

L'ÉDUCATION POPULAIRE : ENTRE COMMANDES PUBLIQUES ET BESOINS SOCIAUX, LE PROJET ASSOCIATIF EST EN CRISE DE SENS

par François Rousseau (*)

Les associations éducatives apparaissent au début du siècle ou après-guerre, fondées sur les principes de l'éducation populaire. L'urbanisation, le chômage, la montée du temps libre tendent à réduire le temps passé au sein des grandes institutions que sont la famille, l'école, le travail, et remettent en cause l'intégration de normes sociales. Guidées par des valeurs collectives supérieures, les associations éducatives visent à remédier à ces manques sous une forme ludique et cherchent à promouvoir un véritable citoyen. La reconnaissance des pouvoirs publics, souhaitée pour l'obtention de financements, s'est accompagnée de dispositifs réglementaires encadrant les actions. Soumises au risque d'instrumentalisation, non protégées des lois du marché, ces associations s'interrogent aujourd'hui sur le sens de leur action. L'auteur livre quelques réflexions utiles pour redonner la première place au projet éducatif.

(*) Centre de recherche en gestion (CRG) de l'École polytechnique.

De nombreuses associations à caractère éducatif développent leur action dans l'espace social que constitue le « temps libre ». Bien que d'inspirations idéologiques diverses, elles cherchent depuis deux siècles à prolonger hors des frontières institutionnelles l'influence structurante de l'école, de la famille, de l'église ou de l'entreprise dans un but de cohésion sociale. Elles agissent au nom d'une certaine idée du bonheur social, qu'elles transmettent à leurs adhérents et militants, professionnels ou non, et en fondant leurs initiatives sur le principe de la responsabilisation des individus.

Ces associations réclament depuis des décennies la reconnaissance des pouvoirs publics au motif de l'intérêt général qu'elles présentent. Mais ce sont plutôt leurs milliards de chiffre d'affaires et leur million d'emplois qui intéressent les ministères, dans un contexte où la hausse des prélèvements obligatoires est vivement combattue et la création d'emplois une priorité affichée. Ainsi, les règles du jeu sont modifiées sans qu'elles sachent influencer fortement sur ces évolutions.

(1) Identifiés lors de nos travaux sur les patronages (1997) et les centres sociaux (1998). François Rousseau, « La contribution des centres sociaux à l'emploi », étude pour la Dares, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité, octobre 1998.

En premier lieu, nous présentons quelques-uns des invariants⁽¹⁾ qui caractérisent les initiatives produites par ces organisations fréquemment centenaires. Puis, nous étudions la phase de développement des associations qui met en tension la commande publique et la demande sociale et conduit les agents à une véritable crise de sens. L'apparition progressive d'un marché socio-éducatif, de critères et d'indicateurs exogènes aux agents incite à considérer leur action comme un produit tangible et mesurable au détriment de l'intention éducative, c'est-à-dire du projet. Ces associations peuvent-elles combiner performance économique et performance sociale? La création de nouvelles règles du jeu permettrait-elle de remettre en ordre les besoins des prescripteurs, ceux des opérateurs et, enfin, ceux des bénéficiaires? Selon nous, pour retrouver des marges de liberté, les associations d'éducation populaire devraient créer elles-mêmes les conditions de transparence et d'évaluation de leurs actions en mettant au grand jour les ingrédients de leurs talents. Dans un contexte de paupérisation grandissante qui semble menacer la paix sociale, réussir l'adaptation de ces associations d'éducation populaire à notre époque et à ses contraintes pourrait bien constituer un enjeu de taille et être d'intérêt public.

Les initiatives éducatives des associations

Domestiquer la rue, hier et aujourd'hui

Le discours récurrent sur la délinquance juvénile et son cortège d'incivilités renvoie à l'intention collective qui consiste à domestiquer la rue. Loin d'être un nouveau discours, il s'agit, aujourd'hui comme hier, d'étendre l'influence morale des institutions vers des publics jugés trop distants, hors de portée de l'ordonnancement institutionnel⁽²⁾. En 1895, Léon Bourgeois⁽³⁾ l'affirmait au congrès de la Ligue de l'enseignement: « *On a justement signalé la progression redoutable des infractions aux lois commises par des mineurs. Le péril augmente pour eux⁽⁴⁾ à mesure que la transformation économique des sociétés s'accomplit.* » Dans le même discours, il mentionne les statistiques de l'époque sur la délinquance des mineurs en France (18 %). En 1998, selon les derniers chiffres connus, les mineurs représentent près de 22 % des personnes mises en cause, contre un peu plus de 19 % en 1997⁽⁵⁾.

Au XIX^e puis au XX^e siècle, le développement de l'industrie, le mouvement d'urbanisation de la population et les lois de la III^e République font apparaître un nouvel espace social que nous pouvons définir « en creux » comme l'espace hors du travail, hors de la famille, hors de la religion et hors de l'école.

En raison des nouveaux modes de vie permis par la société salariale, cet espace social ne cesse de s'agrandir au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. Il concerne progressivement toutes les tranches d'âge et toutes les catégories sociales. Il en existe une version « enchantée » : la conquête du temps libre, qui a donné naissance à l'économie des loisirs et qui constitue l'un des moteurs du développement économique actuel.

Mais le développement des inégalités sociales, l'accroissement du chômage renvoient à un autre versant de ce temps libre qui n'est plus conquis mais

(2) Selon nous, l'apport éducatif visant à construire un adulte apte à vivre en collectivité s'organisait dans une théorie d'ensemble où chaque institution devait jouer à son tour son rôle intégrateur des normes de comportement recherchées : placé sous l'autorité des valeurs supérieures de l'Etat enseignant depuis que la loi de 1905 a placé l'Eglise enseignante dans la sphère privée, le temps de la famille précède le temps de l'école, auquel succèdent le temps militaire et, enfin, le temps du travail, suivi d'un repos « bien mérité » : le temps de la retraite.

