



L'éducatif local : les usages politiques du temps libre des enfants

Véronique Laforets

► To cite this version:

Véronique Laforets. L'éducatif local : les usages politiques du temps libre des enfants. Sociologie. Université Grenoble Alpes, 2016. Français. NNT : 2016GREAH006 . tel-01401395

HAL Id: tel-01401395

<https://theses.hal.science/tel-01401395>

Submitted on 28 Nov 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

**DOCTEUR DE LA COMMUNAUTÉ UNIVERSITÉ
GRENOBLE ALPES**

Spécialité : **Sociologie**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Véronique LAFORETS

Thèse dirigée par **Dominique Glasman**

préparée au sein du **Laboratoire LLSETI**
dans l'**École Doctorale SHPT**

L'éducatif local : Les usages politiques du temps libre des enfants

Thèse soutenue publiquement le **8 juin 2016**
devant le jury composé de :

M. Philippe ESTEBE

Professeur associé au Conservatoire National des Arts et Métiers,
Examineur

M. Dominique GLASMAN

Professeur émérite de Sociologie, Université de Savoie Mont-Blanc,
Directeur de thèse

M. Francis LEBON

Maître de conférence en Sciences de l'Éducation, Université Paris-Est
Créteil, Examineur

M. Bertrand RAVON

Professeur de Sociologie, Université Lumière Lyon 2, Président du jury

M. Alain VULBEAU

Professeur de Sciences de l'Éducation, CREF, Université Paris Ouest
Nanterre La Défense, Rapporteur

Mme Agnès van ZANTEN

Directrice de recherches, CNRS, Observatoire Sociologique du
Changement, Rapporteur



Remerciements

Au terme de ces années, j'éprouve une immense gratitude à l'égard de Dominique Glasman qui a dirigé cette thèse. J'ai pu compter sur ses conseils, ses éclairages, sa rigueur et son exigence scientifiques tout à fait redoutables. Il m'a accordé une grande disponibilité et j'ai bénéficié de sa part de très nombreuses relectures attentives. De multiples échanges durant lesquels les idées s'affûtent, les curiosités s'entremêlent et l'analyse se forge ont été de grands moments d'apprentissage et une source de liberté intellectuelle incroyable. Surtout, son soutien sans faille m'a aidée à conduire et mener à bout une entreprise qui me tenait profondément à cœur.

Je remercie très chaleureusement Bertrand Ravon avec lequel j'ai fait mes premières armes de sociologue puisqu'il a dirigé mon mémoire de DESS qui traitait, déjà, d'éducatif et de local. Je lui sais gré d'avoir poursuivi ce compagnonnage formateur alors que je m'écartais des sentiers théoriques auxquels il m'a initiée. Je le remercie aussi d'avoir tenue éclairée la balise de départ, elle a été utile au métissage des points de vue et un repère fiable pour la navigation.

Ma reconnaissance va aussi à Philippe Estèbe, Francis Lebon, Alain Vulbeau et Agnès van Zanten qui ont accepté de discuter et juger cette thèse. Je les remercie également pour leurs écrits rigoureux et audacieux qui ont nourri ce travail et représenté une formidable autorisation à penser.

Ma réflexion a bénéficié d'échanges avec Manon Pesle, Isabelle Maistre, Renaud Morel et Benjamin Vial, doctorants en sciences politiques sur des sujets voisins. Leurs encouragements se sont joints à ceux d'Anne-Claudine Oller et Jessica Pothet ex-doctorantes de sociologie de l'Université de Savoie. Grand merci à eux pour ce petit laboratoire.

Ce travail n'aurait pas pu exister sans la contribution des nombreuses personnes enquêtées. Je leur suis reconnaissante du temps qu'elles ont consacré à l'enquête, des informations qu'elles ont livrées et de la confiance qu'elles m'ont témoignée. Nombre d'entre elles ont été jointes par l'entremise d'institutions et d'associations parmi lesquelles l'Andev à travers sa présidente Anne-Sophie Benoit, l'Injep par l'intermédiaire de Bernard Bier, et l'association nationale des Francas dont Didier Jacquemain s'est fait le relais. Je les en remercie très sincèrement.

Le recueil et le traitement des données a reposé sur un dispositif technique et statistique conséquent que je n'aurais pas pu maîtriser seule. J'adresse tous mes remerciements à Jean-Marie Barneaud, Christian Neufselle, Simon Neufselle et Rémi Peyroche pour leur concours sur la partie informatique, à Christian Serra et Gaspard Neufselle pour leur aide sur la partie statistique, et aux nombreuses personnes qui ont accepté de tester la fiabilité du serveur sur lequel était installée l'enquête.

La collecte d'informations a également bénéficié du travail minutieux de Marceau Neufselle qui a réuni des données issues des sites internet de quarante villes, et de Sophie D'Herbomez-Provost qui a réalisé une revue de presse sur deux années complètes. Je les remercie tous deux pour leur importante collaboration.

La réalisation du document final a mis à contribution Odile Barette, Jean-Marc Berthet, Lisa Boinon, Myriam Lorimy, Christian Neufselle, Simon Neufselle et Philippe Tur auxquels je sais gré de leurs relectures et de l'aide à la mise en page des graphiques.

Un certain nombre d'institutions ou de personnes dans ces institutions m'ont permis de réaliser ce travail dans de bonnes conditions. Je remercie très sincèrement Catherine Blatier, Lourdemarie Luete, et Valérie Perret de l'école doctorale SHPT, pour leurs qualités humaines et leur attention, de même que le personnel de la bibliothèque universitaire Droit Lettres de Grenoble pour leur accueil, leur disponibilité et leur compétence. Je remercie aussi le Laboratoire LLSETI a financé un logiciel de traitement statistique et les heures de cours nécessaires à sa prise en main, et spécifiquement Marie-Ange Mayoussier pour son aide lors de la mise en place de l'enquête. Ma profonde reconnaissance va également aux administrateurs et à mes collègues de l'association La Bouture, de même qu'aux membres du conseil scientifique du C4R qui ont accepté d'aménager mon emploi du temps professionnel pendant les trois derniers mois de rédaction.

Je remercie enfin chaleureusement mes proches, enfants, voisins, amis et le groupe du mardi pour leurs encouragements tenaces, et mon époux, Christian Neufselle, qui m'a soutenue durant tous ces mois et sans lequel un projet de thèse aurait été impensable.

Je dédie ce travail à Simon, Gaspard et Marceau.

Table des matières

Remerciements.....	2
Table des matières.....	4
Table des tableaux et des illustrations.....	9
Acronymes et sigles utilisés.....	10
Introduction générale.....	14
Une thèse enracinée.....	14
La nécessité de comprendre.....	16
La compilation des dossiers.....	18
La construction de l'objet « Éducatif local ».....	18
Présentation de la thèse.....	22
 PREMIÈRE PARTIE LA FABRIQUE DE L'ÉDUCATIF LOCAL : DES MOUVEMENTS DE JEUNESSE AUX PROJETS ÉDUCATIFS LOCAUX.....	25
Introduction : Les histoires de l'éducatif local.....	26
Chapitre 1 : Éduquer les enfants à côté de l'école : quelques repères sociogénéalogiques.....	28
1.1 L'enfance et l'éducation populaire.....	28
1.1.1 Les loisirs organisés de l'enfance et de la jeunesse : philosophies et politiques.....	29
1.1.1.1 Trois courants d'influence dans le sillage de la question scolaire.....	29
1.1.1.2 La laïcité comme principe unificateur ?.....	30
1.1.2 Les loisirs organisés de l'enfance et de la jeunesse : formes et lieux.....	30
1.1.2.1 Les patronages comme premiers espaces d'accueil et de loisirs.....	30
1.1.2.2 Les scoutismes comme espace de formation.....	32
1.2 Les associations éducatives complémentaires de l'enseignement public (AECEP).....	33
1.2.1 Présentation des AECEP.....	33
1.2.1.1 Un agrément national pour répondre à un besoin de lisibilité.....	33
1.2.1.2 Huit AECEP « historiques », plus deux.....	35
1.2.1.3 Démultiplication des agréments et évolution de leur sens.....	43
1.2.2 Déstabilisation des AECEP et recomposition des alliances.....	45
1.2.2.1 De la reconnaissance de projets éducatifs aux conventions d'objectifs et de gestion.....	45
1.2.2.2 Remise en cause du label « Aecep ».....	47
1.2.2.3 La structuration du Collectif des associations partenaires de l'école : une tentative de reconquête... ..	50
1.2.2.4 ... au prix du resserrement des forces autour de l'école.....	52
Conclusion : Du souci des enfants au souci de l'école.....	55
 Chapitre 2 : Soutiens et désengagements de l'État.....	56
2.1 Des dispositifs comme gouvernement à distance.....	56
2.1.1 Institutions, dispositifs et contrats.....	57
2.1.1.1 Regards sociologiques.....	57
2.1.1.2 Principes opératoires communs aux dispositifs de l'éducatif local.....	59
2.1.2 Jeunesse et Sports et l'aménagement du temps de l'enfant.....	60
2.1.2.1 Premiers dispositifs interministériels.....	60
2.1.2.2 Le contrat éducatif local et la légitimation des PEL.....	62
2.1.2.3 Le projet éducatif de territoire et l'inscription de l'éducatif local dans la loi.....	65

2.1.3 La Caisse nationale d'allocations familiales et le soutien à la fonction parentale.....	67
2.1.3.1 Accompagner les parents dans le soutien à la scolarité de leurs enfants.....	67
2.1.3.2 Les contrats « Enfance », « Temps libre » et « Enfance-jeunesse ».....	68
2.1.4 Prévenir la délinquance et préserver la cohésion sociale.....	69
2.1.4.1 La « Veille éducative ».....	70
2.1.4.2 La Réussite éducative.....	71
2.2 Le décrochage de Jeunesse et Sports.....	75
2.2.1 Un « petit » ministère à la politique hésitante.....	75
2.2.1.1 Entre l'éducation et les sports.....	75
2.2.1.2 L'enfance à l'ombre de la jeunesse.....	76
2.2.2 Le démantèlement du ministère de la Jeunesse et des sports, figure tutélaire de l'éducatif local.....	78
2.2.2.1 Des préoccupations éducatives à la cohésion sociale.....	78
2.2.2.2 Un ministère en voie de disparition.....	81
Conclusion : Les communes aux commandes.....	84

Chapitre 3 : Trente ans de politiques municipales de l'enfance.....87

3.1 Émergence et développement des projets éducatifs locaux.....	87
3.1.1 Des expériences antérieures.....	87
3.1.1.1 S'occuper des enfants sans rentrer dans l'école.....	87
3.1.1.2 Premières expériences d'aménagement des rythmes scolaires.....	88
3.1.2 Les moyens de l'organisation.....	89
3.1.2.1 La structuration de réseaux nationaux.....	89
3.1.2.2 La municipalisation de l'action éducative locale.....	94
3.1.2.3 La création de la filière animation de la fonction publique territoriale.....	96
3.2 1981-2011 : Ce que nous disent les délégations municipales.....	97
3.2.1 Une tentative d'objectivation de l'investissement politique des villes.....	98
3.2.1.1 De la nécessité d'objectiver l'investissement des villes.....	98
3.2.1.2 Les différents moyens envisagés.....	100
3.2.1.3 L'analyse des organigrammes politiques comme instrument.....	101
3.2.1.4 Inventorier et classer les intitulés des délégations municipales.....	102
3.2.1.5 Estimer l'importance que les villes accordent à l'enfance et l'éducation.....	104
3.2.1.6 Situer l'empan et la nature de l'action éducative des villes.....	107
3.2.2 Evolution de l'investissement politique des villes en matière éducative.....	107
3.2.2.1 L'enfance et l'éducation, des préoccupations parmi d'autres.....	108
3.2.2.2 Un investissement politique qui s'estompe.....	109
3.2.2.3 Des projets politiques qui se standardisent.....	113
3.2.3 Evolution des contours de l'action éducative locale.....	116
3.2.3.1 Apparition de thèmes.....	117
3.2.3.2 Disparition de thèmes.....	120
3.2.3.3 De l'enfance à l'éducation.....	122
3.2.3.4 Du temps libre des enfants au périscolaire.....	125
3.2.3.5 De la jeunesse à la prévention de la délinquance.....	128
3.2.3.6 Des politiques municipales solidaires à la politique de la ville.....	131
Conclusion : Vers une uniformisation des pratiques éducatives locales.....	133
Conclusion de la première partie : Les paysages éducatifs locaux.....	134

DEUXIÈME PARTIE SE RAPPROCHER DES ACTEURS : L'ENQUÊTE ET SA CONDUITE.....139

Introduction : Construire un point de vue sur un objet.....	140

Chapitre 4 : À objet polymorphe, « bricolage » méthodologique.....141

4.1 Démarche d'investigation.....	141
4.1.1 Méthode mise en œuvre.....	141
4.1.1.1 Un dispositif de prise de distance.....	141
4.1.1.2 La boussole du cahier de bord.....	143
4.1.1.3 Une analyse combinatoire.....	147

