du temps libre ne doit pas accentuer les inégalités	p. 68
B) LES CONDITIONS	p. 69
1. Clarifier les relations associations/collectivités locales	p. 69
2. L'éducation populaire, modèle et école de démocratie ?	p. 70
POUR NE PAS CONCLURE	p. 73
PROPOSITIONS	p. 74
BIBLIOGRAPHIE	p. 80

Personnes auditionnées

Danièle ARRETEAU, inspectrice, adjointe de Monsieur l' Inspecteur d'académie de la Nièvre

Benoît AUGER, responsable du Sport et de la Jeunesse au Conseil régional de Bourgogne

Serge BACHEROT, secrétaire général de la Jeunesse au Plein Air

Roger BERGER, président de l'union régionale des Francas de Bourgogne

Christian BON, délégué de la fédération départementale des centres sociaux et socio-culturels de Côte d'Or

Vincent BONNAIRE, directeur du service animation des pupilles de l'enseignement public

Christian BONNOT, délégué régional de la fédération Léo Lagrange

Laurence BRETON, animatrice permanente du MRJC de Bourgogne

Jean-Louis CABRESPINES, secrétaire général de la Ligue de l'enseignement de Bourgogne

Martine CHARRIER, inspectrice à la Direction régionale et départementale de la Jeunesse et des Sports

Denis CHAUVEL, responsable pôle école jeunesse loisirs à la Ligue de l'enseignement de Bourgogne

Jean-Marc COLLET, adjoint au maire d'Is-sur-Tille, chargé de l'enfance, de la jeunesse et des relations avec les associations locales

Henri DESHAYES, délégué régional de la fédération française des maisons de jeunes et de la culture

Christine DIFFEMBACH, conseillère éducation artistique et culturelle à la DRAC de Bourgogne

Anne DILLESEGER-GARRIGUES, conseillère régionale, adjointe au maire de Dijon, en charge de la vie scolaire

Philippe DUCLOUX, président du Comité régional USEP Bourgogne

Gérard DUPIRE, délégué à la jeunesse et au sport à la ville de Dijon

Grégoire ENSEL, coordonnateur enfance jeunesse à la Communauté de communes d'Arroux-Mesvins

Marcel FOLLEA, directeur de la fédération départementale des foyers ruraux de Côte d'Or

Pierre GARMATUK, directeur adjoint de l'UNSS Bourgogne

Marie-Laure GAUVIN, animatrice permanente du MRJC de Bourgogne

Christian GILLOT, conseiller général du canton de Mesvres en Saône-et-Loire, président de la communauté de communes d'Arroux-Mesvins

Jean-Sébastien HALLIEZ, animateur du pays Nivernais-Morvan

Laurent HUGO, vice-président de la Ligue de judo, jujitsu et disciplines associées

Pascal JACQUEMAIN, coordonnateur de secteur, en charge du PEL de la ville d'Auxerre

Gérard JARDIN, directeur du service culture, quartiers, jeunesse et citoyenneté, en charge du suivi du CTL à la ville d'Auxerre

Martine JUST, responsable du bureau des affaires éducatives au Conseil général de l'Yonne

Philippe LALA, directeur des sports au Conseil général de l'Yonne

Rémy LE FLOCH, sociologue, chargé d'études pour l'association économie et humanisme à Lyon

Michel LIGIER, responsable de la section jeunesse et sport au Conseil général de la Côte d'Or

Catherine LEPETZ, directrice de l'UNSS Bourgogne

Anne-Catherine LOISIER, conseillère régionale, conseillère générale de Côte d'Or, présidente du SIVOM de Saulieu

Alain MARIAUD, directeur général adjoint des services à la population à la Mairie de Nevers

Michel MAILLOT, conseiller général de Côte d'Or, maire d'Is-sur-Tille

Bruno MARQUES, directeur de la jeunesse à la ville de Dijon

François MONNIN, responsable du site de Dijon de l'Union Française des Centres de Vacances

Marie-Claire MOREL-CHANUT, directrice adjointe à la CAF de Saône-et-Loire

Georges PAUCHARD, chef du service des sports et de la jeunesse au Conseil général de Saône-et-Loire

Christophe PLATRE, responsable du service vacances des Eclaireurs et Eclaireuses de France

Cécile PONSOT, déléguée régionale des Francas

Loïc PUTHOD, chargé de la politique de la ville au Conseil régional de Bourgogne

Denis QUEVA, responsable du service quartiers, jeunesse et citoyenneté à la ville d'Auxerre

Jean-Michel RENAUD, chef du service développement des communes au Conseil général de la Côte d'Or

Claude THIRIET, Directeur de l'association des centres de loisirs du Migennois

Guy TRUCHOT, adjoint au chef de service de la mission statistique du Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

COMMISSION N° 4 « RELATIONS EUROPEENNES ET INTERNATIONALES, HABITAT, CULTURE, SPORTS ET LOISIRS, SANTE ET POLITIQUES SOCIALES »

Présidente : Kheira BOUZIANE (Logement, famille, cadre de vie)

Vice-Président : Bernard QUARETTA (Réinsertion sociale, missions locales, PAIO et entreprises d'insertion)

Secrétaire : Nelly HOLLINGER (Associations caritatives)

Membres :

Charles BARRIERE (Conseil régional de l'ordre des médecins, chirurgiens-dentistes, pharmaciens, vétérinaires)

Jean-Louis BILLET (F.O.)

Alain DUROUX (C.F.D.T.)

Armand GONNEAUD (Organisations syndicales d'artisans)

Vincent GUICHARD (Organismes culturels (patrimoine)

Maddy GUY (Association régionale H.L.M.)

Claude KAROUBI (Organismes culturels (culture vivante)

Jacques LOURY (C.G.T.)

Michel MARTIN (Coopération et mutualité)

Marie de MONJOUR (U.R.I.O.P.S.S.)

Michel MORINEAU (Associations de jeunesse et d'éducation populaire)

Jean-Pierre PAPET (Comité régional olympique et sportif)

Guy TOURDIAS (Organisations syndicales d'artisans)

Membre associé :

Eric TAUFFLIEB (F.O.)

Remerciements

Les membres de la commission tiennent à remercier toutes les personnes auditionnées pour la qualité et la richesse de leurs contributions ainsi que Marjorie PAULET étudiante en maîtrise d'AES et Lucille CHALUMEAU, étudiante en DESS évaluation des politiques de l'éducation, accueillies en qualité de stagiaires.

GLOSSAIRE

A

ANCV	Agence Nationale pour les Chèques Vacances
ADESS 58	Association départementale pour l'Emploi Sportif et Socio-culturel
AROEVEN	Association Régionale des Œuvres de Vacances de l'Education Nationale

B

BAFA	Brevet d'Aptitude aux Fonctions d'Animateur de centre de vacances et de loisirs
BAFD	Brevet d'Aptitude aux Fonctions de Directeur de centre de vacances et de loisirs
BIJ	Bureau Information Jeunesse

C

CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CDC	Contrat de Développement Culturel
CDOS	Comité Départemental Olympique et Sportif
CE	Contrat Enfance
CEL	Contrat Educatif Local
CEREQ	Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications
CFP	Centre de Formation Pédagogique
CLAE	Centre de Loisirs Associé à l'école
CLAS	Contrat local d'accompagnement scolaire
CLS	Centre de Loisirs Sociaux
CLSH	Centre de Loisirs Sans Hébergement
COT	Contrat d'Objectif Territorial
CREPS	Centre Régional d'Education Populaire et de Sport
CRIJ	Centre Régional Information Jeunesse
CROS	Comité Régional Olympique et Sportif
CTL	Contrat Temps Libre
CVL	Centres de Vacances et de Loisirs

D

DDJS	Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports
DRAC	Direction Régionale de l'Action Culturelle
DRJS	Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports

E

EEF	Eclaireurs et Eclaireuses de France
ETP	Equivalent Temps Plein

F

FLAIJ	Fonds Local d'Aide à l'Insertion
FNADT	Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire
FOL	Fédération des Œuvres Laïques
FONJEP	Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire

G

GIP	Groupement d'Intérêt Public
-----	-----------------------------

I

IUFM Institut de Formation des Maîtres
ICEM Institut coopératif de l'École Moderne

J

JPA Jeunesse au Plein Air

M

MJC Maison des Jeunes et de la Culture
MRJC Mouvement Rural de la Jeunesse Chrétienne
MSA Mutualité Sociale Agricole

N

NTIC Nouvelles Technologies d'Information et de Communication

O

OCCE Office Central de Coopération à l'École

P

PAC Projet Artistique et Culturel
PEP Pupilles de l'École Publique
PIJ Point Information Jeunesse

R

RESSAC Recherche en Sciences Sociales et Actions Culturelles
RMI-RMA Revenu Minimum d'Insertion - Revenu Minimum d'Activité

S

SCOP Société Coopérative de Production
SIVOM Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples

T

TIC Techniques d'Information et de Communication

U

UFCV Union Française des Centres de Vacances
URMJC Union Régionale des Maisons de Jeunes et de la Culture
UNSS Union Nationale du Sport Scolaire
USEP Union Sportive de l'Enseignement Primaire

V

VTT Vélo Tout Terrain

Z

ZEP Zone d'Éducation Prioritaire

INTRODUCTION

Le ministère de l'Éducation a engagé un grand débat national visant à « contribuer à construire l'école de demain ». En Bourgogne, de nombreux débats ont été organisés dans ce cadre. Ils ne sauraient pour autant fermer la discussion car, la chose n'est pas nouvelle, il existe une éducation péri et extrascolaire, qui accompagne et complète l'action éducative de l'école. Cette éducation complémentaire a cependant été peu prise en compte dans les débats. Or, il semble difficile de « penser l'école de demain » en faisant l'impasse sur les actions éducatives péri et post scolaires eu égard à leur place et aux moyens qu'elles utilisent, mais aussi au rôle croissant qu'elles tiennent dans la socialisation, la formation personnelle, l'épanouissement..., des enfants et des jeunes.

Que recouvre exactement cette éducation péri et extrascolaire ?

Cette éducation renvoie en premier lieu à **la notion d'éducation populaire**. C'est sous la Révolution, au moment du débat sur l'instruction publique, que s'est exprimé pour la première fois le souhait que l'éducation se poursuive autour et bien après le temps de l'instruction scolaire. Condorcet a ainsi formulé ce qui allait constituer la raison d'être de l'éducation populaire : la nécessité d'associer à l'éducation et à la culture (qui ne sauraient préserver, à elles seules, de l'asservissement et de la sauvagerie), une conscience politique et une conscience des inégalités et des injustices sans lesquelles l'instruction ne serait que conformation de l'esprit... Et l'histoire s'est chargée a posteriori de confirmer cette intuition : elle a vu se manifester au XIX^e et au XX^e siècle les plus grandes barbaries humaines dans des pays d'Europe parmi les plus instruits ! Pour que la démocratie soit une réalité et pour qu'elle ait un devenir, il faut que l'Homme soit aussi un Citoyen. L'éducation populaire s'est donc accrochée dès l'origine à cette ambition de « former des citoyens libres et égaux en droit », dans le respect de leurs convictions et de leurs consciences individuelles mais en les incitant, à chaque époque, à inventer les modalités d'un « vivre ensemble » sans lequel un peuple n'a pas de destin.

Parce qu'elle est inséparable d'un projet de société démocratique et solidaire, l'histoire de l'éducation populaire se confond donc avec l'histoire de la République. Progressivement à partir du milieu du XIX^e siècle, l'éducation populaire s'est structurée pour donner naissance à une multitude d'initiatives autour de l'école d'abord et au-delà de l'école ensuite ; elle a fini par constituer au XX^e siècle un énorme champ de pratiques éducatives et sociales, très diversifiées mais aisément repérables sur le terrain. Sont ainsi nés et se sont succédés : les premiers patronages du jeudi, les centres aérés puis de loisirs sans hébergement, les colonies de vacances, les centres de vacances, les cantines scolaires, les bibliobus, le « cinéma éducateur » (ancêtre des programmes contemporains : « le collège au cinéma »), les cours de musique instrumentale, de chant ou d'arts plastiques, sans oublier l'éducation physique et sportive qui reste une des activités les plus pratiquées...

En Bourgogne, ce ne sont pas moins de 2 000 associations qui s'identifient à cette mission. Elles concernent sans doute des dizaines de milliers de Bourguignons. Le décompte est difficile à réaliser pour plusieurs raisons objectives dont la principale est que le nombre de personnes « touchées » est bien supérieur au nombre d'adhérents de ces associations. Mais il est indéniable que la qualité des actions concourt -et de quelle manière !- au lien social. Une nouvelle réalité est cependant en voie d'éroder cette mission : l'idée initiale -former des

consciences civiques, lutter contre les injustices- faiblit, du fait des associations elles-mêmes, mais aussi à cause des effets souvent pervers des politiques publiques.

En effet, le paysage éducatif complémentaire de l'école n'a cessé de se développer au point de devenir une donnée très importante dans la politique des collectivités territoriales (des communes, de leurs regroupements et des conseils généraux). Les collectivités ont soutenu puis pris en charge tout ou partie des activités, en multipliant les équipements (gymnases, centres sportifs...) et en contractant parfois avec les associations initiatrices. Elles ont ainsi assuré la pérennité des prestations (et il faut le dire, dans bien des cas, le maintien de la qualité). Certaines collectivités ont même suscité un prolongement civique de ces actions par la création de conseils de jeunes.

L'intervention des collectivités a cependant changé progressivement l'esprit militant initial qui animait la conduite des activités : sous leur impulsion, l'animation s'est professionnalisée, d'abord en milieu urbain puis en milieu rural grâce aux regroupements de communes. Sont apparus de nouveaux métiers, de nouvelles fonctions salariées, de nouveaux diplômés, faisant ainsi des activités éducatives l'un des secteurs de l'activité sociale le plus créateur d'emplois de ces trente dernières années (dont le bilan reste néanmoins à dresser).

Sous la pression de la crise du lien social en milieu urbain, l'intervention traditionnelle de l'État a été complétée par une multitude de programmes (dans lesquels il n'est pas aisé de se repérer) entraînant une concertation plus ou moins étroite avec les collectivités territoriales et les associations. C'est ainsi que sont nés les contrats successifs : CEL, CE, CTL, contrats de ville, CLAS, Ville, Vie, Vacances, CDC, classes à PAC... (et la liste n'est pas exhaustive !). Plusieurs administrations ont ainsi sous leur tutelle ces activités et participent à leur financement : l'Education nationale, la Jeunesse et les Sports, la Caisse d'allocations familiales, le Fonds d'intégration et de lutte contre les discriminations, les Affaires sociales, la Culture, etc.

Le Conseil économique et social de Bourgogne juge donc opportun de faire le point sur la situation de l'éducation autour de l'école obligatoire et d'examiner en particulier la place et le rôle des associations d'éducation populaire dans ce domaine.

L'éducation populaire, de quoi parle-t-on ?

Définition préliminaire

2000 associations locales d'éducation populaire en Bourgogne !

L'idée s'est exprimée comme une conviction forte et dérangeante une toute première fois en France sous la Révolution au moment du débat sur l'instruction publique. La démocratie, la République et le « contrat social » qui en découle, pour devenir une réalité et pour qu'ils aient un devenir, **impliquent que l'Homme soit aussi Citoyen. L'éducation populaire s'est donc accrochée dès l'origine à cette ambition de « former des citoyens libres et égaux en droit », dans le respect de leurs convictions et de leurs consciences individuelles mais en les incitant à chaque époque à inventer les modalités d'un « vivre ensemble » sans lequel un peuple n'a pas de destin.** Voilà ce qui demeure « l'idée fondatrice ». Et parce qu'elle est inséparable d'un projet de société démocratique et solidaire, l'histoire de l'éducation populaire se confond avec l'histoire de la République. Progressivement à partir du milieu du XIX^e siècle l'éducation populaire s'est structurée pour donner naissance à une multitude d'initiatives autour de l'école d'abord et au-delà de l'école ensuite ; elle a fini par constituer au XX^e siècle un énorme champ de pratiques éducatives et sociales, très diversifiées mais aisément repérables sur le terrain. Tous courants de pensée confondus, elle existe par des centaines de milliers **d'associations locales dont l'éducation est la raison d'être.**

Education culturelle et scientifique, physique et sportive, sanitaire et sociale, aux loisirs, à l'environnement, au développement, à l'éducation des adultes, au perfectionnement personnel, etc. S'adressant aussi bien aux enfants, qu'aux jeunes ou aux adultes,... l'éducation populaire se définit par cette trilogie : la citoyenneté et la justice sociale sont ses finalités, l'éducation son moyen d'action et l'association loi 1901 sa structure (l'outil) de base. **En Bourgogne ce ne sont pas moins de 2000 associations locales qui s'identifient à cette mission. Elles concernent sans doute des dizaines de milliers de Bourguignons.** Le décompte est difficile à réaliser pour plusieurs raisons objectives dont la principale est que le nombre de personnes « touchées » est bien supérieur au nombre d'adhérents « encartés » de ces associations. Mais il est indéniable que leurs actions concourent à ce que l'on a coutume d'appeler « le lien social ».

L'action éducative des associations d'éducation populaire

(d'après une grille de lecture empruntée aux travaux conduits par l'association RESSAC)

Les activités proposées par les associations d'éducation populaire peuvent revêtir plusieurs formats ou grammaires (entendus comme ensembles de règles).

- Le format de la performance ou l'apprentissage réglé

Les jeunes apprennent un savoir-faire et leur progression est évaluée (audition en musique, nouvelle ceinture au judo...). Ces activités demandent un engagement fort et soutenu des enfants et des jeunes : il ne faut pas faire défaut en cours d'année. Ces activités sont perçues comme de véritables loisirs par les jeunes qui les pratiquent. Il convient d'être relativement passionné pour « durer » dans ces activités contraignantes. Le schéma de la garderie est à l'opposé de cette grammaire. Les encadrants doivent être des pédagogues et faire preuve de véritables compétences techniques.

- Le format du loisir et de l'épanouissement personnel

Cette grammaire recouvre les activités de découverte qui se développent notamment dans les clubs sportifs (apparition des sections « baby » qui traduit la volonté des parents d'inscrire leurs enfants de plus en plus jeunes) et qui répondent au besoin de passer par un pallier d'initiation avant d'intégrer la pratique plus régulière de l'activité.

Dans la grammaire du loisir, la posture de l'animateur est celle de la disponibilité : il écoute les enfants et construit avec eux des petites séquences d'initiation ou d'éveil. Ce qui prévaut est la recherche du plaisir dans l'immédiateté.

- Le format socio-éducatif (qui se trouve au cœur des mouvements d'éducation populaire)

Il renvoie à la vie collective, aux règles de vie du groupe, au temps vécu en commun. Il vise à faire advenir certaines dispositions (sens des responsabilités, engagement, tolérance...) chez les jeunes (effets sous jacents sur les comportements, visée éducative implicite, l'activité est prétexte à...). L'activité est support. Le socio-éducatif peut se retrouver dans plusieurs types d'activités. A titre d'exemple et contrairement aux séjours loisirs qui renvoient à des pratiques consuméristes, les séjours « socio-éducatifs » nécessitent un temps de préparation préalable. L'animateur est là en qualité de guide ou de soutien. Le thème de la citoyenneté revient fréquemment : il s'agit alors d'améliorer les capacités à s'organiser collectivement, d'apprendre le fonctionnement des institutions locales...

Ces grammaires ne sont pas exclusives les unes des autres. Elles sont le plus souvent mêlées. La pratique d'un sport peut ainsi être investie de différentes logiques : au sein d'un même club sportif, des activités de loisirs peuvent être proposées tout en maintenant des équipes plus axées sur la performance et l'apprentissage des règles du jeu renvoie à des pratiques socio-éducatives.

L'organisation des mouvements d'éducation populaire

Le fédéralisme, une nécessité. 16 fédérations en Bourgogne.

Il est indispensable de rappeler maintenant une des modalités essentielles du fonctionnement de l'éducation populaire : c'est un des tous premiers secteurs d'activité en France à avoir créé le **fédéralisme**. De quoi s'agit-il ?

Très vite le constat s'est imposé au début du XX^e siècle que l'action éducative locale avait besoin de se fédérer et d'être fédérée. Tout simplement parce que pour faire valablement du théâtre, de la musique, des colonies de vacances, des centres de loisirs, du sport, etc., il a fallu fabriquer des outils pédagogiques, former l'encadrement bénévole, gérer la sécurité et l'assurance des activités, administrer les locaux prêtés ou propriété des associations, disposer d'un parc de matériel d'animation... Il a fallu encore organiser des rencontres, des compétitions, des voyages, confronter les expériences, enrichir les savoir-faire, réfléchir sur le sens des actions ; **seule une volonté des associations locales regroupées ensemble dans une fédération** pouvait y parvenir car aucune n'était en mesure de remplir seule toutes les conditions nécessaires à l'action. **L'union fait la force mais aussi la compétence sociale**. Se fédérer au niveau d'un département, d'une région, de la nation, par affinité, au sein de fédérations relevant elles-mêmes de la loi de 1901, voilà ce qui a fait la force et la pérennité de l'éducation populaire. Ainsi s'explique la multiplicité des fédérations d'éducation populaire depuis le début du XX^e siècle. Leur nombre est le reflet naturel de leur différence de sensibilités, d'orientation, d'activités... et cette pluralité idéologique loin d'affaiblir l'ensemble rend au contraire chacune d'elles légitime. Ainsi se conçoit la liberté.

Bien entendu, cette liberté implique celle de ne pas se fédérer et les associations locales non affiliées à une fédération sont nombreuses. Cette liberté a toujours été respectée mais le **progrès durable des pratiques associatives**, le progrès social qu'elles ont engendré dans de nombreux domaines de la culture, de l'action sociale, de l'éducation de la petite enfance, de la formation des adultes etc. **est à mettre au bénéfice de l'action fédérative**. C'est grâce à cette dernière qu'a été assurée la pérennité, la mémoire, la capitalisation des expériences, la formation des cadres associatifs ou la qualité de bien des projets. En définitive le tissu associatif français, dont à juste titre les responsables politiques se félicitent, doit essentiellement sa vitalité à cette fonction fédérative, **pourtant peu connue et reconnue**. Le fédéralisme a été encouragé très fortement en revanche dans le sport. En Bourgogne les fédérations d'éducation populaire sont au nombre de seize* et elles se coordonnent dans un comité régional des associations d'éducation populaire (le CRAJEP de Bourgogne).

Dans ce qui suit il conviendra donc d'avoir toujours présentes à l'esprit les deux réalités de l'éducation populaire : une réalité locale par des associations loi 1901 de toute nature (Maisons de Jeunes, clubs sportifs, groupes de théâtre amateurs, clubs photo, associations de soutien scolaire, ensembles de danses populaires, foyers de jeunes, centre sociaux, etc...) **et une réalité départementale ou régionale** (avec un prolongement national dans la plupart des cas) par **les fédérations d'éducation populaire, dont une bonne partie de ces associations locales sont les cellules de base et auxquelles elles ont librement choisi de s'affilier pour bénéficier d'aides et de soutiens**. Ces deux réalités constituent aujourd'hui le champ de l'éducation populaire : environ 2000 associations locales regroupées pour la plupart dans 16 fédérations.

I - LES ASSOCIATIONS D'ÉDUCATION POPULAIRE FACE A L'ÉVOLUTION DES INTERVENTIONS DES POUVOIRS PUBLICS

« D'un projet de transformation sociale dont le mouvement d'éducation populaire était pourtant le promoteur et l'acteur, il est aujourd'hui menacé de ne plus être que l'exécutant, l'agent, des politiques locales réduites pour lui à de simples commandes. L'agent ainsi créé entre dans le champ de la concurrence et peut se révéler trop cher pour une institution locale qui cherche à lui substituer un opérateur moins coûteux, éventuellement privé et inscrit logiquement dans le marché. »

Citoyens chiche ! Le livre blanc de l'éducation populaire, Jean-Michel LETERRIER, Les éditions de l'Atelier, Paris 2001.

A) LE DESENGAGEMENT DE L'ÉTAT

Longtemps, les associations d'éducation populaire ont éprouvé le sentiment qu'elles bénéficiaient de la protection de l'État. Historiquement, ces associations ont en effet géré le secteur des loisirs avec le soutien de l'État qui leur accordait légitimité et protection. Léo Lagrange, sous-secrétaire d'État des Loisirs et des Sports sous Léon Blum, avait ainsi posé les grands principes de cette action : « L'État doit être un guide pour l'utilisation des loisirs et pour le développement, sur le plan individuel et sur le plan social, de la santé et de la culture ».

Il semble que la situation actuelle soit toute différente.

L'**agrément** délivré par le ministère Jeunesse et Sport semble avoir perdu tout intérêt pour nombre d'associations qui se créent aujourd'hui. Rares sont celles qui en font la demande alors même que leur objet pourrait répondre aux critères de définition de l'agrément (notamment pour celles se donnant pour objectif la lutte contre l'illettrisme, l'aide aux devoirs...). Ainsi sur les quelques 2 000 associations recensées en Préfecture, la DRJS n'en connaît qu'un petit quart.

Par ailleurs, plusieurs évolutions terminologiques témoignent de **l'abandon progressif de la référence aux mouvements d'éducation populaire** par le ministère Jeunesse et Sport. Ainsi avec le rattachement au ministère de l'Éducation nationale, les crédits alloués aux DRJS autrefois appelés « jeunesse et éducation populaire » s'intitulent aujourd'hui « jeunesse et vie scolaire » (ce qui a permis à certains inspecteurs d'académie d'en revendiquer l'usage !) et jusqu'au 1^{er} juillet dernier, toutes les récentes circulaires d'application faisaient l'impasse sur la référence aux mouvements d'éducation populaire.

Cette évolution sémantique traduit un **réel désengagement de l'État en direction des associations d'éducation populaire**. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner le montant des subventions accordées à ces mouvements. Dans les années 80, la DRJS de Bourgogne consacrait 150 000 € par an au financement du fonctionnement des associations d'éducation populaire ; aujourd'hui, pour ce faire, elle dispose d'un budget de 10 fois inférieur (à savoir 10 445 € !). Cette somme permet d'aider annuellement 8 projets associatifs. Parallèlement, des crédits importants (220 000 €) sont accordés directement aux jeunes dans le cadre des

dispositifs « DEFi jeune¹ », FLAIJ², « chantiers jeunes »... et le Fonds National de Développement du Sport (alimenté par un prélèvement sur tous les jeux gérés par la Française des jeux) augmente lui aussi. La politique développée par le ministère semble aujourd'hui faire plus confiance aux jeunes eux-mêmes et au monde sportif qu'aux associations d'éducation populaire pour encourager l'engagement et l'exercice des responsabilités. Elle ne s'appuie plus sur ces mouvements pour asseoir son action.

Les postes FONJEP³, que les DRJS attribuent aux mouvements d'éducation populaire **se raréfient** également (ce qui conduit certains à les rebaptiser, non sans humour, les postes fongibles !). Ainsi en 2003, la DRJS de Bourgogne a reçu l'ordre de geler deux postes et demi par département. Les postes de détachés et de mis à disposition de l'Education Nationale suivent une évolution identique : en 2003, ces postes ont diminué de 10 % et une nouvelle baisse de 10 % est annoncée pour 2005. En 3 ans par exemple, une fédération, comme celle de la Ligue de l'Enseignement en Bourgogne aura perdu l'équivalent d'un temps plein.

Les **conventions d'objectifs** signées avec les fédérations nationales et le ministère devaient en partie compenser la disparition de ces financements. Cependant, il n'en a rien été dans les faits car les moyens ainsi alloués ont été également revus à la baisse et les fédérations ont affecté ces dotations à leur propre fonctionnement. Les fédérations et associations d'éducation populaire ont le sentiment d'être « lâchées » par l'Etat et sont contraintes de repenser entre elles les conditions de leur survie.

L'écoute et le soutien financier que leur accordait autrefois Jeunesse et Sport ne semblent plus être qu'un lointain souvenir. Les **recrutements** opérés dans les dernières années dans les DRJS ont vu l'arrivée **d'une élite bien moins militante** que ne l'était la génération précédente comme le souligne Anne-Charlotte SINET dans le numéro spécial de la Revue Politis consacrée à l'éducation populaire⁴. La fonction de conseiller d'éducation populaire et de jeunesse (autrefois CTP « conseiller technique et pédagogique ») s'est normalisée. Auparavant, les recrutements s'opéraient en activant les réseaux, en puisant dans le vivier associatif ; aujourd'hui, les diplômes priment. Cette normalisation s'est accompagnée de bureaucratisation : le ministère sollicite de plus en plus fréquemment les avis des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse alors qu'ils ont de moins en moins de temps pour aller sur le terrain. Les responsables associatifs se trouvent donc confrontés à des techniciens et à des cadres qui ne les comprennent plus et qui ne savent, bien souvent, voir en eux que des dirigeants inquiets à l'affût de subventions.