(3) Léon Bourgeois (1851-1925), homme politique d'influence, président du Conseil (1895-1896), puis du Sénat, huit fois ministre, promoteur de la Société des Nations (1919), prix Nobel de la paix (1920), auteur de l'*Essai d'une philosophie de la solidarité*, Paris, 1902.

(4) Mis en évidence par nous-même.

(5) Pascal Ceaux, « Les chiffres de la délinquance de 1998 », *Le Monde*, 15 février 1999, p. 9

subi. Ce « temps vide » est fréquemment représenté, en ce qui concerne les jeunes, par la rue. Comme au XIX^e siècle, celle-ci est vécue comme menaçante pour les institutions (scolaire, familiale, religieuse...), pour les personnes (vols, agressions) et source d'influences néfastes sur le plan moral, notamment chez les jeunes gens et parmi les catégories populaires: « *Déplorer avec indignation l'influence néfaste d'une civilisation trop intense qui énerve et pervertit la jeunesse et les hommes, n'est-ce pas reprendre les protestations de Jean-Jacques Rousseau, qui parlait déjà des "noires mœurs des villes, gouffre de l'espèce humaine", et demandait le retour à la nature, seul capable de régénérer, selon lui, l'homme de l'homme par l'homme de la Loi*⁽⁶⁾ ? » « *Cette surveillance morale est une nécessité surtout dans les quartiers populeux des villes, dans les faubourgs où trop souvent hélas! le père s'il ne manque pas se désintéresse du foyer et des petits êtres qui y sont abandonnés, privés de toute tendresse et de tout réconfort*⁽⁷⁾. » Déjà en 1859, l'abbé Timon-David, l'un des précurseurs des patronages confessionnels, justifiait les œuvres de jeunesse en décrivant les dangers qui naissent dans l'espace urbain et qui menacent l'enfant et le jeune ouvrier. Le temps passé hors des institutions ne permet pas d'intérioriser les normes de comportement voulues pour vivre en société.

Dès lors, domestiquer la rue prend le sens d'éduquer des jeunes errants⁽⁸⁾. C'est un enjeu de cohésion sociale qui reste d'une brûlante actualité. C'est en même temps un terrain nouveau et en expansion permettant de développer les valeurs collectives propres à chaque institution.

Un principe d'action constant

Les initiatives prises au XIX^e et au début du XX^e siècle par les instituteurs ou curés initiateurs des patronages, les femmes « résidentes » des premières maisons sociales, devenues les centres sociaux, sont bâties sur un principe d'action identique.

- Prélever ou soustraire aux mauvaises influences de la rue nécessite de cibler des catégories de populations sur lesquelles il faut agir.
- Préserver ou protéger la jeunesse, par exemple, justifie la création de sanctuaires (la cure, le préau de l'école, la maison sociale), symboles tangibles des finalités poursuivies, à l'abri desquels l'action éducative peut se développer.
- Persévérer ou convaincre suppose la croyance en certaines formes de bonheur social d'inspirations idéologiques très diverses, liées aux institutions qui veulent ainsi accentuer leur influence.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la multiplication des initiatives dans ce temps social en expansion a permis la création et le développement d'un nouvel espace professionnel occupé par les animateurs socio-éducatifs, fréquemment employés par des associations ou des fédérations d'associations. Dans le domaine des loisirs éducatifs, ils succèdent progressivement aux figures emblématiques du curé, de l'instituteur ou de la dame patronnesse.

Le tertiaire relationnel avant l'heure

Outre ces deux invariants (un diagnostic social et un principe d'action identiques) que nous avons relevés, nous observons que les méthodes utilisées sont semblables: s'agissant de clientèles non captives, il faut les attirer et

(6) Déclaration de M. Tapie au congrès de la Ligue de l'enseignement en 1929.

(7) Déclaration lors du XXX^e congrès de la Ligue de l'enseignement, à Tourcoing en 1910.

(8) L'association du « sauvageon » et de la voiture qui brûle sur la voie publique illustre cette hypothèse.

donc s'appuyer sur leurs motivations immédiates. Dans ce but et d'une façon constante depuis deux siècles, les apprentissages se font sous la forme ludique, particulièrement pour les jeunes. La pratique répétée du jeu a peu à peu structuré le domaine des loisirs.

S'agissant d'œuvres éducatives visant une vie en collectivité plus harmonieuse, il faut créer les conditions de comportements intériorisés qui seront évalués par la mise en situation, les comportements vécus, ce qui implique la participation active des bénéficiaires aux services proposés. La relation d'échange est ainsi bâtie : l'association éducative détient une offre de loisirs, supposée attrayante, dont elle permet la consommation sous réserve de l'adhésion à des règles de comportement souhaitées. Le déroulement de l'action permet de vérifier la qualité de l'acte éducatif. Le degré de tolérance de l'organisation vis-à-vis d'attitudes « déviantes » indique la marge de manœuvre admise et détermine les publics visés.