4.1.2 Constitution du matériau.....	150
4.1.2.1 Des textes.....	150
4.1.2.2 Des observations.....	151
4.1.2.3 Des entretiens.....	154
4.1.2.4 Un questionnaire renseigné par des professionnels.....	158
4.2 Leçons qualitatives d'une enquête quantitative.....	163
4.2.1 Intérêts suscités par l'enquête.....	164
4.2.1.1 La nécessité de montrer patte blanche.....	164
4.2.1.2 Des professionnels fortement investis.....	167
4.2.1.3 Les motivations des professionnels à répondre.....	169
4.2.2 Balises éparses pour l'analyse.....	171
4.2.2.1 Des réseaux horizontaux et cloisonnés.....	171
4.2.2.2 Des questions éducatives surdéterminées par l'actualité.....	174
4.2.2.3 Lorsque les répondants corrigent leurs réponses.....	176
4.2.2.4 La « culture » de l'éducatif local.....	178
 TROISIÈME PARTIE: L'ÉDUCATIF LOCAL COMME CHAMP DE LUTTES.....	183
Introduction : Apprendre des acteurs.....	184
 Chapitre 5 : Les acteurs politiques de l'éducatif local.....	186
5.1 Le personnel politique en charge de l'enfance et de l'éducation.....	186
5.1.1 Prendre en charge la délégation.....	187
5.1.1.1 La délégation à l'éducation : une lourde charge politiquement peu rentable.....	187
5.1.1.2 Des adjoints à l'éducation diversement concernés par les questions éducatives lors de leur élection.....	188
5.1.2 Place des adjoints à l'éducation dans les équipes municipales.....	190
5.1.2.1 Des élus dominés dans les majorités municipales.....	190
5.1.2.2 Un exercice solitaire.....	192
5.1.2.3 Prendre appui dehors pour tenir dedans.....	194
5.1.3 Conséquences de l'inconfort politique des adjoints à l'éducation sur la conduite des projets éducatifs.....	195
5.1.3.1 Des élus formés par leurs techniciens.....	195
5.1.3.2 Une articulation des espaces politiques et techniques confuse.....	197
5.1.3.3 Une technicisation des enjeux.....	199
5.2 Présences et absences du monde associatif.....	201
5.2.1 Des fédérations d'éducation populaire moins bien reconnues localement qu'au niveau national.....	201
5.2.1.1 Difficulté des fédérations à se faire reconnaître par les villes.....	201
5.2.1.2 Affaiblissement de la légitimité démocratique des fédérations.....	204
5.2.2 Celles que l'on s'attendrait à trouver et qui ne sont guère présentes.....	205
5.2.2.1 Se détacher des associations pour se rapprocher de l'école.....	205
5.2.2.2 Les mouvements de jeunesse.....	208
Conclusion : Des collectifs éducatifs techniques.....	209
 Chapitre 6 : Inconforts au travail et conflits entre professionnels.....	210
6.1 À la rencontre des professionnels.....	210
6.1.1 Identifier les différentes catégories de professionnels.....	210
6.1.1.1 De la nécessité de catégoriser pour comprendre.....	210
6.1.1.2 Méthode mise en œuvre.....	211
6.1.1.3 Présentation des principales « figures » professionnelles.....	212
6.1.2 L'activité déployée.....	215
6.1.2.1 Des activités professionnelles qui débordent le domaine éducatif.....	215
6.1.2.2 Prendre soin des institutions ou prendre soin du public ?.....	217
6.1.2.3 Du temps pour penser l'action éducative ?.....	217
6.1.3 Les professionnels et leur rapport à l'éducation.....	218
6.1.3.1 Expériences préalables et convictions personnelles.....	218
6.1.3.2 Croire ou ne pas croire en l'éducatif local ? : Pratiques et choix éducatifs personnels des professionnels.....	218

6.2 Les luttes de l'éducatif local.....	220
6.2.1 Enjeux pour les professionnels en tant que salariés des collectivités et des associations.....	220
6.2.1.1 Se réaliser personnellement.....	220
6.2.1.2 Trouver un emploi stable et protéger ses conditions de travail.....	220
6.2.2 Des légitimités à intervenir qui peuvent être concurrentes.....	223
6.2.3 La place difficile des pédagogues du temps libre.....	224
6.2.3.1 Esquisse de la figure de « pédagogue du temps libre ».....	224
6.2.3.2 Un travail devenu inacceptable.....	227
6.2.3.3 Résister... puis se désinvestir.....	229
6.2.3.4 La fuite comme dernier recours.....	231

QUATRIÈME PARTIE : LES PERSPECTIVES ÉDUCATIVES.....234

Introduction : Rendre compte des mises en œuvre.....	235

Chapitre 7 : L'élaboration des projets éducatifs locaux.....236

7.1 Les ressources de l'éducatif local.....	236
7.1.1 Repères et points d'appui mobilisés.....	237
7.1.1.1 Des ressources techniques et personnelles.....	237
7.1.1.2 Assises, Rencontres, Journées d'étude : des temps de réassurance.....	239
7.1.1.3 L'État, un appui pour les territoires ?.....	242
7.1.1.4 Quelles ressources pour les quartiers de la politique de la ville ?.....	243
7.1.2 Plébiscites et impatiences en direction des fédérations d'éducation populaire.....	246
7.1.2.1 Que font les fédérations d'éducation populaire ?.....	247
7.1.2.2 Un soutien identitaire aux professionnels issus de l'éducation populaire.....	248
7.1.2.3 Des fédérations qui se sont éloignées du terrain et de ses spécificités.....	250
7.1.3 Des jalons incertains.....	254
7.1.3.1 Des projets sans mémoire ?.....	254
7.1.3.2 La fragilité des savoirs et savoir-faire pédagogiques.....	258
7.1.3.3 Vers la marchandisation des ressources ?.....	264
7.2 La production des orientations éducatives.....	265
7.2.1 Une production sous contraintes.....	265
7.2.1.1 La centralité des préoccupations financières.....	265
7.2.1.2 Des dispositifs qui dispersent le sens des projets.....	268
7.2.2 Une conduite des débats difficile.....	272
7.2.2.1 Conflits et consensus dans les arènes.....	272
7.2.2.2 L'évitement du politique : des questions éducatives dépolitisées.....	275
7.2.3 Quels repères éducatifs pour l'éducatif local ?.....	279
7.2.3.1 De la neutralité des orientations à la boussole gestionnaire.....	279
7.2.3.2 L'école, ciment des dynamiques éducatives locales.....	282

Chapitre 8 : L'éducatif de l'éducatif local.....286

8.1 Les objectifs poursuivis.....	286
8.1.1 Les intentions des projets éducatifs locaux.....	286
8.1.1.1 Les objectifs tels qu'ils apparaissent dans les documents.....	286
8.1.1.2 Un projet éducatif en direction des familles ?.....	289
8.1.2 Le « local » des projets éducatifs locaux.....	292
8.1.2.1 Présentation des données.....	292
8.1.2.2 Des projets qui se ressemblent.....	293
8.1.2.3 Un traitement différent des territoires de la politique de la ville.....	297
8.2 « L'éducation » et « l'éducatif ».....	299
8.2.1 Public et non-public de l'éducatif local.....	300
8.2.1.1 À chaque temps son public.....	300
8.2.1.2 Accessibilité de l'offre éducative dans les quartiers populaires.....	304
8.2.1.3 Un renvoi à la parentalité qui pénalise les familles populaires.....	307
8.2.1.4 Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes : une place à l'écart.....	310

8.2.2 L'éducatif local de « l'ombre ».....	314
8.2.2.1 Le développement d'une offre commerciale.....	314
8.2.2.2 Patronages, scoutisme, etc. : le renouveau des collectifs éducatifs.....	316
8.3 Le temps libre, les activités éducatives et l'activité des enfants.....	320
8.3.1 L'éducatif des activités.....	320
8.3.1.1 Aménager le temps par des activités.....	320
8.3.1.2 Les leçons de la politique d'aménagement du temps de l'enfant.....	322
8.3.1.3 Les activités du point de vue des enfants.....	326
8.3.2 Ne rien faire : est-ce une activité ?.....	327
8.3.2.1 Ne rien faire du point de vue des enfants.....	328
8.3.2.2 Ne rien faire du point de vue des adultes.....	332
Conclusion générale.....	335
Bibliographie.....	342
Liste indicative des documents papier ou électroniques consultés.....	360
 Annexes	 367

Table des tableaux et des illustrations

Index des tableaux

Tableau 1 : Evolution 1981 – 2011 de l'investissement politique des villes en matière éducative.....	110
Tableau 2 : Evolution 1981 – 2011 de l'investissement politique des villes adhérentes au RFVE.....	115
Tableau 3 : Evolution 1981 – 2011 du nombre de délégations affectées aux différents temps éducatifs.....	125
Tableau 4 : Evolution 1981 – 2011 des temps éducatifs investis par les communes.....	127
Tableau 5 : Composition du corpus de questionnaires.....	162
Tableau 6 : Motivation des professionnels à répondre au questionnaire.....	169
Tableau 7 : Description statistique des professionnels qui mobilisent leur culture personnelle au travail.....	181
Tableau 8 : Mobilisation des ressources associatives selon les figures professionnelles.....	207
Tableau 9 : Composition du corpus de questionnaires.....	214
Tableau 10 : Distribution du temps de travail des professionnels.....	217
Tableau 11 : Choix éducatifs faits par les professionnels pour leurs propres enfants.....	219
Tableau 12 : Ressources mobilisées par les professionnels.....	237
Tableau 13 : Distribution des ressources selon la nature des territoires.....	244
Tableau 14 : Mobilisation des ressources proposées par les fédérations selon les figures professionnelles.....	248
Tableau 15 : Mobilisation des ressources proposées par les fédérations selon la qualification et la socialisation des professionnels.....	249
Tableau 16 : Mobilisation des ressources des fédérations d'éducation populaire dans et hors les quartiers de la politique de la ville.....	252
Tableau 17 : Conflits et consensus dans les réunions de partenaires.....	273
Tableau 18 : Objectifs poursuivis par les projets éducatifs locaux.....	287
Tableau 19 : Objectif : Lutter contre les inégalités sociales ou scolaires.....	297
Tableau 20 : Objectif : Soutenir et renforcer les missions de l'école.....	297
Tableau 21 : Aider les enfants et les jeunes à agir sur le monde qui les entoure.....	297
Tableau 22 : Contribuer à la prévention de la délinquance et des conduites à risques.....	297
Tableau 23 : Permettre aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale.....	298
Tableau 24 : Objectif : Soutenir les parents dans leurs responsabilités et leur rôle.....	298
Tableau 25 : Relevé succinct des tarifs pour une journée d'accueil de loisirs avec repas.....	304
Tableau 26 : Activité professionnelle les samedis.....	309

Index des illustrations

Schéma 1 : Relations État/local en 1981.....	85
Schéma 2 : Relations État/local en 2011.....	86
Illustration 1: Evolution 1981-2011 de l'investissement politique des villes en matière éducative.....	110
Illustration 2: Evolution moyenne de l'investissement politique des villes de droite et villes de gauche.....	114
Illustration 3: Repérage des différents modes et relais de la sollicitation à répondre au questionnaire en ligne...	161

Acronymes et sigles utilisés

ACM	Accueil collectif des mineurs
AECEP	Association éducative complémentaire de l'enseignement public
AEPS	Animations éducatives périscolaires
Afev	Association fondation étudiante pour la ville
AIVE	Association internationale des villes éducatrices
ALSH	Accueil de loisirs sans hébergement
AMF	Association des maires de France
Andev	Association nationale des directeurs de l'éducation des villes
APC	Activités pédagogiques complémentaires
Aroeven	Association régionale des œuvres éducatives et de vacances de l'Éducation nationale
ARVEJ	Aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes (1995)
ASE	Aide sociale à l'enfance (Compétence et services des départements)
AVEC	Alliance des villes Européennes et de culture
BAFA	Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BAFD	Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (diplôme non professionnel permettant de diriger les centres de loisirs et de vacances)
BEATEP	Brevet d'État d'animateur technicien de l'éducation populaire et de la jeunesse
BPJEPS	Brevet professionnel de la jeunesse de l'éducation populaire et du sport
CAAECEP	Conseil académique des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public
CAF	Caisse d'allocations familiales
Canopé	Réseau de création et d'accompagnement pédagogiques (ex CRDP et CNDP)
CATE	Contrat d'aménagement du temps de l'enfant (1990)
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDD	Contrat à durée déterminée
CDDF	Conseils pour les droits et devoirs des familles
CDI	Contrat à durée indéterminée
CE	Contrat enfance (dispositif de la CAF intégré au CEJ en 2006)
CEE	Contrat d'engagement éducatif
CEJ	Contrat enfance jeunesse (dispositif de la CAF depuis 2006)
CEL	Contrat éducatif local (1998)
Céméa	Centre d'entraînement aux méthodes d'éducation active

CEPJ	Conseiller d'éducation populaire et de jeunesse
CESARE	Comité d'évaluation et de suivi des aménagements des rythmes de l'enfant
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CLAS	Contrat local d'accompagnement à la scolarité
CLS	Contrat Local de Sécurité
CLSPD	Contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance
CNAECEP	Conseil national des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNDS	Centre national pour le développement du sport
CNFPT	Centre national de formation de la fonction publique territoriale
CNIRE	Conseil national de l'innovation pour la réussite éducative
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CPNG	Comité pour nos gosses
CPO	Convention pluriannuelle d'objectifs
CQP	Certificat de qualification professionnelle
CRESAS	Centre de recherche de l'éducation spécialisée et de l'adaptation scolaire
CTL	Contrat temps libre (Dispositif de la Cnaf 1998, intégré au CEJ en 2006)
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale (2007, remplacé par le contrat de ville en 2015)
DASEN	Directeur académique des services de l'Éducation nationale (2012)
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (jusqu'en 2010)
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale (Depuis 2010)
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDI	Direction départementale interministérielle (depuis 2010)
DDJS	Direction départementale de la Jeunesse et des sports (Avant 2010)
DEFA	Diplôme d'État relatif aux fonctions d'animation
DEJEPS	Diplôme d'État de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport
DESJEPS	Diplôme d'État supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport
DRJS	Direction régionale de la jeunesse et des sports (Avant 2010)
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale
DSDEN	Direction des services départementaux de l'Éducation nationale (2012)
EEDF	Éclaireuses Éclaireurs de France
EELV	Europe Écologie Les Verts
Enact	École nationale d'application des cadres territoriaux
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale

EPCV	Enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages
EPLE	Établissement public local d'enseignement
EPS	Équipe pluridisciplinaire de soutien (dans le cadre du programme de Réussite éducative)
Esen	École supérieure de L'Éducation nationale
ESPE	École supérieure du professorat et de l'éducation (remplace l'IUFM à partir de 2013)
FAS	Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (→ 2001)
Fasild	Fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Remplace le FAS à partir de 2001)
FNDS	Fonds national pour le développement du sport
IA	Inspection Académique (jusqu'en 2011)
ICEM	Institut coopératif de l'école moderne (Mouvement Freinet)
IFAC	Institut de formation d'animation et de conseil
IGAEN	Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale
IGEN	Inspecteur Général de l'Éducation nationale
Insée	Institut national de la statistique et des études économiques
IRDSU	Inter réseau du développement social urbain (association de professionnels de la politique de la ville)
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres (remplacé par l'Espé en 2013)
KAPS	Colocation à projet solidaire (Action de l'association Afev)
L'Acsé	Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (2006), est intégrée au CGET en 2014.
MEN	Ministère de l'Éducation nationale
MENESR	Ministère de l'Éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche
MSA	Mutualité sociale agricole
NAP	Nouvelle activité périscolaire
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCCE	Office central de la coopération à l'école
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
Ovlej	Observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes (Service de la JPA)
PEDT	Projet éducatif territorial ou Projet éducatif de territoire
PEL	Projet éducatif local
PEP	Pupilles de l'enseignement public
PISA	Program for International Student Assessment ou Programme international pour le suivi des acquis des élèves

PoLoc	Observatoire des politiques locales d'éducation et de la réussite éducative
PRE/DRE	Programme/Dispositif de Réussite éducative (2005)
REAAP	Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (1999)
RFVE	Réseau français des villes éducatrices
TAP	Temps d'activités périscolaires
USEP	Union sportive de l'enseignement du premier degré
VVV	Ville Vie Vacances (1995)
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZUS	Zone urbaine sensible (1996)

Introduction générale

Une thèse enracinée

Au-delà de l'apport scientifique qu'il livre à la communauté scientifique et à la société, un travail de thèse représente une promesse d'enrichissement personnel suffisamment importante pour que celui ou celle qui s'engage dans une telle entreprise accepte de lui consacrer le temps et les efforts qu'elle exige. C'est pourquoi, en accueillant le lecteur dans ce texte, il importe de préciser les ressorts de cette thèse, et, en particulier, le choix de « l'éducatif local » comme objet. Ce choix est à comprendre en lien avec mon parcours professionnel, et avec le besoin d'élucider les épreuves de professionnalité qui l'ont jalonné (Ravon 2008). Il s'attache également à la volonté de contribuer à la connaissance d'un objet qui me semble aujourd'hui insuffisamment exploré (Beaud 2008, Bourdieu 1980) au regard des enjeux sociaux qu'il recouvre, et des éclairages qu'il serait susceptible apporter aux questions qui se posent à notre société en matière d'éducation. L'engagement, dont relèvent en conséquence les ressorts du travail présenté ici, réside dans le choix de l'objet recherche et dans l'acceptation de l'examiner en se pliant aux règles qui président à toute démarche scientifique (Bourdieu 2004 ; Callon 1999 ; Elias 1993).