¹ Les jeunes (28 ans maximum) porteurs d'un projet individuel ou collectif peuvent bénéficier d'un soutien et d'un financement DEFi jeunes. Critères généraux : défi personnel, utilité sociale, impact local dans tous domaines : culturel, social, humanitaire, écologique, sportif, scientifique, économique. DEFi jeunes ne finance pas les projets portés par des organismes.

² Le Fonds Local d'Aide à l'Initiative des Jeunes est un dispositif en direction de tous les jeunes offrant un soutien à l'initiative par un accompagnement individualisé (des conseils voire une formation) et/ou un appui financier. Il vise à prendre en compte les besoins et les désirs des jeunes en favorisant leur prise de responsabilité dans des actions coordonnées. Le FLAIJ est géré par un comité de pilotage constitué de partenaires locaux et institutionnels : la DRDJS, la Mairie de Chenôve, le Fonds d'Action Sociale, la CAF, la MJC/Maison du Citoyen, les associations locales, l'Education nationale, le Conseil d'Initiative des Jeunes.

³ Financement contractuel à moyen terme, portant sur un projet lié à un emploi ; il s'agit d'une contribution de l'Etat de 7 320 € attribué pour trois ans afin de participer au financement d'un emploi lié à un projet associatif.

⁴ Education populaire, le retour de l'utopie. Politis, n°29 – février-mars 2000- hors série

Si les moyens financiers et l'écoute se sont simultanément réduits, il en va de même pour la définition du champ couvert par l'éducation populaire. Les cadres de Jeunesse et Sports sont invités à en entendre une **acception très restrictive**. Ainsi, sont exclus du champ de l'éducation populaire, les opérations à fort contenu social et/ou culturel, faisant ainsi s'étendre le nombre d'associations qui se trouvent dans une sorte de « no man's land » et ne peuvent bénéficier d'aucun financement.

Il convient également de noter que les **aides** versées par l'Etat ont depuis plusieurs années tendance à être **individualisées**. Ainsi, les aides à la pierre (versées par Jeunesse et Sports aux associations) qui permettaient d'assurer la construction et l'entretien des centres de vacances ont disparu au profit d'aides individuelles versées directement aux bénéficiaires de séjours (cette évolution a entraîné la fermeture de nombreux centres de vacances). Ces aides individuelles (jusqu'alors pour la plupart uniquement utilisables au sein d'équipements collectifs de type CLSH, centres de vacances...) vont encore vers plus d'individualisation : la CAF de Saône-et-Loire a ainsi remplacé, avec un apparent succès, les anciens bons vacances par des chèques vacances. Si les bénéficiaires se sont déclarés majoritairement satisfaits, les vacances collectives à l'inverse ont connu une désaffection supplémentaire.

L'expérience menée par la CAF de Saône-et-Loire

Dans le cadre de l'aide aux familles, la CAF de Saône-et-Loire a remplacé les anciens bons vacances par la remise de chèques vacances. En choisissant cette option, la CAF a voulu s'adapter aux évolutions sociologiques et socio-économiques des familles. En effet, les bons vacances ne permettaient plus de répondre aux attentes des familles, ils se révélaient trop rigides, voire inadaptés pour prendre en compte l'évolution des modes de vie. Le chèque vacances laisse une plus grande liberté de choix. Auparavant, les formules pouvant bénéficier des bons vacances étaient limitées (camping, meublés, gîtes, colonies). Elles faisaient l'impasse sur les vacances familiales (passées chez les grands-parents, l'oncle...). En outre, si les bons n'étaient pas consommés l'année d'édition, ils ne pouvaient servir l'année suivante. Or, nombre de familles ne partent qu'une année sur deux. Le dispositif chèque vacances mis en place par la CAF n'est pas un dispositif d'assistance. Les familles doivent constituer une épargne pour acquérir les chèques et la CAF bonifie cette épargne (de 45 à 85 %) en fonction du niveau de ressources de la famille. Le montant de chèques qu'il est possible d'acquérir est fonction du nombre d'enfants. La CAF de Saône-et-Loire n'a plus souhaité retenir les critères antérieurs qui paraissaient privilégier certaines formes de vacances. Elle considère que tous les parents sont soucieux du bien-être de leurs enfants. En outre, des travailleurs sociaux sont à la disposition des familles afin de les aider à construire leur projet vacances. L'objectif poursuivi par la CAF est de favoriser le temps passé ensemble, entre parents et enfants, dans la famille. Le chèque vacances peut cependant être utilisé en CLSH.

Certaines personnes craignent une dérive de ce dispositif (paiement de l'autoroute, du « mac do »...). La CAF de Saône-et-Loire considère que ce type d'utilisation n'est en rien une dérive car il s'agit seulement de permettre aux familles de vivre comme tout le monde.

Seule la CAF de Haute-Loire s'est à ce jour lancée sur une voie identique. La caisse nationale reste neutre à ce sujet.

En 2003, 20 000 familles auraient pu bénéficier des chèques vacances. 50 % ont répondu positivement à cette offre. En 2004, 65 % des familles concernées ont passé commande. Ce sont des chiffres très encourageants. En général, le taux d'impact d'une nouvelle disposition est de 10 % ! A noter que le taux d'impact des bons vacances et des tickets loisirs était de 50 %. La CAF estime que d'ici quelques années, il sera de 75 %. Un sondage auprès de 3 000 familles a été réalisé afin de mesurer leur satisfaction. Il est apparu que 92 % des familles qui avaient commandé des chèques vacances étaient satisfaites (certaines familles ont perdu par rapport au dispositif antérieur ; en contrepartie, le dispositif est plus ouvert et touche donc plus de familles). Les familles qui n'avaient pas commandé ont expliqué leur refus par le fait que les vacances coûtent encore trop cher pour elles -un tiers des interrogées- ; ou qu'elles n'ont pas porté attention à la nouvelle offre de la CAF -un tiers des sondées- ; et enfin qu'elles n'ont pas su quoi en faire.

Ce sont les familles les plus modestes qui ont davantage passé commande (le chèque pour elles est le moins cher à acquérir et elles ont particulièrement confiance en la caisse).

Concernant l'utilisation des chèques vacances, l'ANCV produit des statistiques assez sommaires affectées par grands types d'utilisation (restauration, hébergement, loisirs, déplacement). Les loisirs sportifs et la restauration arrivent en tête, ce qui tend à montrer que l'utilisation de proximité est plus forte que pour la moyenne nationale.

Le rôle initial de l'éducation populaire dans les années 1960 : intervenir comme une force de changement et de modernisation politique, contre les clientélismes et les inerties locales, en bénéficiant pour cela d'une protection de niveau national (Etat et fédérations), ne semble plus d'actualité.

Depuis la décentralisation notamment, la « protection » de l'Etat a disparu et a laissé les associations singulièrement seules face au pouvoir local pour accomplir un travail de prise de risque politique. Même si les associations ont tendance à exagérer le risque face aux maires, le projet repose maintenant en grande partie sur leur volonté politique.⁵

B) L'AVENEMENT DES POLITIQUES LOCALES DE LA JEUNESSE

Aujourd'hui en effet, les politiques locales constituent la **part prépondérante** des politiques publiques de la jeunesse : ce sont elles qui mobilisent les moyens financiers et humains les plus importants.

Les élus des cantons ruraux savent bien qu'il n'est pas possible de faire l'économie de penser l'intégration des jeunes au risque de laisser leur territoire dépérir. En milieu urbain, c'est la pression des difficultés sociales et économiques qui fait inscrire la jeunesse au centre de nombreuses préoccupations.

Les jeunes n'ont toutefois pas toujours fait l'objet d'une attention particulière de la part des collectivités locales. Ce n'est d'ailleurs qu'avec la décentralisation que conseils régionaux et généraux ont commencé à se sentir concernés. Il convient également de souligner **que la jeunesse n'est pas mentionnée dans les domaines de compétences** des communes, départements et régions. Depuis quelques années toutefois, **elle semble devenir une priorité pour les élus** : une enquête réalisée en 1998 par l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée, pour le compte de l'Association des maires de France, montre que cette année là, la jeunesse était la première cible des politiques municipales alors qu'elle n'occupait que le cinquième rang de leurs priorités en 1985.

Il faut bien reconnaître que **l'intervention en direction des jeunes est de nature délicate** : il est difficile de passer d'un discours politique à la mise en œuvre d'actions pertinentes et cohérentes face à des enjeux hétérogènes et en direction d'un public aux contours flous. De surcroît, la jeunesse est un sujet à double tranchant politiquement. Il peut être tentant de communiquer en direction de ce public, qui représente une image dynamique et populaire ; toutefois, l'effet « boomerang » en cas de problèmes de délinquance ou d'insécurité peut être fatal à une municipalité.

Dominique CHARVET, dans son rapport⁶, note que l'ère du « loisir consommation » et des actions tape-à-l'œil est aujourd'hui révolue, et qu'à l'examen des actions aujourd'hui engagées par les collectivités, les politiques locales de la jeunesse entrent dans **l'ère de la maturité**. Sous la pression des difficultés économiques et sociales et face à l'indifférence des jeunes pour la vie politique, les élus et les services jeunesse cherchent à mettre en place de « vraies » politiques jeunesse qui reposent sur un diagnostic et sur des actions prioritaires.

⁵ LEPAGE F., Le travail de la culture dans la transformation sociale, politique et économique est ce que nous appelons éducation populaire, Rapport d'étape.

⁶ CHARVET D., Jeunesse, le devoir d'avenir, La Documentation Française, Paris, 2001.

L'examen de plusieurs situations bourguignonnes confirme cette tendance. **Couverture de l'ensemble du territoire, transversalité, élargissement des actions aux 18-25 ans**, tels sont les leitmotivs de la majorité des responsables jeunesse rencontrés. Toutefois, est rapidement apparue **une inégale capacité des territoires à initier des actions publiques en direction des jeunes**. Ce qui doit interroger au niveau d'un Département, d'une Région et au passage peut redonner à l'Etat, une raison de réguler ces inégalités entre territoires.

1. Présentation et analyse de quelques politiques menées par les collectivités locales en Bourgogne

1.1. Les communes : actrices de proximité. L'exemple de Nevers, « jamais sans les associations »

Nevers compte 42 000 habitants et connaît une situation démographique et économique difficile. Grâce à une grande stabilité politique, la ville mène, depuis 1971, un travail important en direction de la jeunesse avec les associations d'éducation populaire :

- les années **70-80** ont été les années de **mise en place de la politique jeunesse**. Des maisons de quartiers, des centres sociaux, des services de restauration scolaire ont vu le jour. Aucune de ces activités (en dehors de la restauration scolaire) n'a été prise en charge directement par la mairie. **Les associations d'éducation populaire en ont été d'emblée les gestionnaires ;**

- les années **80-90** ont été les années de **l'action**. Les structures ont connu un important développement, les budgets ont explosé. Une association qui recevait jusque-là 750 €/an s'est vu attribuer des budgets de 75 000 à 150 000 € ! Le boom important s'est fait « tous azimuts » parallèlement à la réflexion conduite dans le cadre de la politique de la ville. 80 % des actions étaient confiées aux associations d'éducation populaire. Toutefois un besoin de coordination est apparu au sein de la collectivité et un **service enfance jeunesse a été créé ;**

- les années **90-2000** ont vu s'installer **le temps de la réflexion et de la coordination**. La collectivité a pris du recul par rapport aux financements accordés et s'est interrogée sur leur pertinence. Les associations avaient en effet grandi les unes à côté des autres sans la moindre cohérence et il existait un important besoin d'évaluation. **Les contractualisations** fortes avec la CAF ont été l'occasion pour la municipalité d'analyser les pratiques antérieures et ont conduit à de nombreuses évolutions : certaines associations ont dû se repositionner (il existait quelques superpositions, d'autres avaient des volontés hégémoniques sur un territoire auxquelles elles ont dû renoncer...). Le nouveau type de rapport qu'a instauré la contractualisation n'a évidemment pas toujours été apprécié !

Cette évolution s'est doublée de la **professionnalisation des personnels municipaux** en charge du champ de la jeunesse et de l'enfance qui a permis à la collectivité de parler, pour la première fois, d'égal à égal avec les associations d'éducation populaire (jusque-là, elles étaient sans interlocuteur véritable). La mairie a alors voulu participer à la définition de la politique et cesser de n'être qu'un tiroir-caisse. Parallèlement, face à la nécessité de ne pas augmenter la pression fiscale, la mairie de Nevers a dû bousculer les associations et leurs pratiques : elle a mis fin au versement de certaines « rentes de situation » et a demandé des comptes. L'augmentation des exigences globales de la municipalité a été parfois source de tensions et il a fallu maintes fois préciser les termes des partenariats.

La contractualisation a aussi permis aux différents partenaires des politiques éducatives d'apprendre à se connaître et à travailler ensemble (CAF, DDJS, collectivités locales, GIP du contrat de ville...). Ils ont, suite à ces expériences, tenté de coordonner leurs interventions et mis en place des **conventions communes d'objectifs**. Cette initiative simplifie la tâche des associations qui n'ont plus qu'un seul dossier à remplir pour obtenir des financements. Ces conventions assurent, de surcroît, la pérennité des financements pour trois ans.

1.2. Les intercommunalités de gestion et de projet en milieu rural « à la rescousse » des politiques jeunesse

Trop souvent, les élus du monde rural sont plus familiers des préoccupations traditionnelles de voirie ou d'assainissement que des questions relevant de la jeunesse. La faiblesse des moyens financiers à la disposition des petites communes peut expliquer en partie ce faible engouement.

Les communes, en particulier en milieu rural, sont fréquemment confrontées à des dilemmes qui peuvent les conduire à considérer la mise en œuvre d'une politique enfance-jeunesse comme « optionnelle » vis-à-vis de leurs missions premières.

Il peut paraître choquant de mettre sur le même plan, en terme décisionnel, la réfection d'une voirie et l'organisation d'un centre de loisirs par exemple. Néanmoins, c'est bien comme cela que les choses s'organisent localement pour l'instant, et les choix qui s'opèrent finalement ne tiennent le plus souvent qu'à la sensibilité ou à la perception qu'ont les décideurs de la notion d'intérêt général.

Viennent s'ajouter des perceptions culturelles et des difficultés sociales peu favorables au développement d'actions en direction des enfants et des jeunes : beaucoup de familles sont ainsi habituées à se « débrouiller », à « bricoler » pour trouver des solutions aux problèmes de garde qu'elles rencontrent. Le recours aux entités collectives n'est pas spontané. Quelques familles doutent même de l'intérêt pour leurs enfants de pratiquer une activité en dehors de l'école. Les très faibles revenus de certains foyers rendent, en outre, une participation financière, même symbolique, inenvisageable. Enfin, le problème de la mobilité est complexe à résoudre car même la mise en place de transports à la demande ne règle pas la question : des parents ne souhaitent pas que leurs enfants passent encore davantage de temps dans les transports.

Bien souvent donc, l'offre de loisirs présente sur les territoires ruraux est relativement pauvre et s'adresse essentiellement aux garçons. Les associations y fonctionnent de manière cloisonnée. Par ailleurs, il arrive que le chef lieu de canton, convaincu de fournir déjà l'essentiel, soit difficile à convaincre et à associer au développement d'activités et de services en dehors de son périmètre.

Dans ce contexte défavorable, le développement des formes d'intercommunalité (qu'elles soient de gestion ou de projet) a permis la réalisation de nombreuses avancées, grâce notamment à la contribution des fédérations d'éducation populaire. Christian GILLOT, conseiller général du canton de Mesvres en Saône-et-Loire et président de la Communauté de communes d'Arroux-Mesvres nous disait s'être senti « pousser des ailes ».

a) L'intervention du Pays Nivernais-Morvan : un soutien technique et financier, un encouragement à l'innovation et un vecteur d'exemplarité

Le Pays Nivernais Morvan est un espace rural composé de 9 cantons situés à l'Est du département de la Nièvre (Lormes, Corbigny, Brinon sur Beuvron, Châtillon en Bazois, Château-Chinon, Montsauche les Settons, St-Saulge, Moulins-Engilbert, Luzy) et de deux communes de Côte-d'Or (St-Didier et Champeau en Morvan).

Sa population est de 38 000 habitants pour 122 communes. La densité moyenne est de 14 habitants au kilomètre carré. Toutefois, cette densité relativement faible n'en fait pas pour autant un espace vide : le territoire est maillé de très nombreux hameaux, assurant une certaine continuité de l'habitat, et d'autre part, les migrations saisonnières sont très nombreuses, assurant un doublement de la population dans une saison touristique qui tend à évoluer.

Ce territoire comporte un réseau de petits bourgs relais (Château-Chinon, Luzy, Corbigny, Lormes en sont, par ordre d'importance décroissante, les villes principales), et de nombreux bourgs secondaires qui assurent le relais de l'animation commerciale, artisanale, agricole, culturelle et associative.

Le Pays Nivernais Morvan n'a pas, à proprement parler, de politique éducative au sens plein du terme. En revanche, il mobilise des partenariats et des opérateurs locaux, tout en soutenant financièrement et techniquement quelques actions majeures. Il s'appuie, en priorité, sur la présence de 9 centres sociaux organisés sur chacun de ses cantons. Ceux-ci participent en qualité d'opérateurs à la dynamique d'action éducative.

Le Pays Nivernais Morvan intervient principalement :

- sur le transport. Il **encourage le transport à la demande** des enfants fréquentant les centres de loisirs le mercredi dans le bourg-centre. Une aide de 30 %, par le FNADT⁷, est accordée à l'organisateur, à condition qu'il réponde à une étude globale des besoins de transport. Le Pays Nivernais Morvan a déjà soutenu financièrement la Communauté de Communes du Pays Corbigeois début 2004. Une action sur le canton de Luzy devrait aboutir courant 2004 ;
- sur l'action éducative et sportive. Il **a expérimenté**, avec la DDJS et l'USEP, **une action « licence unique de sport »** dans deux cantons : Moulins-Engilbert et Montsauche ;

La licence unique de sport

Il s'agit de permettre aux jeunes du Pays d'accéder à une pratique sportive diversifiée, d'appréhender plusieurs activités sportives dans la même année afin d'autoriser un véritable choix. La licence unique de sport concerne les enfants de 6 à 11 ans. Mise en place sur l'année scolaire de novembre 2003 à juin 2004, elle comporte 4 activités sportives dont une au moins se déroule en milieu naturel et relève des activités physiques de pleine nature. Dans le cadre de la découverte il peut être proposé une activité inexistante sur le territoire. Ces 4 sports sont pratiqués par les enfants sur toute l'année à raison de 6 ou 7 semaines d'affilées pour chaque sport ou à l'occasion des vacances entre deux périodes scolaires. Ce roulement sur toute l'année doit permettre aux enfants de choisir définitivement un sport et donc un club ou une association sportive dans lesquels ils pourront prendre par la suite une licence. En outre, cette opération peut permettre le développement d'une dynamique de travail entre les associations sportives du territoire de proximité, les écoles, et les associations œuvrant dans le temps scolaire. L'enfant prend soit une licence USEP (majorée) d'un montant maximum de 25 € soit une cotisation à l'association porteuse d'un montant maximum de 25 €.

- sur **l'aide à la création, l'aménagement d'espaces petites enfance**. Un projet d'espace parents enfants est en cours d'aboutissement sur Châtillon en Bazois, une maison de l'enfance est à l'étude sur Luzy. Le contrat de pays intervient à hauteur de 30 % sur ces investissements.

⁷ Actuellement, le SGAR recense les actions devant être financées par le FNADT. Les acteurs locaux craignent que celui-ci ne soit rogné.

Le Pays Nivernais Morvan reste néanmoins confronté à de **sérieuses difficultés** :

- le **coût de la professionnalisation et de l'encadrement**. La fin du dispositif des emplois jeunes laisse planer des incertitudes sur l'intervention de professionnels dans le domaine du sport (l'éloignement des lieux d'intervention aggrave encore la problématique). L'association ADESS 58 et le Pays tentent conjointement de trouver des réponses à ces problèmes ;
- le positionnement du monde associatif comme co-porteur d'une action de développement global sur l'enfance et la jeunesse. **Secteur porteur de dépenses, il est encore insuffisamment regardé comme porteur de développement**, en dépit de progrès notables enregistrés ces dernières années, stimulés par les démarches contractuelles.

Le Pays Nivernais-Morvan souhaiterait dans l'idéal que chaque territoire de proximité dispose d'un lieu unique d'élaboration d'une politique globale, avec les partenaires concernés : comités de développement, communautés de communes, centres sociaux, bassins pédagogiques... Cette action permettrait de présenter chaque année aux familles la politique locale élaborée en direction des jeunes (réunion de lancement à chaque rentrée scolaire, rédaction d'un guide de l'offre annuelle en ce domaine...).

Au final, l'aide apportée par le Pays permet d'augmenter de manière assez conséquente les moyens à disposition des politiques territoriales de la jeunesse et d'impulser des innovations. Il convient également de ne pas négliger que les échanges entre élus et professionnels, qui ont lieu en diverses instances du Pays, tirent vers le haut l'ensemble des politiques développées sur le territoire, de par l'exemplarité de certaines actions.

Il est encore cependant difficile de mesurer les effets des politiques volontaristes d'aménagement et d'animation du territoire sur la démographie locale. Ce qui est néanmoins certain, c'est que les communes, qui ont construit des aires de jeux pour les enfants et qui se sont battues pour l'accueil de nouvelles populations, sont parvenues à gagner des habitants.

b) La politique des « petits pas » du SIVOM de Saulieu

L'expérience décrite retrace la démarche adoptée par le SIVOM de Saulieu, qui regroupait 14 communes et comptait 6 000 habitants. Aujourd'hui, cette structure intercommunale est devenue la communauté de communes de Saulieu et associe 10 communes pour 5 400 habitants.

Les élus communautaires ont amorcé une réflexion sur les loisirs des jeunes dès 1995. Les contraintes géographiques pesaient assez lourdement sur la définition d'actions : le territoire présente la particularité d'être très étiré, de comporter trois bourgs ayant fonction de pôles-relais mais disposant de peu de capacités d'accueil et d'animation en direction des jeunes. Les élus et les associations se sont donc mobilisés ensemble autour de la problématique de la jeunesse. Au terme de cette consultation, le SIVOM a décidé d'affecter un budget de 3 000 à 4 500 € par an aux actions en direction des jeunes. Pendant l'été, des passeports vacances, des opérations « vacances pour ceux qui restent » ont été proposés (poney, randonnée...). Ce système reposait sur beaucoup de « bonnes volontés », les prestataires de services offrant des tarifs très compétitifs pour accompagner la mise en place de cette dynamique.

Peu à peu, les élus de terrain ont eu des **retours très positifs des familles** sur la mise en place de ces animations et ont pris conscience du même coup de la prégnance des problèmes de mobilité. Pour de nombreuses familles, les transports étaient difficiles à organiser et onéreux. Anne-Catherine LOISIER a fait remarquer que les collégiens et lycéens du canton de Saulieu

peuvent passer une à deux heures par jour dans les transports en commun ! Le SIVOM a alors développé des **actions itinérantes** : des ateliers ont été organisés le mercredi, successivement, dans les salles polyvalentes des communes membres (une quinzaine d'enfants les fréquentent régulièrement). Même si cette solution n'est que partiellement satisfaisante (les jeunes ne bénéficiant pas d'animations permanentes), elle a permis de tisser des liens entre élus, associations et parents. C'est ainsi que s'est ancrée la nécessité de conduire une politique jeunesse.

Les contrats proposés par la CAF et l'Etat (CEL, CTL, Contrat enfance) ont permis à la politique locale de prendre son envol. En **1999**, le SIVOM de Saulieu a signé son premier **contrat éducatif local** (il a été une des premières intercommunalités à le faire en milieu rural). Cette contractualisation a permis de donner un nouvel élan à la politique jeunesse : 7 000 à 9 000 € ont pu être dégagés (grâce à la participation de la DRJS notamment) pour financer des actions régulières sur l'ensemble des villages (en s'engageant dans un partenariat pluriannuel avec les associations au travers notamment d'un schéma de développement).

En **2001**, c'est un **contrat temps libre** qui a été signé avec la CAF. Un cabinet d'études est venu appuyer la réflexion des élus autour des besoins des 0-18 ans. La signature de ce contrat a constitué une importante prise de conscience pour les élus. C'est grâce à celle-ci notamment qu'ils ont souhaité inscrire dans les compétences de leur future communauté de communes les champs « jeunesse » et « social ». En **2003** enfin, un **contrat petite enfance** est venu compléter la politique jeunesse du SIVOM.

Ces trois contrats sont animés par un **comité de pilotage identique** qui permet à tous les acteurs de la politique jeunesse de se retrouver à échéance régulière (en moyenne une fois tous les mois) et d'avoir une vision globale et cohérente des politiques et actions locales émanant de l'ensemble des associations.

Des structures ont été créées pour accueillir les enfants et les jeunes : en 2003, un **centre de loisirs intercommunal sans hébergement** (il accueille en moyenne de façon régulière une quinzaine d'enfants et jusqu'à 25 en période de vacances) et en 2004, un **relais petite enfance et assistante maternelle intercommunal** a vu le jour.

En 2003, 22 800 € ont été mobilisés pour les actions jeunesse et en 2004, un budget de 50 000 € (dont 25 000 € financeront des animations) a été inscrit au financement de cette politique émergente. **En 9 années, le budget enfance-jeunesse a été multiplié par 10 !**

La communauté de communes souhaite à présent s'intéresser tout particulièrement aux adolescents et aux jeunes adultes. Grâce au CLSH et au travail réalisé par son animatrice (recrutée en emploi jeune et qui a été titularisée agent d'animation), des relations de confiance ont pu être tissées en leur direction. Elle souhaite aller aujourd'hui encore plus loin en s'inscrivant dans la politique développée par le Conseil général en direction des 14-25 ans.

Anne-Catherine LOISIER, alors présidente du SIVOM reconnaît que la prise en compte de la jeunesse dans la politique intercommunale a été relativement longue à se faire, la faible féminisation des conseils municipaux pouvant peut-être expliquer la moindre sensibilité des élus au sujet (les membres de la commission pensent que cet état de fait n'est pas spécifique au milieu rural).

La **CAF**, même si ses services instructeurs ont eu du mal à intégrer les contraintes d'une politique familiale en zone rurale (mutualisation des moyens, multifonctionnalité des structures...), a été un **partenaire privilégié du développement** : sans son soutien financier et « ingénierique », il eut été impossible d'initier une politique jeunesse. Les **associations**, quant à

elles, ont été le **support principal de la dynamique** sur lequel les élus communautaires se sont appuyés et souhaitent continuer de prendre appui : actuellement, la communauté de communes travaille à la création d'une association de proximité (avec la CAF) pour faire vivre le centre d'animation sociale.

Les élus sont convaincus que sans la participation des associations, les structures perdent rapidement leur âme et deviennent des « coquilles vides ». Ils souhaitent non seulement les intégrer au fonctionnement de dispositifs existants mais surtout penser avec elles l'ensemble de la politique jeunesse afin que cette dernière soit la plus participative possible.

Le SIVOM a également fait **appel aux fédérations des centres sociaux et des foyers ruraux** afin d'amener la transversalité qui n'existait pas entre les associations locales. Dans le cadre du prochain partenariat avec le Conseil général, la communauté de communes construira son projet de développement avec l'appui d'une fédération d'éducation populaire.

A ce jour, le **Pays Auxois-Morvan** (dont fait partie la communauté de communes de Saulieu) s'est peu engagé dans la politique en direction de la jeunesse. Les problématiques de l'enfance et de la jeunesse restent avant tout des problématiques de proximité. L'échelon du pays paraît trop éloigné pour avoir une pertinence réelle sur le sujet. Toutefois, il apparaît que le pays **pourrait avoir une efficacité en direction des plus de 15 ans**. En effet, à la sortie des études secondaires, les jeunes en milieu rural ne sont plus majoritairement hébergés chez leurs parents (ils se rendent au lycée de rattachement). Par conséquent, il devient utile de réfléchir à leur insertion professionnelle plus qu'à la pratique de loisirs (ils pratiquent leurs loisirs là où ils poursuivent leurs études) à l'échelle du pays qui peut, dans ce cas, jouer un véritable rôle d'impulsion. Il paraît important de sensibiliser les jeunes aux métiers locaux et de leur offrir un cadre de vie suffisamment épanouissant afin qu'ils ne quittent pas le territoire une fois leurs études accomplies.

c) La communauté de communes d'Arroux-Mesvins, victime du succès de sa politique enfance jeunesse ?

La Communauté de Communes d'Arroux-Mesvins en Saône-et-Loire est née le 1^{er} janvier 1999. Elle a reçu la **compétence enfance jeunesse** car les élus communautaires sont convaincus que cette question est essentielle pour rendre le territoire plus attractif et pour les familles et pour les entreprises.