Le mythe éducatif pour agir sur le monde

Par ailleurs, cette mission de régulation sociale ne se justifie aux yeux des organisateurs que si elle est mise au service de valeurs collectives supérieures. Dieu ou la République au XIX^e siècle céderont tour à tour la place au mythe sacré de l'enfance ou à celui d'un adulte émancipé ou libre : le citoyen. Aujourd'hui encore, les chartes ou déclarations d'intention des associations éducatives font référence à une action de transformation sociale qui soit de nature à promouvoir un homme libre. Même affaiblies, ces croyances sont portées par les cadres et les militants. Chaque action développée doit comporter de façon implicite une part d'intention éducative qui est mise au service des valeurs collectives poursuivies. La méthode, dite d'éducation populaire, est ainsi enchantée par la promesse qu'elle contient : l'acquisition des normes sociales par les gens qui en sont éloignés (du fait de leur relative imperméabilité aux mécanismes institutionnels classiques) permet de leur redonner une place, de les prendre en considération dans le débat social. Celui-ci s'en trouve enrichi et les citoyens associés peuvent réécrire leur destin commun en utilisant les institutions de la République. La méthode est également d'utilité sociale parce qu'elle comporte, d'une façon plus prosaïque, un autre espoir : diminuer les incertitudes de la vie en société, domestiquer la rue, c'est réduire le sentiment d'insécurité.

Ainsi, l'éthique commune aux associations et animateurs socio-éducatifs est fondée sur l'idée que l'altérité est une richesse collective et que sa reconnaissance réduit la menace, voire la violence qu'elle contient.

Des organisations saprophytes

Ces caractéristiques communes favorisent une mobilisation de ressources atypiques et complexes, tant sur le plan humain que sur les plans matériel ou économique.

Sur le plan humain, les initiatives justifient de faire appel à l'engagement de volontaires (salariés, bénévoles, retraités, chômeurs, etc.) qui y trouveront

une triple satisfaction : l'œuvre est méritoire parce que difficile, valorisante parce qu'elle exige le don de soi, innovante parce qu'il s'agit d'inventer sans cesse en dehors des règles institutionnelles. La présence de bénévoles, l'utilisation de tous les statuts disponibles, l'emploi émiétté et précaire et le sens que prennent les actions illustrent une gestion originale des hommes⁽⁹⁾. Sur le plan matériel, les objets nécessaires et mis au service du projet sont utilisés par détournement de leur vocation initiale : par exemple, l'instituteur utilise le préau de l'école, le curé le jardin du presbytère pour accueillir les enfants. Aujourd'hui, le centre social ou la maison des jeunes, bien que lieux spécialisés, transformeront des caves de HLM en local de répétition musicale, un chantier de jeunes transformera une ancienne épicerie en lieu de rencontres. Ainsi, en 1991, 87 % des centres sociaux ont mené des actions en utilisant d'autres locaux que les leurs⁽¹⁰⁾ et 83 % ont créé des structures autonomes à partir du centre social.

Sur le plan économique, les acteurs recueillent les dons, les participations des usagers et les subventions. C'est finalement la force du projet qui permet aux pionniers d'assembler des moyens, invisibles le plus souvent, où les ressources sont constituées des mythes poursuivis et les emplois ressemblent à un inventaire hétéroclite de disponibilités rarement valorisées, souvent obtenues par détournement de leur vocation initiale. Cette diversité des ressources augmente les marges de liberté et donne aux agents une plus grande capacité d'agir.

Toutes ces initiatives se développent sur la périphérie des institutions qui les ont fait naître (ici l'école, l'église, la famille). Leur développement, à l'instar des champignons saprophytes, ne se fait pas à leur détriment ; au contraire, il a vocation à les renforcer.

(9) François Rousseau, 1998, *op. cit.*

(10) « Un observatoire pour mieux connaître les centres sociaux », étude, Cnaf, février 1994, pp. 33-34.

Le développement des associations éducatives

La multiplication des initiatives éducatives

Mais la tâche est ardue et coûteuse. Il est nécessaire d'identifier des opérateurs capables de réaliser les nombreuses actions à caractère éducatif susceptibles de réduire les difficultés. La sollicitation des associations constitue un invariant de ce genre de programmes. Déjà au siècle dernier, constatant l'ampleur des problèmes sociaux, les tribuns sollicitaient les militants pour s'associer et prendre des initiatives éducatives : « *C'est une idée très fausse et encore trop répandue de tout attendre de l'Etat, en matière d'enseignement comme en beaucoup d'autres. Là, surtout, l'Etat a fait ce qu'il avait à faire; le reste dépend du bon vouloir de tous et de l'initiative de chacun [...]. Vous pouvez prendre part à ce grand mouvement qui s'accroît en faveur des patronages laïques [...]* »⁽¹¹⁾. Dans ce contexte, de nombreuses organisations associatives à caractère éducatif, qui opèrent aujourd'hui dans toute la France, sont nées ainsi au carrefour avec le dernier siècle ou dans l'immédiat après-guerre. Structurées à l'échelon national, fédérant et gérant de très nombreux équipements de quartier, employant des milliers de salariés, elles

(11) Circulaire du ministre de l'Instruction publique, juillet 1894.

(12) Richard Hoggard, *La culture du pauvre*, cité par Bénigno Cacérés dans le *Guide de l'éducation populaire*, la Découverte, Paris, 1985, p. 15.

(13) L'utilisation de cette terminologie, qui semble nier les liens de dépendance entre les protagonistes, fait partie du jargon de métier.

tentent d'appliquer localement les principes de l'éducation populaire : en « *aidant les hommes à être mieux armés pour devenir eux-mêmes*⁽¹²⁾ », elles sollicitent l'initiative et la prise de responsabilité des bénéficiaires. Leur ancienneté, leur souplesse et leur taille contribuent à en faire des « *partenaires*⁽¹³⁾ », opérateurs flexibles, des collectivités publiques pour gérer de nombreux dispositifs sociaux.