Le parcours professionnel dans lequel cette thèse s'enracine s'est composé de trois périodes.

J'ai tout d'abord occupé de 1980 à 1989 un poste d'animatrice socioculturelle sur un des quartiers populaires de Grenoble. Adjointe au responsable d'une maison de l'enfance en gestion associative, j'ai organisé et encadré des activités de loisirs pour des enfants et des adolescents de 3 à 15 ans. Mon poste comprenait également, pour l'équivalent d'un mi-temps, le suivi des relations avec trois groupes scolaires, avec la mise en place et l'animation d'activités scolaires dans le cadre du tiers temps pédagogique et l'encadrement ponctuel de classes transplantées. Les apprentissages que les enfants et les adolescents ont réalisés dans et à travers cet équipement étaient liés aux activités qu'ils ont pu y pratiquer, mais aussi, et peut-être surtout, aux relations qu'ils y ont tissées tant avec les adultes qu'entre eux, et aux différents rôles et places que les situations de loisirs leur ont permis d'expérimenter.

Puis, pendant les dix années suivantes, j'ai assuré la direction de la structure. J'ai eu la chance de travailler avec une équipe riche de compétences et de qualités humaines et qui est restée stable durant toutes ces années. Si l'administration et la gestion de la structure ont nécessité

un sérieux investissement, les aspects pédagogiques n'ont pas été en reste. Nous avons ouvert en 1991 une des premières ludothèques en accès libre le soir après la classe, travaillé les pédagogies actives et institutionnelles, tissé des liens entre action éducative et action sociale par une collaboration étroite avec les services du conseil général, œuvré à faire reconnaître la place et les opinions des préadolescents dans leurs espaces de vie : à la maison de l'enfance bien évidemment, mais également au collège (soutien des délégués de classe dans leur fonction de porte-parole, accompagnement d'écrits et édition d'un bulletin régulier...), et dans leur quartier (auprès d'urbanistes dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, auprès d'élus, de la société gestionnaire des transports en communs, etc). Tout cela s'est fait avec l'appui de fédérations d'éducation populaire : les Céméa et, plus ponctuellement, les Francas. Le même type de travail a été conduit, à leur demande, pour et avec des parents, à travers le soutien à la vie associative et la mise en place d'espaces de parole autour des questions d'éducation.

Les relations avec les écoles se sont transformées. Plus de tiers temps pédagogique dans les classes, ni de classes transplantées, mais les premiers contrats d'aménagement du temps de l'enfant (CATE), la structuration d'une association gestionnaire de la ZEP du quartier¹ et la mise en place d'ateliers de prévention langagière en maternelle.

Enfin, de l'année 2000 à 2012, j'ai successivement occupé deux emplois dédiés à la qualification et l'animation de réseaux d'acteurs éducatifs locaux. L'un pour le compte de l'association départementale des Francas de l'Isère, dans le cadre d'une convention avec la Ville de Grenoble portant sur l'accompagnement de la mise en place du contrat éducatif local (CEL). Ce poste comprenait notamment la structuration et l'animation du réseau des coordonnateurs des projets éducatifs de quartier, des actions de formation continue pour les animateurs professionnels « enfance » de la ville, l'animation de groupes de travail de techniciens et d'élus municipaux visant l'élaboration du projet éducatif de la Ville, et une contribution à l'évaluation du CEL en lien avec les services municipaux, la direction départementale de la Jeunesse et des sports et l'inspection académique². L'autre comme responsable du Centre ressource enfance famille école de l'Isère (Creffe38). Largement financée par le Fonds d'action sociale (FAS)³, cette structure vient en appui aux professionnels et aux bénévoles chargés d'éducation sur les territoires prioritaires. Elle organise des formations et journées d'études, l'animation de groupes de travail, la

1 L'association sera dissoute deux années plus tard. L'Éducation nationale, pourtant membre fondateur, s'étant retirée, la vocation de l'association n'avait plus de sens.

2 Les inspections académiques sont devenues des Directions des services départementaux de l'Éducation nationale le 1^{er} février 2012. Il ne sera plus fait référence à ce changement de dénomination dans le texte.

capitalisation des expériences et la diffusion de la recherche. Les sujets abordés s'attachent à la prévention des discriminations, l'accompagnement à la scolarité, le soutien à la fonction parentale, la prévention du décrochage scolaire, etc. Ce poste m'a amenée à coopérer étroitement avec les services de l'État (départementaux et régionaux), l'inspection académique, des collectivités (communes, agglomérations et Conseil Général), des associations.

S'il se présente souvent à travers ses « dispositifs », ses « acteurs » et ses « projets », l'éducatif local représente d'abord pour moi des caisses de patins à roulettes, une école de 223 élèves déménagée en bord de mer (et le quartier vidé pendant 3 semaines), un feu d'artifice amateur tiré sur le toit du gymnase, des baklavas, des poux et quelques bras cassés, le car en retard et des gants oubliés, la maison de l'enfance vandalisée, des parents perdus mais bien présents, une réunion mémorable dans les sous-sols de la préfecture, une pause cigarette avec l'Inspectrice d'académie adjointe... Avant de devenir un objet de recherche, l'éducatif local a été l'expérience qui m'a forgée.

La nécessité de comprendre

Déroulée sur plus de trente années, cette expérience m'a donné à percevoir des mouvements qui se sont opérés sur la durée : variations des rapports entre les différents acteurs, apparition de nouveaux acteurs, transformation des ressources disponibles pour l'action, glissements dans les registres de vocabulaires, modifications de la dimension normative des contextes de travail, changement du regard porté sur le public, sur le terrain et sur l'action.

Ces changements ont surtout été marquants alors que je travaillais à la maison de l'enfance de 1980 à 2000. Le développement de la politique de la ville, à partir du milieu des années 80, a eu des répercussions importantes sur le travail mené. L'arrivée des financements sur projets et contrats a morcelé le financement de l'activité jusque-là assuré par la collectivité à plus de 90 %. Les procédures administratives en ont été considérablement alourdies, et le sens de l'action s'est vu écartelé entre les intentions des différentes institutions. Mais la politique de la ville a également eu une incidence sur la manière dont le travail des bénévoles et des professionnels était considéré par la puissance publique. Pour le dire rapidement, c'est à partir

3 Le FAS est devenu Fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild) en 2001, puis L'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (L'Acsé) en 2006. Cette agence a été intégrée dans le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en 2014. Pour des raisons de commodité, il ne sera plus précisé la généalogie des termes de « Fasild », « L'Acsé » et « CGET » dans ce document. Cet organisme sera en conséquence désigné différemment selon la période qui justifiera son apparition dans le texte.

de ce moment que, pour les institutions partenaires, les enfants ont perdu de leur intérêt au profit de leurs difficultés⁴, et de manière plus marquée au profit de leurs aînés de 16 à 25 ans. Et ce qui a été observé sur tous les territoires concernés par la politique de la ville a été d'autant plus marqué et marquant à Grenoble que l'histoire de la ville en matière de socioculturel était considérable et que « l'idéal éducatif », porté par une ville entière, avait structuré une action collective (Roudet, 2001).

La rudesse de ce bouleversement a été renforcée par l'échec de l'équipe d'Hubert Dubedout aux municipales de 1983. Le projet socioculturel que la Ville portait solidement, tant politiquement que techniquement depuis 1965 a été abandonné durant les deux municipalités conduites par Alain Carignon. Il n'a pas davantage été repris lorsque les socialistes sont revenus aux commandes avec Michel Destot en 1995. À quelques exceptions près, les nouveaux élus n'avaient aucune connaissance des milieux associatifs et étaient fort éloignés des quartiers. Le secteur socioculturel qui avait énormément souffert durant les années précédentes s'est davantage présenté à la nouvelle équipe comme un problème à résoudre que comme le moyen de traduire une politique municipale. Pendant que la demande sociale a crû au rythme de la paupérisation et de l'exclusion des quartiers populaires, les budgets alloués par la commune aux structures socioculturelles se sont amoindris et les conventions de postes de coordination avec les fédérations ont été dénoncées, livrant ainsi les associations à leur destin.

L'un dans l'autre, les soucis gestionnaires ont progressivement pris le pas sur les préoccupations pédagogiques et un fossé s'est creusé entre les besoins d'une population de plus en plus précaire et ce qu'en percevaient les responsables des institutions bailleuses. Alors que notre métier était de mettre en œuvre un projet dans lequel d'autres que nous croyaient, administrateurs de l'association et professionnels nous sommes au fil du temps retrouvés à devoir justifier le sens et les moyens de ce que l'on faisait. De là est née la conviction que ce qui se passait sur le terrain avait un sens, et que ce sens se trouvait ailleurs.

4 À titre d'illustration, une demande de subvention adressée au service culturel du Conseil Général a été honorée par le service politique de la ville, au motif que la maison de l'enfance était située à un numéro pair de l'avenue. Face à mon incompréhension, une personne du service culturel m'avait alors précisé que « *Si la troupe était venue de l'autre côté, elle aurait bien été prise en compte par notre service, mais sur les numéros pairs, on fait de la culture, et sur les numéros impairs, on fait de la prévention.* »

La compilation des dossiers

Ce besoin de comprendre nous⁵ a ramenée aux études. Nous avons réalisé un DESS de sociologie en 2002. Intitulée « L'éducatif à l'épreuve du contrat », la recherche a porté sur le contrat éducatif local de la ville de Grenoble. Mobilisant une sociologie de la traduction (Callon 1986; Callon, Lascoumes et Barthe 2001), nous avons étudié l'émergence des différents projets éducatifs locaux de la commune⁶. Ce travail a représenté un premier temps d'élucidation. Il a été l'occasion de comprendre le dispositif comme un étayage institutionnel, et d'en situer les limites quant à sa capacité à faire remonter des préoccupations éducatives du terrain en direction des institutions. Le point de vue théorique adopté a permis une lecture fine des modes de concertation, de la circulation des savoirs, et des fonctionnements réticulaires locaux. Il n'a en revanche qu'indirectement permis de rendre compte du déséquilibre des forces entre la collectivité et les associations, entre les adultes et les enfants, entre les différentes associations de parents selon qu'ils sont socialement dotés ou habitants des quartiers populaires. C'est dans cette limite qu'a germé le besoin d'explorer plus avant.

Par un concours de circonstances, ce mémoire de DESS a été approprié et largement diffusé au sein du Réseau français des villes éducatrices alors naissant. L'accueil qu'il a reçu, et le nombre de sollicitations qui en ont découlé nous ont donné à comprendre que les questions que nous nous posions étaient partagées et qu'elles étaient loin d'avoir trouvé réponse. Curiosité personnelle et besoin de documenter les demandes d'interventions qui nous étaient adressées, nous ont conduite à compiler des données, produire des écrits, prendre des contacts. Notre activité professionnelle au Centre ressource enfance famille école de l'Isère nous a également permis de faire grandir les dossiers. Quantitativement, avec l'apport de nouveaux objets à étudier (comme les programmes de Réussite éducative en 2005), et qualitativement par des relations de travail avec des chercheurs, et un compagnonnage particulièrement stimulant avec Dominique Glasman.

La construction de l'objet « Éducatif local »

Ce travail est centré sur le temps libre des enfants et des adolescents, c'est-à-dire le temps qu'ils ne passent ni avec leurs parents, ni à l'école. Plus précisément, l'éducatif local qui est l'objet de cette thèse, embrasse l'ensemble des temps encadrés et subventionnés qui trouvent

5 Le besoin de comprendre a également nécessité une prise de distance, et c'est par le passage du « je » au nous de modestie qu'elle est symbolisée au début de cet écrit.

6 La Ville de Grenoble avait alors fait le choix de solliciter les écoles et les structures socioculturelles de quartier pour élaborer des projets éducatifs locaux de quartier.

place dans ce temps libre, autrement dit, *l'action publique à vocation éducative qui se déploie en dehors de l'école*.

Comprendre les enjeux sociopolitiques que focalise l'éducatif local nécessite d'appréhender les préoccupations qui s'y rattachent, parmi lesquelles on peut évoquer les suivantes.

Tout d'abord des *préoccupations sociales liées à l'évolution des temps sociaux* qui affecte la vie des familles et génère un besoin de prise en charge des enfants en dehors des temps scolaires. Cette évolution n'est pas récente, mais elle s'est amplifiée, notamment sous l'effet de la généralisation du travail féminin, de la flexibilité accrue des horaires professionnels, et de la privatisation de la vie familiale qui affaiblit le contrôle collectif des adultes sur les collectifs d'enfants.