La communauté de communes comprend 14 communes et compte 7 300 habitants. Sur la plus petite commune ne réside qu'une centaine d'habitants, la plus importante en accueille 2 000. Il n'existe pas de village pôle (Saint-Sernin est situé à une extrémité de la communauté et Uchon, le village centre, est très difficile d'accès). En outre, la communauté s'étend sur 36 000 hectares et il y a plus de 40 kilomètres entre les deux villages les plus éloignés ! Ces **contraintes géographiques** ne rendent pas aisée l'organisation d'une politique de l'enfance et de la jeunesse. Vient s'ajouter à ce premier obstacle « physique », **l'existence de grandes différences sociologiques au sein de la population de la communauté** (agriculteurs et éleveurs dont l'épouse ne travaille pas, ménages où les deux conjoints exercent une activité professionnelle...) qui complexifient les demandes sociales.

La communauté compte 44 délégués qu'il n'est pas toujours facile de faire travailler ensemble tant **les attentes des uns et des autres peuvent être parfois éloignées, voire contradictoires** : les élus des communes périurbaines où le besoin d'entourage est grand (garde périscolaire, animations...) sont beaucoup plus demandeurs d'actions en direction de la

jeunesse que les élus ruraux. Quand sonne l'heure de voter le budget, ces derniers traînent parfois des pieds !

Du fait de leur faible expérience en matière d'enfance et de jeunes, les élus de la communauté de communes ont décidé, dès l'amorce de leur réflexion, de s'attacher les **services d'un spécialiste**. Ils ont alors fait **appel à la fédération des Francas** qui les a accompagné dans la définition de leur projet éducatif en les aidant à en percevoir les enjeux et qui a mis à leur disposition un technicien pour animer l'espace enfance jeunesse.

Les aides financières de la CAF et de la DDJS se sont révélées précieuses pour conduire les actions sur le terrain.

Coût de la politique jeunesse (bilan d'activités CLSH 2003) : 85 832 €

dont 14 000 € (au titre du CTL-CAF)

dont 9 500 € (au titre du CEL Direction jeunesse et sport)

dont 1 600 € (MSA)

Les autres financements sont assurés par la collectivité et les familles

La phase de diagnostic a relevé que **le territoire était pratiquement vierge en matière de garde et d'animation éducatives** mais a été surtout l'occasion de **tisser d'étroites relations avec les familles**. Les élus entendent en effet les associer le plus possible : elles sont destinataires de questionnaires de satisfaction à la fin des séjours, d'informations régulières sur le sens du projet éducatif, sont invitées à prendre part à des petits événements (exposition, projection d'un film...). Il n'est pas rare qu'elles arrivent, à l'occasion, avec chacune un plat à partager... Il existe beaucoup de convivialité.

Les élus ont également souhaité insister sur la **valorisation des ressources locales du territoire** qui ne possède pas une identité encore bien affirmée : les associations locales se sont impliquées, de nombreux bénévoles issus des associations de pêche, de chasse... sont intervenus au cours des animations proposées par le CLSH pour présenter leur passion et la richesse du terroir.

Contrairement aux enfants vivant en milieu urbain, les enfants en zone rurale ne sont pas installés dans des logiques de consommation : ils conservent une grande faculté d'émerveillement.

Pour répondre aux différents besoins de garde des familles, **trois centres de loisirs ont été aménagés**. Les 3-6 ans ont connu une montée en puissance très rapide : en moyenne 10 enfants ont été accueillis par semaine lors de la première année de fonctionnement ; aujourd'hui ils sont 24 ! **Les servicesaturent**.

Pendant les vacances, un CLSH fonctionne de manière itinérante. A noter que **le budget transport est excessivement lourd** (il représente la moitié du budget de la structure : 4 500 € vont à la logistique et aux navettes, 4 500 € aux aspects pédagogiques -découverte active du territoire : visite du temple bouddhiste à la Boulaye, visite du centre orthodoxe à Uchon, découverte du village de la Tagnière-bourg médiéval, travail avec une artiste locale sur la création d'une exposition, visite du musée des Ursulines à Mâcon, activité piscine-...) **et que le minibus 9 places loué pour assurer les navettes est saturé**.

La politique enfance jeunesse d'Arroux-Mesvains touche au total 240 enfants issus de 170 familles distinctes sur les 1 100 enfants (0-18) vivant sur le territoire. Ces résultats sont tout à fait satisfaisants : en moyenne nationale, 10 % de la population cible fréquente un CLSH, contre près de 20 % sur la communauté de communes.

Les élus souhaitent désormais tenter de répondre aux besoins des 13-16 ans. Il y a deux ans un camp surprise a été organisé. Il s'agissait de les aider à construire leur propre projet de vacances collectives. 5 demi journées ont été consacrées à la recherche d'une destination, à l'évaluation du coût de déplacement et d'hébergement. Le camping de Saint-Honoré-les-bains a été plébiscité mais les moyens financiers se sont alors avérés insuffisants. Avec l'aide des commerçants, les jeunes ont réussi à organiser une tombola qui leur a permis de collecter les fonds complémentaires nécessaires. L'année suivante, une opération identique a été lancée mais n'a pas abouti. Cette année, la communauté de communes va créer « l'événement 2 » : il s'agit de réunir des personnes ressources (artiste plasticienne, mécanicien, chanteur pour enfants...) afin d'aider les jeunes à monter un projet. 900 coupons ont été adressés, seuls 7 ont été retournés... Mais ce genre de pratiques est fréquent chez les adolescents et Grégoire ENSEL, coordonnateur enfance jeunesse, espère qu'ils seront plus nombreux le jour dit. En 2003, l'événement 1 avait connu un grand succès : il s'agissait de donner une image positive de la jeunesse en présentant les talents locaux. Les associations s'étaient beaucoup impliquées, des tables rondes avaient été organisées, un concert clôturait la journée. Malheureusement, à l'issue de cette manifestation, le contact avec les ados n'a pas été entretenu. Il faut donc aujourd'hui aller à nouveau à leur rencontre.

Un second chantier d'envergure occupe la communauté de communes : la création d'une halte garderie ou d'un relais assistante maternelle.

Aujourd'hui, la politique enfance jeunesse de la communauté de communes est victime de son succès (des enfants sont refusés sur les séjours de printemps, le minibus est saturé...) et se trouve, de ce fait, à un tournant : elle ne peut continuer à se développer à moyens constants. Cependant certains élus restent difficiles à convaincre de continuer d'aller de l'avant.

Une dérive a été également observée par le coordonnateur enfance jeunesse qui estime qu'il existe un risque que le CLSH de Saint-Sernin ne devienne un « centre de loisirs pour riches », le bouche-à-oreille ayant conduit des familles ne résidant pas sur la communauté à y inscrire leurs enfants en raison de sa convivialité mais aussi parfois en raison de la non mixité de la population accueillie...

Un des problèmes essentiels demeure, celui **des transports** : les financements sont insuffisants pour assurer cette dépense de façon satisfaisante et pérenne.

1.3. Les conseils généraux : de nouveaux partenaires en quête d'identité

Longtemps la participation des conseils généraux aux actions en direction de la jeunesse s'est limitée au soutien financier apporté aux associations sportives et d'éducation populaire, au titre du soutien à la vie associative : les subventions étaient reconduites à l'identique chaque année. Aujourd'hui toutefois, ils sont tous animés par la volonté de développer ce secteur d'intervention (les budgets ont été multipliés en moyenne par 4 en l'espace de quelques années) et de rationaliser leurs actions en mettant fin à des pratiques de « saupoudrage ».

a) *L'Yonne, une politique sportive plus qu'une politique jeunesse...*

Le Conseil général de l'Yonne s'est doté, depuis 1999, d'importants moyens humains et financiers afin de développer une véritable politique en direction de la pratique sportive des enfants et des jeunes adaptée aux spécificités du territoire icaunais (co-existence de deux villes de moyenne importance, de gros bourgs et de nombreuses communes rurales relativement isolées).

Soucieux de répondre aux besoins des acteurs locaux, des assises départementales du Sport ont été organisées afin de recenser les difficultés existantes sur le territoire. Il est rapidement apparu que les actions menées jusqu'alors par le Conseil général étaient peu lisibles (il intervenait en complément de la DDJS qui instruisait les dossiers) et que les charges fixes ainsi que le coût des transports pesaient lourdement sur les associations et les clubs sportifs.

A l'issue de ces constats, le Département de l'Yonne a pris plusieurs décisions novatrices et très volontaristes :

- il a contractualisé avec une entreprise de location de véhicules afin de **mettre gratuitement à disposition des clubs, dans le cadre de déplacements inter régionaux, un moyen de transport adapté à leurs besoins** (auparavant seuls les clubs obtenant des résultats pouvaient bénéficier d'un remboursement de frais) ;
- il a tenu compte du retard pris sur certains territoires où il n'existait aucun équipement sportif et s'est engagé à financer **la construction d'un gymnase sur les 13 cantons concernés** ;
- enfin, il a développé un concept novateur : les **écoles multi-sports**.

Les écoles multi-sports

Elles proposent, hors vacances scolaires, aux 6-12 ans de découvrir et de s'initier à des pratiques sportives. Trente fonctionnent actuellement dans le département. 1 500 à 1 800 enfants ont pu à ce jour en bénéficier. Elles sont ouvertes à tous : performants et moins performants, pratiquent la même discipline dans un esprit de découverte et de plaisir. La participation des familles varie de 10 à 30 € et est arrêtée librement par chaque école. La possibilité de faire « glisser » cette adhésion à un club (si un jeune décide après une période de découverte de pratiquer de manière régulière une activité) est actuellement à l'étude.

Le Conseil général a acquis du matériel modulable (ring mobile, mur d'escalade mobile, arche...) qu'il met gratuitement à disposition des écoles multi-sports. (Pour démontrer qu'il était possible de pratiquer des activités sportives sans avoir accès à des équipements lourds, le Conseil général a organisé sur son parking des rencontres sportives ouvertes à plus de 200 enfants !). Il participe également à la rémunération des éducateurs sportifs spécialisés (à hauteur de 14 € de l'heure).

L'Yonne a voulu **que ce dispositif soit pragmatique** : volontairement, les acteurs locaux n'ont pas été surchargés par les démarches administratives à accomplir pour faire fonctionner leur structure. Elle a également souhaité animer et faire vivre ce concept dans un esprit convivial et festif en organisant régulièrement des rencontres entre plusieurs écoles multi-sports sous le vocable « sport à l'abordage ». En juin, 1 300 enfants ont été réunis pour fêter la fin des écoles multi-sports ; un plateau technique permettant la pratique de 45 activités a été mis à leur disposition. (Sur cette action, le Conseil général travaille en partenariat avec l'USEP).

La mise en place de cette politique a pu effrayer certains partenaires. Les comités et clubs sportifs ont craint dans un premier temps que ces écoles ne leur « volent » leurs enfants mais le Conseil général leur a permis d'être la structure support des écoles multi-sports. Le plus souvent toutefois, la structure est portée par une commune ou une communauté de communes, mais il arrive que de simples parents se soient lancés dans l'aventure.

Des tensions avec la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports ont parfois eu lieu, cette dernière se sentant dépossédée d'une partie de ses prérogatives par l'ambitieuse initiative du Conseil général.

Aujourd'hui la politique développée par l'Yonne en direction de la pratique sportive des jeunes est une politique très volontaire, dotée d'importants moyens humains (8 permanents - à titre de comparaison, la Région ne compte que 3 personnes) et financiers (1 800 000 € - le budget a été multiplié par 4 en 4 ans).

Parallèlement à ce dispositif fort en direction du sport, **des actions éducatives et culturelles aux dimensions plus traditionnelles et plus modestes sont conduites en direction des jeunes**. Une enveloppe de 20 000 € est destinée à l'attribution de subventions de fonctionnement aux associations se donnant pour finalité le développement des TIC en milieu rural. Une opération intitulée « collègue au cinéma » à destination de tous les collégiens icaunais mobilise 33 000 €. Enfin, depuis 3 ans, le Conseil général apporte sa contribution (38 000 €) au financement des classes à PAC et des ateliers artistiques.

A l'examen de l'ensemble de ces initiatives, **il n'est toutefois pas possible de dire que le Département de l'Yonne développe une véritable politique jeunesse. L'approche reste sectorielle (sport/éducation populaire/culture), les moyens humains sont partagés entre plusieurs services (direction des sports et bureau des affaires éducatives) et rien n'est dit sur les objectifs généraux des actions développées.**

b) La Côte-d'Or, les balbutiements d'une politique en direction des 14-25 ans

Depuis 1997, le Département de la Côte-d'Or **est conscient de l'émiettement de ses efforts** en direction des jeunes et tente d'y apporter une réponse. Jusqu'à récemment, la contribution du Département aux politiques jeunesse s'est limitée au vote annuel de subventions en direction d'associations d'éducation populaire ou de clubs sportifs, sous le volet du soutien à la vie associative locale, le service gérant ces dossiers se dénommant « service développement des communes ».

Après une première tentative, qui avait consisté à encourager les fédérations d'éducation populaire (FOL, Foyers ruraux, UDMJC) à travailler ensemble autour du projet « aventure en Côte-d'Or », le Conseil général s'est proposé en 2002 de **recenser les besoins en matière de loisirs des jeunes de 16 à 25 ans**. Le choix de cette tranche d'âge marque la volonté de cibler un public « oublié » des dispositifs jeunes et de ne pas proposer des actions qui viennent s'empiler à d'autres déjà existantes. 300 jeunes ont répondu au sondage réalisé par bassin de vie.

Cette enquête a fait ressortir plusieurs éléments :

- Hormis sur les territoires ruraux où quelques structures étaient repérées par les jeunes comme sites ressources, **les associations d'éducation populaire n'étaient pas identifiées comme répondant aux besoins des jeunes**. Un déficit de lisibilité, d'information et de communication a ainsi pu être rapidement établi.

- **Le coût a été présenté comme le frein principal avoué ou ressenti à la pratique de loisirs.** Or, ce handicap semble être en grande partie fantasmé. En effet, le montant des cotisations exigé pour adhérer à une association et participer aux actions qu'elle propose est en général assez faible. Là encore, il est possible de penser que c'est un défaut d'informations qui est à l'origine de cette réponse.

- **Le manque de temps a également été mis en avant** : pour les jeunes en milieu rural, se pose le problème des temps de trajet et de l'accès à la mobilité ; pour les jeunes qui travaillent, ce sont les difficultés de conciliation de la vie professionnelle et de la gestion du quotidien qui se sont révélées déterminantes.

Globalement toutefois, l'offre de loisirs est apparue inadaptée et relativement pauvre en direction des jeunes filles.

Face à ces constats, l'assemblée départementale a adopté en décembre 2003, un **schéma de développement des loisirs à destination des 14-25 ans** (l'élargissement du public répond à la volonté de prendre en compte les 14-15 ans qui cessent souvent toute pratique de loisirs à leur sortie du collège). Ce schéma prévoit un soutien financier aux projets de proximité qui favoriseront l'accès aux loisirs éducatifs (organisés et encadrés), la transversalité (culture, sport, éducation populaire...), la promotion de l'égalité homme-femme, la mixité sociale, la citoyenneté... Des appels à projet seront lancés en direction des grands opérateurs et des collectivités locales.

Le Conseil général accompagnera ainsi les collectivités qui souhaitent développer une politique de loisirs de proximité avec la volonté de ne pas s'y substituer. L'intervention se fera en amont de la définition du plan d'actions local en mettant à disposition des acteurs locaux : des outils pour formaliser ce plan d'actions, des moyens humains et enfin, des moyens financiers par une subvention qui pourra s'élever à 80 % du coût total, plafonnée à 15 000 €.

Le Département soutiendra également les grands opérateurs (Fédérations d'Éducation Populaire, Comités Sportifs Départementaux, opérateurs culturels...) qui interviennent dans le champ des loisirs dans le cadre de la mise en place de projets innovants qui devront concerner prioritairement l'ensemble du territoire départemental. Pour les projets sélectionnés, l'aide financière s'élèvera à 50 % du coût total des actions avec un plafond fixé à 15 000 €.

Des conditions obligatoires sont imposées pour pouvoir bénéficier de ce programme :

- la transversalité entre les différents secteurs de la culture, du sport, de l'éducation populaire et des loisirs. La Côte-d'Or souhaite ainsi favoriser l'émergence de loisirs permettant la mise en réseau des opérateurs ainsi que la complémentarité entre des offres existantes ;
- la priorité aux loisirs éducatifs et au développement de la citoyenneté. Compte tenu de l'importance des questions liées à l'éducation et plus globalement à la citoyenneté, les loisirs doivent constituer un moyen privilégié d'insertion, de réinsertion, voire d'orientation ;
- l'implication des jeunes. Les projets doivent être fondés à la fois sur une analyse des besoins et sur la volonté d'impliquer les jeunes dans la gestion de l'offre de loisirs. La pratique de loisirs doit être l'occasion de développer l'autonomie et l'esprit d'initiative.

Ce dispositif n'est opérationnel que depuis le mois d'avril 2004. Il est encore trop tôt pour en évaluer les effets. Quoi qu'il en soit, il est possible d'y lire **une approche éducative et assez complète de la jeunesse**. Le principal point d'achoppement réside dans l'absence de service spécifiquement dédié à la jeunesse qui rend difficilement lisibles les actions du Conseil général

mais surtout qui compromet la conduite d'un suivi expert au quotidien. Par ailleurs, **il est possible de s'interroger sur les capacités des fédérations d'éducation populaire à s'approprier un dispositif construit sans leur participation.**

c) La Saône-et-Loire, un « facilitateur » à la recherche d'un équilibre entre contractualisation, lisibilité des actions et autonomie des associations

Le service des Sports et de la Jeunesse du Département de la Saône-et-Loire a été créé en janvier 2000 et compte actuellement 5 personnes. Sa création a traduit la volonté du Conseil général de s'engager dans les politiques sportives et de jeunesse.

Le Conseil général, par opposition aux communes, mène peu d'actions directes à destination du public jeune, mais consacre une part essentielle de son budget à la jeunesse pour soutenir les associations (et les communes) engagées dans des actions éducatives ou socio-éducatives en parallèle de l'école. L'approche de la Saône-et-Loire se veut profondément partenariale. Elle se pose en « facilitateur », non en chef de file.

La politique départementale se concrétise au travers de 5 dispositifs de soutien direct ou indirect aux associations (et aux communes) intervenant dans le domaine de l'éducation :

- **l'aide aux associations à vocation éducative** comprend un premier volet consacré au soutien des associations d'éducation populaire. Il s'agit d'aides apportées au fonctionnement (158 179 €) et à la mise en œuvre de projets spécifiques (82 430 €). Un second volet promeut la pratique d'activités sportives pendant le temps scolaire et périscolaire (136 260 €) ;

- **l'aide aux centres de vacances et de loisirs**, qui se compose d'une aide à la journée individuelle et d'une aide au transport (237 096 €) ainsi que d'un soutien à l'investissement des associations sportives ou de jeunesse gérant des activités de loisirs ou des centres de vacances et de loisirs. Ces structures peuvent solliciter des aides pour la réalisation de travaux (taux variable de 30 à 60 % selon les critères d'éligibilité) ou l'acquisition de matériel pédagogique (taux de 30 %) afin de proposer des activités périscolaires variées. En 2003, 60 associations ont bénéficié de ces aides dont le montant global était de 333 272 € ;

- **l'aide en faveur des contrats éducatifs locaux (CEL)**. Ces aides s'adressent aux communes et aux groupements de communes qui font appel aux associations de leur territoire pour mettre en œuvre les actions conformément au cahier des charges de la DDJS qui exige la participation du tissu associatif (budget du Département 165 939 €). Le Conseil général constate toutefois sur le terrain un important décalage entre les réalités et les objectifs annoncés par les CEL. **Des pans entiers de public sont oubliés.** Face à ce constat d'échec, le Département envisage de suspendre ces financements au bénéfice d'actions départementales ;

- les **EURO J**. Ils permettent aux collégiens de bénéficier d'un remboursement de 15 € pour leur adhésion à une association culturelle ou sportive. Plus de 2 500 associations différentes sont impliquées dans les EURO J. Le budget 2003 relatif au remboursement aux familles s'élevait à 134 409 €. Le développement d'EURO J loisirs et vacances est à l'étude ;

- **l'aide à la formation au BAFA, BAFD et cadres sportifs**. Le Département apporte une aide aux jeunes de moins de 25 ans engagés dans ces formations.

Au total, 813 123 € ont été dépensés en 2003 en direction des politiques de jeunesse. **En 4 ans, le budget a été multiplié par cinq !** La montée en charge est rapide et le panel d'actions proposées est varié.

Toutefois, il n'est pas aisé d'identifier une politique jeunesse. La Saône-et-Loire a fait le choix **d'actions diverses et étendues mais qui manquent peut-être de cohérence. La participation des associations** -fédérations et surtout associations locales- **reste essentielle** dans la vision développée par la Saône-et-Loire. Toutefois, le responsable de la politique jeunesse est conscient des interrogations des mouvements d'éducation populaire qui se retrouvent aujourd'hui soumis à la commande publique et à la concurrence, et éprouvent quelques difficultés à se positionner dans cet environnement, au sein duquel ils se définissent toujours comme gardiens des grands principes éducatifs (égalité de traitement, lutte contre les inégalités, respect du rythme des enfants...). Il note également **la fragilité des politiques jeunesse développées par les conseils généraux qui peuvent aisément constituer, du fait de leur caractère facultatif, des variables d'ajustement face à l'accroissement des dépenses obligatoires (montée en charge de l'APA) et au transfert de compétences du dispositif RMI-RMA.**

Répartition du budget Jeunesse
Conseil général de Saône-et-Loire
Année 2003

Types d'aide	Crédits en euros
Associations de jeunesse	240 609
Centres de loisirs	237 096
Contrats éducatifs locaux	165 939
Euro J	134 409
Formation de jeunes cadres	35 070
Total	813 123

1.4. Le Conseil régional : des actions diffuses en direction de la jeunesse

Le Conseil régional ne conduit pas aujourd'hui de politique, au sens littéral du terme, en direction de la jeunesse. Les actions qu'il mène en direction des jeunes se font essentiellement **au travers du prisme des politiques sportives et de la ville**, et s'adressent prioritairement à des **publics jeunes très ciblés, que sont les sportifs intégrant les filières d'accès au haut niveau et/ou les jeunes en difficulté.**

a) La politique sportive régionale : une volonté partenariale

Le Conseil régional de Bourgogne intervient au travers de cinq grandes lignes en direction du sport, qui **bénéficient directement ou indirectement aux jeunes** : l'aide aux ligues (800 à 900 000 €/an), l'aide aux équipements sportifs régionaux (1 000 000 € y est affecté en moyenne chaque année), le soutien aux manifestations sportives de haut niveau (250 000 € abondent cette ligne), l'aide au sport de haut niveau (975 000 €), le soutien au sport en milieu rural (100 000 € sont consacrés au développement de l'emploi sportif en milieu rural en soutenant le dispositif « Profession Sport »).

Dans le cadre du contrat de plan Etat-Région, le Conseil régional participe au financement du CREPS de Dijon-Bourgogne.

Cette politique est définie en concertation avec les organismes représentatifs du sport (CROS, CDOS, ligues...). Ces derniers sont consultés chaque année pour faire état de leurs besoins et tiennent une place importante dans les modalités de répartition des subventions. A titre d'exemple, c'est à chaque discipline sportive qu'il incombe de proposer chaque année les manifestations qui recevront, dans le cadre des actions promotionnelles, le soutien financier du Conseil régional.

b) Le soutien aux réseaux d'information jeunesse

La Région participe au financement du CRIJ, chargé de diffuser sur l'ensemble de la Bourgogne, une information de qualité en direction des jeunes, notamment pour ce qui concerne l'accès au logement, la santé, la formation et l'emploi, les loisirs.

Toutefois, un audit a été conduit pour évaluer la pertinence de ce dispositif et il est apparu très nettement que le CRIJ n'avait pas réussi à jouer un rôle de tête de réseau. Les BIJ et les PIJ ne l'identifient pas en tant que tel et posent la question de sa légitimité.

c) La politique de la ville

Le Conseil régional, au travers de la politique de la ville, a souhaité privilégier le financement d'actions en faveur des jeunes afin de favoriser leur accès à la culture, au sport, aux loisirs... Les projets soutenus sont de nature très diverse. Il peut s'agir d'apporter une aide au départ pour un séjour au ski (en lien bien entendu avec un projet éducatif), de soutenir une association (par exemple l'association « llot Livre » sur Nevers), d'assurer la mixité sociale sur certaines activités de loisirs (poney, cirque...).

Le Conseil régional s'engage également en direction des villes moyennes (Avallon, Migennes, Saint Florentin) qui conduisent des réflexions autour des thèmes du renouvellement urbain et de l'accompagnement social. Ces villes souffrent généralement d'un manque d'expérience dans le développement de politiques jeunesse. Leur culture procède davantage de l'aménagement urbain au sens stricte du terme que d'une réflexion sur la conduite d'activités socio-culturelles.

Enfin, dans le cadre de l'animation régionale des contrats de ville, le thème retenu cette année est celui de la veille éducative et de l'accompagnement scolaire. Cette préoccupation est née de la prise de conscience des défauts d'articulation entre les contrats de ville et les CEL, qui devraient en être le pendant éducatif. Dans la majorité des situations, en effet, les dispositifs vivent les uns à côté des autres, sans cohérence ni échange.

Il existe de plus une forte incertitude quant aux moyens financiers de la politique de la ville : si la Région maintient ses crédits, l'Etat, lui, se désengage progressivement.

Ces exemples bourguignons confirment plusieurs tendances :

- dans un premier temps, les interventions des uns et des autres étaient éparpillées mais une **volonté d'intégrer l'investissement de la collectivité dans une pensée cohérente existe aujourd'hui ;**

- les **Départements** auraient pu prendre en charge la politique jeunesse par le biais de la prévention spécialisée. Or, ils ont majoritairement choisi un autre angle d'attaque : à savoir celui du **développement local et de la valorisation du territoire ;**

- **l'approche de la jeunesse est le plus souvent sectorielle.** Or, l'addition de politiques sectorielles dans le domaine de l'éducation, de la culture, du sport, des loisirs ne constitue pas une politique de jeunesse ;

- le champ essentiel de l'investissement éducatif des collectivités locales concerne la **socialisation**⁸ puisque c'est le domaine qui représente réellement un espace d'intervention. En revanche, **la présence de l'éducatif dans les stratégies de développement urbain** (lutte contre l'échec scolaire, extension des activités périscolaires, offre de socialisation croissante en direction de la jeunesse...) témoigne de la préoccupation croissante de la collectivité locale en ce qui concerne la dimension pédagogique des problèmes présents sur son territoire.

2. Les effets pervers de la « territorialisation » des politiques de la jeunesse

La « territorialisation » des politiques de la jeunesse constitue certes une réelle avancée car elle a permis de rapprocher le citoyen du lieu de décision publique, privilégié les réponses de proximité, amélioré la prise en compte des contraintes présentes sur le territoire et des besoins spécifiques des populations locales. Mais elle a pu constituer un véritable **revers de médaille** pour les mouvements de l'éducation populaire.

2.1. Le développement de services administratifs en charge des actions confiées aux associations

Les responsabilités plus grandes confiées aux collectivités territoriales ont entraîné le développement de services jeunesse (confiés à des professionnels du secteur) qui ont assumé certaines tâches, jusque-là prises en charge par les associations. Les élus, eux-mêmes souvent issus du mouvement associatif, se sont emparés des dossiers pour les gérer directement.

2.2. Les offensives de la « marchandisation »

Parallèlement à la « municipalisation » des associations est apparue la concurrence du marché.

Comme le note Jean-Michel LETERRIER⁹, les secteurs dans lesquels évoluent le plus souvent les mouvements de l'éducation populaire (à savoir : les loisirs, la culture, le sport, le tourisme), et qui fonctionnent sur des logiques héritées de l'exigence de démocratie, sont aujourd'hui percutés par l'offensive du marché.

Les processus à l'œuvre sont généralement toujours les mêmes. Le mouvement associatif défriche le terrain, forme des spectateurs, suscite des pratiques artistiques, sportives, culturelles, fidélise des lecteurs ou des auditeurs, bref éveille les consciences en les ouvrant sur le monde. Puis le secteur privé intervient, « encouragé » par la puissance publique qui lance des appels d'offre¹⁰, et met ainsi de fait en concurrence les associations avec le marché dans des secteurs que les associations avaient elles-mêmes créés ou initiés !

⁸ entendue comme capacité pour tout être humain à exercer ses responsabilités individuelles, familiales, professionnelles, sociales et civiques au mieux de ses propres intérêts et de ceux de la société dans laquelle il vit

⁹ LETERRIER J-M (2001), Citoyens chiche ! Le livre blanc de l'éducation populaire, Les éditions de l'Atelier, Paris.

¹⁰ BARTHELEMY M (2000), Associations : un nouvel âge de la participation ?, Presses de Sciences Po.