La reconnaissance publique

L'ampleur et l'utilité sociale des missions éducatives accomplies par les associations nécessitent des moyens de plus en plus importants. Les agents souhaitent obtenir la reconnaissance des pouvoirs publics en sollicitant leur implication financière. Le processus est en général le suivant : la reconnaissance est d'abord patrimoniale ; il faut obtenir un local. Puis, il s'agit de faire prendre en charge les dépenses courantes de fonctionnement liées à l'utilisation du patrimoine ; à un stade plus élevé, les agents obtiennent des subventions de fonctionnement qui reconnaissent l'intérêt général du projet.

En se généralisant, ce financement marque l'inscription progressive dans les pratiques des politiques publiques. D'une façon traditionnelle, l'administration agit par des dispositifs réglementaires qui formatent les actions des associations éducatives et des animateurs professionnels. L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ou le Code de la famille apparu en 1960 vont, par exemple, structurer très largement les offres de services éducatifs en direction des mineurs en raison de la responsabilité spécifique de l'Etat ; ou encore, l'organisation d'un centre de loisirs est entièrement conçue et organisée par un arrêté de 1984.

Depuis les années 80 et alors que les difficultés sociales et économiques s'aggravent, ce phénomène est amplifié par :

- les mécanismes de régulation liés à la décentralisation et aux nombreuses politiques contractuelles de l'Etat qui visent à contrôler les finalités des collectivités territoriales. Les contrats enfance puis temps libre, les contrats éducatifs locaux ou les contrats locaux de sécurité vont, par exemple, structurer très largement les offres de services éducatifs en direction des mineurs ;
- la volonté des pouvoirs publics de limiter la hausse des prélèvements obligatoires, et donc de contrôler au mieux les moyens engagés.

Désormais, les financements publics sont majoritairement obtenus de façon contractuelle ou proposés par le biais de dispositifs réglementaires.

L'anxiété du désordre génère des fonds publics

Aujourd'hui, l'identification des communes et quartiers en difficulté repose sur une batterie de critères sociaux : le taux d'allocataires du RMI, le taux de familles monoparentales, le taux de populations étrangères, le taux de chômage et le quotient familial moyen des ménages. Ces indicateurs sont complétés par d'autres informations sur les actes délinquants, la mesure de l'échec scolaire, etc. Tous ces chiffres contribuent à identifier des lieux dans lesquels les institutions ne sont plus à même de réguler l'errance sociale,

voire la violence, notamment celle qui se manifeste dans la rue par des jeunes désœuvrés, en panne de reconnaissance sociale: les inquiétantes « zones de non-droit ».

Pour tenter de résorber ces difficultés, de nombreux dispositifs de financements publics ont été déployés, permettant l'implication financière de tous les échelons administratifs du pays et de la plupart des ministères aux côtés des municipalités concernées. Il faut y ajouter des financements communautaires en provenance de l'Europe et ceux d'organismes gérés par les partenaires sociaux comme les caisses d'allocations familiales (Caf) ou le fonds d'actions sociales (FAS). Ils ont donné naissance à un nouveau vocable: la politique de la ville.

Chaque dispositif développe ses propres procédures en fonction de ses contraintes administratives et des objectifs spécifiques qu'il cherche à atteindre. Les derniers dispositifs de ce type créés en 1998 sont les contrats locaux de sécurité ou les contrats éducatifs locaux. Le nombre de procédures et de types d'actions qui en résulte suscite la création de structures de coordination. En mettant autour de la table les différents financeurs, ces structures, animées par le maire, cherchent à harmoniser les pratiques des uns et des autres pour développer des programmes cohérents d'actions.

Les associations gestionnaires

En raison de leur légitimité historique et de leur efficacité économique et sociale, les associations nationales, nées à la fin du XIX^e siècle ou dans l'immédiat après-guerre, qui fédèrent ou gèrent un grand nombre de ces initiatives sociales à visée éducative, continuent de se développer. Mais, par un atavisme issu de leur positionnement originel alternatif au monde industriel, dont elles combattent les effets jugés néfastes, les associations répugnent au culte du chiffre, qui semble réduire leurs intentions éducatives. Par exemple, lors de nos recherches sur les centres de loisirs, nous avons effectué quelques calculs simples permettant d'évaluer le chiffre d'affaires cumulé de ce secteur d'activité. Nos travaux ont donné lieu à quelques articles parus dans une revue professionnelle, mais ces chiffres, jugés peu intéressants par la rédaction, ne furent pas publiés, comme s'ils étaient tabous⁽¹⁴⁾! Ou encore, au moment des assemblées générales d'associations, le trésorier doit développer des trésors d'imagination pour lutter contre le désintérêt manifeste des adhérents pour les questions financières, ce qui contraste avec les difficultés auxquelles les membres sont confrontés lorsqu'ils souhaitent obtenir des chiffres exhaustifs sur tel ou tel aspect de la gestion. « *Pour vivre heureux, vivons cachés!* » reste une formule bien partagée dans le monde des associations.

Aujourd'hui, le champ associatif pèserait entre 100 et 235 milliards de francs⁽¹⁵⁾ et rassemblerait environ 800 000 associations en activité⁽¹⁶⁾. Le bénévolat représenterait 955 000 équivalents temps plein⁽¹⁷⁾ et 120 000 de ces associations emploieraient environ 1 200 000 salariés⁽¹⁸⁾. Dans le champ plus étroit de l'animation socio-éducative, 11 000 structures employeurs représenteraient 660 000 emplois selon les dernières études connues⁽¹⁹⁾.

(14) François Rousseau, « Professionnalisation, bénévolat, volontariat: les enjeux de l'animation », revue *JPA*, décembre 1998, n° 372, pp. 13-14, ou « Du patronage au centre de loisirs, une volonté éducative », revue *JPA*, mars 1999, n° 375, pp. 16-17.