Ensuite, le poids de la réussite scolaire dans les parcours personnels qui occasionne une *inflation de la demande de formation*, celle-ci se traduisant par la démultiplication des dispositifs de soutien scolaire, et plus généralement, par la démultiplication de pratiques d'activités susceptibles d'améliorer les performances scolaires. Le scolaire ne se limite pas à structurer l'usage du temps libre mais le colonise peu à peu, de sorte que les enfants n'en ont jamais fini avec l'école (Glasman 2001), et que le temps libre est de plus en plus considéré comme devant être au service des acquis scolaires.

Le troisième sujet s'articule autour des *préoccupations sécuritaires*. Alors que jusqu'au début des années 1990, la question centrale était celle du lien social et de la lutte contre les exclusions, la thématique de la sécurité provoque un glissement subtil des conceptions éducatives en direction des quartiers populaires, dans lequel il est de moins en moins question de répondre à des besoins et d'accompagner un développement, et de plus en plus d'instituer une responsabilité et de prévenir les risques de déviance (Vulbeau 2013, 2014). On peut penser que ce glissement est accentué par l'arrivée des collectivités locales dans le champ de l'éducation, car elles sont inévitablement tentées de lier les préoccupations éducatives aux préoccupations sécuritaires qui sont les leurs en matière d'ordre public. Ces préoccupations se doublent plus récemment *d'un souci en termes de cohésion sociale, de laïcité et de vivre ensemble*. Ce souci est très fortement renvoyé vers les éducateurs⁷, et a d'ores et déjà justifié une modification du référentiel du Bafa⁸, avec l'introduction de la capacité à « transmettre et faire partager les valeurs de la République, notamment la laïcité ».

7 On peut à ce sujet faire référence aux nombreux reportages télévisés dans les écoles, aux dossiers pédagogiques fournis par le réseau Canopé (ex CNDP) aux enseignants.

8 Le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur est un diplôme non professionnel permettant d'encadrer des enfants et des adolescents en accueil collectif de mineurs (nouvelle appellation des centres de loisirs).

Depuis longtemps, les communes, les Caisses d'allocations familiales et de Mutualité sociale agricole, le ministère de la Jeunesse et des sports, et des comités d'entreprises conjuguent leurs efforts pour promouvoir, financer, réglementer et encadrer ce temps libre, encadrement qui a souvent été confié à des associations. À partir du milieu des années 80, les villes, encouragées par l'État par l'intermédiaire de politiques contractuelles (politique de l'aménagement du temps de l'enfant et politique de la ville notamment), ont élaboré des « projets éducatifs locaux » dont l'objet est de coordonner, au nom d'une meilleure cohérence territoriale, l'ensemble des actions socioéducatives qui concourent à l'encadrement de l'enfance et des adolescents en dehors du temps scolaire.

Si le terme de « projet éducatif local » apparaît dans plusieurs textes ministériels, son empan et son contenu ne sont pas précisés. D'autres expressions, qui ne sont pas davantage homologuées, sont également mobilisées comme le « projet éducatif global », ou la « politique locale d'éducation ». L'association nationale des directeurs de l'éducation des villes (l'Andev, qui sera présentée en première partie), a produit au tournant des années 2000, une définition du « projet éducatif local »⁹ qui est aujourd'hui la plus communément admise. Elle ne fait pas cependant l'unanimité, pour diverses raisons qui apparaîtront dans cette thèse comme autant d'objets de lutte entre acteurs. La difficulté pour les acteurs de nommer l'objet qui est censé les rassembler signale en effet des désaccords profonds et des concurrences sur un certain nombre de points.

Objet central des projets éducatifs locaux, le temps libre des enfants et des adolescents revêt en effet trois enjeux étroitement imbriqués.

En premier lieu, celui de *l'emprise qui s'exerce sur lui*, car d'un strict point de vue juridique, le temps libre des enfants est de la seule responsabilité des familles, et ne correspond à aucune compétence obligatoire de l'État (qui se centre sur l'école) ou des communes. De ce point de vue, on peut considérer que le temps libre des enfants est une compétence « orpheline », donc une compétence à prendre, ou à ne surtout pas prendre. L'enjeu de l'emprise qui s'exerce sur

9 Cette définition est la suivante. « Le projet éducatif local (PEL) est le cadre formalisé, écrit, au sein duquel les acteurs qui interviennent dans le domaine de l'éducation sur un même territoire, s'inscrivent pour exercer leurs missions et leurs responsabilités, de façon conjointe, cohérente et coordonnée, autour d'objectifs communs, en direction et au bénéfice des enfants et des jeunes, pour leur développement, leur réussite et leur intégration dans la société et dans l'environnement local au sein desquels ils vivent. Il fixe les principes selon lesquels s'articulent et se coordonnent la politique éducative de la commune (la politique éducative locale) et celles des autres acteurs (éducation nationale, départements, régions, associations...). Il sert de référence aux contrats passés entre la commune et ses partenaires (en particulier État, CAF, association) pour la mise en place et le financement de dispositifs ou d'actions éducatifs (en particulier le Contrat éducatif local –CEL, le Contrat enfance, jeunesse –CEJ, le Dispositif de réussite Éducative, le CUCS dans son volet Éducation,...). ». Elle est disponible dans de très nombreux documents.

le temps libre est en conséquence l'enjeu de savoir à qui revient la responsabilité de penser et d'organiser ce temps. Revient-elle ou doit-elle revenir aux seuls parents, aux associations, aux institutions ? Cette responsabilité se module-t-elle en fonction des âges, des catégories sociales ou des plages de temps concernées ?

Ensuite, *celui de son contenu* : est-il ou doit-il être un temps d'accompagnement de l'école, un temps dédié à des activités de loisirs disposant de vertus propres, un temps pour s'émanciper de l'école, un temps de socialisation et de construction identitaire, ou encore un temps potentiellement dangereux et donc à surveiller. Là encore, cette même question peut être abordée différemment selon les âges, les publics ou les plages de temps concernées.

Enfin, *celui de son empan*, la frontière entre le temps scolaire et le temps libre étant continuellement source de conflits. Sur ce point en particulier, on observe que les projets éducatifs locaux, qui se développent et se mettent en œuvre sur des temps déchargés d'obligations scolaires, représentent pour les villes un moyen de se rapprocher de l'école. L'objectif de « cohérence éducative » qui préside à leur élaboration est en effet un argument pour discuter de ce qui y est organisé. Nous reviendrons en fin de première partie sur la conflictualité autour de l'école.

C'est l'ensemble des enjeux autour du temps libre des enfants et des adolescents que cette thèse examine. Alors que la dimension locale des projets éducatifs locaux est fortement valorisée tant par l'État que par les communes, nous avons besoin de saisir l'éducatif local dans son unité, et dans sa dynamique. Nous avons également besoin de la saisir comme un processus inscrit dans la durée¹⁰. Ce travail n'entend donc pas dessiner les différentes formes prises par l'éducatif au local, ni d'en établir une typologie, encore moins de les comparer entre elles. Nous faisons au contraire l'hypothèse que ces différentes formes, qui sont réelles, constituent un mouvement d'ensemble relativement cohérent. Comprendre l'éducatif local nécessitait de l'embrasser largement, de tirer des généralités, saisir des mouvements de fond, identifier les ressorts d'un mouvement d'ensemble. Nous avons pour cela conduit une importante enquête au niveau national dont les détails seront apportés en deuxième partie, et nous nous sommes appuyée sur la sociologie de Norbert Elias qui nous a permis de saisir l'émergence des projets éducatifs locaux comme un processus qui s'inscrit dans la durée et qui transforme à la fois la structure et le fonctionnement de la société (Elias 1975). Pour Elias,

10 De ce point de vue, la récente réforme des rythmes scolaires ne constitue à nos yeux qu'un phénomène partiel d'un long processus dont le déroulement est engagé de longue date.

« le changement doit être compris, non comme une discontinuité ou une rupture, mais comme un processus dynamique de transformation de la configuration sociale, qui fait passer d'un état à un autre. »¹¹.

La sociologie de Pierre Bourdieu est également mobilisée, en particulier pour identifier et analyser les conflits entre les acteurs, ce qui sera fait en troisième partie.

Cette thèse examine ainsi les outils par lesquels les projets éducatifs locaux se forment : les dispositifs inscrits dans la politique de l'aménagement du temps de l'enfant et dans la politique de la ville. Elle observe les rivalités suscitées par le temps libre des enfants, les positions, les forces et les alliances, l'évolution des arguments et les discours, la manière dont des tournants se prennent, et enfin les changements qui s'opèrent et les recompositions qui s'organisent au travers et au nom de ce temps libre. Elle mêle la sociologie politique, la sociologie des politiques publiques, celles des professionnels, et la sociologie de l'éducation. Il ne s'agit pas d'une incapacité à choisir entre l'une ou l'autre, ni d'un exercice de style, ni du plaisir intellectuel de les expérimenter toutes. *Ce choix est lié à l'objet de recherche que nous n'aurions pas pu saisir en dissociant les lectures.* Car au-delà d'expliquer, le projet de recherche était surtout celui de comprendre, de sorte qu'une approche multiréférentielle s'est imposée (Ardoino 1993). Plus que par la complexité d'un objet qui ne se laisserait pas saisir d'une seule manière, le choix d'une telle approche relève de la manière dont nous souhaitons l'interroger.

Présentation de la thèse

Cette thèse est présentée en quatre parties.

La première est consacrée à la sociogénéalogie de l'éducatif local. Elle est pensée comme un fond de tableau sur lequel et par lequel l'éducatif local s'est formé, et permet de parfaire la construction de notre objet de recherche.

La démarche méthodologique fait l'objet de la seconde partie. Cette présentation inhabituelle – la démarche adoptée est généralement située en introduction ou en première partie d'un rendu – correspond au choix de justifier la méthode d'investigation par les particularités de l'objet « éducatif local » qui auront été préalablement établies¹². C'est également dans cette

11 Norbert Elias, dans un entretien avec Roger Chartier, « Norbert Elias ou la sociologie des continuités », Labyrinthe [En ligne], 5 | 2000, Document (n° 5)

12 Des compléments méthodologiques pourront être apportés sur des points particuliers au fil des chapitres.

deuxième partie que seront présentés les textes, les observations, les entretiens et le questionnaire qui représentent le matériau constitué.

La troisième partie s'intéresse aux acteurs de l'éducatif local (élus municipaux, associations, professionnels). S'ils ne constituent pas notre objet de recherche en tant que tels, leur activité, leurs difficultés, leurs parcours, et, en particulier, les objets pour lesquels ils luttent, sont indispensables pour comprendre les enjeux du temps libre des enfants.

Nous nous attacherons enfin, dans une quatrième partie, à rendre compte de la manière dont ces projets s'élaborent localement, et aux caractéristiques de l'action éducative qu'ils permettent de déployer.

Avant d'aborder le cœur de cette thèse, il reste à apporter des précisions quant au sens des mots que nous utiliserons.

Les termes de « *politique éducative locale* », « *projet éducatif local* » ou l'acronyme PEL seront employés l'un pour l'autre. Ces expressions ne sont en effet pas labellisées, et les acteurs eux-mêmes les utilisent indifféremment (en déclinant par exemple l'acronyme PEL tantôt comme projet éducatif local, tantôt comme politique éducative locale). Les expressions « *politique locale d'éducation* » ou « *projet éducatif global* », ne seront en revanche pas utilisées.

Les termes « *pédagogie* » et « *pédagogique* » sont à lire dans une large acception comme étant « l'art et la science de l'orientation du mouvement de l'enfant »¹³.

Concernant le public de l'éducatif local, il est question dans ce document des *enfants d'âges scolaires* dont on peut considérer qu'ils ont entre 3 et 16 ans. Nous utilisons le plus souvent le terme « d'enfants » de manière générique pour les désigner, et précisons lorsque cela est nécessaire s'il s'agit des enfants d'âge élémentaire ou d'adolescents.

Cette thèse est présentée *sans avoir recours, ou le moins possible, aux termes et classifications en usage dans l'éducatif local*. Il ne sera que rarement fait référence à la « coéducation », à l'« éducation partagée », au « partenariat » ou à la « complémentarité éducative » dans cet écrit. Ceci correspond à un choix méthodologique visant à nous affranchir des catégories de pensée des acteurs, catégories qui forgent inconsciemment les analyses, et dont nous craignons qu'elles ne limitent notre propre réflexion (Bourdieu et

13 Cette définition est celle de Durkheim, reprise par Alain Vulbeau (Vulbeau 2006).

Wacquant 1992). Au terme du parcours de cette thèse, nous reviendrons sur ces termes en conclusion.

Précisons enfin que tous *les noms propres, de personnes ou de lieux, qui apparaissent au fil des pages sont des noms d'emprunt*. Nous voulions ainsi éviter que le regard ne se porte sur des villes ou des personnes en particulier, le propos étant précisément d'identifier une configuration d'ensemble. Les personnes entendues en entretien, et dont les propos accompagnent et appuient la réflexion, sont généralement présentées par la fonction qu'elles occupent, leur institution de rattachement dans le cas où cela sera nécessaire, et la taille de la commune et la région où elles exercent.

Première partie

La fabrique de l'éducatif local : des mouvements de jeunesse aux projets éducatifs locaux

Introduction : Les histoires de l'éducatif local

Cette première partie est consacrée à la sociogénéalogie de l'émergence de l'éducatif local, c'est-à-dire au travail collectif qui a été nécessaire pour faire advenir cet objet comme légitime, et aux traces de son histoire aujourd'hui porteuses de sens. Titrer cette introduction « Les histoires de l'éducatif local » vient préciser comment nous entendons le faire.

À travers « les histoires », nous signifions tout d'abord notre intention de *raconter* l'éducatif local. Le propos n'est pas, en effet, de rechercher un point d'origine ou un commencement à partir duquel l'éducatif local se serait construit linéairement, mais de rendre compte d'un processus fait d'hésitations, de hasards et de détours pour donner sens à une succession de micro-évolutions ou d'événements. Ceux-ci sont aussi divers que des changements législatifs, la place des adjoints municipaux chargés de l'enfance dans la hiérarchie des exécutifs municipaux, des regroupements d'associations, les modifications de la convention collective de l'animation, ou encore l'affaiblissement d'un ministère. Plus que de les considérer comme des éléments constitutifs d'une chronologie, il s'agit d'en faire des objets de réflexion, et de « s'interroger [...] sur leur valeur stratégique, sur les conflits qui ont accompagné leur avènement et, plus généralement, de retrouver les paramètres de leur existence aujourd'hui largement impensée » (Ihl et Kaluszynski, 2002). « Raconter », c'est aussi assumer le fait que cette sociogénéalogie repose sur une lecture singulière, et que, malgré un souci de documentation, elle ne peut être que partielle au regard de l'ampleur du sujet à embrasser.