Du même coup, **le secteur privé impose ses méthodes de gestion, ses modèles économiques, ses règles et ses normes et pousse les défricheurs hors du jeu.** L'arrivée du secteur privé a ainsi conduit à une survalorisation de l'expertise technique et des impératifs de rationalité budgétaire. Autrement dit, « la chose sociale ne doit plus être laissée aux amateurs et aux dépensiers mais confiée à de vrais professionnels »¹¹. Peu de secteurs échappent aujourd'hui aux appétits des professionnels de la vente et de la gestion efficaces. **Les loisirs, la culture, la formation et les vacances sont devenus pour eux des secteurs extrêmement rentables. En les rentabilisant, ils en expulsent toutefois les contenus à forte valeur démocratique comme la réflexion, la solidarité ou la volonté de transmission collective.**

Les responsables régionaux des mouvements d'éducation populaire ont tous témoigné de la réalité de ces offensives de marchandisation. Les exemples sont légion : la ville de Mâcon a utilisé une procédure de marché public pour la gestion des activités périscolaires ; le secteur de l'organisation de vacances scolaires devient de plus en plus concurrentiel : Denis CHAUVEL¹² a fait état des tarifs très attractifs proposés par des entreprises privées qui font l'économie de l'accompagnement pédagogique proposé par la Ligue.

A noter que cette fragilisation du mouvement associatif s'est produite à l'identique dans le domaine social et culturel : la ville de Nevers, après une expérience de gestion associative puis de gestion directe de la diffusion culturelle a récemment fait le choix de confier cette dernière à une SCOP¹³.

2.3. Le développement de la contractualisation entraîne la disparition des subventions de fonctionnement et l'instrumentalisation des associations

En ce qui concerne leurs relations avec les pouvoirs publics, les fédérations d'éducation populaire soulèvent un grand problème lié à l'évolution des politiques de financement des collectivités : baisse des subventions de fonctionnement au profit du développement de financements d'actions contractualisées.

Les collectivités publiques ne financent en effet pratiquement plus que des actions ou des projets ponctuels avalisés par elles, le fonctionnement ordinaire de l'association devant alors être pris en charge par d'autres ressources. Jadis c'était la fameuse « subvention de fonctionnement » qui y pourvoyait. Elle était en quelque sorte « la reconnaissance du prince » de l'utilité sociale de l'association, sans réel contrôle de sa part, sans contre partie quant à son utilisation. Aujourd'hui, quand le financement du fonctionnement ordinaire de l'association n'est pas assuré, celle-ci se voit contrainte d'abandonner en partie son projet global pour ne mener que des actions de commande. **Sa capacité d'innovation et de réponses nouvelles aux besoins sociaux s'en trouve très affectée.**

Une autre attitude peut aussi consister à « courir » à la multiplication des contrats, en espérant ainsi que leur nombre donnera des marges de manœuvres financières suffisantes pour réaliser des projets non contractualisés. Les associations sont ainsi amenées à grappiller sur la périphérie des conventions mais se retrouvent, dès lors, dans un statut culpabilisé, à la limite de la malhonnêteté. L'observation concrète de cette pratique amène à constater que la

¹¹ MARQUET J, « Pratiques de coopération contre l'ingénierie sociale », in Impatience démocratique, n° 5, septembre 2000.

¹² Responsable du pôle école jeunesse loisirs de la ligue de l'enseignement de Bourgogne.

¹³ Société commerciale qui vit et se développe dans le secteur concurrentiel avec les mêmes contraintes de gestion et de rentabilité que toute entreprise. Son originalité : les salariés sont associés majoritaires de l'entreprise dont ils détiennent au moins 51 % du capital. Tous les salariés ont vocation à devenir associés dans des modalités définies par les associés existants et avec leur accord.

multiplication des contrats devient vite une telle charge que, d'elle-même, l'association abandonne ses autres vocations.

Le développement de la contractualisation depuis les années 1980 a conduit progressivement les pouvoirs publics à ne plus subventionner réellement « le fonctionnement ordinaire » des associations, socle matériel pourtant indispensable au projet associatif lui-même. Les associations se transforment en « partenaire respectable » pour l'administration qui demande la conformité au dossier ; leurs présidents deviennent des agents bénévoles des politiques parapubliques et les associations restent muettes sur ce qu'elles pensent du service rendu par peur d'affaiblir leur image, voire leur financement !

Les collectivités locales jouissent de surcroît, dans leur volonté de contrôler les moindres recoins de la sphère publique, d'un éventail important d'actions potentielles à l'encontre des associations qu'elles financent¹⁴. Ces méthodes vont de la pression douce jusqu'à la répression ou la sanction ultime qui débouche sur le dépôt de bilan de l'association considérée. Soit un audit permet d'habiller la suppression d'une subvention du vêtement de la mauvaise gestion, soit le financement d'un projet est refusé malgré l'accord passé avec les responsables associatifs en invoquant l'abandon du dit domaine d'intervention, soit enfin une subvention est annulée sans explication. Parfois, les collectivités locales peuvent aller jusqu'à créer une institution nouvelle chargée de contrôler et d'agir dans un champ d'attribution spécifique, et de « coiffer » habilement les associations... par exemple par la mise en place d'un centre socio-culturel.

La menace ou la pratique de ces mesures de rétorsion invite les associations à plus de docilité : la dimension contestataire des associations d'éducation populaire s'effrite au profit d'une fusion dans le moule institutionnel global. Les aspérités vindicatives sont polies, le besoin d'autonomie semble moins crucial pour la survie de l'association, les engagements sont infléchis dans une orientation plus favorable, les critiques sont moins virulentes, les doléances paraissent uniformes, si bien que l'association se transforme en un segment supplémentaire de découpage territorial.

C'est ainsi, et sans doute sans l'avoir délibérément voulu, que les politiques publiques de contrat ont engendré un effet pervers que les fédérations d'éducation populaire ont appelé : l'instrumentalisation du fait associatif.

Le développement de la contractualisation a réduit le travail citoyen produit par les associations. Ce qu'elles produisent en termes de services à la population intéresse plus que ce qu'elles produisent en terme de formation civique ou de « prise de conscience ». Pour le dire dans le vocabulaire économique libéral qu'elles utilisent parfois, « la productivité du service éducatif et social rendu suscite bien davantage d'intérêts que la production du lien social qui est sensé en découler ». En effet, si le travail des associations n'est pas immédiatement productif, au sens où l'entendent les économistes libéraux, il produit avec une grande efficacité ce que les institutionnels appellent « du lien social » et qu'ils savent mal élaborer. Or s'il arrive que les pouvoirs publics reconnaissent verbalement « cette valeur ajoutée » aux associations, dans les périphéries urbaines déshéritées en particulier, ce n'est jamais ce motif qui est pris en considération pour évaluer un financement. Sans doute parce qu'il est aussi très difficile d'évaluer, objectivement, « la production du lien social ». Personne cependant ne nie que le mouvement associatif dans son ensemble en est le principal pourvoyeur.

Il est donc souhaitable que les mouvements de l'éducation populaire conservent une conscience très aiguë de leur place dans la production du lien social et le fassent valoir dans leurs relations

¹⁴ Les associations tutellisées, Agora débats jeunesse n°18.

avec les financeurs. Sinon, ces mouvements se condamnent car, en s'institutionnalisant et sous l'effet des politiques publiques, les associations reproduisent à leur tour ce qu'elles n'avaient autrefois : elles deviennent des instances « surrogatoires »¹⁵ de l'action administrative et politique, parées des fonctions classiquement dévolues à celle-ci, à savoir le rôle de socialisation, de régulation et conservation de l'ordre social. Dans la Nièvre, les centres sociaux sont ainsi devenus des « municipalités bis », le même constat peut être observé dans nombre de MJC. L'engrenage est alors imparable : à la suite de son engagement dans les politiques contractuelles, de l'acceptation du jeu institutionnel, des règles administratives et des normes sociopolitiques, l'association se vide, se déleste en quelque sorte de sa base militante, se « fonctionnarise ». Cette transformation peut, certes, accroître sensiblement son influence et son efficacité puisqu'elle devient un interlocuteur préférentiel des autorités publiques mais elle la coupe, en même temps et de manière irrémédiable, de ses racines et de ses valeurs originelles.

L'effet pervers est alors plus grave qu'on ne le pense sur le long terme : la démocratie représentative est rabotée par un encadrement subtil de sa dimension critique et contestataire. Les associations, jouant le jeu qu'on attend d'elles, perdent leur capacité « militante » à former des hommes émancipés, conscients et responsables dans une société, qui est par ailleurs, souvent déboussolée par les évolutions techniques et sociétales. Les bénévoles remplacent les militants et la vie associative, privée d'enjeux forts, susceptibles de mobiliser, devient un accompagnateur docile des politiques publiques.

Il faut pourtant souligner ce paradoxe : la politique contractuelle et la contractualisation de missions de service public sont considérées par les associations et leurs fédérations comme d'excellentes choses en dépit des effets pervers qu'elles engendrent. Ces dernières souhaitent même leur poursuite. Le contrat, à condition qu'il soit correctement négocié, reste en effet une des meilleures formules pour garantir une participation des associations d'éducation à la vie publique sous le contrôle des élus du suffrage universel.

La question est donc ailleurs et demeure pour le moment sans réponse : comment concilier la contractualisation de missions éducatives, culturelles ou sociales de service public avec la liberté pour les associations de rester des forces d'émancipation ? Le réexamen des modalités de financement des associations s'impose, même si, à lui seul, il ne pourra permettre de résoudre cette difficile conciliation.

Quoi qu'il en soit, les associations prônent une prise de conscience des élus et des pouvoirs publics : l'espace de parole dans l'association et la production de lien social nécessitent des moyens financiers non contractuels. Il faut trouver un substitut à la « subvention de fonctionnement » qui garantisse, même modestement, l'originalité du projet associatif initial sans compromettre par ailleurs les avantages de la contractualisation, qui doit rester un choix librement consenti pour les associations qui veulent s'engager dans la gestion de missions de service public. Les fédérations d'éducation populaire -plus que les associations locales- sont très sensibles à cette problématique et ont une conscience aiguë du risque de perdre leur identité en gérant la complexité des rapports avec le pouvoir politique et les élus.

Pour les responsables associatifs en effet, le rapport élus/associations s'analyse dans la complexité. D'une part, il y a une filiation bénévole/politique qui a toujours existé et qu'on peut considérer comme une donnée invariante. L'entrée dans la carrière politique passe souvent par l'affichage d'un passé de bénévole/militant qui trouve à s'exercer dans le cadre d'associations. Les associations constituent un terrain d'expérience et/ou d'apprentissage du débat politique. Elles représentent également le moyen de se constituer un réseau de relations, et d'assurer une implantation dans la « société civile ». D'autre part, les associations sont, pour les élus, un des

¹⁵ au delà de ce que l'on attend d'elles.

moyens de saisir l'expression de leurs concitoyens. Elles sont des interlocuteurs privilégiés car elles présentent l'avantage d'être organisées, quelle que soit leur représentation ou leur représentativité. Enfin, les élus ne peuvent qu'encourager le bénévolat dans la mesure où l'activité bénévole associative participe de la vie sociale, de la citoyenneté. Les élus nourrissent cependant la crainte qu'un passage se fasse sur le registre militant, et que la cause poursuivie ne devienne un combat politique au sens partisan du terme. L'attribution de subventions est un moyen à la disposition de l' élu de faire pression et de convaincre en vue de contrôler l'activité, et ce parfois de manière brutale. Les élections municipales montrent qu'à la suite d'un changement de majorité, il y a transformation (souvent remplacement) des interlocuteurs associatifs.

Aujourd'hui, le milieu associatif d'éducation populaire, disposant de financements publics importants, est totalement dépendant du politique et les analyses critiques sont davantage le fait des agents publics (protégés par leur statut) chargés de mettre en œuvre ces politiques que des responsables d'associations qui apparaissent de ce point de vue beaucoup plus « formatés ». Un cadre de la DRJS nous confiait ainsi se trouver plus militant que la majorité des responsables associatifs qu'il côtoyait au quotidien ! Ceux-ci utilisent un langage technocratique de plus en plus éloigné du peuple et se font parfois encore plus porteurs de ces langages et de ces dispositifs que l'administration elle-même.

Par **l'octroi de ressources financières, de surcroît insuffisantes**, le système s'assure non seulement de la dépendance contrainte des responsables associatifs, mais il les engage, de plus, dans une quête financière infinie et très soutenue, ce qui se traduit aux yeux des directeurs des associations par la formule suivante : « On a à peine fini de ficeler les dossiers de l'année et obtenu une subvention qu'il faut constituer les dossiers de l'année suivante !... ». Il ne leur reste guère le temps de la réflexion, de l'évaluation et de la pensée de l'action, ce qui devrait être leur principal souci.

Pour les associations, se pose donc la question de leur entrée dans le jeu institutionnel et corrélativement du financement des moyens pour la mise en œuvre des objectifs qui sont les leurs. Dans le jeu actuel, le sentiment est d'y perdre une part de liberté, de servir de caution, de ne plus pouvoir disposer de la possibilité d'initiative, d'affichage et de revendication qui les caractérise idéalement.

Il paraît donc utile à la lecture des différentes observations formulées précédemment de s'interroger sur le sens et l'usage systématique de la notion de « partenariat ». Le terme devient unique pour qualifier tout type de relation. Il tend par là même à homogénéiser les modes de relations, à gommer leurs spécificités et à masquer la structure des relations. Il entraîne une grande confusion : on ne sait plus ce qui distingue la démocratie représentative de la démocratie de participation. On ne sait plus qui exerce l'autorité politique et la responsabilité dans un « partenariat ». Pour être « partenaire » il faut être égaux en droit. Or, et fort heureusement, les politiques publiques restent placées sous l'autorité du politique qui doit décider en dernière instance. Le « partenaire associatif » n'a pas ce droit ni cette prérogative ; il propose et il contracte. C'est donc plus un acteur qu'un partenaire. C'est cependant cette confusion qui engendre en partie des attitudes de méfiance : on a beau dire que l'association est un espace de liberté, un contre-pouvoir nécessaire, le politique local préfère en général que cet espace soit « chez son voisin » !

Il est également primordial de clarifier le rapport à l'Etat et aux institutions en général, de le redéfinir et de le mettre en cohérence avec les missions propres à l'éducation populaire.

Une démocratie républicaine à la hauteur des enjeux du XXIème siècle ne fera pas l'économie de s'interroger sur la responsabilité des citoyens vis-à-vis de l'action publique.

Les associations d'éducation populaire disent être au cœur de cette problématique, malmenée par les effets pervers des politiques publiques.

2.4. La « Jungle des dispositifs », ou « du maillage à l'inextricable, il n'y a qu'un pas »

De prime abord, la multiplicité des dispositifs éducatifs proposés aux différents partenaires frappe l'observateur. En effet il n'est pas rare de trouver, sur un même territoire, un contrat de ville, un ou plusieurs CEL, des CLAS, un ou des contrats Temps Libre, des CLS, un contrat Ville Vie Vacances, un dispositif de veille éducative... Nombreux sont les « co-éducateurs » qui se font l'écho de la paralysie qui frappe les acteurs essayant de se mouvoir dans la « jungle des dispositifs » ou dans « la pluie des procédures ».¹⁶

Cette situation tient à la multiplicité des initiatives de l'Etat qui auraient pu être mieux coordonnées et aux circonstances locales qui tiennent, quant à elles, aux priorités et aux possibilités de chaque commune, à l'histoire de leur engagement dans ces politiques et, dans les villes d'une certaine importance, à la répartition des compétences entre les élus ou entre les services, certains contrats relevant du secteur de l'éducation, d'autres de la jeunesse, d'autres encore de la culture ou de l'action sociale... Quoiqu'il en soit, cet « empilement » engendre de nombreux inconvénients :

- Le **sentiment d'une grande complexité**. Il est difficile d'avoir à la fois une vue d'ensemble de ces politiques contractuelles et une perception claire des publics auxquels elles s'adressent, des types d'actions qu'elles permettent, des modalités de mise en œuvre qu'elles appellent. Il s'en suit un manque de lisibilité pour les responsables de terrain.

Croulant sous les dossiers nécessaires aux financements de leurs actions, rencontrant de réelles difficultés devant les complexités administratives qui les assaillent, missionnées pour accomplir des tâches qui logiquement sont de la responsabilité des pouvoirs publics, les associations lancent un SOS devant ces « dispositifs ». Ces derniers les écrasent au lieu de les dynamiser, le temps se raccourcit et n'est plus consacré à l'action mais à l'administration de la structure, les financements sont trop étriés pour engager une réflexion et une action à la mesure de leurs ambitions. Le directeur des PEP, devant le poids croissant des demandes de subventions dans le cadre des CLAS, a ainsi fait le choix d'y renoncer.

L'inquiétude gagne également les bénévoles responsables d'associations qui se demandent à l'heure actuelle quelle est leur place dans cet empilement de dispositifs, dispositifs qu'ils connaissent par ailleurs assez mal. Ils sont responsables pénalement et civilement et gèrent des associations qui sont tout aussi gigantesques qu'indispensables. Il est nécessaire pour les pouvoirs publics de se pencher sur cette question, car s'il reste encore actuellement des bénévoles, il apparaît légitime de se demander pour combien de temps encore : les bénévoles se trouvent au milieu d'un jeu institutionnel complexe dans lequel ils ne comprennent ni ne maîtrisent les règles.

A cette inquiétude, s'ajoute également celle des élus, en particulier en milieu rural. La question de leur disponibilité en terme de temps et d'horaire, ceux-ci exerçant souvent leurs mandats tout en continuant leur activité professionnelle, est en effet problématique. Pour que les élus et les responsables associatifs participent à l'élaboration de certains projets et soient ensuite les instances de continuité ou de suivi de ces projets, il faut trouver des créneaux horaires qui leur permettent d'être présents. Or aujourd'hui, très souvent, les heures de réunions sont fixées selon les disponibilités des fonctionnaires dont la présence est requise, en disant que les élus n'ont qu'à se débrouiller pour venir. La présence de ces derniers et des responsables associatifs, pour

¹⁶ « Expressions » utilisées par Pascal Bavoux et Bernard Criner lors des 3^{èmes} rencontres nationales de l'Education à Rennes, en octobre 2002.

qui ces réunions sont indispensables à la compréhension des dispositifs éducatifs, devrait être au contraire favorisée.

- **La multiplication des instances techniques et décisionnelles.** Chaque partenaire a ses propres critères d'éligibilité des programmes proposés, ses calendriers et ses procédures de financement. Plusieurs réunions peuvent aussi être organisées dans la même journée, avec les mêmes partenaires dans des lieux différents. Certains partenaires conscients de ces difficultés ont toutefois travaillé à la rédaction de demandes de subventions uniques (comme c'est le cas sur Nevers) ou à la mise en place de comités de pilotage communs aux différents contrats (comme l'ont fait la plupart des communautés de communes dont celle de Saulieu). Une collaboration qui n'est pas toujours évidente à mettre en œuvre.

- **L'altération de la logique des politiques éducatives locales.** Contrairement à une volonté gouvernementale fréquemment affirmée lors du lancement de ces politiques, cette situation ne permet pas de « sortir d'une politique dite de guichet pour aller vers une politique de projets... »¹⁷ Dernier venu, le CEL apparaît ainsi, dans certains cas, comme un dispositif de financement auquel « on présente » les actions qui paraissent ressortir de sa logique. La multiplicité des dispositifs, dont les finalités sont quelquefois voisines, peut également entraîner une dispersion des activités de même type : tel contrat de ville peut évoquer, à propos de la prévention, l'accompagnement à la scolarité dont il est déjà question dans les plans départementaux de lutte contre la délinquance des inspections académiques, et dont les actions figurent dans le CEL ou le CLAS. Si le « maillage » du territoire éducatif est un croisement, une interaction, une complémentarité, jusqu'à maintenant les différents dispositifs ont plutôt été vécus comme une juxtaposition. Dès lors, comment faire pour que les différents dispositifs, lorsqu'ils existent, soient complémentaires et articulés ? A ce jour, ni les divers partenaires éducatifs ni les pouvoirs publics n'ont su apporter une réponse, ce qui, à plusieurs égards, remet en cause l'efficacité des dits dispositifs.

C) LES EFFETS DESTRUCTURANTS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

Les associations d'éducation populaire ont mis près de deux décennies à se transformer en véritables employeurs (les responsables bénévoles éprouvaient quelques difficultés à employer du personnel salarié), se ralliant ainsi au fonctionnement de l'entreprise. Leur poids apparaît aujourd'hui important dans le secteur des services.

La crise a toutefois fragilisé gravement ces employeurs. Les politiques de l'emploi sont en effet venues solliciter un secteur associatif qui s'y est investi massivement, non sans en éprouver rapidement les limites et les ambiguïtés, au moment même où une partie des associations se retrouve sur un marché concurrentiel (formation professionnelle, etc). **Les associations ont été amenées à exercer un rôle d'employeur alors qu'elles ne maîtrisent que partiellement les conditions financières et réglementaires de l'emploi.**

Ainsi 42 000 emplois jeunes en France ont été recrutés par des associations sportives et d'éducation populaire et les statuts précaires représenteraient plus de 10 % des ressources humaines des associations (selon une étude réalisée par la Tribune FONDA). Cette évolution va dans le sens de la précarisation et de l'instrumentalisation des associations, de plus en plus dépendantes des dispositifs de la politique de l'emploi. Très peu sont en capacité d'assurer la pérennité des emplois créés : la CAF du Havre indique que seules 6 à 7 % des associations qu'elle subventionne sont aptes à pérenniser les emplois aidés auxquels elles ont recours.

¹⁷ Discours du Premier Ministre du 7 mars 2001 et comité interministériel de la ville du 30 juin 1998.

Le CEREQ, qui publie chaque année le profil des nouveaux recrutés de moins de 25 ans relève que 47 % des nouveaux embauchés de la branche V4 (qui correspond aux métiers du sport, de l'éducation populaire et du social) l'ont été sur des emplois aidés et 22 % sur des emplois saisonniers, soit 2/3 sur des contrats précaires. Ces situations ne sont pas le lot commun de la jeunesse qui débute sur le marché du travail. Les seuls à connaître un sort identique sont les jeunes non qualifiés.

Ces données illustrent bien et la précarité des conditions d'emploi des salariés du secteur et les recours fréquents aux statuts aidés.

Les associations rencontrées critiquent ces statuts et le sentiment le plus répandu est celui d'un malaise. Mais, par ailleurs, elles présentent souvent l'utilisation de ces personnels comme une nécessité pour maintenir l'activité, et même l'existence de l'association. Les statuts les plus décriés sont les contrats aidés de la politique de l'emploi. Les associations leur reprochent de ne servir ni aux personnes qui en bénéficient, ni aux associations, ni à la société. Ils sont considérés comme des cataplasmes qui ne font que cacher la blessure sans la guérir. L'accent est mis sur le coût indirect de leur encadrement par l'association et sur leur précarité.

Les têtes de réseau utilisent toutefois assez peu ces statuts, notamment parce qu'elles ont besoin de personnes souvent très qualifiées et immédiatement opérationnelles. Elles ont cependant un rôle d'alerte auprès de leurs adhérents pour qu'ils limitent le recours à ces contrats. Mais l'absence de liens de subordination entre les têtes de réseau et les adhérents oblige les fédérations à être convaincantes et persuasives avec des succès divers.

Les associations locales utilisent plus fréquemment ces statuts, aussi bien pour assurer leur gestion que pour développer des actions. Dans des cas extrêmes, l'existence de ces statuts est indispensable à la survie de l'association. Le recrutement se fait sur la base de la compétence technique et du passé professionnel du candidat. Seule la précarité vient différencier ce candidat des autres salariés de l'association. Les contrats emploi solidarité ont souvent été réservés à des emplois supplémentaires. Ce sont des « plus » qui permettent d'améliorer un peu les conditions de travail des salariés.

Les emplois jeunes ou les jeunes en contrat de qualification sont plus souvent là quand l'association développe des projets à long terme. Ils sont souvent déjà formés, ils sont plus autonomes et sont souvent volontaires pour travailler dans l'association. Leur présence permet alors de développer de nouveaux projets, d'augmenter les compétences techniques déjà présentes.

Les associations locales utilisent davantage, que les têtes de réseau, ces statuts intermédiaires ; elles assurent plus rarement une intégration de ces personnes. L'insertion est alors « un voile pudique » posé sur « les économies de moyens et la réponse dans l'urgence ». La multiplication de ces statuts rend en outre plus complexe la gestion interne des ressources humaines.

Bénévoles et salariés, en plus de la défense du projet, doivent aussi être capables d'accompagner des personnes en difficulté, même si elles ne sont pas en grande difficulté. Un second projet s'ajoute donc à l'objet initial de l'association. Par ailleurs, ces personnes, restant relativement peu de temps dans l'association, demeurent en marge de la vie de la structure. Les équipes qui accueillent régulièrement des personnes finissent par ne plus s'investir autant : il n'est pas facile de s'engager vis-à-vis de personnes qui ne resteront parfois que quelques mois dans l'association.

Dans une large mesure, les statuts intermédiaires correspondent à une tentative des associations pour répondre aux pressions de leur environnement, pressions qui les poussent à

multiplier les actions, même si cela doit se faire dans la précarité. Les objectifs d'insertion, souvent peu présents, ne se traduisent pas toujours par de l'intégration et de la qualification. La flexibilité recherchée passe donc largement par le développement de la précarité des salariés.

Dans les années 1990, avec la précarisation de plus en plus grande des financements, il est devenu de plus en plus difficile d'ajuster, de réaliser les missions avec des salariés dans des statuts de plus en plus précaires. Il a fallu que nombre d'associations se « coltinent » des plans sociaux, des restructurations... La fonction employeur au sens juridique est assurée par l'association employeur et ce ne sont pas les financeurs qui vont aux prud'hommes. Si bien qu'à la limite, des bénévoles engagés de longue date dans des projets associatifs ont fini par se demander à quoi ils jouaient. La motivation pour le projet associatif « en a pris un coup ».

Par ailleurs, il convient de remarquer que l'environnement législatif et réglementaire n'est pas adapté aux associations. Les « pairs » des associations (qui représentent pourtant 900 000 ETP) se comptent ainsi sur les doigts d'une main en conseils des prud'hommes. Le code du travail est persillé d'amendes civiles (destinées à sanctionner l'employeur défaillant pour une infraction au code du travail) dont l'objet est de restreindre le profit que l'entrepreneur réalise. Or, les associations, par nature, ne réalisent pas de profit.

D) L'OUVERTURE ENCORE TROP TIMIDE DE L'ÉCOLE

La nécessité de l'ouverture de l'école à son environnement fait aujourd'hui, en France, l'objet d'un large consensus. Initiée dans les années 80, l'ouverture se poursuit encore, avec les politiques d'aménagement du territoire, les politiques de contractualisation, le dernier volet de la décentralisation, la politique de la ville et la naissance d'un véritable pouvoir éducatif local.

Attachée de manière quasi viscérale à son statut national, l'Éducation nationale s'est progressivement rendu compte que sa collaboration avec les autres acteurs éducatifs était devenue indispensable pour réussir l'école de demain et répondre aux besoins des enfants et des jeunes sur le territoire au niveau local.

Toutes les rencontres organisées en Bourgogne dans le cadre de cette étude ont montré la réalité de l'ouverture de l'Éducation nationale vers les territoires et en direction des mouvements d'éducation populaire ; elle est cependant relativement récente et reste à consolider. Néanmoins, de gros progrès ont été effectués. Dans les territoires très ruraux comme le Pays Nivernais-Morvan, les collèges s'ouvrent de plus en plus à des actions territoriales ; hors des heures de cours, l'école devient « lieu de ressources » pour la population par l'utilisation de ses infrastructures (salles, bibliothèques, matériel informatique...).

Une coopération étroite avec des partenaires extérieurs est donc, pour certains des professionnels de l'École, non seulement un moyen d'articuler la mission fondamentale de l'École et sa réalisation localisée, mais aussi de prendre parti en considérant qu'elle doit davantage se préoccuper de la globalité de l'enfant, et qu'elle ne doit pas rester étrangère à ce qui se passe dans son environnement.

1. L'Éducation nationale, un partenaire complexe

Le discours consensuel sur le rôle irremplaçable des associations concède volontiers au monde associatif un fort pouvoir de cohésion sociale et valorise la valeur citoyenne de l'engagement associatif. Or, même si un pas a déjà été franchi par la mise en œuvre de procédures de contractualisation, l'expérience démontre que des écarts subsistent entre l'affirmation du rôle des associations et la pratique partenariale.

Dans le champ éducatif, l'École s'est historiquement imposée et exerce sa domination d'une manière particulièrement forte et structurante. Elle a été de surcroît conçue pour séparer l'élève de son milieu, l'enfant devant par exemple abandonner sa langue régionale.

Malgré les transformations qu'elle a connues, l'École continue à fixer elle-même ses propres objectifs, ses propres méthodes, et n'entend pas en faire des objets de négociation possible avec des partenaires qu'elle ne reconnaît pas compétents tant au sens juridique qu'au sens technique du terme. En outre, en tant qu'institution, il n'est pas sûr que l'École, en France, à travers les administrations qui l'organisent, ressente le besoin de contracter avec d'autres partenaires. Elle semble en tout cas moins demandeuse que d'autres.