(15) La première estimation est produite par Eurostat, la seconde par Edith Archambault dans *Le secteur sans but lucratif*, Economica, 1996. Les contributions volontaires des Français aux associations (hors dons aux églises et aux associations professionnelles) représentent, en 1996, la somme de 7,8 milliards de francs.

(16) L'un des nombreux problèmes posés par l'étude des associations consiste en ce que leur disparition n'est soumise à aucune obligation de déclaration.

(17) Selon la dernière étude de la Fondation de France.

(18) Fichier Sirène des entreprises, 1992.

(19) « Contrat d'études prospectives » du champ de l'animation socioculturelle, rapport, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, mai 1998, p. 20.

Elles sont qualifiées d'« associations gestionnaires » et reconnues durant les années 70 dans le champ de l'économie sociale, aux côtés des coopératives et des mutuelles. Elles cherchent alors à articuler en interne logique économique et performance sociale, comme en témoigne la place croissante des compétences de gestion dans l'évolution des profils des dirigeants⁽²⁰⁾.

(20) François Rousseau, « L'évolution de l'emploi dans les centres sociaux », *Travail et Emploi*, n° 80, p. 123 et suivantes.

La banalisation des loisirs éducatifs

Enfin, du côté des bénéficiaires, les offres de services réalisées par les associations à caractère éducatif s'inscrivent dans le champ des loisirs de proximité, qu'elles ont contribué à structurer largement. La formidable expansion du temps social dans lequel ces offres se réalisent a permis la banalisation des activités proposées. Fréquemment, les activités de loisirs deviennent univoques, c'est-à-dire débarrassées de leur intention éducative ou du message social qu'elles contiennent. En effet, l'activité proposée (le sport, le tourisme, la culture, etc.), du fait de son encastrement avec le secteur marchand, a désormais changé de statut : de moyen mis au service du projet associatif et de ses valeurs éducatives, elle acquiert le statut de finalité poursuivie par des adhérents devenus des clients. L'économie des loisirs est devenue un moteur économique important qui sert de référentiel pour tous les bénéficiaires. La similitude entre un catalogue de vacances pour les jeunes produit par l'une de ces associations éducatives et le catalogue d'un tour-opérateur quelconque illustre parfaitement ce point.

Le « sauvageon » bénéficiaire

Le bénéficiaire, même qualifié de « sauvageon », n'en est pas moins un consommateur averti. Il procède à une analyse consumériste de la rentabilité des actions qui lui sont proposées sur le mode : « *Qu'est-ce que j'obtiens pour quelle participation*⁽²¹⁾ ? » Les jeunes gens ciblés par l'offre de loisirs proposée vont tenter de maximiser leur consommation d'activités de loisirs avec une remarquable efficacité tout en réduisant leur implication, ce qui semble contraire à l'objectif recherché par les associations et les collectivités locales. Par exemple, un projet de camping en Ardèche avec quelques adolescents et un animateur se transforme en séjour aux Baléares dans une maison louée, au motif surprenant que le camping était complet⁽²²⁾ ! Le tout aux frais de l'association et de la commune.

Cette situation est amplifiée par la quasi-inexistence de contrepartie monétaire : lorsque les dispositifs proposés s'adressent aux jeunes gens en difficulté sociale, le prix effectivement payé par les bénéficiaires ou leurs parents est très réduit et ne représente qu'une faible partie des coûts réels. Dès lors, la contribution aux frais sera réalisée de façon indirecte et non monétaire. Par exemple, l'organisation d'une semaine de ski durant les vacances scolaires sera financée par l'association après l'organisation d'un chantier d'entretien des espaces verts du quartier.

(21) Dont la version paroxystique est : « *Faut-il casser pour obtenir quelque chose ?* », bien connue chez certains agriculteurs ou quelques délinquants.

(22) Lorsque les animateurs acceptent de parler des ratages ou mésaventures qu'ils vivent quotidiennement, des histoires comme celle-ci sont monnaie courante !

La crise de sens

Il en résulte une mise en tension entre la commande publique et la demande sociale des bénéficiaires, qui est supportée par les professionnels et les organisations gestionnaires. C'est une crise de sens liée à ce renversement de situation : les initiatives sociales portées par les citoyens regroupés qui sollicitaient l'implication de la puissance publique se transforment en initiatives publiques qui sollicitent l'implication des citoyens.

Le risque de l'instrumentalisation

Les modes de régulation issus des lois de la décentralisation et la volonté constante depuis les années 80 de limiter les dépenses publiques ont conduit à transformer la relation. D'interlocuteurs obligés, parce que porteurs légitimes de la demande sociale, ces associations ne sont plus qu'un partenaire mis en concurrence par les collectivités locales, soumis au bon vouloir de l'offre publique.

Les offres de services réalisées par les associations à caractère éducatif leur conféraient un rôle de leader social muni d'une capacité à interpeller les pouvoirs publics. Dans ce rôle de porte-parole des habitants, les organisations et leurs militants, salariés ou bénévoles, trouvaient une légitimité et une forme de représentativité leur permettant de réclamer auprès des collectivités des moyens sans contrepartie de résultats évaluables. Le nouvel environnement économique dans lequel ils doivent s'inscrire réduit de fait leur indépendance en leur déniaient ce rôle de leader social. Les motifs de satisfaction risquent d'être dévalorisés : de méritoire parce que difficile, l'action devient ingrate. Elle est prescrite ; mais le don de soi ne se décrète pas, et dans un cadre trop contraint elle perd son caractère inventif.