Derrière « Les histoires de l'éducatif local », il y a aussi l'idée des « petites histoires » entre institutions ou entre catégories d'acteurs. Nous voulons signifier par-là notre souci de faire droit aux personnes prises dans la grande histoire. Si cette première partie traite principalement de la construction de l'éducatif local en tant que structure, elle est aussi l'occasion de situer les moments et les objets de disputes, les espaces où elles peuvent s'épanouir, les enjeux qui justifient les alliances, autrement dit, en donnant sens à des événements apparemment minuscules ou anecdotiques, situer où s'arrime la dynamique de l'éducatif local qui sera abordée en troisième partie.

Enfin, le pluriel employé – nous parlons des histoires –, pose d'emblée la nécessité de rendre compte d'une complexité. Comprendre la manière dont s'est fabriqué l'éducatif local demande d'en considérer plusieurs filiations, plusieurs enracinements et donc autant d'attachements à une diversité de catégories d'acteurs. Cette première partie est en

conséquence composée de trois chapitres correspondant à la même période qui, dans les grandes lignes, va des premières lois de décentralisation à la première moitié des années 2010. Le premier chapitre traite de ce que l'éducatif local doit au mouvement associatif. Pour cela, il remonte bien au-delà des lois de décentralisation, de manière à comprendre comment et pourquoi l'éducation populaire a commencé à se saisir du temps libre des enfants et des adolescents. Le chapitre 2 aborde les politiques nationales afférentes à ce temps libre. Celles-ci étant à la fois nombreuses et éclatées entre différents ministères¹⁴, le choix a été fait de limiter l'examen aux politiques contractuelles proposées par l'État aux communes, et aux vicissitudes du ministère de la Jeunesse et des sports. Le troisième chapitre composant cette première partie s'attache à observer, pendant la même période, l'évolution de la prise en compte par les communes du temps libre des enfants.

On pourrait dire que cette genèse est présentée d'une part du point de vue des associations, d'autre part du point de vue d'État et enfin du point de vue des collectivités. Cela risquerait toutefois de donner à penser que ces trois généalogies sont indépendantes les unes des autres, ce qui n'est pas le cas. Car il s'agit de trois mouvements qui se sont conjointement tissés, la finesse du tissage devant d'ailleurs beaucoup à la multi-positionalité d'acteurs (Boltanski, 1973) qui ont contribué, successivement ou simultanément, à deux ou trois de ces histoires de l'éducatif local.

14 École ouverte de l'Éducation nationale, Prestations de services des CAF aux accueils de loisirs, etc.

Chapitre 1 : Éduquer les enfants à côté de l'école : quelques repères sociogénéalogiques

Alors que les sociétés enfantines vivaient juxtaposées à celles des adultes, l'avènement de l'école a justifié que la société s'intéresse au temps libre des enfants et de la jeunesse. D'une part parce que la scolarisation est venue rythmer différemment la vie quotidienne, mais surtout du fait que l'ascendant progressivement pris par l'école sur les générations arrivantes a suscité des réactions politiques et motivé des entreprises éducatives qui se sont déployées en dehors du temps scolaire.

Ce premier chapitre nous conduit tout d'abord à retrouver les traces de l'éducatif local, notamment dans les patronages et mouvements de jeunesse. Dans la seconde partie de ce chapitre, nous traiterons des associations qui, ayant été reconnues et labellisées par l'État en tant qu'associations éducatives complémentaires de l'école (Aecep), ont pris place dans le paysage éducatif.

1.1 L'enfance et l'éducation populaire

Difficile exercice que celui de parler rapidement de l'éducation populaire tant ses histoires et leurs interprétations sont plurielles. L'exercice se complique encore lorsqu'il s'agit d'identifier parmi les chroniques et travaux disponibles, celles et ceux qui concernent les enfants et les adolescents en particulier. La cause en est que, principalement réalisés par des chercheurs qui sont aussi les intellectuels des mouvements d'éducation populaire (Lebon 2005), ces travaux portent généralement sur une fédération en particulier et cherchent à identifier la cohérence politique d'une action déployée dans différents domaines (tourisme social, enseignement post scolaire, formation permanente, action culturelle ou internationale, etc.), plus qu'à rendre compte des philosophies et des pratiques particulières à chacun de ces domaines. Une seconde raison réside dans le fait que l'enfance a longtemps représenté un sujet mineur pour une large majorité de ces fédérations, sans doute parce que pris entre deux politiques nationales fortes (l'éducation et les affaires sociales) entre lesquelles il était à la fois difficile et risqué de produire un discours propre. Il serait donc tout à fait inconséquent de prétendre ici flécher l'ensemble de ce que les politiques éducatives locales doivent à l'éducation populaire. La perspective est plutôt celle de situer les points d'ancrage qui nous

ont semblé les plus représentatifs de cette filiation en prenant appui sur les travaux que Dominique Dessertine et Bernard Marandan ont conduits par sur les patronages d'enfants et de jeunes (Dessertine et Maradan, 1996, 2002), ceux de Francis Lebon en ce qui concerne la mutation de ces patronages en centres de loisirs (Lebon, 2005), l'ouvrage de Jean-Pierre Augustin et Jacques Ion sur les jeunes et les loisirs (Augustin et Ion, 1993), et enfin un des livres sur les colonies de vacances écrit par Jean Houssaye (Houssaye, 1977).

1.1.1 Les loisirs organisés de l'enfance et de la jeunesse : philosophies et politiques

1.1.1.1 Trois courants d'influence dans le sillage de la question scolaire

La mise à l'agenda politique d'une instruction pour tous au XIX^{ème} siècle a fait surgir de fortes rivalités à propos du contrôle et de la formation de la jeunesse. Dominique Dessertine et Bernard Marandan expliquent ainsi que « le processus de laïcisation de l'enseignement [...] a été fondamental dans la structuration des œuvres de loisirs de l'enfant. Il a déclenché une "revanche" de l'Église qui se lance dans une tentative de mainmise sur le temps non scolaire des jeunes, mainmise obligeant le camp laïque à se montrer tout aussi dynamique » (Dessertine et Maradan, 1996). L'apparition et le développement des œuvres et des mouvements de jeunesse s'inscrivent donc dans un mouvement plus global et profondément politique : l'objectif est de rallier le plus d'enfants et de jeunes possible à un camp ou une cause, et d'influencer la société afin d'infléchir le pouvoir politique et éventuellement, le prendre. Les idéologies autant que les pratiques pédagogiques qui sont mises en œuvre en dehors du temps scolaire transmettent des représentations distinctes du monde social et de l'avenir (Augustin et Ion, 1993). L'encadrement de la jeunesse se conjugue d'ailleurs avec d'autres modes d'actions qui visent la même emprise sur le corps social : développement de bibliothèques, services locaux aux familles, diffusion d'une presse locale et nationale... La diversité de ces formes et leur ampleur « constituent une totalité qui dénote bien leur visée d'universalité » (*ibid.*).

Autour de ces enjeux, les différents auteurs s'accordent pour définir trois grands réseaux d'influence politique : les réseaux catholiques, républicains et socialistes. Ainsi Augustin et Ion évoquent « L'élaboration progressive de doctrines cohérentes, soutenues par des systèmes de pensée tels le catholicisme social, le rationalisme laïque et le marxisme qui proposent chacun la réalisation d'un type d'humain abstrait et conforme : le croyant, le citoyen et le

militant ». Les deux premiers courants ont été les plus rapidement constitués au regard de l'enjeu scolaire, le dernier a eu une influence plus tardive, car prenant appui sur les conseils municipaux de gauche arrivés dans les grandes villes aux élections de 1919 et 1925. Francis Lebon considère que l'influence de ces réseaux « politico-associatifs » a perduré jusqu'au début des années 1960 (Lebon, 2005).

1.1.1.2 La laïcité comme principe unificateur ?

Bien que la première guerre mondiale ait contribué à rapprocher les laïques et les cléricaux, et que l'arrivée des mouvements de scoutismes aient fortement valorisé la paix, « les relations entre réseaux concurrents restent néanmoins tendues » (Lebon 2005). Le gouvernement du Front populaire s'accompagne de la création d'un sous-secrétariat d'État chargé des sports et des loisirs. La mise en place des premières réglementations et des premières formations pour l'encadrement de l'enfance concourent à uniformiser les philosophies, dans la mesure où le principe de laïcité, qui ne concernait jusque-là que l'école, s'est progressivement étendu aux œuvres périscolaires dès lors qu'elles ont eu besoin d'agrément et de reconnaissance institutionnelle.

Si on peut considérer que cette évolution témoigne d'un besoin d'unité de la société française après la première guerre mondiale, Jean-Paul Martin y voit pour sa part un refus d'institutionnaliser le pluralisme (Martin, 2012).

1.1.2 Les loisirs organisés de l'enfance et de la jeunesse : formes et lieux

L'encadrement du temps libre des enfants et des adolescents s'est organisé de multiples manières, parmi lesquelles les colonies de vacances et, plus récemment, au travers des équipements socioculturels de quartier. Nous voulons ici détailler plus précisément les caractéristiques des patronages et des mouvements de jeunesse qui apportent des éclairages importants à la compréhension de l'éducatif local. Étranger à toute forme de nostalgie, le propos vise simplement à poursuivre la mise en problème de l'éducatif local.

1.1.2.1 Les patronages comme premiers espaces d'accueil et de loisirs

Les patronages représentent les toutes premières formes de loisirs encadrés de la jeunesse. Nés à la fin du 18^{ème} siècle, ils se développent au cours du 19^{ème} et sont destinés aux jeunes

urbains des milieux populaires, qui y sont accueillis en dehors de l'école, dans la perspective de leur procurer une protection tant physique que morale.

Ces espaces se créent parallèlement au développement de l'école et à la constitution d'une « question scolaire », dans la sphère du catholicisme d'abord – l'enjeu est pour les catholiques de faire contre-feu à l'école publique qui les prive d'une emprise sur la jeunesse – puis dans celle du républicanisme laïque. Dans un contexte de rivalité entre leurs promoteurs, les patronages s'accompagnent d'une démultiplication des lieux d'accueil et des pédagogies. On pourrait citer par exemple le développement des pratiques théâtrales ou des pratiques musicales en direction des familles populaires, ou la promotion du cinéma et des sociétés de gymnastiques comme moyens pédagogiques.

Ces patronages ont été massivement fréquentés. Les historiens, en effet, estiment qu'un enfant sur deux a participé au cours de sa vie à leurs activités (Dessertine et Maradan 1996), sans pour autant se sentir lié à l'un ou l'autre camp. Se sont en effet développées des pratiques de « braconnage » qui conduisaient les enfants au goûter de la paroisse après avoir assisté à la séance de cinéma du patronage laïque, ou à partir en colonie de vacances de la commune socialiste après avoir suivi une année de catéchisme.

Bien que très brièvement rappelée, l'histoire des patronages éclaire notre objet en ce qu'elle montre que « des dispositifs nés d'une querelle entre des adultes ayant des objectifs idéologiques opposés ont permis aux enfants d'acquérir un sens critique relativement développé, en favorisant une amélioration tant qualitative que quantitative de l'offre éducative » (Dessertine et Maradan, 1996). Ces patronages, qui ne se définissaient pas nécessairement en termes éducatifs, ont reposé sur des philosophies politiques contrastées. Alors que les projets éducatifs locaux recherchent aujourd'hui une cohérence des interventions éducatives, Dominique Dessertine et Bernard Maradan estiment non seulement que la concurrence entre les organisateurs a largement profité aux enfants en participant à l'émergence d'une politique de loisirs de l'enfance, mais également qu'ils ont concouru à une cohésion sociale qui a permis à la société française de ne pas éclater entre les deux guerres, période au cours de laquelle une forte croissance urbaine s'est couplée avec la crise économique des années 1930.

Les derniers patronages catholiques ont cessé de fonctionner au début des années 1960, évoluant vers les centres de loisirs que l'on connaît aujourd'hui (Lebon, 2005).

1.1.2.2 Les scoutismes comme espace de formation

Les mouvements de scoutisme se développent en marge des institutions officielles que sont l'Église et l'école, même s'ils relèvent des mêmes réseaux d'influence. Ils ont pris leur essor sensiblement plus tardivement (la première association est celle des Éclaireurs de France créée en 1911) et ont davantage concerné les adolescents.

Tout comme les méthodes pédagogiques nouvelles développées par les patronages ont largement justifié leur succès, celui des mouvements de jeunesse, et en particulier celui des différents mouvements de scoutisme, est étroitement lié à la modernité des pratiques pédagogiques qu'ils ont promues, car reposant sur la prise en compte spécifique de la période adolescente : non spécialisation des activités, valorisation des rituels, du départ et du rapport à la nature, débrouillardise, délibération collective, auto-organisation. Cette modernité se traduit également dans la création de mouvements spécifiquement féminins dès 1920, puis des mouvements mixtes bien avant l'école ne le soit.

L'audience de ces mouvements a culminé après la guerre avec plus d'un million d'adhérents, puis s'est très rapidement affaiblie avec l'émergence de l'animation socioculturelle, l'ouverture massive d'équipements pour les loisirs et la jeunesse gérés par des associations indépendantes ou para-municipales, et l'institutionnalisation progressive des grandes fédérations d'éducation populaire. Pour autant, « le mouvement scout a certainement contribué à rendre davantage autonomes des dizaines de milliers de jeunes » et à produire « dans toutes les sphères de l'activité économique et sociale de notre pays, des " chefs " (puis des cadres, des pédagogues, des militants), des personnes recherchant les responsabilités et sachant bien souvent les exercer avec succès » (Augustin et Ion, 1993).

Ce très court détour par les mouvements de scoutisme permet d'éclairer de nouveau l'objet « éducatif local ». Jean-Pierre Augustin et Jacques Ion nous font en effet partager l'idée que l'audience des mouvements de jeunesse doit beaucoup au sentiment d'appartenance nationale qu'ils ont fait naître chez les jeunes. De sorte que ces mouvements ont été d'autant plus fortement ancrés dans le local et dans les univers quotidiens qu'ils ont contribué, et bénéficié en retour, d'une visibilité nationale.