Certes, il est largement admis aujourd'hui qu'elle ne peut remplir seule sa mission. Mais, quand elle fait appel à des collaborations, c'est davantage en espérant que celles-ci assureront les conditions de la scolarisation qu'en envisageant une nouvelle division du travail éducatif entre l'École et ses partenaires. Pourtant, de fait, cette nouvelle division s'installe peu à peu, jusqu'au sein même de l'École (animateurs municipaux en sport, musique, arts plastiques) ou à sa périphérie (accompagnement scolaire).

Le rapprochement de l'éducation et de la jeunesse au sein d'un même ministère n'a pas abouti à une politique éducative globale qui prenne en compte non seulement le temps scolaire mais aussi les activités sociales ou de loisirs qui se situent dans le temps libre, moments d'expériences, de réalisations de projets et de prises d'initiatives.

De même les CEL ont partiellement failli. Leur objectif premier était d'aborder l'éducation dans sa globalité pour parvenir à une réelle continuité éducative, avec l'ensemble des partenaires concernés par ce qui est désormais défini comme une mission partagée entre les familles, l'État, les enseignants, le milieu associatif et les collectivités locales. L'analyse des situations bourguignonnes montre qu'au-delà d'un bilan chiffré satisfaisant¹⁸, les avancées qualitatives sont peu nombreuses. A noter que s'il est mis à la disposition des observateurs des données étayées sur les financements, les acteurs impliqués (les associations, les emplois qu'elles ont générés...), rien n'est dit sur ce que le dispositif a apporté concrètement aux enfants qui l'ont fréquenté. Le partage des informations ainsi que l'analyse commune restent fragmentaires.

Plusieurs témoignages des enquêtes réalisées par le MRJC¹⁹ confirment toutefois le désintérêt plus ou moins affiché des services déconcentrés du ministère de l'Éducation nationale pour informer et contribuer à la mise en place des CEL. Est-ce une occasion pour eux de dire implicitement que l'éducation est le monopole de l'État en occultant la famille et les tiers lieux éducatifs ? Localement, ce sont donc souvent les personnels Jeunesse et Sports qui se sont chargés de la mise en place des CEL.

Le partenariat avec l'Éducation nationale a également plus ou moins bien fonctionné selon les sites géographiques. Il est ainsi regrettable que des inspecteurs d'académie aient parfois représenté l'École en lieu et place des directeurs d'établissement (comme ce fut le cas à Mâcon).

Il a été aussi observé que des projets d'école ne comportaient aucune mention des activités du CEL alors même que celles-ci existaient. Dans ce cas, il est évident qu'aucune concertation, qu'aucun lien entre les activités scolaires et celles qui se déroulent « en dehors », qu'aucun

¹⁸ En Côte-d'Or, 22 CEL ont été signés dont 4 sur l'agglomération dijonnaise ; dans l'Yonne, 18 ; en Saône-et-Loire, 44 et dans la Nièvre, 16.

¹⁹ L'avenir de l'École, contribution du MRJC, novembre 2003.

projet éducatif global n'existe. Les interventions des uns et des autres peuvent être alors divergentes, voire incohérentes, au détriment des objectifs recherchés.

Les partenaires sont donc dubitatifs sur la réelle valeur ajoutée apportée par les CEL : le Préfet de la Nièvre s'interroge ainsi sur la cohérence éducative visée par les CEL entre l'école et les activités péri et extrascolaires. Une réunion a récemment été organisée afin de travailler à l'amélioration de la continuité du dispositif. Le Préfet souhaite également que les CEL soient plus ouverts (dans la Nièvre, les CEL se sont essentiellement appuyés sur les centres sociaux).

Il convient par ailleurs de préciser que pour l'encadrement, l'engagement dans le contrat vient en plus des obligations réglementaires et historiquement constituées. Un chef d'établissement engagé dans un CEL garde toutes ses tâches et responsabilités antérieures, auxquelles viennent s'ajouter celles qui découlent du contrat. Ce qui signifie que le contrat, s'il est pris au sérieux, nécessite beaucoup de temps et d'énergie et suppose probablement un engagement militant qui va au-delà de l'accomplissement honnête, c'est-à-dire avec « conscience professionnelle », des tâches habituelles.

Il est aussi à regretter que le débat sur l'éducation n'ait pas toujours précédé la mise en place des CEL. Au-delà du contrat, c'est le projet éducatif local que les partenaires sont appelés à définir et à faire vivre pour donner du sens à l'environnement périscolaire des enfants. Or, il n'en est jamais débattu alors même que par essence l'éducation ne prête pas au consensus. Certains veulent aider les enfants et les adolescents à être performants dans un monde « impitoyable », d'autres insistent sur la solidarité. Les uns placent l'individu au « centre », les autres cherchent plutôt à inscrire les jeunes dans un collectif. Ces valeurs ne sont pas aisément compatibles. Les principes éducatifs, qui sont également socialement marqués, peuvent être partagés ou bien faire débat entre les acteurs. La valeur de « tolérance », centrale dans la notion de « citoyenneté », est souvent acceptée comme valeur commune mais c'est davantage comme abstention (ne pas prendre parti) que comme engagement (au moins à débattre et à se confronter). Les partenaires réunis dans un CEL doivent s'en tenir à un consensus vague. Il est évident que les CEL n'auraient pas connu un tel développement si les partenaires avaient dû commencer à parler éducation au lieu de mettre en place des activités ; mais l'économie qui a été faite du débat de fond a certainement contribué à vider les contrats d'une partie de leur contenu.

2. Une faible implication du corps éducatif dans le territoire

L'enquête réalisée par le MRJC a confirmé un certain nombre d'intuitions dont celle de l'implication limitée du corps éducatif dans le territoire. Seulement 53 % des personnes interrogées font un lien entre l'école et le développement local et assez peu sont capables d'exprimer leur mission en tant qu'enseignant. Elles arrivent d'ailleurs plus souvent dans une logique de carrière que de projet.

Par ailleurs, les enseignants affectés dans les classes uniques des écoles communales ou dans les zones urbaines difficiles sont souvent des pré recrutés et ne passent pas plus d'une année ou deux années sur le territoire. Ainsi, un élève scolarisé dans une école élémentaire de la Nièvre, par exemple, peut suivre, du cours préparatoire au cours moyen 2^{ème} année, l'enseignement de 12 professeurs des écoles différents !

En rural isolé et en ZEP, les écoles primaires et les collèges connaissent un taux de rotation du corps enseignant anormalement élevé avec une concentration d'enseignants en début ou en fin de carrière. On leur demande souvent une plus grande polyvalence et les plus jeunes ont rarement choisi de venir travailler sur ces sites. Ce sont des débutants très mobiles avec lesquels il est difficile de construire des projets éducatifs sur le long terme. Ils sont fréquemment en

décalage socio-culturel marqué avec les populations qui vivent sur ces territoires. Quant aux enseignants en fin de carrière, ils peuvent constituer des freins à l'évolution.

L'IUFM²⁰ ou le CFP²¹ n'offrent pas ou peu de conditions pour que le corps éducatif puisse s'ouvrir à son environnement. On travaille un peu sur les ZEP, le handicap mais pas sur la ruralité, le lien aux élus, les CEL, la coopération, le partenariat et même quand il y a des propositions de stages, les enseignants leur préfèrent des actions de formation concernant les disciplines dites « de base » ou fondamentales.

Ce sont souvent les enseignants ayant eu un parcours autre que la simple formation initiale qui sont le plus en capacité de se poser des questions de sens comme celle de leur contribution d'enseignants à une évolution positive de la société.

3. Education populaire et Education nationale, « je t'aime moi non plus »

Pour les mouvements d'éducation populaire, il est indispensable de travailler en étroite relation avec l'Education nationale. Les enfants et leur famille reçoivent les informations relatives aux animations socio-culturelles et/ou sportives par le vecteur de l'école. Là où les relations sont étroites, les activités sont massivement suivies. Ainsi, la forte implication du directeur de l'école de la Roche-en-Brenil (en Côte-d'Or) explique en grande partie le succès remporté par les ateliers : 50 % des effectifs du groupe scolaire les fréquentent.

Certains enseignants s'accommodent cependant fort bien d'une séparation nette entre activités scolaires et activités péri et extrascolaires. Ils sont assez nombreux à ne manifester aucun intérêt particulier à leur encontre. Christian GILLOT, président de la communauté de communes d'Arroux-Mesvins note ainsi que les enseignants ont du mal à collaborer avec les acteurs du péri scolaire et participent peu aux réunions. Il existe par exemple un stock important de matériel utilisé par les CLSH pendant les vacances dont les écoles pourraient disposer pendant l'année scolaire mais qui n'est jamais mobilisé.

Parfois, dans certains établissements, des enseignants organisent même des frondes à l'encontre des associations d'éducation populaire accusées de dégrader les locaux.

Par ailleurs, la segmentation du champ éducatif, entre enseignants d'un côté, et animateurs de l'autre, semble aujourd'hui être à l'œuvre. A l'époque où l'on ne parlait pas encore d'une « filière animation », participer à l'encadrement de CVL représentait la première marche d'une formation vers le métier d'instituteur. Cette démarche renforçait l'idée de globalité de l'action éducative et créait une relative proximité entre enseignants et « animateurs ». Actuellement, nombre de jeunes professeurs des écoles n'ont jamais pris part à l'animation d'un CLSH ou d'un CVL, voire vont jusqu'à ignorer le sens même du terme d'éducation populaire. Cette évolution ne favorise guère le rapprochement.

Enfin, l'éducation populaire, contrairement aux apparences, s'est souvent opposée sourdement à l'école. Le fait que nombre d'enseignants y militaient, le fait de la proximité idéologique de leurs syndicats avec les associations laïques a presque fait oublier que la culture et les pratiques de l'éducation populaire ont été très vite à l'opposé du corporatisme scolaire, de l'instruction forcée, de la discipline et du silence.

²⁰ Institut de formation des maîtres.

²¹ Centre de formation pédagogique.

Dans les questions socio-culturelles se confrontent en réalité des pratiques éducatives multiples, d'où le positionnement singulier de l'éducation populaire vis-à-vis de l'institution scolaire, des enseignants, des méthodes pédagogiques, des techniques d'apprentissage, des rythmes à l'école, bref en rapport avec tout ce qui relève de l'Éducation nationale. Les animateurs transgressent quelques règles fondamentales de la vie de l'école en instaurant, à titre d'illustration, le tutoiement en lieu et place du vouvoiement, l'absence de prise en compte de l'âge de l'élève dans la gestion d'une animation...

L'éducation populaire, amie de l'école républicaine, en a été aussi la contestatrice, plus proche des mouvements pédagogiques que des hiérarchies et des corporations.

4. Le relatif déclin des classes découvertes et les difficultés des fédérations sportives scolaires (UNSS et USEP)

Les classes découvertes et les activités proposées par les fédérations sportives constituent des ouvertures privilégiées de l'École au monde et à l'environnement de l'enfant. Toutefois, plusieurs indicateurs laissent penser que ces pratiques déclinent actuellement, traduisant un renfermement de l'École sur elle-même.

Les classes découvertes sont des séjours organisés à l'initiative des enseignants sur le temps scolaire. Elles permettent la mise en situation, l'expérimentation, la validation et la collecte d'informations qui, de retour à l'école, sont exploitées dans le cadre d'un projet travaillé par la classe. Sortir des murs de l'école, du fonctionnement quotidien de la classe, permet aux enfants, comme aux enseignants d'ailleurs, d'établir des rapports nouveaux et de vivre des expériences sans égal, qui s'avèrent fructueuses pour le déroulement de la scolarité.

Deux grandes fédérations nationales gèrent la majorité des centres qui accueillent les classes découvertes : les Pupilles de l'école publique²² et la Ligue de l'enseignement. Ceux qui obtiennent du ministère de l'Éducation nationale le label de « centre permanent » bénéficient de la mise à disposition d'un enseignant chargé de la coordination des activités du centre. (A noter que le nombre de postes ainsi mis à disposition va baisser de 50 % dans les 4 années à venir !).

L'essentiel du financement des classes découvertes provient des communes qui, en moyenne, supportent deux tiers de leur coût (l'État, pour sa part, assure 2 % des dépenses - ses aides sont subordonnées à la condition que la durée des séjours soit au moins égale à 20 jours, ce qui conduit nombre d'organismes à y renoncer) ; le reste incombe aux familles et aux enseignants, charge à eux de « se débrouiller ». En conséquence, il est observé que les écoles dijonnaises du quartier de Greuze par exemple partent moins que celles de Montchapet !

De nombreux enseignants ont intégré les classes de découverte dans leur projet d'école ou d'établissement, convaincus du rôle que jouent ces temps pédagogiques pour l'égalité des chances, le développement culturel et l'ouverture sur le monde. La progression des départs en classes de découverte s'est ainsi confirmée jusqu'en 1992. Depuis, la tendance s'inverse : les classes sont moins nombreuses à partir, elles partent moins loin (23 % des séjours s'effectuent à l'intérieur du département d'origine) et moins longtemps (la moyenne se situant à cinq jours). Un décret de 1982 stipule que chaque enfant doit partir au moins une fois au cours de sa scolarité. Aujourd'hui, cet objectif est loin d'être atteint.

²² En Bourgogne, les PEP gèrent le centre de l'Ormelette en Loire Atlantique et le centre de montagne des Jacobeyns dans le Jura.

L'intérêt de ces séjours pédagogiques est ainsi de plus en plus remis en question pour deux motifs principaux : **une législation contraignante et des coûts prohibitifs** (il convient de noter que la Région Bourgogne participe au financement de classes environnement ; cette aide financière est non négligeable et joue un rôle incitateur important).

Ainsi, même si les textes officiels soulignent l'intérêt des sorties scolaires, l'encouragement à partir reste timide, et surtout les réglementations régissant la mise en œuvre des séjours sont devenues pour le moins un frein sérieux.

Les normes d'encadrement et de sécurité, déterminées par le Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports, se sont multipliées, rendant central le problème des coûts et des financements. Un texte publié en septembre 1997 a renforcé les conditions d'organisation et d'encadrement des activités hors de l'école sans prévoir les mesures qui pourraient en compenser les coûts. Peu incitatif, il ne parle plus de découverte, d'environnement, ni d'intérêt pédagogique. De nombreuses écoles ont alors renoncé à organiser sorties éducatives et classes de découverte. Le même phénomène a pu être observé avec la loi « Ségolène Royal » en 1999 qui a conduit au quasi-doublement du coût d'organisation des classes d'environnement en doublant les effectifs requis pour l'encadrement !

Par ailleurs, ces réglementations aboutissent souvent à des aberrations (un même enfant, pratiquant la même activité, n'est pas soumis à la même réglementation selon qu'il est en temps scolaire ou en temps de vacances) qui vont parfois jusqu'à vider certaines activités de tout leur sens éducatif. Former pour demain des citoyens responsables implique d'accepter certaines confrontations maîtrisées et non pas de tracer devant l'enfant un chemin morne et aseptisé sans rapport avec les réalités du monde.

Les réglementations constituent donc, sans aucun doute, un frein certain à l'enthousiasme des enseignants, face auxquels on brandit le spectre de leur pleine et entière responsabilité.

Il convient également de souligner que les pratiques sociales des enseignants qui encadraient jadis bénévolement les classes découvertes, ont évolué : ils demandent aujourd'hui le paiement d'une vacation pour éloignement. En outre, ils sont de plus en plus réticents à l'idée de quitter leur propre famille.

L'USEP et l'UNSS, respectivement fédération du sport scolaire dans le premier et dans le second degré, ont pour mission d'organiser et de développer la pratique d'activités sportives tout en encourageant l'apprentissage de la vie associative. Elles connaissent également un relatif tassement de leurs activités.

L'USEP, qui fonctionne grâce à l'engagement bénévole de professeurs des écoles, séduit de moins en moins d'enseignants du fait de leur plus grande mobilité mais aussi de leur moindre engagement militant. Ainsi, dans la Nièvre, 80 % des recrutés ne sont pas originaires du département et attendent avec impatience leur affectation sur Dijon, Auxerre ou Mâcon. Ils ne restent en moyenne qu'une ou deux années en poste ; il leur est donc difficile de s'investir localement. Au total sur les 10 personnes formées dans le département par l'USEP, seules 2 à 3 d'entre elles restent enseigner dans la Nièvre.

En outre, si le professionnalisme observé au niveau du temps scolaire est équivalent à celui des 50 précédentes années, les bonnes volontés sont moins nombreuses en dehors de l'école. La féminisation de la profession (à plus de 95 %) fait peser plus lourdement les contraintes familiales et peut expliquer une partie du désengagement.

En conséquence, l'implantation de l'USEP ne couvre que 30 % des effectifs scolarisés et est inégale sur le territoire bourguignon. Ce constat interroge l'égal accès des enfants aux pratiques sportives.

Les difficultés de l'UNSS²³ sont en partie moindres car son fonctionnement repose sur un réseau d'enseignants²⁴ d'éducation physique et sportive qui doivent consacrer une partie de leur emploi du temps à l'animation de l'association. Néanmoins, la forte mobilité des enseignants pénalise la pratique associative. Par ailleurs, ces derniers observent de la part de nombreux chefs d'établissement un désintérêt grandissant à l'égard de l'UNSS alors même qu'elle permet, à des jeunes qui sont en train de se détacher du monde scolaire, d'y trouver une place. Il est vrai également que l'insuffisance des équipements, la surcharge des emplois du temps, le coût des transports et la responsabilité encourue par les chefs d'établissement à l'occasion des déplacements sont autant de freins. Si l'École reconnaît aujourd'hui l'éducation physique et sportive, elle ignore encore la pratique associative.

Il existe de surcroît de vrais problèmes de concurrence territoriale : le club sportif empêche encore parfois des enfants de participer aux manifestations organisées le mercredi par l'USEP ou l'UNSS !

E) CULTURE ET EDUCATION POPULAIRE : DES TENTATIVES DE RAPPROCHEMENT

La création du ministère de la Culture en 1959 s'est faite sans intégrer l'Education populaire. André MALRAUX croyait fortement dans le choc entre l'œuvre et le spectateur, sans l'intervention d'un médiateur.

L'Education populaire est donc restée sous la tutelle du ministère de la Jeunesse et des Sports. Cette organisation institutionnelle a contribué à renforcer un clivage sous-jacent : *la culture, ce sont les professionnels ; l'éducation populaire, les pratiques amateurs et le socio-culturel.*

Cette fracture entre culturel et socio-culturel reste très mal vécue par les fédérations d'éducation populaire. Celles-ci, qui souffrent actuellement d'un sentiment d'abandon par le ministère de la Jeunesse et des Sports, cherchent une nouvelle reconnaissance auprès du ministère de la Culture. Cette démarche est explicite dans la revendication de la fonction de « médiation culturelle et artistique » et s'illustre bien, par exemple, dans la revendication du rôle de l'Education populaire dans l'éducation artistique²⁵ ou encore dans la revendication de la place des lieux de l'éducation populaire au sein des « réseaux intermédiaires » de diffusion culturelle et artistique²⁶.

De son côté, le ministère de la Culture semble favorable à ces sollicitations. La publication des statistiques sur les pratiques culturelles des Français, qui montre une stagnation de la fréquentation en dépit d'un accroissement de l'offre culturelle, l'y encourage certainement. En 1997, Catherine TRAUTMAN a engagé le ministère dans la démocratisation culturelle. Elle a ouvert le champ des pratiques amateurs et engagé les institutions culturelles dans la signature

²³ Elle compte 28 000 licenciés en Bourgogne. En moyenne, 20 % des effectifs de la 6^{ème} à la terminale sont adhérents à l'UNSS. Au cours de cette période, 1 élève sur 2 aura fait partie de l'UNSS.

²⁴ L'encadrement est assuré par plus de 30 000 professeurs d'éducation physique et sportive dans le cadre d'un forfait horaire de trois heures hebdomadaires sur toute l'année, au seul bénéfice des élèves inscrits à l'AS et donc licenciés à l'UNSS.

²⁵ FFMJC, « Education artistique et éducation populaire », in dossier spécial *L'Observatoire* n°8, mai 1994

²⁶ Léo Lagrange, « défis des équipements et réseaux culturels intermédiaires en France », colloque de Blois, 13-14 octobre 1992.

de chartes destinées notamment à mieux définir leurs rapports avec le public. Parallèlement, une nouvelle étape a été franchie dans la reconnaissance de l'éducation populaire par la signature en 1999 de la charte d'objectifs.

En Bourgogne, la DRAC a été choisie par le ministère de la Culture pour être Région pilote concernant le rapprochement avec l'éducation populaire : une convention a été signée avec les Foyers ruraux en juin 2003 et il est prévu de réunir prochainement toutes les grandes fédérations. La DRAC travaille également avec la DRJS à un plan éducatif et culturel à l'horizon 2005.

L'éducation populaire a encore parfois le sentiment d'être mal aimée, pensant que les milieux culturels lui sont fermés. Ainsi, la DRAC soutient rarement la fédération départementale des Foyers ruraux de Côte-d'Or quand celle-ci s'attèle à la diffusion des pratiques amateurs ou des cultures émergentes. L'Ecluse²⁷ cependant constitue une scène recherchée pour nombre d'artistes locaux et offre une programmation de grande qualité (Mouvance, La Bricole, Daniel Fernandez, Les Cénobites Tranquilles). La DRAC exprime pourtant des réticences à travailler avec ces mouvements dont elle considère souvent qu'ils ne sont pas suffisamment qualifiés sur le plan artistique et leur adresse fréquemment le reproche de « fabriquer des intermittents » !

Culture et éducation populaire doivent donc encore apprendre à travailler dans la complémentarité car l'éducation populaire a une connaissance du terrain et des compétences qui sont aujourd'hui essentielles à la culture.

F) LE DEVELOPPEMENT D' ACTIONS MULTIFORMES GUIDEES PAR L'URGENCE ET LA REPARATION AU DETRIMENT DE L'EDUCATION

L'un des apports majeurs du rapport CHARVET a été de souligner combien, **depuis plus de deux décennies, la polarisation des politiques publiques « jeunes » sur les deux enjeux majeurs que sont le chômage et le développement des violences juvéniles, a produit et continue de produire une représentation dominante des jeunes comme problèmes** : problèmes que rencontrent les jeunes mais aussi problèmes qu'ils créent à la société. On aboutit aujourd'hui à un grand paradoxe : la part des jeunes dans la population totale a tendance à se réduire, l'investissement de la collectivité en direction des jeunes est plus important que jamais, et dans le même temps les jeunes n'ont jamais été si peu reconnus comme une ressource d'avenir.

La politique de la ville s'appuie sur la représentation dominante du jeune comme menace pour la société. En témoignent les indicateurs retenus pour définir les territoires en difficulté dans la géographie prioritaire : ainsi le pourcentage de jeunes vivant dans un quartier constitue un critère de risque pour ce territoire... Même la politique de l'éducation a intégré dans son répertoire la figure du jeune en échec, auteur de violences dans l'enceinte de l'école quand hier le jeune représentait la force vive à former, le futur citoyen, le futur travailleur.

Ce regard dépréciatif sur les jeunes a plusieurs origines. D'abord, il puise sa source dans les résultats des recherches sur les jeunes qui ont mis en exergue les difficultés d'entrée dans la vie active, la précarisation de leurs conditions d'emploi, la dynamique forte de croissance des inégalités au sein de cette population... Cette représentation négative du jeune a aussi pour origine des dynamiques internes à l'action publique qui s'est contentée d'accompagner « l'allongement de la jeunesse » par une multitude de dispositifs ciblés sur les jeunes, visant

²⁷ Equipement multi fonctions situé le long du canal de l'Ouche à Saint-Victor, qui propose la dégustation et la vente de produits régionaux, la visite d'une maison éclusière, des balades en barque et en pédalo, des randonnées, des bals populaires mais surtout des expositions, des concerts, des « vendredis culture ».

essentiellement à colmater les brèches. Ainsi, la proportion de jeunes de 16 à 25 ans qui relève d'une intervention publique, à un titre ou à un autre, s'est accrue très rapidement, passant de 25 % en 1975 à près de 75 % en 2000. Par contre, convaincu que jeunesse passant, les problèmes disparaissent d'eux-mêmes, les pouvoirs publics n'ont pas jugé utile de s'interroger sur la philosophie et les fondements conceptuels des politiques qui structurent fortement la vie des jeunes, à savoir celles de l'éducation, de l'emploi, de la famille...

Quoi qu'il en soit, les actions multiformes développées par les pouvoirs publics dans ce contexte ont eu pour caractéristique d'être guidées par le court terme, voire l'urgence et la réparation, au détriment de l'éducation et de la préparation de l'entrée en responsabilité des jeunes générations (qui supposeraient que les responsables politiques réfléchissent à ce qu'ils veulent pour l'avenir des jeunes). Bien souvent, une forte dichotomie est apparue sur le terrain entre le souhait des élus de mettre rapidement en place des initiatives pour les adolescents et la volonté des associations d'éducation populaire de s'inscrire avec d'autres partenaires dans un travail de longue haleine pour aider véritablement les jeunes à s'en sortir. Certains élus de quartiers difficiles recherchent avant tout « à calmer » les jeunes afin de limiter les sanctions électorales en retour. Beaucoup de crédits sont alors débloqués dans des situations d'urgence pour des actions qui ne résolvent pas les problèmes.

Ce qui est critiquable, ce n'est pas que la priorité ait été mise sur le social (les politiques sociales sont nécessaires), mais que ce fort accent mis sur le social et le curatif se soit traduit par l'émergence de nouveaux référentiels d'action chez les professionnels de la jeunesse, comme celui de l'insertion ou de la prévention situationnelle²⁸, et par la montée en puissance des référentiels de la médiation et de la participation, contribuant ainsi à **une perte de sens du référentiel éducatif**. Les associations d'éducation populaire ont été profondément désorientées par cette évolution, n'ont plus su définir leur missions et se sont retrouvées en situation de quasi hors-jeu.

G) LA PROLIFERATION DE NORMES INADAPTEES ET CONTRADICTOIRES

Le secteur de l'enfance et de la jeunesse voit une prolifération de normes inadaptées, voire contradictoires, à l'exercice d'activités qui vont jusqu'à mettre en péril la poursuite de certaines pratiques.

A titre d'exemple, la loi sur le sport votée le 6 juillet 2000, dans son article 37, prévoit de faire appel à des diplômés professionnels pour encadrer la pratique sportive en centres de vacances. Or, si cette disposition relève d'une évidence quand il s'agit de stages ou de pratiques intensives, d'enseignement ou d'activités particulières qui nécessitent d'évidentes compétences techniques, il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit d'activités, telles que le tennis de table, le volley ou la pétanque. Une activité ludique ne requiert pas forcément un diplôme professionnel.

Le paiement des animateurs volontaires quant à lui pose problème depuis plusieurs années malgré l'annexe deux de la convention collective.²⁹

²⁸ Inspirée des pays anglo-saxons, la prévention situationnelle -la sécurité passive- vise à dissuader le passage à l'acte des délinquants en agissant sur la structure physique et l'organisation sociale des espaces urbains, publics ou privés. Les objectifs sont d'augmenter l'effort et les risques encourus par le délinquant et d'empêcher la justification de l'acte. Elle peut concerner l'espace public, les bâtiments publics ou privés, les espaces privés collectifs et même le logement. Cette conception de la prévention par le traitement de l'environnement s'appuie fortement sur la notion d'espace défendable qui vise à favoriser l'appropriation de l'espace public ou semi-public pour faciliter son contrôle social naturel.

²⁹ Depuis les origines de l'éducation populaire, l'implication des volontaires dans les CVL a toujours été reconnue comme bénéfique pour les individus. Cette implication a donc été souhaitée et encouragée par

L'emploi exclusif d'animateurs salariés est par ailleurs impossible à mettre en œuvre non seulement pour des raisons financières (si le droit commun du travail venait à s'appliquer, le coût des séjours augmenterait de 45 %) mais surtout pour des raisons pédagogiques. D'un point de vue pédagogique, deux questions émergent en effet : d'une part, la participation d'animateurs volontaires est précieuse de par ses qualités intrinsèques : plutôt adapté au secteur enfance, l'animateur volontaire se caractérise par la proximité avec le public encadré à la condition bien sûr qu'il soit formé et soutenu par des professionnels sur le terrain. D'autre part, à cette proximité avec le public, s'ajoutent spontanément et forte motivation liées à la découverte et à un engagement social occasionnel.

L'application des 35 heures est elle aussi problématique. Comment mettre en place l'organisation pédagogique d'un séjour (la CAF insiste sur la notion de référent pédagogique unique) avec une succession de directeurs, d'animateurs, par tranches de 8 heures pour respecter le code du travail ? Comment mettre en place les jours de repos lors des camps itinérants d'adolescents ? Comment loger toutes ces personnes ? Qui va pouvoir supporter l'augmentation inévitable des tarifs de ces séjours, de 30 à 60 % ?

La Ligue de l'Enseignement dénonce, quant à elle, les modalités de récupération à l'œuvre dans le secteur : pour un jour passé à l'extérieur, 1.5 jour récupéré. Cette disposition la conduit à privilégier le recrutement d'animateurs temporaires pour accompagner les groupes. Il serait plus pertinent, d'un point de vue pédagogique, que ce soient les professionnels ayant participé à l'organisation du séjour et à la construction du projet pédagogique qui se chargent de cette tâche.