La défiance

De l'hétairie grecque⁽²³⁾ à la période contemporaine, l'origine de cette défiance est inscrite dans l'histoire des associations et de nos sociétés. Depuis la loi Le Chapelier interdisant en 1791 toute association jusqu'à l'action tenace de Waldeck-Rousseau, la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association n'a finalement été votée qu'après de très longues péripéties⁽²⁴⁾ qui ont mis en évidence la difficulté des pouvoirs publics à reconnaître les corps intermédiaires, en raison des risques supposés qu'ils représentent pour l'ordre républicain. Aujourd'hui encore, les associations savent s'ériger en groupes de pression pour obtenir des moyens plus importants. Leur liberté d'agir constitue alors un risque difficilement mesurable pour les pouvoirs publics, ce qui les rend suspects. Plus récemment, l'utilisation abusive du statut juridique de la loi de 1901, au prétexte des facilités qu'elle permet, tant par les collectivités locales, qui ont créé de multiples « faux nez » de l'administration, que par certains agents privés peu scrupuleux (le scandale de l'Arc, par exemple), entretient le doute sur les finalités poursuivies et sur le crédit qu'il est possible d'accorder à ces associations.

(23) Ces associations appelées hétaires avaient pour but de « garantir une bonne mort » à leurs adhérents, qui avaient droit à une sépulture et à l'organisation de rites funèbres.

(24) J. C. Bardout, « Les libertés d'association », *Juris service*, 1991.

Des critères impertinents

Cette situation a contribué au développement d'une jurisprudence et de textes législatifs (loi Sapin de 1993 sur la transparence de la gestion des fonds publics, par exemple) qui accentuent cette crise de sens. En effet, les règles qui apparaissent progressivement s'organisent autour des aspects tangibles, notamment économiques, qu'offrent les agents et non sur les finalités qu'ils poursuivent. Le chiffre d'affaires considérable crée une opportunité de rentrée fiscale vivement débattue entre les agents et le ministère des Finances; les emplois créés intéressent les organismes de recouvrement de Sécurité sociale et les politiques gouvernementales de lutte contre le chômage; les contrôles économiques externes rendus obligatoires s'effectuent sur les principes du secteur marchand, de même que le recours aux appels d'offres pour l'attribution de marchés publics. Parce qu'elles n'ont pas élaboré elles-mêmes les critères et indicateurs permettant d'évaluer la pertinence de leurs actions, elles sont jugées sous les lunettes déformantes du commissaire aux comptes ou de la commission d'appel d'offres et elles se voient appliquer, à compter du 1^{er} janvier 2000, l'instruction fiscale qui détermine sur des critères marchands – c'est-à-dire en fonction des produits proposés, du public visé, des prix pratiqués et de la publicité réalisée – leur assujettissement aux trois impôts (TVA, taxe professionnelle et impôt sur les sociétés). Sous cette approche, seules les actions philanthropiques seront exonérées, là où les associations éducatives font reposer leurs principes sur la perspective du brassage social et l'absence de stigmatisation des publics.

La concurrence communale

De plus, la logique administrative de la gestion des dispositifs a permis le transfert du minimum d'ingénierie existante élaborée par les agents associatifs vers les collectivités publiques. Par exemple, durant les années 70, il n'existait pratiquement pas au sein de l'organigramme communal de direction de la jeunesse, de direction de la culture ou de service de développement social urbain. Ces services se sont structurés progressivement, au fur et à mesure du développement de l'offre publique dans les domaines concernés. Les emplois proposés sont le plus souvent occupés par des professionnels issus des associations. Dans le champ de l'animation socioculturelle, il existe depuis 1997 des cadres d'emplois de fonctionnaires territoriaux qui confirment ce mouvement. Dans un souci de meilleur contrôle des actions entreprises, les communes sont souvent tentées d'opérer elles-mêmes, avec leur propre logistique. De plus, le souci communal de ne pas augmenter irrémédiablement le nombre de fonctionnaires conduit certaines de ces communes à externaliser vers les associations la fonction de production des activités (qui nécessite de nombreux personnels peu payés et fréquemment sous-qualifiés) et à ne conserver en interne que la conception et le contrôle des activités. Ce découplage entre conception et production accentue le risque d'instrumentalisation.

Le marché éducatif local

Si sur le plan national il n'existe pas encore d'instruments de mesure permettant de déterminer un marché en raison de l'enchevêtrement des financements, de l'encastrement des dispositifs et de la réticence spontanée des agents, il serait possible d'évaluer sur le plan local la taille et les contours d'un marché de l'éducatif. Bien qu'à notre connaissance ce travail n'ait jamais été réalisé, les agents en estiment les contours. Sur le territoire local, le montant des subventions n'est pas extensible à l'infini. Les associations éducatives cherchent à prendre rang en fonction de leurs intérêts. Elles développent des arguments spécifiques autour de leur projet et des valeurs qu'elles défendent, mais entretiennent surtout des stratégies relationnelles avec les élus locaux pour obtenir des « parts de marché » susceptibles de favoriser leur développement. La mise en place d'appels d'offres modifie les règles du jeu. Alors que les valeurs et les projets défendus par les différents opérateurs ne sont pas très éloignés les uns des autres, l'appel d'offres sanctionne une bonne part des stratégies relationnelles au profit de l'expertise sociale qui sera visible dans la qualité du dossier de candidature. Dans le cas de l'initiative publique déléguée à un opérateur, les compétences à mettre en avant pour obtenir les moyens économiques seront d'une autre nature que dans le cas des initiatives sociales qui sollicitaient la puissance publique. L'acte éducatif, en devenant progressivement un produit tangible, peut être mesuré et comparé à l'aune des instruments du marché : chiffre d'affaires, résultat économique, volume d'emplois, etc. Certains grands groupes privés, spécialisés dans les services qu'ils vendent aux collectivités locales, répondent à des appels d'offres pour gérer, par exemple, des centres sociaux ou l'animation périscolaire pendant le temps de cantine.