1.2 Les associations éducatives complémentaires de l'enseignement public (AECEP).

Le principe de laïcité s'imposant autour de l'école comme en son sein, et du fait qu'elles se sont structurées dans sa proximité, huit associations d'éducation populaire interviennent au plus près, pour, voire dans l'école. Certaines ont été ou sont encore des mouvements de jeunesse, et toutes ancrent leur action dans un projet éducatif singulier. À des degrés variables selon leur objet d'intervention, ces associations ont contribué à structurer l'action éducative locale que l'on connaît aujourd'hui. Pour autant, si les noms de la Ligue de l'enseignement, des Francas ou des Pupilles de l'enseignement public (PEP) sont relativement bien identifiés par les acteurs éducatifs locaux, d'autres le sont beaucoup moins, pas plus que ne l'est l'agrément ministériel qu'elles ont justifié. C'est donc autant par rigueur scientifique que par souci informatif qu'une section leur est consacrée. Un détour par l'histoire permet de comprendre leur ancrage et leur positionnement politique et pédagogique actuel, de même que l'incidence de l'émergence de l'éducatif local sur leurs rapports avec l'État, et notamment avec l'Éducation nationale.

1.2.1 Présentation des AECEP

1.2.1.1 Un agrément national pour répondre à un besoin de lisibilité

Le qualificatif d'« Association partenaire de l'enseignement public » correspond à un label délivré aux associations qui en font la demande, label qui atteste de la qualité et de la capacité des associations à contribuer à la mission d'éducation de l'État¹⁵. L'agrément national est donné par le ministre de l'Éducation nationale après avis du Conseil national des associations complémentaires de l'enseignement public (CNAECEP) ; les agréments locaux sont eux donnés par les Recteurs après avis des conseils académiques des associations complémentaires de l'enseignement public (CAAECEP). Si ce label nous intéresse ici c'est du fait de son histoire, puisqu'il est contemporain de la première vague de décentralisation et du démarrage de la politique d'aménagement du temps de l'enfant que l'on abordera dans la section suivante.

15 Deux sources principales sont utilisées ici : L'intervention d'Alain Favier, Délégué Général Adjoint des Francas, lors de la journée « Complémentarité Éducation » du 29 novembre 2008, et un entretien avec le délégué national de la Jeunesse au plein air en Midi-Pyrénées (entretien n°8).

Ce label est étroitement lié à la pratique de la mise à disposition, par le ministère de l'Éducation nationale, de postes d'enseignants (principalement du premier degré) auprès d'associations œuvrant à la périphérie de l'école et issues de la branche laïque de l'éducation populaire. Ces associations, au départ au nombre de huit¹⁶, avaient toutes des liens forts avec l'école, ces liens étant à la fois historiques (des cadres du ministère ayant structuré ou soutenu la création de l'association) et politiques, notamment en ce qui concerne une conception idéologique de la laïcité qui va au-delà de la conception juridique issue de la loi de 1905¹⁷. L'affectation d'enseignants dans ces associations a débuté au cours des années quarante, et le mouvement s'est considérablement amplifié au sortir de la guerre à la faveur de l'inscription de l'administration de la jeunesse et des sports au sein du ministère de l'Éducation nationale.

Avec l'arrivée de la Gauche au gouvernement en 1981, le ministre Alain Savary se trouve face à une réelle difficulté, car il souhaite d'un côté renforcer les liens avec ces associations, et constate de l'autre que l'histoire a produit des doubles comptes, certains postes étant pourvus à la fois par le ministère et par les académies. De là naît le CNAECEP dont la première mission a été d'établir un état des lieux de l'affectation de ces postes. Ce conseil est aujourd'hui inscrit au code de l'éducation au même titre que le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) ou le Conseil national de la vie lycéenne (CNVL)¹⁸. Tel que présenté sur le site du ministère de l'Éducation nationale, il a pour mission de veiller à la qualité des partenaires du ministère en donnant son avis sur les dossiers de demande d'agrément et sur les propositions de retrait d'agrément des associations¹⁹. Le conseil a la possibilité d'auditionner les responsables des associations candidates afin de demander des informations qui ne figurent pas dans les dossiers de candidature. Il est aussi consulté sur les critères de répartition de l'aide du ministère réservée aux activités complémentaires de l'enseignement public.

16 Les Céméa, les EEDF, la Foéven, les Francas, la JPA, la Ligue de l'enseignement, les PEP, et l'OCCE qui seront présentées ci-après.

17 Un article de l'historien Jean-Paul Martin est sur ce point particulièrement éclairant, en ce qu'il situe les questions de laïcité procédant d'une volonté d'émancipation par rapport à l'emprise religieuse, soit au nom de la liberté de pensée, soit au nom des valeurs communes, et dans ce cas elle pourra prendre une tournure plus ou moins restrictive à l'égard de l'expression du religieux (ce qu'on appelle parfois le « laïcisme »). Eric Tisserand utilise pour sa part l'expression de « laïcité étroite » qu'il définit comme « un rejet systématique de toute sujétion religieuse et un anticléricalisme poussé ». (Tisserand, 2014)

18 Le Cnaecep est composé de huit représentants des associations agréées, cinq représentants des organisations représentatives des personnels de l'Éducation nationale, cinq représentants des organisations représentatives de parents d'élèves, quatre représentants du ministère de l'Éducation nationale, un représentant du ministère de la Jeunesse et des sports. L'avis de ce conseil ne lie pas le ministre.

19 Le ministère est notamment très soucieux des dérives sectaires. Il arrive que le Cnaecep travaille en relation avec la Miviludes (Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires) ou avec les services de la DGSJ (Direction Générale de la Sécurité Intérieure)

Une fois l'état des lieux de l'affectation des postes réalisé, les critères d'un agrément ont été établis de manière à pouvoir répondre aux nombreuses sollicitations adressées au ministère. Ces critères sont restés identiques depuis. Trois d'entre eux sont alternatifs : les associations doivent soit intervenir pendant le temps scolaire en appui aux activités d'enseignement conduites par les établissements, soit organiser des activités éducatives complémentaires en dehors du temps scolaire, soit encore contribuer au développement de la recherche pédagogique, à la formation des équipes pédagogiques et des autres membres de la communauté éducative. Six autres critères sont cumulatifs. L'agrément est accordé après vérification du caractère d'intérêt général, du caractère non lucratif et de la qualité des services proposés par ces associations, de leur compatibilité avec les activités du service public de l'éducation²⁰, de leur complémentarité avec les instructions et programmes d'enseignement ainsi que de leur respect des principes de laïcité²¹ et d'ouverture à tous sans discrimination²².

L'agrément des associations n'entraîne pas nécessairement leur financement par le ministère.

Aujourd'hui, seules dix associations bénéficient de conventions pluriannuelles de financement avec l'Éducation nationale.

1.2.1.2 Huit AECEP « historiques », plus deux

Les dix associations qui disposent de conventions pluriannuelles de financement avec le ministère de l'Éducation nationale sont présentées ci-dessous dans l'ordre chronologique de leur création. Les huit premières sont dites « historiques » et se sont créées dans la première moitié du XX^{ème} siècle (fin du XIX^{ème} pour la Ligue de l'enseignement, qui se définissent elle-mêmes comme composant le « G8 » des associations agréées, sont celles qui bénéficiaient d'enseignants mis à disposition par le ministère et qui siègent aujourd'hui au Cnaecep et dans les Caaecep.

Ces présentations sont établies à partir des informations disponibles sur leurs sites internet et celui du ministère de l'Éducation nationale. Elles sont nécessairement succinctes et

20 À l'origine, ce critère était étroitement lié au principe de laïcité, les associations ne devant pas apporter à l'extérieur de l'école de contenu religieux.

21 Cette formulation est la formulation historique et officielle conforme au code de l'éducation. Il est intéressant de relever que la formulation disponible sur le site du ministère est différente : les principes de laïcité se sont transformés en « principes de la cité » (site www.education.gouv.fr consulté le 28 avril 2011 et le 6 septembre 2015)

22 Source : Code de l'éducation, articles D551-1 et DD551-2.

lacunaires, mais dans la mesure du possible, nous avons tenté, pour chacune d'entre elles, de situer les thèmes, les spécificités ou les projets en cours dont nous pensons qu'ils font écho aux questionnements actuels en matière d'éducation et plus particulièrement en matière d'éducatif local.

La Ligue de l'enseignement (1866)

Fondée par Jean Macé dans le but de défendre la laïcité et promouvoir l'instruction publique, gratuite et obligatoire, la Ligue de l'enseignement a rapidement étendu son champ d'action d'une part vers l'éducation post scolaire et, d'autre part, autour de l'école par le développement d'un vaste réseau d'œuvres locales : amicales, patronages, bibliothèques, etc. Elle est la plus ancienne et la plus connue des Aecep, mais également celle qui est, de loin, politiquement la plus puissante²³, et qui dispose du budget le plus important²⁴.

Elle est structurée selon deux modalités : via ses structures territoriales, que sont les fédérations départementales et les unions régionales, et via ses secteurs spécialisés, notamment sportifs : l'Usep (Union sportive des écoles primaires), l'Ufolep (Union française des œuvres laïques d'éducation Physique), ou encore l'Ufoval (Union française des œuvres de vacances et de loisirs) devenue en 1993 « Vacances pour tous » qui fonctionne sous statut de société par actions simplifiée unipersonnelle (Sasu)²⁵. La Ligue est habilitée à dispenser les formations de l'animation volontaire (Bafa et BAFD), et les formations professionnelles conduisant aux diplômes délivrés par Jeunesse et Sports. En partenariat avec l'Unaf (Union nationale des associations familiales), elle met en œuvre le programme « Lire et faire lire » dont l'objet est de développer chez les enfants le plaisir de la lecture par l'intervention, dans les classes ou sur les temps périscolaires de lecteurs retraités bénévoles.

23 Jean-Marie Mignon décrit la Ligue de l'enseignement comme une « une autorité morale dans l'univers des mouvements laïques [...] une institution [qui] tient la place la plus efficace dans la médiation entre l'État et l'ensemble des œuvres laïques complémentaires de l'école » (Mignon, 2007).

24 D'après le rapport de l'IGAENR déjà cité, la Ligue de l'enseignement disposait en 2010 de 188 enseignants détachés alors que les sept autres en avaient 31 en moyenne (de 0 pour l'Afey à 79 pour l'OCCE), la subvention perçue du MEN était sept fois plus importante que la subvention moyenne des autres (23 M€ pour 3 M€), et son budget 35 fois plus important (241 M€ pour 6,5 M€ en moyenne, la fédération des PEP n'étant pas comptée). Même si le rapport précise que ces chiffres sont « indicatifs », ils recoupent ceux établis par le journal « Le Monde » dans son édition du 1^{er} juillet 2013 à partir des « Jaunes » budgétaires, et montrent sans aucune ambiguïté que le poids de la Ligue de l'enseignement est sans commune mesure avec celui des autres Aecep.

25 D'autres secteurs spécialisés ont existé, comme l'Union française des offices du cinéma éducateur laïque (Ufocel) plus connu sous le nom qu'il prit en 1953 : l'Union française des œuvres laïques d'éducation par l'image et le son (Ufoléis). De 1933 à 1989, ce secteur a développé des actions d'éducation au et par le cinéma à l'attention des enfants et des adultes, organisé un réseau de diffusion de films en 16 et 35 mm, et fédéra jusqu'à 10 000 ciné-clubs.

La Ligue organise à Paris chaque année depuis 1999 le Salon de l'éducation qui a pris aujourd'hui une dimension européenne.

Les Éclaireuses et Éclaireurs de France (EEDF) (1911)

Créée en mars 1911, l'association de scoutisme des Éclaireurs de France devient EEDF par fusion avec la fédération des Éclaireuses de France et les Éclaireurs français en 1964. Initialement théorisée comme une mobilisation patriotique au-delà du champ politique et religieux, l'association considère la laïcité comme une « idéologie néfaste à l'union de tous les jeunes » et se refuse à être « un Mouvement pour incroyants » (Bastide, 2011). C'est pour cette raison qu'elle s'abstient au départ d'adhérer à la Ligue de l'Enseignement et ne se proclame que très tardivement, en 1947, « laïque comme l'école ».

Parmi les Acep, la spécificité des EEDF est d'être un mouvement de jeunesse. Ils constituent une des composantes du Scoutisme Français²⁶ et prolongent l'œuvre scolaire dans ses finalités éducatives par des moyens extrascolaires. Le projet éducatif vise ainsi la formation de citoyens libres, solidaires et engagés par des méthodes d'éducation actives dans lesquelles l'esprit d'équipe et la vie en groupe tiennent une place prépondérante. Les EEDF sont structurés en « branches » qui correspondent traditionnellement aux tranches d'âges de l'école. Au-delà des aménagements de fonctionnement par lesquels est décliné le projet éducatif, ces « branches » et les rites par lesquels les enfants et les jeunes passent de l'une à l'autre symbolisent pour eux la progression vers la vie adulte.

L'association dispose d'un secteur « Vacances adaptées » destiné à des enfants, des jeunes et des adultes porteurs de handicap, et est habilitée à former les animateurs et les directeurs de centres de vacances (BAFA et BAFD). De part leur implication dans le réseau mondial du scoutisme, les EEDF favorisent les départs et les projets à l'étranger des jeunes dans une double perspective de solidarité et de découverte de l'altérité.

Après un affaiblissement au cours des années 80 et 90, les EEDF, et bien que dans une proportion moindre que d'autres mouvements de scoutismes, voient leurs nombres d'adhérents fortement progresser depuis le début des années 2000.

26 Le Scoutisme Français rassemble cinq associations qui se réclament des buts, principes et méthodes du Scoutisme : Les Éclaireuses Éclaireurs de France, Les Éclaireuses Éclaireurs Israélites de France (EEIF), Les Éclaireuses Éclaireurs Unionistes de France (EEUdf), les Scouts & Guides de France (SgdF) et les Scouts Musulmans de France (SMF). Ces associations appartiennent par son intermédiaire aux instances mondiales de Guidisme et de Scoutisme : Association Mondiale des Guides et des Éclaireuses (AMGE) et Organisation Mondiale du Mouvement Scout (OMMS).