II - L'ÉDUCATION POPULAIRE FACE A ELLE-MEME

« L'éducation populaire a besoin de se refaire une modernité, le terme date, il n'évoque rien aux jeunes générations qui, dans leur engagement associatif, peuvent à l'instar de Monsieur Jourdain, en faire sans le savoir. »

Marie-Georges BUFFET, exposé des motifs des rencontres pour l'avenir de l'éducation populaire.

Éducation populaire et fédéralisme

Il est nécessaire à ce moment de la réflexion d'apporter un **éclairage sur une des caractéristiques organisationnelles importante de l'éducation populaire en France**. Comment fonctionne-t-elle ? Comment est-elle structurée ? En apparence, les structures et les modalités de fonctionnement peuvent paraître complexes, voire obscures. Il s'avère que les choses sont assez simples à comprendre à condition de les resituer dans l'histoire de la France des deux derniers siècles.

Le fonctionnement dominant de l'éducation populaire se caractérise en effet par ce que l'on appelle « le fédéralisme ». Ce système d'organisation trouve sa justification dans l'histoire des

Jeunesse et Sport. L'indemnisation de cette implication volontaire a été imaginée en accord avec la Sécurité Sociale mais l'apparition de l'animation professionnelle avec la mise en place d'une convention collective n'a pas permis de clarifier le statut des volontaires indemnifiés. Les différents ministères concernés sont actuellement en débat avec les associations pour sortir de cette impasse.

idées démocratiques et en particulier dans l'histoire de la loi de 1901 (une des grandes lois laïques de la troisième République avec les lois sur l'école et la loi de 1905).

Pour les citoyens, les raisons de s'associer n'échappent pas à l'histoire générale des idées ; ceci explique que les représentations idéologiques, les convictions, sont souvent historiquement à l'origine de la constitution des associations et à la base de ce grand mouvement social qui se déploie depuis le début du XXème siècle et qu'on appelle « le fait associatif ». Les associations sont dans le champ du politique (elles participent à l'évolution des mentalités, elles interviennent dans la marche vers le progrès social, elles portent des valeurs, des conceptions et des représentations du monde. Elles n'ont cependant aucune légitimité vis-à-vis de l'exercice du pouvoir politique qui relève lui, de la légitimité conférée par le suffrage).

Le besoin de se fédérer est donc presque aussi ancien que le besoin de s'associer. Non seulement pour des raisons pratiques et de commodité, mais aussi pour des raisons idéologiques et politiques. C'est ainsi que sont nées progressivement depuis le milieu du XIXème siècle, sous l'impulsion des associations locales elles-mêmes, les grandes fédérations d'associations. Dans le champ de l'éducation populaire les grands ancêtres sont à titre d'exemple : l'Union chrétienne de jeunes gens (protestants), l'Action catholique de la jeunesse française et la Ligue de l'enseignement (laïque).

« La fédération » est une association également régie par la loi de 1901, ses adhérents sont dans la plupart des cas des adhérents collectifs, c'est-à-dire des associations déjà constituées localement, qui éprouvent à posteriori le besoin de s'affilier à une fédération de leur choix. La fédération fonctionne en général selon les grandes modalités démocratiques avec assemblée générale et conseil d'administration. La représentation des associations locales dans l'assemblée générale obéit à des critères qui lui sont propres et est fonction de son importance. (Une fédération qui affine 30.000 associations locales fonctionne différemment de celle qui en affine 3000).

Mais au-delà de la complexité – parfois très réelle – de ces structures et de leurs modalités de fonctionnement, **le fédéralisme est d'abord une philosophie de la solidarité entre associations partageant les mêmes orientations et les mêmes valeurs ; c'est aussi un moyen de conquête des opinions par la diffusion des idées, via des réalisations concrètes.** Toutes les associations locales en France ne sont pas fédérées -c'est leur liberté- mais le fédéralisme est incontestablement ce qui a permis au « fait associatif » d'émerger à la conscience de l'opinion publique ; il a surtout participé à la construction de cette entité au contour flou qu'on désigne en sciences politiques sous le nom de « société civile ». **Les associations devaient être au XIX^e siècle « inaperçues dans l'Etat républicain », aujourd'hui elles ont pignon sur rue ; elles sont devenues un des grands moteurs de la vie démocratique et un des grands lieux d'inspiration et d'expérimentation du progrès social. Sans le fédéralisme, la vie associative et singulièrement l'éducation populaire n'auraient jamais pu se développer avec l'importance que nous leur connaissons aujourd'hui.**

Un des problèmes est que cette « fonction fédérative » est mal reconnue des pouvoirs publics et que les associations elles-mêmes ont tendance à s'en détourner, fragilisant ainsi l'avenir de l'éducation populaire.

A) LES MOUVEMENTS D'ÉDUCATION POPULAIRE EN BOURGOGNE

Il n'existe pas de données statistiques permettant de dénombrer le nombre d'associations d'éducation populaire en Bourgogne, de dresser de manière certaine l'ensemble de leurs activités ou bien encore de faire état du nombre de personnes qu'elles emploient.

Les membres de la commission ont fait le choix d'auditionner les principaux acteurs de l'éducation populaire en Bourgogne. Faute de temps, tous n'ont pas pu être entendus. Les données collectées n'ont pas pu être harmonisées, les fédérations disposant chacune d'informations disparates sur le fonctionnement de leurs adhérents.

Le but poursuivi par les membres de la commission était principalement de parvenir à l'identification de problématiques communes.

Il apparaît que:

- Les fédérations d'éducation populaire sont de taille variée. Le nombre d'adhérents collectifs (associations ou collectivités locales) peut s'élever à plus d'un millier (La Ligue de l'Enseignement) comme s'établir autour d'une trentaine (FRMJC par exemple). Le nombre de personnes employées est lui aussi très variable.
- L'ampleur de leurs actions est extrêmement variable : le MRJC et les EEF touchent chacun un peu plus de 200 Bourguignons ; à l'opposé, l'UNSS compte 28 000 licenciés, les PEP organisent des CLSH au profit de 1 600 Côte-d'oriens !
- Leur implantation géographique est inégale sur le territoire bourguignon. Elle est le fruit de l'histoire (les centres sociaux sont très nombreux dans la Nièvre et en Côte-d'Or, les foyers ruraux sont majoritairement présents en Côte-d'Or, en Saône-et-Loire et dans l'Yonne).
- Les activités qu'ils proposent sont très diverses. Ce sont essentiellement des activités de loisirs : pratiques sportives (UNSS, USEP), CLSH (Francas, UFCV, PEP, JAP...) et/ou de CVL (EEF, PEP...), loisirs à partir d'équipements de proximité (MJC, centres sociaux ...), séjours pédagogiques (PEP, Ligue de l'enseignement), vacances (UFCV, JPA...), camps (EEF, MRJC...). Existe également un travail plus directement « citoyen » : organisation de débats plus ou moins formels (Ligue de l'Enseignement, MJC, MRJC). De nouvelles missions sont apparues : l'accompagnement des projets éducatifs locaux (Francas), la production musicale (PEP), l'insertion (Agrobio des Foyers ruraux), l'accompagnement scolaire (PEP), la gestion de centres multimédia... Les fédérations participent, quant à elles, au développement de la vie associative, apportent informations et conseils juridiques. Elles sont assez nombreuses à proposer des actions de formation en direction des professionnels et/ou des bénévoles (CEMEA, FDMJC, UFCV, EEF, Foyers ruraux, PEP, Francas).
- Certains ont une vocation généraliste (Foyers ruraux). D'autres, au contraire sont plus spécialisés sur des pratiques et/ou des publics. A titre d'exemple, l'USEP et l'UNSS ne touchent que les enfants et les jeunes scolarisés et ne proposent que des pratiques sportives. Les EEF se concentrent sur l'organisation de vacances pour handicapés, les MJC et les centres sociaux sur des loisirs à partir d'équipements de proximité. Ces derniers inscrivent également leurs actions dans une perspective sociale.

- Le lien entretenu avec l'école est très variable : très fort pour l'UNSS, l'USEP, la Ligue de l'Enseignement, les PEP, les Francas, l'AROEVEN, l'OCCE (qui bénéficient de personnels mis à disposition), il est plus lâche avec d'autres, voire quasi inexistant (Léo Lagrange, centres sociaux, foyers ruraux...).
- Les tensions idéologiques sont relativement faibles. Seul Léo Lagrange affiche une filiation avec le PS. Le MRJC et les Scouts revendiquent une filiation chrétienne mais la majorité des mouvements sont laïques.
- Leur gestion est caractérisée par **une grande indépendance financière** (pas de consolidation nationale des comptes sauf pour Léo Lagrange), **politique** (globalement, seul le partage de valeurs est essentiel : les structures affiliées pratiquent ainsi des politiques tarifaires, des horaires d'ouverture, des prestations différentes...) et par **une hétérogénéité des structures** (dans le cas des centres sociaux par exemple, la gestion peut être associative, institutionnelle ou municipale).
- Quelques-uns (UNSS, USEP...) ne vivent que du montant des adhésions et des subventions de fonctionnement qu'ils perçoivent (à noter que le MRJC ne perçoit pas de revenu lié aux adhésions car celles-ci se font non par le paiement d'une cotisation mais par la participation) ; la majorité produit des services en direction des collectivités et/ou des particuliers contre rémunération tout en percevant encore quelques subventions de fonctionnement. Léo Lagrange, enfin, se définit comme une grande entreprise de services à l'appui des politiques publiques éducatives et sociales de l'Etat et des collectivités locales.

Difficile donc de retirer une unité de ces premiers constats.

Toutefois outre leur attachement commun à des valeurs humanistes et une volonté partagée de former les citoyens de demain, il se dégage de grandes tendances qui transcendent cette apparente nébuleuse :

- toutes, à l'exception peut-être de Léo Lagrange qui a pris un peu d'avance en raison des aléas électoraux, traversent une période de difficile adaptation à l'évolution des modalités d'intervention des pouvoirs publics (évoquées précédemment). Elles développent en conséquence, depuis quelques années, **des stratégies d'adaptation**. Ces dernières sont globalement au nombre de deux. La première consiste à **agir sur l'environnement**, soit en innovant (Les Francas proposent des actions d'accompagnement des territoires), soit en utilisant les dispositifs en place pour développer leur projet (les PEP développent de l'accompagnement scolaire à partir des CLAS), soit en adoptant des démarches de développement économique local (Les Foyers ruraux se sont lancés dans l'insertion avec Agrobio). La seconde conduit à **revoir l'organisation de la structure** (La Ligue de l'Enseignement rationalise son organisation interne afin de réaliser des économies d'échelle) et les activités des associations.

L'action sur l'environnement exige une politique de projet forte pour maintenir l'existence de l'association. Sans ce projet, l'association n'est plus qu'un instrument de la politique publique, surtout si elle utilise ses dispositifs pour agir. L'innovation devient difficile. Si l'association n'a pas de ressources propres, elle doit trouver des financements et, parfois, intégrer des dispositifs qu'elle n'a pas conçus et qu'elle ne maîtrise pas. De plus, tout changement dans ces dispositifs menace l'activité de l'association.

Les stratégies consistant à diversifier les activités nécessitent que l'offre soit très flexible et suive les désirs du public. Le risque est d'éloigner les activités du projet initial de l'association en lui ajoutant un objectif supplémentaire, d'insertion par exemple, qui peut aller jusqu'à remettre en cause l'existence de l'association, surtout si ces nouvelles activités se développent à partir de dispositifs précaires. Les Foyers ruraux de Côte-d'Or en ont fait la triste expérience et ont failli ne pas survivre à leur première expérience dans le champ de l'insertion (faute de compétences mais aussi d'encadrement de la part de leurs financeurs). La flexibilité est notamment recherchée à travers la professionnalisation des salariés et des bénévoles et la meilleure gestion possible. Certaines associations développent ainsi des modes de fonctionnement proches de ceux des entreprises privées (à l'instar de Léo Lagrange). Ceux-ci peuvent néanmoins conduire à un affaiblissement du projet associatif et à une banalisation de ce qui faisait l'originalité et le caractère innovant de l'emploi associatif. L'association peut même y perdre sa fonction de corps intermédiaire.

- Toutes ressentent de plein fouet les effets de la professionnalisation de leurs structures, dont le désengagement des militants et des bénévoles.
- Toutes sont en perte de vitesse : le nombre d'adhérents diminue. A l'exception peut-être des foyers ruraux, qui connaissent, à leur propre étonnement une augmentation des adhésions : la fédération de Côte-d'Or a gagné 20 % d'adhérents en 5 ans.
- Le secteur de la formation est en difficulté, en raison notamment de la présence de trop nombreux acteurs sur ce secteur et des évolutions fondamentales de la formation professionnelle (apparition de la VAE).
- Toutes enfin appellent à une clarification et à une reconsidération de leurs relations avec les financeurs.

B) UNE OPACITE IDENTITAIRE OU COMMENT L'EDUCATION POPULAIRE PEUT ETRE UN LOUP POUR L'EDUCATION POPULAIRE

Cette opacité identitaire est le fruit des origines multiples, des engagements hétérogènes et des activités diverses des mouvements d'éducation populaire.

En effet, l'éducation populaire ne se serait jamais développée sans l'impulsion donnée par la grande diversité des courants de pensées philosophiques, religieux et politiques qui animent la vie politique depuis un siècle et demi. Si les objectifs (citoyenneté et justice sociale) sont partagés par tous les mouvements d'éducation populaire, la façon de les atteindre et de les mettre en œuvre reflète la diversité des conceptions. Les conceptions de la liberté, de la justice, du rôle de la politique sont évidemment différentes d'un courant de pensée à l'autre. Loin d'être un handicap, cette pluralité a fait la richesse pédagogique des initiatives et des actions. Ces différences « idéologiques » se sont toutefois estompées avec le temps et leur survivance tient aujourd'hui plus du discours que de la réalité. Ainsi, un cadre de Jeunesse et Sports constate qu'il n'existe plus guère de différence entre le projet pédagogique proposé par l'UFCV, les Francas ou encore les PEP.

En dépit de ce resserrement autour d'un noyau dur de valeurs humanistes, les mouvements d'éducation populaire défendent, peut-être à tort, leur spécificité d'antan et sont peu enclins à se réunir.

Ce foisonnement nuit sans aucun doute au poids de l'éducation populaire dans la sphère des politiques publiques. Les mouvements arguent par exemple qu'ils souhaitent participer à la construction des politiques publiques de la jeunesse et de l'éducation mais sont incapables de parler d'une seule et même voix. Leur crédibilité s'en trouve affaiblie.

Plusieurs exemples illustrent l'incapacité des mouvements d'éducation populaire à travailler ensemble.

A Nevers, où il existe une très forte volonté politique de travailler avec les associations, sept opérateurs se partagent la gestion des CLSH. La municipalité souhaite aujourd'hui travailler sur l'harmonisation du fonctionnement de ces centres de loisirs afin de proposer à la population un service identique en tous points de la ville. Les intervenants se révèlent incapables de se mettre autour d'une table pour discuter des modalités de cette harmonisation. La mairie se retrouve donc contrainte de choisir un opérateur unique. De même, il existe des micro structures distantes de 800 mètres qui refusent de jouer la complémentarité et la mutualisation...

Au sein d'une même fédération, les pratiques sont très hétérogènes : ainsi les tarifs pratiqués par les MJC d'une même ville ne sont pas identiques. Le travail inter fédéral est, quant à lui, embryonnaire. Quelques initiatives se mettent en place localement : La Ligue de l'Enseignement et les Francas mènent conjointement des actions dans l'Yonne et en Saône-et-Loire.

Enfin, les fédérations sont en perte de vitesse (La Ligue, au niveau national, a perdu de nombreux adhérents : de 45 000 associations affiliées dans les années 70, il n'en reste que 33 000 aujourd'hui). En témoignent la baisse significative des actions de formation de l'encadrement bénévole, l'indigence des moyens d'information et la perte d'influence et d'audience des fédérations, l'évanescence des ancrages idéologiques (les grandes valeurs de l'éducation populaire élevées au rang de l'incantation)... En devenant les interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics, elles ont perdu le contact avec leurs adhérents et sont devenues des instances de moins en moins tournées vers le soutien et l'aide au développement de la vie associative. En concentrant leurs efforts sur la recherche de financements, elles se transforment en de « super associations » départementales ou régionales qui sont entrées en concurrence avec leurs propres membres pour « prendre des marchés » et pouvoir survivre. Elles ont négligé le travail militant. La Ligue reconnaît par exemple qu'en Côte-d'Or, les actions en direction des structures locales ont été délaissées. Les Francas dressent le même constat et travaillent notamment en Saône-et-Loire à remobiliser leurs adhérents, à l'image de ce qui s'était fait en 1944.

L'éducation populaire est de ce fait un secteur illisible pour la majorité des financeurs, principalement pour les nouveaux venus des politiques jeunesse (Conseils généraux et Conseil régional) qui ont bien du mal à distinguer ce qui fait la spécificité et la valeur ajoutée des uns et des autres.

L'éducation populaire est véritablement malade de cette incapacité à s'organiser et à s'unir. Plutôt que de peser collectivement sur les politiques publiques, les mouvements d'éducation populaire ont fait le choix de se « sauver » individuellement. Ils sont ainsi absents des conseils de développement où ils pourraient pourtant peser sur la définition des orientations des politiques jeunesse. Par contre, ils utilisent au besoin le chantage en direction des élus locaux : si vous ne m'aidez pas, je licencie...

Il est bien évident que les contraintes financières qui pèsent sur chacun des mouvements expliquent ces comportements. Il s'agit cependant d'une véritable erreur stratégique. Ce n'est que par l'union que les mouvements d'éducation populaire pourront retrouver leur fonction de

contre-pouvoir. La division offre à leurs financeurs une occasion supplémentaire de les instrumentaliser !

Il est urgent qu'en accord avec les principes qu'ils prônent, les mouvements d'éducation prennent un peu de hauteur et agissent collectivement dans la défense des intérêts de la jeunesse.

C) UNE PERTE DE SENS

Difficile donc de s'y retrouver dans la nébuleuse associative de l'éducation populaire et la perte de sens renforce encore ce brouillage.

En effet, depuis le milieu des années soixante, l'Éducation populaire vit elle-même une crise d'identité, devenue de plus en plus patente au fil des ans, allant jusqu'à faire dire à certains, dès le début des années quatre-vingt-dix, qu'elle était moribonde, voire définitivement morte.

Le soutien actif de l'État aux organisations d'éducation populaire a certes limité la marge de manœuvre et la créativité des grandes fédérations. Cette sécurité et ce relatif confort matériel apportés par la reconnaissance de l'État (passant par le subventionnement et quelques autres formes de soutien comme les mises à disposition de fonctionnaires) se sont effectivement accompagnés d'un déficit de travail collectif sur le concept d'éducation populaire, sur ses différentes acceptions et sur ce qu'elle implique quant à l'actualisation des projets associatifs.

Toutefois, il est possible d'identifier d'autres facteurs à l'origine de cette perte de sens.

1. La difficulté à transmettre des valeurs

Les participants au groupe de travail réuni par TEC-CRIAC (Travail et culture) renvoient cette perte de sens à la difficulté de transmettre des valeurs. « *Quand je regarde les documents des fédérations d'éducation populaire dans les années 1950, on transmettait l'histoire de la classe ouvrière. On transmettait les acquis sociaux. On transmettait un sens du progrès et d'une humanité en transformation où l'homme avait une part à prendre* », déclare le coordinateur du groupe. Aujourd'hui, plus personne ne croit au progrès social, la crise n'est pas simplement économique, elle est culturelle comme l'écrit Franck Lepage³⁰. Les mouvements d'éducation populaire souffrent d'une impossible identification à des modèles, aujourd'hui fissurés.

Franck Lepage constate également dans le rapport d'étape de l'offre publique de réflexion sur l'éducation populaire qu'après Bourdieu et Passeron³¹, Baudelot et Establet³², il n'est plus possible d'affirmer que l'éducation produit le changement social. Au contraire, elle s'est révélée être une machine qui reproduit la logique inégalitaire.

L'éducation n'est pas parvenue en outre à augmenter la sensibilisation des jeunes au politique. Tout au plus, permet-elle de freiner leur désintérêt. L'intérêt, la connaissance et la pratique politique ne se conjuguent plus aussi systématiquement que par le passé avec un niveau d'études élevé. Alors que, dans les années soixante, la différence qui traversait les jeunes en matière de politique divisait les sympathisants de la droite et ceux de la gauche, elle distingue aujourd'hui ceux qui s'intéressent à la politique et ceux qui ne s'y intéressent pas. **Il n'en reste pas moins que les jeunes les moins intéressés par la politique, les moins favorables aux**

³⁰ LEPAGE F., Le travail de la culture dans la transformation sociale, politique et économique est ce que nous appelons éducation populaire, Rapport d'étape.

³¹ BOURDIEU P., PASSERON J-C., Les Héritiers, Paris, Editions de Minuit, 1979.

³² BAUDELLOT C., ESTABLET R., Ecole capitaliste en France, Paris, La Découverte, 1971.

institutions politiques ou même à la démocratie, sont les moins instruits. En même temps, on assiste à une évolution des formes de participation politique : par exemple, le vote, pratiqué maintenant irrégulièrement, est davantage conçu comme un droit que comme un devoir, tandis que des modalités moins institutionnelles de participation politique se développent (manifestations, occupations de locaux...).

Enfin, notre société a appris à nier le conflit : partenariat, développement, lien social et insertion habillent positivement des réalités beaucoup plus conflictuelles et empêchent de nommer le conflit. Domination, aliénation et exploitation sont au musée. Investisseur remplace avantageusement capitaliste, et culturel fait meilleure figure qu'idéologique.

Crise culturelle, **perte en la foi de la toute puissance émancipatrice de l'éducation**, nouvelle articulation entre participation politique et éducation, évacuation du conflit, ... ont profondément ébranlé l'éducation populaire et contribué au désenchantement de ses militants.

2. Crise de l'engagement, « fonctionnarisation » et dévoiement du projet associatif

« Misère de l'homme : de n'aimer que soi. Grandeur de l'homme : de ne s'y résigner tout à fait. C'est pécher contre la lucidité que d'oublier cette misère. Et contre la générosité, que d'oublier cette grandeur. »

André COMTE-SPONVILLE, revue Panoramiques

Les associations d'éducation populaire sont confrontées à une crise de l'engagement qui contribue à les affaiblir.

Il convient tout d'abord de nuancer le propos général de crise de l'engagement. L'image statistique du bénévolat au sein des associations d'éducation populaire reste malgré tout très positive. Selon une étude réalisée par la Fondation de France en 1997, c'est majoritairement vers le secteur sportif et de loisirs que s'oriente principalement le travail bénévole (à hauteur de 33 %). Une étude plus récente³³ menée par le CNRS dénombre plus de 6 millions et demi de bénévoles dans les associations d'éducation populaire !

Effectifs des emplois salariés et du travail bénévole par secteur d'activité

	Emplois salariés	Emplois salariés en ETP*	Nombre de bénévoles	Bénévoles en ETP*	Nb d'emploi par associations employeuses
Sports	181 500	63 500	3 625 000		1,7
Éducation populaire	676 500	326 500	6 525 000	307 900	5
Hors champ	792 000	517 000	4 350 000	207 600	12
Total	1 650 000	907 000	14 500 000	716 000	6

* ETP = Equivalent Temps Plein

Il semblerait donc plus juste d'invoquer **une crise qualitative du bénévolat**. Pour ce faire, il est nécessaire de distinguer l'engagement militant de l'engagement bénévole. Les militants sont toujours des bénévoles mais tous les bénévoles ne sont pas des militants. La nature de leur engagement est en effet différent : le militant défend des valeurs et développe des démarches

³³ enquête CNRS Matisse, 1999, exploitation sur 5 000 associations.

de lobbying auprès des élus ; le bénévole, lui, donne gratuitement de son temps au profit de la réalisation d'actions concrètes sur le terrain. Il n'est toutefois pas toujours aisé de distinguer ces deux formes d'engagement³⁴ : ainsi, un animateur de club de football en zone rurale a conscience de jouer un rôle au-delà du domaine sportif en créant une animation capable de retenir les jeunes.

A l'analyse de plusieurs expériences, il apparaît que la crise de l'engagement, qui traverse les mouvements d'éducation populaire, touche à la fois le travail bénévole (le secteur éducation des PEP Côte-d'Or ne compte plus que trois bénévoles pour 90 ETP) et le travail militant et que cette crise trouve ses origines dans de multiples facteurs.

Sur ce point, il faut regretter l'absence d'enquête, notamment sur la manière dont l'action associative s'organise réellement en interne : « (...) les associations se voient au service d'un projet, mais hésitent à se voir comme des organisations, c'est-à-dire comme ayant des obligations de structure »³⁵.

Tout d'abord, il est très communément admis que la professionnalisation des animateurs du secteur socio-éducatif s'est réalisée au détriment du militantisme. Historiquement, une partie du salariat s'est d'abord constituée à partir du bénévolat (dans les associations d'éducation populaire plus qu'ailleurs, l'aboutissement d'un bénévolat très actif est souvent le salariat), ce qui constitue un premier élément d'explication de son affaiblissement.

En second lieu, l'animation professionnelle s'est développée suivant un schéma qui a contribué à vider les mouvements d'éducation populaire de leurs forces militantes. Ce sont essentiellement les stratégies de distinction employées par les professionnels de l'animation et les modalités de leur recherche identitaire qui sont en cause.

Pour les premiers animateurs, il s'agissait d'être reconnus rapidement comme des travailleurs comme les autres et, pour ce faire, de parvenir à se distinguer avant tout des animateurs-militants, bénévoles. Les animateurs tentèrent alors de se faire reconnaître professionnellement sur leur technicité, sur des savoirs, savoir-faire et savoir-être identifiables et identifiés, pouvant faire l'objet de contenus de formation professionnelle. Les nouveaux professionnels ont alors revendiqué la spécificité de leur action au détriment d'une inscription dans un combat social, culturel et éducatif comme celui de l'éducation populaire, jugé trop idéologique et, comme tel, à réserver aux militants dont ils tendaient à se distinguer.

Les équipes d'encadrement de CLSH ou de centres de vacances se sont ainsi plus centrées sur le programme d'activités que sur ce qui faisait le noyau dur de la structuration du travail de l'éducation populaire, à savoir l'articulation cohérente entre projet politique et projet éducatif, et entre projet éducatif et projet pédagogique. La forte prégnance des enseignants et des mouvements pédagogiques (Freinet, ICEM, ...) y est certainement pour quelque chose. S'en est suivi une réorganisation des tâches et fonctions au sein de l'association.

La relation bénévole-professionnel se double en effet d'une relation employeur/employé. Si dans un premier temps, les bénévoles se sont attachés au nom de l'intention fondatrice, à contrôler l'activité des professionnels en les cantonnant d'une manière instrumentale dans des tâches techniques et en se réservant les activités relationnelles, ils ont rapidement perdu la main : après

³⁴ Janvier 2000 – Convergence, dossier réalisé par Florence RAYNAL et Françoise MYNCK, La solidarité séduit : activité en hausse pour le secteur associatif.

³⁵ SAINSAULIEU R., *Des sociétés en mouvement. La ressource des institutions intermédiaires*, Paris, Desclée de Brouwer, 2001.

une série de conflits ayant pour cadre le droit du travail, le rapport s'est inversé et les considérations professionnelles sont devenues les principes organisateurs de l'activité.

Les professionnels tentent ainsi d'orienter la pratique bénévole, d'en assurer un certain contrôle, en l'inscrivant dans le prolongement des pratiques professionnelles. La démarche professionnelle, par les exigences formulées, les questions posées aux bénévoles, adopte une posture de surplomb. Les professionnels questionnent la cohérence des initiatives, les orientations données (conception, pédagogie...) en tant que garants des usagers (« on ne peut les adresser à n'importe qui »). Le bénévolat est alors enfermé dans des tâches d'exécution.

Dans un troisième temps, les associations d'éducation populaire qui constituent des espaces privilégiés de formation politique, ont vu bon nombre de leurs militants s'emparer des municipalités et priver du même coup les associations de leurs forces vives.