L'errance sociale entre l'économique et le vocationnel

L'association éducative devrait posséder le supplément d'âme qui donne du sens à l'action en la positionnant en fonction de l'intérêt supposé des jeunes gens ciblés. La commune détient les financements nécessaires en raison des nombreux dispositifs mis en place et recherche l'intérêt général des électeurs qui aspirent à vivre en paix. Mais le public ciblé par les actions et les électeurs porteront probablement des jugements différents sur la politique menée.

Nous allons voir que la pertinence des actions et les modes de coopération sont mis en tension entre des agents qui combinent leurs ressources pour produire des actions. Par exemple, la durée des programmes de financement de type « politique de la ville » est limitée à quelques années. Le risque de non-renouvellement est de nature à mettre en crise tous les protagonistes. Il n'est pas rare, dans ce cas, de voir les élus locaux se mobiliser auprès du préfet pour obtenir un nouveau dispositif qui, en changeant d'intitulé, vient succéder au précédent et perpétuer ainsi la situation antérieure. Autre exemple, les habitants et les entreprises ne voudront pas se loger ou investir dans des quartiers fortement stigmatisés : les zones franches établies en janvier 1997 ont permis quelques effets d'aubaine, mais n'ont

(25) Selon le rapport remis au gouvernement, les zones franches n'auraient créé que 4 500 emplois nouveaux pour un coût de plus d'un milliard de francs. *L'action sociale*, revue, n° 36, p. 9.

que très peu d'effets socio-économiques⁽²⁵⁾. C'est pourtant cette identification des zones en difficulté qui permet l'obtention par la commune des financements spécifiques provenant des autres collectivités publiques.

Sur le plan éducatif, la création par une association d'un journal local censé véhiculer l'expression des habitants sera censuré ou autocensuré pour ne pas paraître trop agressif vis-à-vis des pouvoirs locaux. L'envoi de jeunes gens, réputés autonomes, en vacances dans une station balnéaire ou une station de ski pourra donner lieu à de véritables scandales, largement médiatisés, à la moindre difficulté. L'organisation d'un concert de rap ou toute autre manifestation culturelle issue des pratiques de jeunes dans un centre culturel municipal se heurte à des conceptions de l'action culturelle trop éloignées les unes des autres, qui désarment beaucoup de porteurs de projets. Travailler une semaine ou deux au nettoyage d'une rivière et bénéficier en contrepartie de quinze jours de vacances peut être très mal perçu par le citoyen électeur qui a du mal à financer ses propres vacances, etc.

La reconnaissance qui tue

Ces associations sont aujourd'hui reconnues comme des acteurs importants de la vie sociale : en témoignent le nombre de ministres et la présence solennelle du Premier ministre aux récentes Assises nationales de la vie associative⁽²⁶⁾.

Paradoxalement, la reconnaissance par les pouvoirs publics qu'elles ont longtemps réclamée les met en crise grave. D'une part, leurs milliards de chiffre d'affaires et leur million d'emplois deviennent une proie pour Bercy et les caisses de recouvrement des cotisations sociales, tandis que le ministère du Travail y voit depuis quinze ans des gisements d'emplois nouveaux. D'autre part, les innombrables services qu'elles rendent à la population sont devenus, au fil des années de paupérisation, des dispositifs à caractère administratif voulus par la puissance publique. Les initiatives désormais prescrites risquent de perdre leur dimension militante et leur caractère inventif.

L'acte éducatif est devenu un produit tangible que l'on peut mesurer et comparer ; ainsi apparaît progressivement le marché là où il était inexistant.

On a marché sur la tête

Par exemple, dans le cas des actions éducatives menées en direction des jeunes, des relations coopératives s'établissent entre associations et collectivités locales autour de la mise en place d'actions éducatives : la réélection de l'équipe municipale est liée à l'amélioration du cadre de vie et à la satisfaction des électeurs. Cette recherche d'amélioration est mise en œuvre par les associations, qui y voient l'opportunité de développer leur influence. Les nombreux besoins sociaux à satisfaire créent des emplois d'animateurs qui cherchent à pérenniser leur situation professionnelle. Ces enjeux pour chaque catégorie d'acteurs suggèrent des intérêts communs qui pousseront au développement de nombreuses actions

(26) Qui se sont tenues à Paris les 20 et 21 février 1999.

éducatives, tandis que les publics ciblés par l'offre de loisirs éducatifs vont tenter de maximiser leur consommation tout en réduisant leur implication, ce qui est l'exact contraire de l'objectif recherché.

De façon à peine ironique, la situation est la suivante : les associations vendent du bonheur à des municipalités qui veulent acheter la paix sociale avec l'argent de l'État, lequel tente à la fois de contrôler les municipalités par ses dispositifs publics et de récupérer par la fiscalisation et la marchandisation des actions une partie de ce qu'il a versé. Pendant ce temps, des jeunes gens développent des trésors d'ingéniosité pour consommer ce qu'on leur offre et qui vaut très cher, sans débours grand chose et, surtout, en se responsabilisant le moins possible !

Retrouver des marges de liberté

Comment les associations éducatives qui fondent leur action sur la prise d'initiative et la responsabilisation des gens peuvent-elles gérer leurs activités dans un contexte économique désormais répandu de commande publique ?