Les Pupilles de l'enseignement public (PEP) (1915)

La spécificité des œuvres des Pupilles de l'Enseignement Public est dès le départ l'éducation auprès des publics que l'on appelle aujourd'hui les BEP – Enfants à besoins éducatifs particuliers – puisqu'elles naissent pendant la première guerre mondiale en tant qu'œuvre de guerre présidées par des inspecteurs d'académie ou des recteurs dans l'objectif d'aider matériellement et moralement les orphelins et victimes de guerre et les enfants de mutilés et réformés. Reconstituées sous le régime de la loi 1901, les PEP s'ouvrent ensuite « à tous les enfants et adolescents fréquentant ou ayant fréquenté les établissements d'enseignement public ». Aujourd'hui, l'activité des PEP est portée par un réseau de quatre-vingt-dix-sept associations départementale et s'organise en deux grands pôles. Un pôle « Éducation Loisirs » consacré aux centres de vacances et à l'accueil de classes transplantées, et un pôle « social et médico-social » de loin le plus important. Les PEP gèrent ainsi plus de sept-cents établissements socio-éducatifs et médico-sociaux pour enfants et adultes. Les établissements qui concernent spécifiquement les enfants et les adolescents peuvent être des instituts médico-éducatifs (IME), des instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP), centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP), services d'éducation spécialisée et de soins à domicile (Sapad), maisons d'enfants à caractère social (Mecs), etc. Ces diverses structures sont gérées dans le cadre de conventions avec les services départementaux de l'Éducation nationale, les Agences régionales de santé et les départements. Après avoir souvent été des préfigureurs de ces services aujourd'hui institutionnalisés, les PEP initient depuis peu des services d'accompagnement des mères lycéennes (Samely) pour prévenir le décrochage scolaire.

L'Office central de la coopération à l'école (OCCE) (1928)

L'Office central de la coopération à l'école a été créé en 1928 par des membres de l'Éducation nationale militants de la Fédération nationale des coopératives de consommateurs²⁷. Son objectif était de promouvoir, dès l'école primaire, les principes et les valeurs de la coopération par l'initiation des enfants à la gestion de coopératives scolaires. Ces coopératives scolaires sont des sociétés d'élèves autogérées, avec le concours des enseignants, en vue d'activités communes. Elles visent l'éducation civique et intellectuelle des coopérateurs par des méthodes actives : définition en commun d'un projet, puis sa mise en

27 Des coopératives scolaires avaient commencé à fonctionner dès la fin du XIX^{ème} siècle sous l'impulsion de la Ligue de l'enseignement. L'ouvrage « Qu'est-ce que l'O.C.C.E. ? » pourra être consulté pour une présentation complète de l'association (Office central de la coopération à l'école, 2007), de même qu'un article d'Antoine Savoye et Emmanuelle Guey « La coopération scolaire selon Barthélémy Profit, une composante de l'Éducation nouvelle ? (Savoye et Guey, 2011)

œuvre et sa gestion. À l'origine, ces coopératives scolaires invitaient et soutenaient les enfants dans la réalisation, le plus souvent en dehors du temps scolaire, de petites activités économiques (cueillette et vente de champignons ou d'herbes médicinales, ruchers collectifs, etc.) ce qui leur permettait d'acheter en commun et à bas prix des fournitures scolaires ou de réaliser des projets, tels des sorties. Aujourd'hui, les sociétés autogérées d'enfants ne fonctionnent que très exceptionnellement, et les coopératives scolaires sont principalement alimentées par la cotisation que les familles versent annuellement pour améliorer le quotidien des activités scolaires²⁸.

La fédération nationale de l'OCCE réunit 102 associations départementales regroupant des élèves et des enseignants. Cinquante-cinq-mille coopératives scolaires et foyers coopératifs concernent aujourd'hui 3,5 millions d'élèves et collégiens. Très proche du mouvement pédagogique Freinet²⁹, l'Office propose conseils et formation continue aux enseignants qui souhaitent développer des pédagogies coopératives (dispositifs d'entraide, gestion démocratique de la vie de la classe, mises en responsabilité des élèves, etc.). Il organise des projets coopératifs nationaux, promeut les conseils d'élèves, et les journaux de classe dont il assure la diffusion. Certaines antennes académiques sont équipées pour en réaliser l'impression.

Le projet de l'OCCE est très mal connu et reconnu par les enseignants qui ne voient dans l'association qu'un simple support juridique et comptable. Le projet de doter les écoles du statut d'établissement public (EPEP) représente en conséquence pour elle une menace importante, attendu que les écoles pourront dès lors gérer elles-mêmes des budgets.

Les Céméa (1937)

Les Céméa sont nés dans la période du Front Populaire et du besoin de qualifier le personnel d'encadrement des centres de vacances alors en pleine expansion. La création de l'association, dans une grande proximité avec l'Éducation nationale³⁰, a bénéficié de l'investissement de militants des Éclaireurs de France et de la Ligue de l'Enseignement. À la demande du ministère de l'Éducation nationale, les Céméa ont formé des maîtres d'internat et

28 Les communes ont aussi très souvent délégué la gestion des crédits scolaires (manuels, fournitures, etc), voire des crédits de fonctionnement des écoles (timbres, téléphone, pharmacie, etc.) aux coopératives par voie de subventionnement. Cette pratique tend à se raréfier, suite à deux rappels à l'ordre : celui des Chambres Régionales des Comptes qui ont sanctionné les communes au motif que cette pratique place les enseignants en situation de gestion de fait de fonds publics, et celui de l'OCCE au motif que ce fonctionnement constitue un détournement de l'objet de l'association.

29 Les administrateurs de l'Institut coopératif de l'école moderne - ICEM et de l'OCCE sont souvent les mêmes personnes, très fréquemment un inspecteur ou un conseiller pédagogique de l'Éducation nationale.

30 D'après Francis Lebon, les Céméa ont bénéficié d'enseignants mis à disposition par le ministère dès 1943.

qualifié les instituteurs pour l'encadrement des centres de vacances. D'autres champs ont progressivement été investis, comme celui de la santé mentale avec la formation d'infirmiers psychiatriques, ou celui de la culture avec l'accompagnement de publics vers des festivals, notamment celui d'Avignon. Les Céméa ont également une activité de publication avec les revues « Vers l'éducation nouvelle », « Vie sociale et traitements », les Éditions du Scarabée³¹ (jusqu'en 2007), et plus récemment, des coopérations avec des maisons d'éditions pour des collections spécifiques (Actes-Sud, Eres, etc.). L'association dispose enfin d'un secteur international, avec comme projet récent, celui de la création d'un office Franco-Algérien pour la jeunesse. Ces réseaux très divers ont été et restent un puissant vecteur de diffusion des idées de l'éducation nouvelle³².

La Jeunesse au plein air (JPA) (1938)

Née du grand courant populaire de 1936 et de l'avènement des congés payés, la fédération nationale des œuvres laïques de vacances d'enfants et d'adolescents est créée en 1938. Elle devient confédération en 1949 et est renommée Jeunesse au plein air en 1954. Convaincue que les vacances et les loisirs sont sources d'éducation, de plaisir et de lien social, la Jeunesse au Plein Air agit pour rendre effectif le droit aux vacances et aux loisirs des enfants et des jeunes ; elle œuvre par des actions d'information, de sensibilisation, d'expertise et de représentation pour que ces temps soient considérés comme des temps éducatifs complémentaires à ceux de l'école et de la famille. Elle est structurée en confédération et regroupe 48 organisations dont les sept autres Aecep, des comités d'entreprise et la FCPE. La JPA est surtout connue des enfants et des parents d'élèves pour sa vente de timbres (devenus autocollants) supports à une campagne de solidarité menée dans les établissements scolaires publics, campagne qui permet de récolter des fonds pour les départs en vacances des enfants les plus démunis.

La JPA s'est associée à l'Union nationale des associations de tourisme (Unat) pour créer en 1999 l'Observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes (Ovlej). Depuis la disparition en 2004 des enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages (EPCV) que l'Insee réalisait trois fois par an, l'Ovlej est aujourd'hui, avec la CNAF, le seul organisme

31 C'est aux Éditions du Scarabée qu'a été publié le livre culte de l'éducation spécialisée « Graine de Crapule » de Fernand Deligny en 1973.

32 Pour une présentation des idées de l'éducation nouvelle et de leur diffusion, voir notamment l'article de Martine Fournier « Un siècle d'éducation nouvelle » (Fournier, 2000).

à produire des données et des recherches sur le sujet, mais bien évidemment d'une envergure considérablement réduite³³.

Les Francas (1944)

Les Francs et Franches Camarades³⁴ qui deviendront Les Francas en 1989 sont créés au sortir de la guerre par un militant des Éclaireurs de France. Les Céméa et la Ligue de l'enseignement, des mouvements pédagogiques (Freinet, la Coopération à l'école, Éducation nouvelle), le Syndicat national des instituteurs (SNI) sont parmi les organismes qui contribuent à leur structuration. La spécificité des Francas est l'action éducative de proximité. L'organisation, à l'origine proche du parti communiste³⁵, se donne pour vocation de rénover les patronages. De 1950 à 1980, son action a largement inspiré les conceptions et les dispositifs réglementaires du secteur (Lebon, 2005). Les Francas ont notamment été à l'initiative de la création des Centres de loisirs associés à l'école (CLAE)³⁶. Leur souci de la place de l'enfant dans la ville, les a conduits à travailler avec des urbanistes et des architectes³⁷, et à œuvrer pour la diffusion en France de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Ils ont fortement contribué à la création de l'Association nationale des conseils municipaux d'enfants (ANCME) dont ils ont hébergé le premier siège social en 1987. Les Francas ont également eu une activité d'édition jusqu'en 1986 avec les revues « Jeunes années » et « Gullivore ». Ils sont habilités par le ministère de la jeunesse et des

33 Ces enquêtes comportaient une partie fixe (dite indicateurs sociaux) et une partie variable, sur une thématique spécifique. Leur suppression est un véritable problème pour la JPA qui ne dispose plus de données d'envergure pour étayer ses analyses et conduire sa politique. Les chiffres aujourd'hui disponibles sont ceux produits par le service en charge du tourisme de la Direction générale des entreprises (DGE) et qui ne concernent que les plus de quinze ans.

34 Pour aller plus loin sur l'histoire des Francas, il est possible de se référer à l'article de Noelle Monin, « Le mouvement des Francs et Franches Camarades (FFC) : de l'animation des loisirs des jeunes à la participation aux écoles ouvertes », Revue Française de pédagogie n°118, 1997 (Monin, 1997), ou aux ouvrages de Pierre de Rosa « Les Francas d'hier... à demain » et « L'éducation, aussi » (De Rosa, 1985, 1986).

35 Le changement de nom de l'association en 1989 correspond sans doute au besoin de faire correspondre le nom officiel à celui qui était devenu courant dans le langage des militants. Mais on est obligé de considérer également que l'abandon du terme « camarade », signale dans le même temps une prise de distance vis-à-vis de la philosophie communiste.

36 Les Claé ne sont pas des structures juridiques particulières. Ils constituent des dispositifs organisant les relations entre une école et un centre de loisirs (municipal ou associatif) situé dans les mêmes locaux ou des locaux proches. Le fonctionnement des Claé est fixé par divers arrêtés et circulaires émanant des ministères de l'Éducation nationale et de Jeunesse et sport entre 1973 et 1986. La circulaire du 7 février 1973 comprend l'essentiel de ce qui sera développé par la suite dans le cadre des politiques éducatives locales : respect du rythme de vie des enfants, complémentarité des approches professionnelles, liens de l'école avec son territoire, etc., et va même encore plus loin au travers de consignes sur l'aménagement des abords, la concertation avec les parents, etc.

37 Les Francs et Franches Camarades ont également créé en 1973 une société commerciale « Créacop » qui a fourni aux associations et collectivités des matériels pédagogiques, des mobiliers et des aménagements extérieurs adaptés aux enfants. La société a été dissoute en 1986. (Source : Archives départementales du Val-de-Marne).

sports pour la formation des animateurs volontaires (BAFA et BAFD) et la formation professionnelle (Brevets professionnels et diplômes d'État). Si les Francas revendiquent plus de mille adhésions de personnes morales organisatrices de centres de loisirs (associations, collectivités, comités d'entreprises), c'est principalement l'action de conseil auprès des collectivités qu'ils promeuvent aujourd'hui.

La Foeven (1952)

La Fédération des œuvres éducatives et de vacances de l'éducation nationale fédère les associations régionales des Œuvres éducatives et de vacances de l'éducation nationale, plus connues sous le nom d'Aroéven. La spécificité des Aroéven est leur naissance dans l'enseignement technique au début des années quarante sous l'impulsion d'enseignants soucieux de soutenir, par l'organisation de centres de vacances, les enfants et les jeunes meurtris par l'expérience de la guerre. Ces initiatives ont été structurées et officialisées par un arrêté ministériel en 1952 instituant les AROVET (Associations Régionales des Oeuvres de Vacances de l'Enseignement technique) présidées par les recteurs d'académies.

Les AROVET ont élargi leur champ d'action au-delà de l'enseignement technique en 1964 en devenant AROEVEN, mais sont restées attachées aux questions de gestion de conflit, d'ouverture et d'altérité. Elles ont par exemple été à l'origine de la création des foyers socioéducatifs dans les établissements scolaires, ont contribué à des formations nationales ou académiques sur l'alternance, les relations école-entreprise, les jeunes en difficulté dans les lycées professionnels, ainsi qu'à la formation de formateurs des délégués des élèves. Les Aroeven conduisent depuis 2013 une recherche-action sur la médiation entre pairs dans les centres de vacances, restent organisatrices de séjours de vacances et organisme de formation BAFA et BAFD et poursuivent le développement de coopérations internationales, notamment dans le cadre de projets visant l'engagement des jeunes en Europe.

L'institut de formation, d'animation et de conseil (Ifac)(1975)

L'Ifac a été créé en 1975 dans le département des Hauts de Seine à l'initiative d'un groupe d'animateurs parmi lesquels André Santini qui deviendra Maire UDF d'Issy-Lès-Moulineaux. L'Ifac se dote d'une structure nationale en 1984, avec l'appui de Charles Pasqua, dans la perspective de contrer l'influence des structures équivalentes marquées à gauche. Elle se donne pour vocation d'être un espace d'échange et de partenariat entre élus locaux et professionnels dans le cadre de services d'animation et d'action sociale. Elle exerce ses

actions auprès de publics de tous âges (de la petite enfance aux seniors), pour des missions d'animation, de loisirs (enfance/famille), et de soutien à la vie associative. L'association est laïque, et revendique une vision pratique des réponses à apporter aux besoins des personnes. Son action s'organise en trois pôles d'activité : l'animation avec 500 communes et associations partenaires en 2014, la formation, et le conseil auprès de collectivités. L'Ifac est agréé « Association éducative complémentaire de l'enseignement public » depuis 2003 et bénéficie d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion avec le Ministère de l'éducation nationale. Elle ne siège pas au Cnaecep³⁸.