Enfin, les freins et difficultés à trouver des bénévoles s'expliquent également par la nature des tâches qui leur sont confiées et par leur lourdeur :

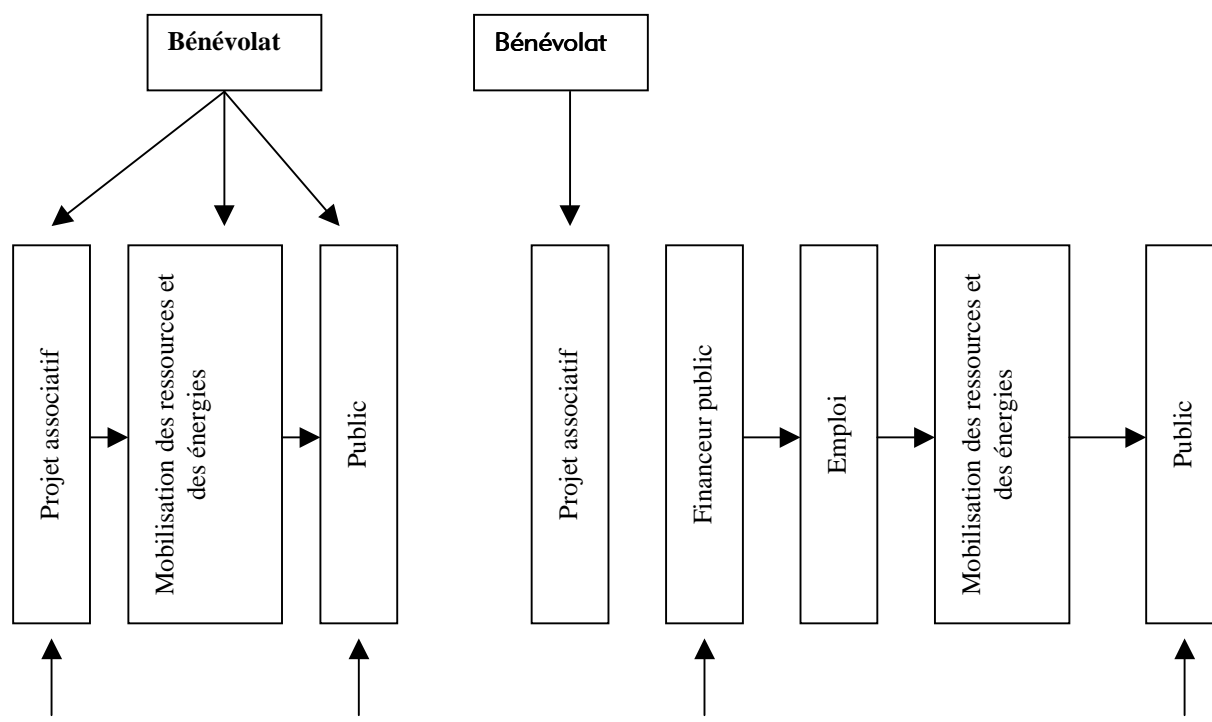
- il s'agit le plus souvent de tâches d'exécution, comme évoqué précédemment ;
- la charge d'employeur mobilise beaucoup d'énergie et n'attire pas de nouvelles « vocations » d'administrateurs, de même que le regain de responsabilités, l'environnement juridique plus complexe. Les contraintes techniques pèsent et freinent les ardeurs des candidats aux postes de président, trésorier, secrétaire, membres du bureau ou du conseil d'administration...
- l'accroissement du travail administratif et la complexité des dossiers ont tendance à accentuer l'éloignement des bénévoles de l'action de terrain.

Par ailleurs, les bénévoles aujourd'hui développent, à l'instar de l'ensemble de la société, des comportements de zapping : ils s'investissent sur des temps courts, pour des tâches précises et passent rapidement à un autre engagement.

L'affaiblissement du bénévolat a de lourdes conséquences pour les mouvements d'éducation populaire. Il contribue à leur faire perdre ce « supplément d'âme » qui les caractérisait.

Une association est normalement composée de membres engagés autour d'un objectif commun dans une relation égalitaire ou dans une démarche visant à ce que des relations égalitaires se construisent. Or, au fil des ans, les associations d'éducation populaire se sont vidées de leur substantifique moelle, sont devenues des gestionnaires et ont transformé leurs adhérents en usagers, voire en clients.

La professionnalisation et la définition du projet associatif (d'après Guy TRUCHOT)



Des maisons de jeunes ou des centres sociaux sont ainsi passés d'un projet éducatif fort au catalogue d'activités, négligeant de mener un vrai travail pour « habiter la démocratie »³⁶. Certaines grandes associations de tourisme social n'ont pas su résister à la logique marchande et ont parfois atteint un point de non retour les conduisant à mobiliser toutes leurs énergies dans l'âpre lutte du marché... Au final, l'évolution de l'action socio-culturelle n'a guère profité aux populations qui ont le plus souvent été ramenées aux statuts d'usagers ou de clients et non d'acteurs sociaux ou de citoyens.

L'apprentissage de la citoyenneté, vocable en cours dans les milieux qui se réclament de l'éducation populaire, ne mobilise aujourd'hui que peu d'énergies. Ce projet convenait mieux à des militants qu'à des professionnels qui sont évalués à partir de critères d'efficacité et de rentabilité d'une toute autre nature.

Les associations d'éducation populaire tournent donc en rond en se plaignant de perdre des bénévoles alors qu'il n'est proposé à ceux-ci que de remplir des dossiers administratifs et de régler des problèmes de trésorerie. En l'absence d'une fonction politique reconnue aux associations (et revendiquée par celles-ci), les mesures « techniques » visant à enrayer l'hémorragie des militants sont illusoire car on ne milite pas pour gérer une politique sectorielle à la place d'une municipalité.

Aujourd'hui, il est malheureusement possible de s'interroger pour savoir si les associations et ceux qui les font vivre, comme le préconisait le père de la loi du 1^{er} juillet 1901, Pierre Waldeck-Rousseau, rapprochent toujours les hommes, leur apprennent à s'aider, à se connaître, et substituent à l'égoïsme individuel « la loi féconde de la fraternité ».

³⁶ JURIS-ASSOCIATIONS N° 170 - 15 décembre 1997.

D) L'ÉDUCATION POPULAIRE N'À PAS SU « DIGERER » LES ÉVOLUTIONS SOCIALES ET TECHNOLOGIQUES

Les fédérations et les mouvements d'éducation populaire n'ont pas été assez attentifs aux mutations sociétales. Quand la société sortit de la période de prospérité économique et dut faire face assez vite à des problèmes sociaux massifs sans savoir comment les régler (tout en arrivant assez bien à maintenir la paix sociale), l'Éducation populaire n'a pas été au rendez-vous de l'Histoire. Ses composantes instituées étaient alors engluées dans la gestion d'un « service public par délégation » et ont privilégié la pérennisation des actions pour le maintien d'un appareil (même sous perfusion) au détriment d'une nécessaire prise de risque et d'une action revendicatrice pour exiger des pouvoirs publics l'aide indispensable à cette mutation.

1. La démocratisation de l'enseignement et l'augmentation de l'offre de loisirs

Les mouvements d'éducation populaire n'ont pas intégré les conséquences de la démocratisation de l'enseignement. Celle-ci a réduit l'écart culturel entre le peuple et la bourgeoisie : une thèse d'économie ou un diplôme d'ingénieur impressionne moins un bachelier d'aujourd'hui que, naguère, un baccalauréat n'impressionnait un titulaire du certificat d'études. D'autre part, les associations d'éducation populaire n'ont pas su anticiper l'augmentation massive des loisirs. A la veille du Front populaire, François BLOCH-LAINE pouvait intituler sa thèse « l'emploi des loisirs ouvriers et l'éducation populaire » car l'espace des loisirs était mince et l'éducation populaire semblait pouvoir l'occuper seule. Depuis, l'expansion continue des loisirs a ouvert un vaste champ libre où de nouveaux professionnels ont développé, dans de nouvelles institutions, des formes multiples d'animation socio-culturelle.

2. Une polarisation sur la jeunesse « qui va bien » et une absence d'approche des questions urbaines

Depuis 50 ans, la politique menée en direction de la jeunesse est marquée par un clivage fort entre la jeunesse qui « va bien » et celle qui « va mal ». Les associations d'éducation populaire sont impliquées dans la première des deux, via le ministère de la Jeunesse et des Sports. Elles s'adressent à une jeunesse pleine d'avenir, pas forcément riche, mais qui répond aux stimulations éducatives. Elles se situent dans une sorte d'utopie de la régulation sociale, qui irait forcément du négatif au positif.

Les associations d'éducation populaire se sont donc peu occupées de la jeunesse qui va mal, cette population étant aux mains des éducateurs spécialisés, des juges pour enfants et des assistantes sociales plutôt que des animateurs et des cadres de jeunesse. Ainsi, elles sont peu présentes dans les quartiers difficiles, d'autant que celles qui s'y sont risquées au départ se sont faites « éjecter » par l'État (politique du « small is beautiful »³⁷ des années 80).

Les grandes fédérations d'éducation populaire commencent toutefois à investir (ou réinvestir) un terrain jusqu'alors laissé de côté.

³⁷ Les politiques publiques ont eu l'inconvénient d'ignorer presque totalement le « fait fédératif » pourtant indispensable à une vie associative locale de qualité. Les fédérations ont même été sévèrement critiquées par les pouvoirs publics qui les ont accusées de n'être plus que des « technocraties vidées de leur substance » ! Ces « grosses structures », dotées de moyens humains parfois importants, revendiquant des centaines d'associations adhérentes mais incapables de les mobiliser vraiment ont été déclarées insidieusement inefficaces devant les nouveaux problèmes posés par une jeunesse non encadrée et à fortiori non encartée qui sévit dans les quartiers en difficulté. Il s'en est suivi pendant trente ans une politique consistant, selon une expression souvent reprise dans les administrations : « small is beautiful », à privilégier la petite association locale, de préférence non fédérée, pour exécuter des programmes publics bien abondés financièrement.

3. Les NNC

Les nouvelles techniques de la communication et de l'information ont une incidence forte sur l'évolution des mouvements de l'éducation populaire. Elles engendrent, en général, des modifications des comportements culturels et sociaux qui bouleversent les pratiques courantes et risquent de fonder de nouvelles inégalités ou de nouvelles discriminations.

Dans les nouveaux réseaux ne circulent pas seulement des informations ou des connaissances : c'est aussi notre représentation du monde et notre relation aux autres qui s'y définissent. Il y a là « une construction de la citoyenneté essentielle, qui ne peut être laissée uniquement aux logiques industrielles et économiques ou aux pratiques de la sphère privée, trop souvent, les unes et les autres, reproductrices, ou parfois amplificatrices, des inégalités d'accès aux savoirs, à la connaissance, et donc à la culture. »³⁸

E) L'ÉDUCATION POPULAIRE... N'EST PLUS POPULAIRE ?

« Au début, le principe de l'éducation populaire était simple : sortir les mecs des bistrots et profiter du temps libre pour s'éduquer. Aujourd'hui, c'est consommer. »

René, Conseiller d'éducation populaire in POLITIS n° 29- février-mars 2000 - hors série

Plusieurs exemples illustrent la déconnexion de l'action sociale, socio-éducative et culturelle vis-à-vis du projet d'Éducation populaire qui la fondait.

L'exemple des Centres de Vacances Loisirs est assez édifiant sur ce plan. Les organisateurs de vacances collectives se sont en effet trouvés confrontés à de multiples contraintes auxquelles ils n'ont pas toujours su ou pu résister. Tout d'abord, la concurrence directe ou indirecte avec des propositions de loisirs commerciales construites sur le même créneau, bien structurées et mises en place avec des moyens financiers importants, souvent sans commune mesure avec ceux déployés par les organisateurs du secteur socio-éducatif. Même si cette offre se distingue de celle des organisations du champ de l'éducation populaire par son caractère essentiellement consumériste, il n'en demeure pas moins que le secteur commercial a su bien mener des actions qui ont par conséquent recueilli le suffrage des jeunes, lesquels en redemandent. Ils en réclament en quantité et en variété, accoutumés de plus en plus jeunes à la pratique du zapping, d'une émission de télé à une autre, d'une pratique sportive à l'autre, d'une activité de loisir à l'autre...

Certaines fédérations d'éducation populaire se sont alors engagées, sans doute un peu vite, dans l'imitation d'une offre commerciale à succès : base de plein air en séjours courts, semaines sportives, voyages à l'étranger, trekking et sports extrêmes, aventures diverses en milieu hostile... Les organisateurs comme les parents s'y sont laissé entraîner, souvent sans crainte. Cependant le déficit de construction éducative s'est rapidement fait sentir, déficit auquel est venue s'ajouter la dégradation progressive du système de formation des animateurs bénévoles.

En effet, d'une part, le modèle de formation BAFA, BAFD s'est trouvé inadapté face à cette nouvelle offre d'activités, et d'autre part, la montée du chômage a amené un public très différent aux postes d'animateurs, moins préparé à ce type d'activités et moins disponible. En conséquence, certaines fédérations produisent aujourd'hui des vacances dont les contenus et les

³⁸ GAUTELLIER C., « Au cœur de l'éducation populaire », Vers l'éducation nouvelle, n° 487, janvier 2001.

coûts sont identiques à ceux proposés par des entreprises commerciales. Ces séjours ne sont accessibles qu'aux jeunes issus de milieux sociaux très favorisés (en moyenne, une famille doit déboursier 750 € pour un séjour de trois semaines) ou au contraire à ceux en grande difficulté car aidés par les services sociaux. On est loin de l'objectif initial qui visait à promouvoir des vacances éducatives pour tous. La mixité sociale se retrouve ainsi proscrite et les animateurs doivent gérer des situations plus ou moins explosives.

A titre anecdotique, il est arrivé à un directeur de CVL de la JPA d'organiser un séjour de randonnée en VTT dans le Morvan avec une quinzaine de jeunes dont la moitié des participants était équipée de lires (on leur avait annoncé qu'ils partaient en Italie) mais ne savaient pas monter à vélo !

III - ENJEUX ET CONDITIONS D'UNE « RENAISSANCE » DE L'ÉDUCATION POPULAIRE

La question jeune renvoie à la représentation qu'une société a de son avenir. Ceci vaut autant au plan national qu'au plan local. S'il convient, comme le préconise le rapport CHARVET, d'avancer une représentation positive du jeune comme acteur, comme sujet, comme ressource, l'éducation populaire peut retrouver sa pertinence.

Derrière cette question, en effet, il s'agit de penser non plus en termes de chômage et de violences, mais plutôt de mettre l'accent sur deux enjeux majeurs : un enjeu propre à cet âge de la vie ; **l'enjeu de l'intégration et de la prise de responsabilités économiques et sociales** et un enjeu lié à la période, **l'enjeu des inégalités** qui se renforcent au sein de la société et particulièrement chez les jeunes.

A) LES ENJEUX

1. Travailler à l'intégration et à la prise de responsabilités économiques et sociales des jeunes

Les associations, et en particulier les associations de jeunesse et d'éducation populaire, ont longtemps constitué un moyen essentiel d'intégration sociale et civique des jeunes : intégration sociale en permettant une socialisation par des activités collectives tout à la fois formatrices, ludiques et responsabilisatrices, intégration civique en tant que structures démocratiques au sein desquelles chacun est reconnu comme acteur.

L'association d'éducation populaire est également une organisation « apprenante » : elle contribue à la promotion sociale des individus qui se trouvent en son sein en leur permettant de prendre des responsabilités, d'exercer de nouvelles compétences, de découvrir certaines de leurs capacités jusque-là ignorées. C'est un lieu de transmission, une école d'autodidaxie : les apprentissages se font en dehors de tout dispositif formel et sans l'intervention de formateurs institués. L'association offre ainsi une seconde chance aux enfants et aux jeunes qui ont des difficultés à s'épanouir à l'école.

Les mouvements d'éducation populaire constituent également un espace privilégié de formation à la citoyenneté. Ils proposent un modèle et des moyens qui permettent de donner sens et efficacité à des actions de solidarité sans les enfermer dans des figures individuelles et/ou altruistes ni les inféoder à des idéologies normatives. La formation de bénévoles et de militants

contribue en outre à plus de citoyenneté. Dan FERRAND-BECHMANN³⁹ insiste ainsi sur la dimension citoyenne du bénévolat. Elle est d'autant plus manifeste lorsque l'objet de l'action est de gérer « le destin de l'autre ». Le bénévole est alors un « citoyen plus civil ». Le bénévole est tourné vers la communauté. A ce titre, le bénévolat comporte une dimension politique. C'est une autre manière de faire de la politique. C'est aussi l'analyse développée par Alain CAILLE⁴⁰, lorsqu'il écrit que « don et politique sont une seule et même chose mais à une échelle différente. Le sort de la démocratie ne se joue pas seulement au niveau du pacte collectif tacite, (...) au niveau de la politique instituée, (...) mais aussi, et peut-être d'abord, au sein de ces espaces publics primaires que constituent les associations ».

Cette formation civique est d'autant plus nécessaire que la référence à la participation évolue. Celle-ci témoigne (notamment au travers du développement de l'intercommunalité de projet) d'une volonté de produire autrement des politiques publiques, d'ouvrir des institutions sur leur environnement social, d'associer les publics à la mise en œuvre des interventions les concernant, et donc de démocratiser l'action publique dans le sens d'un réel partenariat avec les usagers. Il y a là une volonté de promouvoir une approche politique de l'action publique, de produire à la fois des politiques et du politique qui, dans le contexte actuel de dépolitisation, ne peut aboutir que si elle trouve, face à elle, des citoyens préparés à l'exercice. Or, les mouvements d'éducation populaire peuvent remplir cette mission et former les citoyens à la démocratie participative **en agissant avec les habitants plutôt que pour eux**, en leur faisant confiance, en travaillant avec eux sur chaque territoire, en leur fournissant les moyens de se regrouper pour faire vivre des projets collectifs... Ils contribuent ainsi à enrichir des pratiques démocratiques et à recomposer un espace social commun.

Les mouvements et associations de jeunesse et d'éducation populaire doivent donc réinterroger leurs fonctions fondamentales pour rétablir ou renforcer le lien civique, donner à connaître et à comprendre, développer l'esprit de solidarité dans une approche territoriale.

L'Éducation populaire est ainsi marquée aujourd'hui par une approche plus directement « politique », priorisant plus que jamais la construction et l'appropriation des savoirs dans une dimension sociale, culturelle et politique, plutôt que sur la transmission des savoirs constitués. **La formation du citoyen-acteur est remise, plus que jamais, au cœur du projet, parce que s'impose de nouveau l'idée que permettre à chacun de trouver sa place dans la société reste « un devoir de la société à l'égard des citoyens », comme le disait Condorcet**, si souvent invoqué à ce sujet.

Il s'agit donc aujourd'hui de permettre aux populations, à tous les membres de la Cité de trouver leur place, de conduire les individus et les groupes à contribuer de manière décisive aux transformations sociales et politiques. Dans ce dessein, il est proposé, dans des démarches d'Éducation populaire donc, de leur permettre d'interroger les faits sociaux et les politiques publiques, de trouver les moyens « d'habiter la démocratie », de faire en sorte que l'action civile collective nourrisse, in fine, l'action publique. C'est reconnaître des droits culturels à chacun, c'est reconnaître aussi l'intérêt que peut représenter l'expérience originale de chacun dans la construction de savoirs sociaux utiles pour l'action collective.

Pour ces institutions, il est maintenant clair qu'il ne convient pas de renforcer l'Éducation populaire mais plutôt **d'opérer un retour aux principes fondamentaux d'un concept qui reste pertinent au regard des évolutions de la société**, et qui souffre cependant d'un déficit

³⁹ FERRAND-BECHMANN D. Bénévolat, vie associative et formation des jeunes.- in : ACTUALITE DE LA FORMATION PERMANENTE n°147, mars-avril 1997.

⁴⁰ CAILLE A. Introduction au numéro de la revue du Mauss consacré aux associations.

d'actualisation de ses modalités de mise en œuvre. La Ligue de l'Enseignement propose ainsi de redynamiser ses associations adhérentes en faisant que : « L'association d'Éducation populaire ambitionne d'être un lieu de formation civique par l'usage de l'esprit critique et un lieu de formation et de renouvellement des élites sociales et politiques ».

L'éducation populaire ne peut plus avoir pour seul projet de compléter l'école, comme au XIX^e siècle, ni même comme, plus récemment, de démocratiser l'enseignement pour former des citoyens. Les dernières définitions insistent avant tout sur la dimension politique de l'Éducation populaire qui est présentée comme : « Un travail rigoureux de transformation de l'expérience quotidienne du monde populaire en savoir stratégique et en action collective, c'est-à-dire en travail d'engagement civique ».

L'éducation populaire peut être un des garants de la démocratie active en assurant une respiration sociale qui favorise la réalisation de projets collectifs et valorise le citoyen.

2. L'augmentation du temps libre ne doit pas accentuer les inégalités

Depuis les débuts de l'éducation populaire, le temps libre n'a cessé d'augmenter. Traditionnellement considéré comme un temps résiduel ayant d'abord une fonction de récupération et de repos, le temps libre a pris au fil des ans une dimension nouvelle. **Il n'est plus un temps marginal.** Avec la généralisation du travail féminin, la mobilité géographique, le développement des villes... la majorité des enfants et des jeunes a vu s'accroître de manière très sensible ce « temps interstitiel » entre l'école et la famille.

Il offre d'une part, une grande diversité de situations à vivre : c'est le temps privilégié de la découverte de soi, du développement d'aptitudes propres à chacun (culture, sport, sciences, technique...). Il est d'autre part, le temps privilégié de la découverte des autres et de la vie sociale : il permet l'exercice de la citoyenneté, la rencontre avec d'autres systèmes de valeurs, de comportements, permettant aux enfants et aux jeunes de mieux se situer dans la communauté humaine. Il permet enfin de développer des compétences personnelles. Il peut ainsi être une école de créativité, de responsabilité, d'initiative... Pour autant, cette dimension du temps libre n'est pas toujours valorisée. De fait, celui-ci peut être un facteur important d'inégalités sociales et culturelles, une source d'isolement et d'exclusion.

Aujourd'hui, selon une estimation réalisée par le ministère de l'Éducation nationale, un enfant entre sa 8^{ème} et sa 14^{ème} année consacre, à l'échelle d'une année, 41 % de son temps au sommeil, 14 % à la télévision, 19 % aux loisirs, 10 % à l'école, 4 % aux trajets et 12 % aux soins personnels et aux repas.

C'est dire combien ce temps, autrefois résiduel, devient un enjeu social et éducatif croissant des politiques de jeunesse. Enjeu d'autant plus central que **l'intégration sociale ne passe plus uniquement par l'apprentissage d'un métier** et que **le temps libre peut devenir, de ce fait, de plus en plus un espace d'éducation, de culture et d'intégration.**

Dans la société industrielle, l'intégration passait en effet par l'apprentissage d'un métier. L'entreprise, créatrice de richesses, occupait une place centrale au sein de la sphère sociale. Mais depuis plusieurs années, ce mode d'intégration sociale ne fonctionne plus. Celle-ci ne passe plus seulement par l'apprentissage d'un savoir-faire professionnel. La mobilité géographique, culturelle, l'anticipation... sont autant de compétences à maîtriser pour participer activement à la dynamique sociale et ne pas être laissé au bord du chemin. Le rôle que peut jouer alors le mouvement de l'éducation populaire est fondamental.

En effet, comme le met en avant la fédération Léo-Lagrange, soit le temps libre « contribuera à aggraver les inégalités, le repli sur soi et la banalisation culturelle ; soit, au contraire, il constituera l'une des meilleures opportunités de rééquilibrer les chances, retisser des liens et faire de la diversité une force. »

Il existe une crainte légitime que l'on puisse voir les entreprises du secteur marchand délaisser la partie peu ou pas solvable de la clientèle potentielle, et en laisser tout le poids au secteur non lucratif. Ce dernier devra alors assumer un fardeau plus lourd encore d'un point de vue matériel, car les contreparties solvables seront moindres ; mais surtout d'un point de vue pédagogique car la mixité sociale se retrouvera ainsi proscrite. Il s'agit là d'un véritable problème de société. Les loisirs ne doivent pas constituer un moment supplémentaire de croissance des inégalités (aux plus chanceux, la culture instituée ; aux moins favorisés, la culture du show-bizz), de fragmentation, de ghettoïsation de la société (la question de l'accès des enfants de classe moyenne aux vacances collectives est par exemple posée). Ils doivent permettre au contraire aux enfants et aux jeunes de s'ouvrir les uns aux autres, de prendre conscience de la diversité des modes de vie, des cultures...

Le Projet des Francas, intitulé « Place de l'enfant » souligne ainsi **la nécessité d'organiser une régulation globale de l'accès des enfants au temps libre. Cela suppose de reconnaître l'existence à part entière de ce nouveau temps social qu'est le temps libre, et de la nécessité de l'organiser « a minima » pour le rendre accessible à tout le monde.**

Les mouvements d'éducation populaire, de par leur quête de justice sociale et de par leurs savoir-faire, peuvent ainsi contribuer efficacement à la lutte contre les inégalités.

B) LES CONDITIONS

1. Clarifier les relations associations collectivités locales

Clarifier les modes de relation entre associations d'éducation populaire et collectivités locales permettra de redonner du sens à l'action des associations et de préciser les modalités de l'action publique, c'est-à-dire finalement de concourir à un meilleur fonctionnement démocratique.

Si l'on veut élargir le champ de la citoyenneté active, il faut préalablement que le respect mutuel et la reconnaissance réciproque des rôles sociaux respectifs soient établis et que quelques principes essentiels soient réaffirmés :

- la nécessité de respecter la liberté d'initiative des individus et des associations : il n'est pas possible d'accepter que les activités socio-culturelles soient enfermées dans un carcan, même si celui-ci a été pensé pour faire le bonheur de tous. Le droit à l'imagination, à l'expérimentation doit être reconnu car, à l'évidence, il ne peut pas être mis en œuvre seulement par les collectivités locales, celles-ci étant -légitimement- enfermées dans un cadre réglementé ;
- l'organisation de concertations plus larges : il est indispensable que les responsables des collectivités locales créent les conditions de la concertation des différents acteurs pour que s'élaborent des complémentarités ;
- la clarification des modalités de décisions et leur transparence : il est normal que les élus issus du suffrage universel prennent en dernière instance toutes les décisions relevant de l'intérêt général, mais ces décisions doivent être prises en toute clarté afin d'être légitimement opposables à tous les citoyens de la commune ;

- la gestion des activités d'intérêt général dans les formes les mieux adaptées : la gestion associative n'est pas toujours la réponse la plus adéquate pour la gestion de certaines activités relevant davantage d'un « service public municipal », mais la municipalisation généralisée des activités sociales et culturelles est à coup sûr une mauvaise réponse. Pour développer le lien social, permettre l'implication de chacun, le développement du bénévolat et de la prise de responsabilité, il est souhaitable qu'en toute transparence les élus s'interrogent préalablement sur la réponse aux besoins (en impliquant la population autant que possible), confient ou non les activités d'intérêt général par contrat à des associations et qu'ils aident celles-ci, par convention, à la mise en œuvre de leurs initiatives ;

- le mode normal de relation avec les associations qui remplissent des missions de service public ou d'intérêt général doit être le conventionnement. Ces conventions peuvent être signées pour trois ans et préciser les objectifs communs, les moyens à mettre en œuvre, les modes d'évaluation et les financements. Le partenariat se substitue ainsi à la « subvention, fait du prince ». Toutefois, la pratique du conventionnement implique que la collectivité locale ne passe plus commande d'une prestation éducative ou culturelle, mais subventionne une activité destinée à ses administrés. Finie donc la relation client-vendeur et l'association peut reprendre la main, proposer des solutions alternatives, innover. Elle peut proposer de son propre chef des activités qui s'inscrivent dans son objet social. La somme allouée par la collectivité ne constitue plus un prix versé en contrepartie d'une prestation, mais se transforme en subvention. Les conventions permettent de fonder les relations collectivités locales/associations sur des principes de transparence, de partenariat et d'autonomie.

2. L'éducation populaire, modèle et école de démocratie

La crédibilité des mouvements d'éducation populaire ne peut aujourd'hui s'affirmer que par une pratique en rapport avec l'idéal qu'ils poursuivent.

En effet pour être une école de démocratie, les associations d'éducation populaire doivent d'abord en être des modèles. Or, sous son apparente simplicité, le statut associatif permet une variété de modes d'organisation. Cependant, seule une organisation démocratique et citoyenne développe le degré de conscience d'une appartenance à la cité, au monde et à son devenir collectif.

Peu d'éléments renseignent sur les modalités pratiques d'organisation des associations (ces dernières ont des difficultés à se présenter comme structures) : quelle procédure électorale désigne les instances dirigeantes, à quelle fréquence se tiennent les assemblées générales, quel droit de vote est attaché à chaque adhérent, qu'en est-il de la reconnaissance de l'égalité de droit entre tous les membres, quel est le type de hiérarchie, comment se prennent les décisions, comment s'exerce le pouvoir, quelle pertinence des règles du jeu entre les différents acteurs de l'association, quelle adéquation entre « projet associatif » et « efficacité économique », quelle place donnée aux bénévoles, quelle transparence financière vis-à-vis des adhérents, des donateurs, des pouvoirs publics ?