Le besoin de mise en scène

Comme veut le montrer l'anecdote qui suit, le besoin de mise en scène est un besoin essentiel pour chacun ; c'est une condition de l'accès à la dignité et à la reconnaissance. Récemment, au tribunal de grande instance, en tant que partie civile, nous étions opposé à l'un de ces jeunes délinquants désignés sous le nouveau vocable de « sauvageons ». Introduit dans la salle d'audience après la cour (devant laquelle chacun s'était réglementairement levé au coup de sonnette), ce jeune homme, rieur, faisait son entrée, ne ménageant aucun effet : bise de la main à son amoureuse venue le voir, salut au public d'un grand bras levé et grands clignements d'yeux au président et au tribunal. Le front levé et roulant les épaules, il prenait son rôle de prévenu très à cœur, s'attirant l'ire du président qui l'apostropha : « *Vous ne semblez pas très impressionné par le décor de la justice !* » En fait, ce délinquant, au casier déjà bien rempli, avait parfaitement décodé l'usage qu'il pouvait faire de ce lieu, ses décors et ses costumes : le dernier endroit où il pouvait briller, se mettre en scène, passer sous les feux de la rampe, par un pied de nez officiel aux institutions, avant le verdict de « mise à l'ombre » – ce qui fut fait.

En ratant sa sortie, la mise en scène de l'errant est tragique. L'errance d'un jeune de quinze ans au volant d'une voiture volée qui va fracasser les Aribus pour finir dans un feu d'artifice devant des centaines de mômes en délire, ou le reclus qui tire au fusil du douzième étage de sa tour en croyant refaire le « coup de Poitiers » montrent ce besoin de mise en scène ressenti par tous : en faisant la une du 20 heures, leur « exploit » les sortira de l'anonymat.

A l'opposé, réussir sa mise en scène peut se traduire par un titre de champion de boxe, une bonne place dans l'équipe de foot locale, l'organisation d'un concert de rap, l'aide scolaire donnée aux plus jeunes du quartier, etc. Le statut de participant, d'acteur, en s'appuyant sur les savoir-faire et les initiatives individuelles, permet à la fois de trouver du sens dans l'action et de passer au projet collectif. Mettre en scène consiste alors à accompagner, à organiser le jeu individuel et collectif des acteurs en le valorisant par un acte de production qui fédère à la fois l'aspiration individuelle et l'intention collective. Dans cette logique, le bénéficiaire doit devenir un acteur et ne peut pas être un simple consommateur des services proposés.

Remettre en ordre les commandes, les projets, les besoins

La question de l'évaluation des services rendus devient centrale notamment pour les associations prises dans leur nouveau rôle d'opérateurs des commandes publiques. Malgré leur peu d'attrait originel pour les chiffres, la mise en place d'indicateurs de pilotage et de performance permettrait de rendre intelligible le projet éducatif des associations éducatives, tout en cherchant à articuler performance économique et performance sociale. Mais comme ces associations n'élaborent pas elles-mêmes leurs critères et indicateurs d'évaluation, elles sont jugées sur des critères peu pertinents appartenant au monde marchand ou aux politiques publiques. La nouvelle doctrine fiscale officialise le contexte concurrentiel dans lequel elles évolueront désormais.

L'enjeu alternatif qui permettrait de revendiquer la reconnaissance du projet éducatif plutôt qu'une reconnaissance basée sur les produits tangibles consiste à mettre au grand jour les ingrédients qui fondent les initiatives réussies. A l'instar d'autres professions, ce serait le moyen de réduire les tensions entre les attentes des multiples financeurs publics, les projets des agents socio-éducatifs et les besoins des publics visés. Le protocole d'intervention ne brise pas l'habileté du chirurgien et l'appel à projets ne s'oppose pas à l'inventivité de l'architecte. Ces cahiers des charges organisés partiellement par les professions créent les règles du jeu et favorisent des régulations acceptables entre les protagonistes.

Le chirurgien, l'architecte et le metteur en scène

Dans nos villes et banlieues, particulièrement dans certains de nos quartiers stigmatisés par la misère, les agents socio-éducatifs n'empruntent-ils pas à ces deux professionnels l'habileté et l'inventivité pour recréer du « vivre ensemble » ? Lorsque leurs initiatives réussissent, les associations éducatives contribuent à remettre en scène leurs publics ; elles répondent à un besoin essentiel de reconnaissance et de dignité, nécessaire à chacun. Alors les agents se transforment en habiles metteurs en scène, pour multiplier des initiatives qui transformeraient, par exemple, quelques bandes de sauvagions en troupes de théâtre que notre société saurait applaudir⁽²⁷⁾.

Ce retour au « *mythe éducatif pour agir sur le monde* »⁽²⁸⁾ pourrait-il être d'utilité publique ?

(27) « Théâtre et réinsertion », G. DeFrance, J. L. Jacopin, M. A. Sylvestre, séminaire « Vies collectives » de l'École de Paris, 24 juin 1999.
(28) Cf. p. 4.

L'observation de ces « metteurs en scène sociaux » pour en extraire de nouvelles règles du jeu ne rendrait-elle pas compatibles le besoin de reconnaissance des publics, le besoin de sens des acteurs de l'éducation populaire et le besoin d'instrumentalisation des financeurs publics?

Pour élaborer sans complexe le « mieux disant éducatif », nous proposons de continuer d'étudier les conditions dans lesquelles sont produites les initiatives sociales, afin de permettre l'évaluation et la valorisation des agents qui composent, selon Guy Roustang, l'« élite de première ligne⁽²⁹⁾ » et qui rêvent de mieux vivre ensemble. ●

(29) Guy Roustang, « Les impasses de l'économisme », *Le Monde*, 15 décembre 1995, p. 21.