Pour que les associations d'éducation populaire restent l'une des sources majeures de la citoyenneté, l'invention et la pratique de fonctionnements démocratiques variés sont donc à valoriser. Les partenaires d'une association peuvent ainsi exiger que celle-ci fonctionne de manière démocratique pour qu'ils lui accordent certains moyens d'action (subventions), lui confèrent certains privilèges ou certains pouvoirs (agrément, délégation de service public). De

leur côté, les associations doivent réfléchir à faire évoluer leur organisation collective interne vers plus de démocratie (partage des pouvoirs, de la responsabilité, de la parole) afin de respecter chaque membre dans son individualité et de faire émerger une identité positive pour les membres de cette association, mais aussi réfléchir à d'autres modes de participation à l'espace public :

- en développant des dynamiques interrassociatives, notamment sur les territoires en constitution. Les associations sont trop rarement prêtes à travailler de façon transversale en renonçant à leurs territoires de référence et à leurs interlocuteurs habituels. Dans les réseaux fédérés, les intermédiaires entre l'association locale et la fédération départementale font défaut. Les bénévoles eux-mêmes restent fortement ancrés sur leur localité et peuvent se montrer réticents à envisager des horizons territoriaux plus larges et mouvants que sont les territoires intercommunaux comme les pays. Rassembler des associations sur un axe commun de travail demande beaucoup de temps pour que s'installe une dynamique interrassociative de projet sur le territoire. Les approches transversales des problèmes et la collaboration entre les associations ne font pas partie des habitudes. Pourtant, les avantages de cette mutualisation des moyens sont nombreux, en particulier en milieu rural. Des dynamiques restent à trouver pour mobiliser davantage les associations autour de la définition ou de la redéfinition de territoires qui soient de réels projets collectifs, pour profiter de toutes les opportunités, en terme de démocratie participative, qu'offre la LOADDT (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire).

- en promouvant un nouveau type de rapport à la gouvernance. Il n'est pas systématiquement nécessaire d'établir des rapports de force avec les institutions pour que celles-ci entendent et reconnaissent les associations d'éducation populaire dans leurs spécificités. Le réseau diffus n'est pas forcément le mode le plus efficace et pertinent pour organiser les groupements d'associations. Une organisation plus structurée (fédérale) serait peut-être mieux à même de fournir des propositions innovantes pour interpeller les pouvoirs publics au cours de l'élaboration des politiques publiques.

Par ailleurs, dans les agglomérations et les pays se mettent en place des conseils de développement pour lesquels une participation des associations d'éducation populaire est souhaitable. Cependant, se contenter d'avoir ses représentants dans les conseils de développement est un piège. On recrée dans le monde associatif le concept de représentativité où certains parlent au nom des autres qui n'ont plus qu'à se taire une fois leurs représentants désignés. Il faut au contraire organiser le dialogue permanent entre les représentants qui siègent au conseil de développement, s'il y en a, et les associations travaillant en commun au niveau du territoire couvert par le conseil de développement.

Enfin, **les associations d'éducation populaire doivent retrouver leur fonction critique**. Elles ne doivent plus se limiter à répondre sagement aux demandes des politiques publiques en matière de traitement de l'exclusion sociale et culturelle, mais au contraire développer leur registre politique de construction de la citoyenneté. L'éducation populaire doit faire attention à ne pas perdre son âme en oubliant que sa raison d'être est l'émancipation et non la pacification. La légitimité des mouvements d'éducation populaire ne tient qu'à la dynamique de politisation qu'elle enclenche. La politisation ou la mort pourrait-on dire. Evidemment politiser ne veut pas dire se mettre au service des partis ni même fabriquer des électeurs de gauche ou de droite. Il s'agit plutôt de retrouver la fonction critique perdue du fait de la dépendance des mouvements d'éducation populaire par rapport aux financements publics.

Remplir cette fonction critique ne peut se faire que par une concertation collective parce qu'à plusieurs, les mouvements d'éducation populaire seront à la fois plus proches de la réalité et

plus forts pour exercer leur fonction critique face aux pouvoirs publics. Il faut organiser des représentations communes des associations d'éducation populaire dans les endroits où se discutent les politiques qui concernent la jeunesse. Cependant, pour dépasser une représentation essentiellement de notabilité, il faut développer une culture de l'exercice du mandat. Pour assurer une présence de l'éducation populaire dans les nouvelles instances récemment créées, un travail en amont est donc nécessaire pour porter des revendications ou des projets construits collectivement dans des démarches de travail interassociatif.

Les financeurs accorderont de la crédibilité aux mouvements d'éducation populaire s'ils perçoivent parfaitement que ceux-ci sont porteurs d'une parole collective.

POUR NE PAS CONCLURE...

La citoyenneté apparaît aujourd'hui malmenée dans sa dimension active (participation à la vie publique et aux décisions politiques, exercice du droit de vote...), tout comme dans sa dimension passive (acceptation des institutions démocratiques, adhésion aux valeurs républicaines...). Nombreux sont les phénomènes qui révèlent l'écart entre le comportement réel du citoyen et la conception de la citoyenneté attendue par le modèle républicain français, et par la théorie de la démocratie représentative et participative.

Une telle situation, qu'elle soit inédite et propre à la société actuelle ou habituelle et récurrente, est évidemment insatisfaisante : pour fonctionner démocratiquement, la république requiert des citoyens responsables, capables et actifs, concernés et consultés.

Parallèlement, la volonté d'affirmer sa différence n'a jamais été aussi sensible. Nos « égo » n'ont jamais été aussi choyés, flattés, respectés. « Chacun fait ce qu'il veut » ordonne la bonne pensée moderne et cet individualisme nourrit tous les communautarismes : l'obsession de l'égalité a fait place à celle de l'identité.

Jean-Claude KAUFMANN dans « l'invention de soi, une théorie de l'identité » décrit l'ouverture d'un horizon de désarroi, fait d'implosions individuelles et d'explosions collectives, qui menace la démocratie en l'attaquant par ses racines. « Le monde peut-il contenir 5 milliards de nombrils ? » poursuit le journaliste Eric DUPIN⁴¹.

Seule issue possible pour faire relativiser les particularismes et redonner foi en un destin collectif : la passion du savoir et la connaissance des autres. Etrange coïncidence qui fait retrouver l'ambition de l'éducation populaire, formulée au XVIIIème siècle, témoignant ainsi de son extrême modernité.

Toutefois, pour relever cet ambitieux défi, le CESR appelle les associations d'éducation populaire à renouer avec leur vocation originelle selon les modalités adaptées aux nouveaux contextes locaux. C'est dans cet « aggiornamento »⁴² qu'elles retrouveront un nouveau souffle, et toute leur pertinence et leur utilité sociale.

⁴¹ DUPIN Eric, Pour exister, l'hystérie identitaire, Editions du cherche midi, 2004.

⁴² Adaptation à l'évolution du monde actuel

PROPOSITIONS

« Les paroles qui ne sont que des paroles ne sont que des mensonges. »
Henri BARBUSSE

Deux objectifs prioritaires se dégagent de la réflexion menée par le CESR :

- développer la globalité de l'éducation,
- assurer l'égalité d'accès aux actions éducatives.

1 □ DEVELOPPER LA GLOBALITE DE L'EDUCATION

Le temps libre est propice aux occasions de découvertes, à la prise d'initiatives collectives et/ou individuelles et **constitue**, de ce fait, **une composante essentielle de l'éducation**. Cette dernière n'est cependant toujours pas abordée dans sa globalité, alors même qu'il est aujourd'hui admis qu'elle est une mission partagée entre les familles, l'Etat, les enseignants, le milieu associatif, les collectivités locales...

Il s'agit donc de parvenir à mettre en cohérence, réellement, tous les temps (scolaire, péri et extra scolaires) de l'enfant et du jeune.

Des outils existent (CEL, PEL...). Ce qui manque, c'est une volonté.

Le Conseil régional, au sein du programme Cœurs de Territoire, pourrait proposer aux collectivités une aide à l'ingénierie, afin que ces dernières soient en mesure de construire et de proposer un projet éducatif territorial qui assure une réelle cohérence entre les différents temps de vie de l'enfant.

L'Education nationale doit former ses personnels aux notions de gestion du temps libre, de développement local, de partenariat.

2 □ ASSURER L'EGALITE D'ACCES AUX ACTIONS EDUCATIVES

Les loisirs ne doivent pas constituer un facteur supplémentaire de croissance des inégalités. Ils doivent au contraire permettre aux enfants et aux jeunes de s'ouvrir les uns aux autres, de prendre conscience de la diversité des modes de vie, des cultures...

Deux types de discrimination sont actuellement à l'œuvre.

La mixité sociale est menacée. Les tarifs des activités proposées par nombre d'associations (devant faire face à la baisse des financements publics, à la disparition des emplois jeunes, à une législation contraignante...) ont connu de nettes augmentations interdisant leur accès aux enfants de familles modestes et non aidées.

Le CESR souhaite :

- la révision des critères pour **élargir l'attribution des aides vacances** gérées par les caisses d'allocations familiales ;
- l'inscription par la Région d'une politique de développement des vacances collectives : d'une part sous la forme d'un soutien plus important à la modernisation et au développement du patrimoine pour les équipements du tourisme social et associatif, d'autre part sous la forme d'une aide à la personne ;
- l'extension à d'autres thématiques que celles de l'environnement de l'aide apportée par la Région aux séjours pédagogiques.

Pour lutter contre les discriminations territoriales, le CESR propose que la Région, dans le cadre du programme Cœurs de Territoire, ajoute au rang de ses priorités, le développement de politiques en direction de la jeunesse et crée une aide spécifique destinée à financer le coût de « l'itinérance » des activités. En effet, le CESR juge plus opportun de rapprocher des enfants et des jeunes les activités plutôt que d'augmenter le temps qu'ils passent, journallement, dans les transports en commun.

Pour réaliser ces objectifs, il est indispensable d'entreprendre une refonte des relations entre pouvoirs publics et associations. Il semble que l'instrumentalisation des associations a trouvé son apogée dans l'appel d'offre de commande publique qui vide le projet associatif de sa substance mais l'espoir porté par les dernières lois d'aménagement du territoire donne aux associations la possibilité d'agir dans une démocratie participative.

L'étude conduite par le CESR pose, dans cette perspective, plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. Celles-ci sont pragmatiques et restent, en effet, pour l'essentiel à inventer. Il appartient aux acteurs eux-mêmes de les construire collectivement.

Pour ce faire, le CESR propose une méthode...

➔ **L'organisation de débats décentralisés, à l'échelle des quatre départements bourguignons (dans une optique de proximité), sur le thème de la place et du rôle des associations dans les politiques publiques de la jeunesse en Bourgogne.**

Les travaux du CESR pourraient ainsi être le point de départ d'une entreprise de refondation des relations existant entre pouvoirs publics et associations. Il est nécessaire de faire évoluer les politiques publiques en direction des associations mais aussi de faire évoluer les associations par rapport à leur implication dans les politiques publiques. Un dialogue doit s'établir.

Il est important que les financeurs revalorisent les associations dans leur capacité à transformer la réalité, à la représenter et à innover dans des formes d'organisations collectives. L'examen des critères économiques de gestion sont, certes, des indicateurs d'une transparence souhaitable mais ils ne sauraient être en eux-mêmes des finalités ou des modèles de développement. Les financeurs doivent donc être attentifs à d'autres indicateurs : la mesure du bénévolat peut ainsi constituer une image fidèle du dynamisme, du rôle local et social dont les associations sont capables...

Les modalités de financement doivent également être revues : la pluriannualité des engagements (présente aujourd'hui dans nombre de procédures contractuelles : politique de la ville, des pays...) est la condition sine qua non à l'amorce de nouvelles relations entre associations et pouvoirs publics. Il faut en outre que ces derniers comprennent et acceptent le principe des subventions de fonctionnement. Si les associations sont uniquement rémunérées à l'action, elles sont condamnées à perdre toute autonomie.

Seraient invités à prendre part à ces travaux, la Région de Bourgogne, les conseils généraux, les représentants de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports, des CAF, des fédérations d'éducation populaire, des associations locales, sans oublier ceux des parents. L'objectif de ces rencontres serait de bâtir ensemble de nouvelles règles du jeu afin de **garantir, en tout point du territoire, la globalité éducative et l'égal accès à l'éducation des enfants et des jeunes.**

Suite à cette expérience, le CESR pourrait organiser régulièrement les rencontres régionales des acteurs des politiques jeunesse (professionnels, élus, associations...) autour de thématiques spécifiques (nouvelles pratiques des jeunes, transport et mobilité, aménagement des rythmes de vie, espaces de participation...) afin de continuer à faire vivre cette dynamique.

...et attire l'attention sur quelques conditions nécessaires...

1- Mettre en place un plan régional de formation pour le secteur de l'animation

Des besoins en formation professionnelle continue, premier domaine de compétence de l'Institution régionale, ont été identifiés. Le Conseil économique et social préconise donc l'élaboration d'un plan régional de formation pour le secteur de l'animation.

Le CESR se réjouit par ailleurs que le Conseil régional envisage d'ouvrir les secteurs couverts par les COT aux métiers du sport et de l'animation. Une discussion doit donc s'instaurer entre les employeurs du secteur, les fédérations d'éducation populaire, les financeurs de la formation et la Région afin d'élaborer un **contrat d'objectif territorial**. Cet outil permettra d'améliorer la connaissance des emplois, des qualifications et des formations, la formation initiale et continue, la promotion des métiers, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la formation de l'encadrement associatif...

Dans le champ de la formation professionnelle en direction des demandeurs d'emploi, le CESR souhaite que les formations du secteur de l'animation deviennent un secteur prioritaire pour la Région et qu'à ce titre, elles soient inscrites dans le programme annuel de formations afin que les organismes de formation professionnelle du secteur puissent bénéficier d'une participation financière adaptée de l'Institution régionale. Il serait également souhaitable que les représentants de l'éducation populaire soient consultés dans le cadre de l'élaboration du Programme Régional De Formation.

Dans le cadre de la formation initiale, le CESR préconise que la Région travaille, en concertation avec le ministère de la Jeunesse et des Sports et les fédérations d'éducation populaire, à l'amélioration de l'articulation entre formation initiale et formation continue afin de créer des parcours complets de formation et d'en assurer la souplesse.

Cet effort en terme de formation est d'autant plus nécessaire que la Région s'est engagée à créer 2 000 emplois tremplins en direction du monde associatif. Il s'agit d'assurer une formation adaptée et de qualité aux métiers de l'animation.

Le Conseil régional devra réaliser une large campagne d'information sur cette politique de formation afin qu'elle soit ouverte au plus grand nombre (mairies, missions locales, ...) et notamment aux jeunes vivant dans des quartiers difficiles.

Il est également nécessaire qu'une offre de formation se développe en direction des bénévoles du secteur associatif. Les bénévoles élus ont besoin de connaissances techniques sur les dispositifs mais doivent surtout être formés à assurer une représentation qualifiée des associations dans les instances locales de concertation (essentiellement conseils de développement). Les animateurs bénévoles ont eux la lourde charge de financer personnellement le BAFA. La Région pourrait, dans le cadre de la politique de la ville notamment, apporter une aide financière aux jeunes issus des quartiers sensibles.

2 - Valoriser le fédéralisme

Assurer le développement, la pérennité et la qualité de la vie associative locale passe nécessairement par le rétablissement de la fonction fédérative.

La reconnaissance du fait fédératif permettrait de créer des médiations entre les pouvoirs publics et les associations locales et donnerait la possibilité de mettre en place des politiques cohérentes en évitant clientélisme et saupoudrage. Les fédérations pourraient ainsi être associées en amont à la construction des politiques jeunesse, afin qu'elles puissent contribuer activement à leur définition.

Les subventions de l'Etat et des collectivités locales doivent prendre en compte l'aspect fédérateur. Les fédérations ou unions régionales des mouvements d'éducation populaire devraient pouvoir bénéficier d'une subvention de fonctionnement qui serait justifiée par les actions fédératives qu'elles engageraient (formation, information, centre de ressources pour la vie associative, échanges et réseaux d'expériences, conseil sur les projets locaux, aide à l'ingénierie...).

Les fédérations, quant à elles, doivent redonner un sens à l'adhésion afin d'encourager les associations à s'affilier.

Il faut également développer le travail interfédéral par la mise en place de relations entre les fédérations d'éducation populaire dans les départements. Les mouvements d'éducation populaire doivent apprendre à construire une parole collective pour gagner en crédibilité.

Il serait pertinent de construire une Conférence régionale de l'éducation populaire où une représentation du Conseil régional et de l'éducation populaire pourrait évaluer régulièrement la politique jeunesse conduite par la Région.

3 - Renforcer les compétences « employeur » des associations

L'emploi est une forte préoccupation des associations confrontées aux enjeux de développement de l'emploi et aux difficultés concrètes pour exercer leur rôle d'employeur. Les attentes et besoins des associations sont d'autant plus forts que la complexité des situations à gérer est grande : multiplicité des statuts, des financements, importance des entrées-sorties de personnel par la multiplicité des contrats courts...

Pour éviter la précarité et les « petits boulots », des groupements d'employeurs pourraient être créés afin d'additionner les heures réalisées par un même salarié au sein de plusieurs associations pour constituer un emploi à plein temps.

Il est par ailleurs indispensable que les collectivités locales et les associations collaborent dans les efforts de formation à engager en direction des salariés et des bénévoles.

4 - Revivifier les projets associatifs

Chaque fédération doit sensibiliser, encourager et former les membres des associations locales à participer activement à l'élaboration et à la conduite des contrats de pays au sein des conseils de développement.

Les associations et leurs fédérations doivent parvenir à redonner un sens collectif à l'engagement individuel et se mettre en capacité de nourrir le débat d'idées. Pour ce faire, il est proposé que ces structures adoptent une véritable démarche prospective afin d'éclairer l'action présente à la lumière des futurs possibles mais surtout qu'elles concentrent leurs efforts à intégrer leurs usagers à leur fonctionnement plutôt qu'à les satisfaire en tant que clients.

La mise en marche d'un tel processus dépend non seulement de la volonté des administrateurs d'anticiper les changements, mais surtout de la capacité de tous les responsables associatifs à porter ensemble un regard neuf sur la réalité du monde contemporain.

AVIS ADOPTE A L'UNANIMITE

EXPLICATIONS DE VOTE



Intervention de Joseph BATTAULT au titre de la CFDT

Pour la CFDT, cet avis constitue un élément important.

En effet, il nous propose de nous interroger sur notre conception de la démocratie, donc du vivre ensemble que nous voulons en Bourgogne et en France.

Avant de vous dire en quoi nous partageons certains éléments de cet avis, nous voudrions faire quelques remarques sur la forme de nos avis. Sur les 4 documents présentés aujourd'hui, 3 comptent plus de 80 pages. Ils sont tous d'une richesse importante dans leur contenu et leurs propositions.

Monsieur le Président, vous nous dites souvent que la reconnaissance de notre légitimité au CESR passe par notre compétence. Nous partageons ce point de vue. Et nous voudrions nous interroger sur la lisibilité de nos propositions. En effet, peu d'élus ou de responsables bourguignons vont prendre le temps de lire intégralement les quelques 300 pages qu'aura produit aujourd'hui notre assemblée.

Nous devons trouver des modes de présentation de nos avis qui leur donne une plus grande efficacité. Peut-être en présentant en quelques pages, 3 ou 4, les problématiques puis les propositions. Bien entendu, la suite du rapport doit relater toute la richesse des analyses de la commission.

Venons-en au contenu du rapport. Cette analyse du fonctionnement des associations d'éducation populaire nous renvoie à une vision de la société et à des choix que la CFDT partage.

Tout d'abord, la volonté de former des citoyens libres et égaux en droits correspond à nos valeurs d'émancipation des salariés. Émancipation individuelle dans le cadre d'une émancipation collective et ceci nous propose de construire un « vivre ensemble ». Vivre ensemble cela veut aussi organiser la solidarité dans la société. Ce à quoi nous œuvrons, bien sûr avec nos collègues syndicalistes, en mettant en œuvre le dialogue social, mais aussi en développant du partenariat avec toutes les forces qui travaillent pour que l'exclusion recule, toutes les forces qui sont représentées dans cette enceinte.

Nous partageons aussi cette conception qui veut que la démocratie soit plus riche et plus forte quand ce que nous appelons la société civile, n'est pas « inaperçue » dans l'état républicain, mais au contraire quand elle y participe pleinement.

Nous soutenons les propositions de cet avis sans revenir sur la totalité, à la CFDT nous soulignons combien le mode de financement joue effectivement sur l'autonomie et la conception que nous avons de la démocratie.

Les propositions de cet avis organisées principalement autour de débats doivent permettre une évolution des mentalités. Mais il restera encore à aider les responsables bourguignons à faire évoluer les dispositifs par des propositions à affiner. Cela pourrait faire partie de nos missions du suivi et d'évaluation de nos avis.



**Intervention de Jacques LOURY
au titre de la CGT**

La CGT partage l'essentiel du rapport qui nous est soumis car il fixe les enjeux de l'Education populaire dans la réalité du monde d'aujourd'hui.

Nous voulons insister sur l'urgence d'un élan nouveau au regard des problèmes auxquels sont confrontés les jeunes.

Les propositions contenues dans ce rapport nous semblent de nature à permettre une redynamisation de l'action des associations d'Education populaire.

Le groupe CGT votera ce projet d'avis.

**Intervention de Thierry GROSJEAN
au titre des associations environnementales**

Je voudrais dire combien les préoccupations exprimées dans ce rapport par M. Morineau sont également celles des associations de protection de la nature et de l'environnement que je représente. Je rappelle que nombre d'entre elles participent d'ailleurs à l'éducation populaire. Nous nous retrouvons dans les préoccupations exprimées de débats décentralisés, de droits et de moyens garantis aux associations pour assurer leur place et leur rôle dans les politiques publiques, dans le respect de leur indépendance et leur fonction critique.

Le désengagement de l'Etat a fortement touché le fonctionnement de nombre de nos associations qui ont du licencier leurs rares salariés.

Valoriser le fédéralisme associatif, renforcer et aider la compétence « employeur » des associations, encourager l'engagement des associations dans la démocratie participative sont des conditions nécessaires que soutiennent les associations environnementales.



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- & L'emploi et la fonction employeur dans les associations, FONJEP, INJEP.
- & Citoyens chiche ! Le livre blanc de l'éducation populaire, PAUGAM S., Editions de l'atelier, Paris, 2001.
- & L'éducation populaire au tournant des années soixante, sous la direction de Geneviève PUJOL, Document n°10 de l'INJEP, Peuple et culture, Mary le Roi, 1993.
- & La Ligue de l'Enseignement, Pierre TOURNEMIRE, Les essentiels Milan, Evreux, mai 2000.
- & L'animation professionnelle : histoire, acteurs, enjeux, Jean-Pierre AUGUSTIN et Jean-Claude GILLET, Collection débats jeunesse, L'Harmattan, 2000.
- & L'hystérie identitaire, Eric DUPIN, Editions du Cherche Midi, 2004.
- & L'invention de soi, une théorie de l'identité, Jean-Claude KAUFMANN, Armand Colin, 2004

RAPPORTS et ETUDES

- & Jeunesse, le devoir d'avenir, Rapport de la commission présidée par Dominique CHARVET, La Documentation Française, mars 2001.
- & Les loisirs des jeunes en milieu rural mosellan, situation actuelle et perspectives à partir du cas de quelques villages, étude commandée aux CEMEA Lorraine par la DDJS de la Moselle et réalisée par Yves TUSONI en 2001 et en 2002
- & Actes des premières rencontres nationales des professionnels et élus de la jeunesse NEUJPRO 2002 organisé par le Conseil général de l'Allier les 26 et 27 septembre.

DOSSIERS DOCUMENTAIRES

- & Education populaire, mise à jour décembre 2003, Centre de documentation de l'INJEP

REVUES

- & Associations et collectivités locales : sœurs ennemies, Les idées en mouvement, 2000, 87, mars, p. 9-12
- & L'Education populaire en mouvement, Journal de l'animation (LE), 2002, 29, mai, p. 61-80
- & L'Emploi dans les associations - Associations mode d'emploi, 2000, 22, octobre, p.1-3
- & La Mémoire légendaire de l'éducation populaire - RICHEZ J-C - POUR/PP 8, 2004, 181, mars, p. 106-114
- & Le Bénévolat : quels avenir ? Les Idées en mouvement, 2001, 94, décembre, p 9-12
- & Evolutions et recompositions de la vie associative : le cas de l'éducation populaire - SAEZ G., PERRET J.- Les Idées en mouvement, 1995, Idées en mouvement, p. 3-4
- & La municipalisation partielle des activités d'une association- JURIS Associations / PJ 1, 2002, 266, octobre, p. 19-24
- & L'Association : un principe de liberté ou un principe de démocratie ? JURIS Associations/PJ1, 2002, 258, mai, p. 19-23
- & Education populaire. D'où viens-je ? Où vais-je ? Action jeunesse, 1998, 104, mai, 3 p.
- & L'Education populaire en amont du politique - TETARD F. - La lettre de l'éducation, 2002, 382, 10 juin, p. 1-2
- & Associations, oser autrement - La Tribune Fonda / PT1, 2002, 155, juillet, 85 p.
- & Le Militantisme frappé de politisation négative - PERRINEAU P. - Les Idées en mouvement, 1997, n°54, p.5
- & Le Boom des associations - Problèmes économiques, 1999, 2.605, 24 février, p. 22-26
- & Quand les associations dysfonctionnent - Lien social/PL 3, 1997, 387, février, p. 4-9
- & Les Associations sont-elles de vrais patrons ? - RENAUD P-Y. Lien Social/PL 3, 1996, 367, octobre , p. 4-6
- & Associations socio-éducatives : l'impossible délégation - CLAVAGNIER B. - Cahiers juridiques des collectivités territoriales, 1996, 12, mai, p. 18
- & Faut-il valoriser le bénévolat ? - Associations mode d'emploi, 2002, 35, janvier, p. 6-8
- & Quel avenir pour le bénévolat ? - Le Lien, 2001, 587, mars, p. 13-15
- & Bénévolat ou salariat : une distinction concrète, différente au cas par cas - PONCIN V. - Juris Associations /PJ 1, 2000, n° 215, avril, pp. 25-27
- & Doit-on professionnaliser les bénévoles associatifs ? - PEPIN J-F. - Juris Associations /PJ 1, 2000, n°229, décembre, p. 33-40

- & Les animateurs professionnels et militants ? - RAGI T. - Agora. Débats Jeunesses, 2000, 19, 1^{er} trimestre, p. 4-6
- & Engagement bénévole. Permanences et évolutions - LEFEUVRE M. - La Tribune Fonda/PT 1, 1999, n° 138, pp. 32-43
- & La Force montante du bénévolat - Convergence, 2000, 189, janvier, p. 10-17
- & Les Atouts éducatifs de l'animation volontaire - Jeunesse au plein air/PJ2, 1999, 375, mars, pp. 13-27
- & Bénévolat : inquiétude - Les Jeunes, 1997, 2452, mai, pp. 2-20
- & L'Autonomie de la jeunesse - Les idées en mouvement, 2002, 95, janvier, p. 9-12
- & Bénévoles, promouvoir leur participation- Maires de France, 2004, n° 168, février 2004, p. 34-38
- & A quoi sert le bénévolat ? - Lien social, 2003, 679, 25 septembre, p. 4-13
- & Vouloir que les vacances ne soient pas un rêve... mais une réalité - Les idées en mouvement, 2002, 100, juin-juillet, p. 9-12
- & Le rapport des associations à l'emploi - MENGIN J. - La tribune fonda/PT1, 1997, 122-123, décembre -janvier, p. 7-40
- & Les pouvoirs politiques et l'éducation populaire au XIX^{ème} siècle - LEON A. - Les cahiers de l'animation - 1982, n° 37, p. 13-24
- & La Reconnaissance de l'utilité sociale des associations - DUTHEIL Ph-H - La tribune fonda, 1998, n° 127, 6-19 p.
- & La nouvelle carte du bénévolat - PEPIN J-F. - Juris Associations / PJ1, 1997, n° 170, décembre, pp. 33-36
- & Revue de presse – Cote : RP-50/B - La Loi de 1901 est confrontée aux mutations des associations - FENOGLIO J. - Le Monde, 20/04/1998
- & Les Associations tutellisées - RAGI T. - Agora. Débats Jeunesses, 1999, 18, 4^{ème} trimestre, p. 4-7
- & Politique de la ville. Où en sont les associations ? - Anim' Magazine, 2003, 105-106, janvier-février, p. 14-16
- & L'Éducation populaire. Témoignages - Projet / PP 6, 2003, 276, novembre, p. 58-64
- & L'Association forme-t-elle le citoyen ? - MORINEAU M. - Les idées en mouvement, 1996, 42, octobre, p. 7-10
- & Une Prétendue « perte de repères » - MORINEAU M. - Les idées en mouvement, 1997, n°49, p. 14

& Que faut-il attendre d'une éducation à la citoyenneté ? - ROMAN J. et PRENE S. Les idées en mouvement, 1997, n°55, pp. 7-10

& Les classes de découverte fêtent leur 50 ans - Les idées en mouvement, 2003, 112, octobre, pp. 9-12

& L'obsession identitaire – Jacqueline REMY – Express du 22 février 2004

SITES INTERNET VISITES

: www.educpop.org

: www.injep.fr

: www.culture.gouv.fr