L'Association fondation étudiante pour la ville (Afev) (1991)

L'Afev est née en 1991 dans le sillage de la Politique de la ville et s'est donné pour objet de lutter contre l'échec scolaire dans les quartiers populaires par l'engagement d'étudiants. Au départ centrée sur l'accompagnement scolaire individuel à domicile, l'action de l'association s'est enrichie à partir de 2006 avec des missions de volontariat (400 jeunes en service civique en 2011), et des « Kolocations à projets solidaires », les « Kaps », qui lient l'obtention d'un logement par des étudiants à leur implication dans la vie sociale du quartier. Ces nouveaux types d'engagement permettent à l'Afev d'intervenir plus globalement sur les quartiers. L'association agit autant en direction des enfants et des jeunes des quartiers populaires qu'en direction des étudiants. Elle assure auprès de ces derniers un travail de sensibilisation aux questions d'éducation et accompagne les jeunes engagés dans leurs découvertes et difficultés. Depuis 2008, l'Afev complète son action de terrain par une activité de sensibilisation du grand public et des pouvoirs publics, notamment au travers de la « Journée de refus de l'Échec Scolaire ». L'association est agréée « Complémentaire de l'enseignement public » depuis 2002 et bénéficie de conventions d'objectifs et de gestion³⁹ depuis 2007.

1.2.1.3 Démultiplication des agréments et évolution de leur sens

Les associations agréées complémentaires de l'enseignement public sont aujourd'hui très nombreuses. La réinstallation au début des années 1990 du Cnaecep (qui avait été supprimé durant le gouvernement de cohabitation) a marqué le début d'une période durant laquelle une très forte demande en provenance d'associations d'horizons divers a occasionné une

38 Source : Échange de messages électroniques avec le délégué national de l'Ifac, en juillet 2015.

39 Source : Site de l'Assemblée Nationale, réponse à la question écrite n°36951, publiée au journal officiel le 9 juin 2009

démultiplication des agréments⁴⁰. Ceux-ci sont octroyés au gré des sensibilités des ministres⁴¹, de l'importance du lobbying que les associations demandeuses sont en mesure de produire, et des modes qui président aux thèmes abordés en classe par les enseignants, certaines périodes étant particulièrement propices au développement des activités culturelles, d'autres aux questions environnementales ou de citoyenneté, etc.

Le site du ministère de l'Éducation nationale fait état aujourd'hui d'environ 150 associations bénéficiaires d'un agrément au niveau national⁴². Outre les associations de la première heure qui viennent d'être présentées, on trouve parmi elles des fédérations d'éducation populaire historiquement moins proches du monde de l'école et qui, parfois poussées par le développement des politiques éducatives locales, ont depuis trouvé intérêt à une collaboration avec le monde scolaire. C'est le cas notamment des confédérations des Foyers ruraux et des MJC, des fédérations Léo Lagrange et Peuple et culture ou de l'Ufcv. D'autres sont agréées au regard des actions éducatives en direction de publics spécifiques qu'elles développent en lien avec leur objet social (Secours populaire français, Confédération syndicale des familles, etc.). Toutes ces associations ont pour points communs de disposer d'un projet éducatif ou social global (i.e. qui ne se limite pas à une thématique ou une technicité particulière), et d'œuvrer ordinairement auprès des enfants et des jeunes en dehors du temps scolaire.

Les agréments se sont cependant essentiellement démultipliés avec des associations dont la vocation associative ne concerne les enfants et les jeunes que de manière accessoire, voire ne comprend aucune préoccupation en leur direction, et pour lesquelles l'obtention de l'agrément d'association partenaire de l'enseignement public représente le moyen de faire valoir et rayonner un savoir-faire spécifique ou leur propre objet associatif. Ces technicités et objets associatifs relèvent du domaine scientifique et technique (Société météorologique de France, Animath, etc.), sanitaire (Ligue nationale contre le cancer, Sida Info Service, etc.), social (SOS Homophobie, France bénévolat, etc.), environnemental (Ligue de protection des

40 D'autres éléments ont sans doute influé sur cette démultiplication des agréments, comme l'évolution de la sociologie des enseignants, de leur recrutement et de leur formation qui comprenait jusqu'au début des années 80 la réalisation d'un stage BAFA, stage qui permettaient à toutes les générations d'enseignants d'être au contact d'une Aecp, les Céméa le plus souvent. Plus généralement, la moindre capacité des nouvelles générations d'enseignants à faire la différence entre un projet associatif et un autre est à rapprocher de la transformation des engagements associatifs, syndicaux et politiques de l'ensemble du corps social comme l'a montré Jacques Ion dans son ouvrage sur le militantisme (Ion, 1997).

41 François Fillon a par exemple accordé l'agrément à l'association « Familles de France » en 2005, contre l'avis unanime du Cnaecp.

42 Il convient d'ajouter à ces associations structurées et agréées nationalement les associations locales qui leur sont affiliées et qui jouissent automatiquement de l'agrément de leur association porteuse, de même que les associations *spécifiquement locales* qui bénéficient d'agréments académiques délivrés par les recteurs après avis des Caecep (entre 20 et 80 associations par académie). Le nombre total d'associations agréées est aujourd'hui estimé à 1500.

oiseaux, l'Office pour les insectes et leur environnement, etc.), syndical (Fédération française des motards en colère), culturel (Fédération française des écoles de cirque, plusieurs associations des amis de musées), ou encore économique (Institut pour l'éducation financière du public porté par l'Autorité des marchés financiers et la Fédération bancaire française, l'association « Patrimoine et terroirs » portée par des grandes marques de l'agroalimentaire, etc.). Pour une très large majorité d'entre elles, ces associations ne rencontrent des enfants et des jeunes qu'à l'occasion des interventions qu'elles réalisent sur le temps scolaire. Obtenir un agrément représente en effet pour elle le moyen d'accéder à un public qu'elles ne pourraient pas toucher autrement, ou beaucoup plus difficilement. En conséquence de quoi, la complémentarité éducative entre l'école et les associations partenaires tend à se résumer, pour l'école, à bénéficier gracieusement ou à acheter des prestations, des compétences, voire des services spécifiques, et pour les associations, à la possibilité d'accéder à un public d'enfants et de jeunes qu'elles ne touchent pas ou peu par ailleurs. Elle concerne de moins en moins le sens d'un projet éducatif dans sa globalité pour se jouer sur le seul temps scolaire, et quitte dans le même temps le registre politique pour s'attacher à celui de la prestation d'activités.

1.2.2 Déstabilisation des AECEP et recomposition des alliances

1.2.2.1 De la reconnaissance de projets éducatifs aux conventions d'objectifs et de gestion

Les postes d'enseignants mis à disposition des associations ont traduit la reconnaissance par l'État de l'intérêt de l'action éducative conduite par ces associations essentiellement en dehors du temps scolaire. Progressivement, le soutien apporté sous forme de moyens humains à des projets globaux s'est transformé en moyens financiers affectés à des actions singulières dans le cadre de conventions sur objectifs.

Le mouvement est devenu tangible dès la fin des années quatre-vingt lorsque René Monory, ministre de l'Éducation nationale du gouvernement Jacques Chirac, a entrepris « la suppression de postes d'enseignants mis à la disposition d'associations patronnées par la FEN »⁴³. Cet acte politique fort – suppression du Cnaecep et remplacement de la moitié des postes mis à disposition par des subventions – ne représente pour autant que le premier jalon visible d'un processus engagé bien plus tôt et qui s'enracine en de multiples endroits. La

43 Interview de M. René Monory, ministre de l'éducation nationale, dans le journal "France-Soir" du 25 novembre 1986. Source site <http://discours.vie-publique.fr/>, consulté le 15 septembre 2015.

professionnalisation du secteur de l'animation, la mutation de la composition sociale du corps enseignant et l'élévation de leur niveau de recrutement sont parmi les bouleversements explicatifs de cette évolution, auxquels Robert Mandra, qui a été inspecteur général de l'Éducation nationale chargé de l'inspection des enseignants mis à disposition des AECEP de 1964 à 1988, ajoute le déficit de la formation des enseignants lors des recrutements massifs des années soixante, ou encore la rotation accélérée des recteurs dont le rôle essentiel s'est trouvé engagé dans les réformes des universités (Mandra, 2010). Ce qu'Antoine Prost résume de la manière suivante : « La croissance massive du nombre d'enseignants n'a nullement entraîné une augmentation analogue du militantisme pédagogique. Les effectifs des associations et mouvements n'ont pas augmenté en proportion ; parfois même ils ont diminué. Tous enregistrent des difficultés à se renouveler : les mœurs ont changé et le bénévolat militant n'a plus l'évidence d'antan. » (Prost, 2001). De manière corollaire les responsables politiques et administratifs de l'Éducation nationale ont progressivement pris leur distances avec ce qui se passait en dehors de l'espace scolaire, suivant ainsi la baisse plus générale de l'intérêt public et politique porté à l'enfance, au périscolaire ou aux centres de vacances qui s'était traduit par l'implication dans les instances dirigeantes de ces associations de personnalités politiques de haut rang⁴⁴ pendant de longues années (Lebon, 2005).

On ne saurait malgré tout passer sous silence le rôle des associations elles-mêmes. Après vingt-quatre années passées au plus près d'elles, Robert Mandra témoigne du fait que, même dans la période qui suivit l'arrivée de la gauche au gouvernement en 1981, « les espoirs et les efforts pour donner à la complémentarité des assises stables et durables furent ralentis et troublés par des rivalités, des querelles de chapelle, des tentations de faire cavalier seul, voire des ambitions individuelles. ». Rivalités et querelles de chapelles, mais aussi, au moins avant de constater que des subventions pouvaient diminuer plus subrepticement que des postes, accommodement partagé à une nouvelle donne économique et politique. En effet, ce premier coup porté par le gouvernement aux associations éducatives n'a pas occasionné de réactions vives du côté des fédérations. Pour elles, et à ce moment-là, la transformation de moyens humains en argent sonnait et trébuchant a été aussi perçue comme un moyen de s'affranchir de la tutelle ministérielle, et surtout comme l'occasion de recruter des personnels aux profils conformes à l'évolution de leur secteur d'activité, les compétences d'enseignants militants s'avérant parfois limitées ou inadaptées.

44 Léon Bourgeois, Paul Painlevé, Édouard Herriot ou Vincent Auriol pour n'en citer que quelques-uns, figurent parmi les présidents des instances nationales des associations, le même investissement se retrouvant au local de la part de maires ou d'adjoints.

Ces postes ont ensuite été pour partie réaffectés à la toute fin des années quatre-vingt – 300 postes au total sur les 1 679 supprimés – puis ont presque tous été supprimés au cours des années 1995 (ministère de François Bayrou) et 2005 (ministère de Gilles de Robien). Une opération d'inventaire des actions conduites par les Aecep historiques a été mise en œuvre, et, en 2007, celles-ci ont été amenées à négocier des conventions de financement par objectifs (CPO) conformes aux exigences de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf).

1.2.2.2 Remise en cause du label « Aecep »

Dès 2008, le volet financier des CPO a été mis à mal, puisque l'État a annoncé une baisse importante des montants attribués par rapport à l'année précédente⁴⁵. C'est donc dans un contexte politique très fragile et fortement marqué par une logique gestionnaire que l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR) réalise en 2011 un rapport relatif à « l'élaboration d'un cadre de référence pour les partenariats avec les associations complémentaires de l'école » (Veyret et Choisnard, 2011).

Ce rapport est intéressant à plusieurs titres. Il traduit tout d'abord une grande méfiance vis-à-vis des Aecep historiques de par le vocabulaire et le ton employés. À titre d'exemples, car l'ensemble du document est à l'avenant, les auteurs estiment que les associations « arguent leur proximité avec l'enseignement public », bénéficient d'un « dispositif qui peut apparaître comme une “rente de situation” », ou définissent leur action selon la « doctrine » d'éducation globale « selon laquelle tous les temps de l'enfant (temps scolaire, temps périscolaire, loisirs, vacances) sont des temps éducatifs »⁴⁶.

Le rapport établit ensuite les motifs au nom desquels le ministère pourrait alléger le financement dont ces Aecep bénéficient dans le cadre des conventions pluriannuelles. Le premier argument consiste à dire que l'action de ces associations ne relève pas, ou pas

45 Il est difficile de chiffrer cette réduction précisément. Les « Bleus » et les « Jaunes » budgétaires disponibles sur le site du ministère du budget ne sont que très difficilement exploitables, les financements étant éclatés sur différentes lignes budgétaires et entre différents ministères (les « Bleus » et les « Jaunes » sont les fascicules annexés à la loi de programmation de finances qui détaillent certains comptes, missions, ou budgets annexes. Est notamment répertorié dans les « Jaunes » le détail de tous les financements accordés par l'État à toutes les associations). Néanmoins, il est possible d'estimer cette baisse à moins 20 % en recoupant les articles de presse et les communications associatives ou syndicales de la période. Cette baisse de financement a mis les associations face à de très sérieuses difficultés, d'autant que l'annonce en a été faite en cours d'année (en octobre 2008 pour un effet rétroactif au premier janvier), c'est-à-dire une fois les actions réalisées ou pour le moins largement engagées.

46 C'est précisément au printemps 2011, et sans savoir que ce rapport était alors en préparation, que nous avons demandé un entretien auprès du chef du bureau des actions éducatives de la DGESCO. Notre sujet de recherche ayant alors été qualifié de « sensible », nous avons dû renoncer à cet entretien au regard des démarches et autorisations administratives exigées.

intégralement de la responsabilité de l'État. À plusieurs reprises, les auteurs insistent sur le fait que les Aecep, et certaines plus que d'autres, interviennent « auprès des collectivités locales [...] pour organiser des actions qui se situent aux lisières du champ de la responsabilité de l'État (accompagnement des lycéens, formation des délégués) ». Ils signifient par là que l'État n'a pas à payer pour l'action éducative dont le local est à l'initiative. Nous verrons plus loin que le désengagement de l'État des actions éducatives qu'il a lui-même contribué à faire exister au local est une constante de ces trente dernières années, et n'est bien évidemment que l'illustration, dans le domaine de l'éducation, de l'histoire plus globale de la décentralisation.

Après avoir renvoyé une part de la prise en charge de leur action au local, les auteurs poursuivent en renvoyant les Aecep vers d'autres ministères avec l'idée selon laquelle toutes les actions qu'elles portent ne relèvent pas de la compétence de l'Éducation nationale. Les centres de loisirs et de vacances ou la formation des délégués de classe par exemple « concernent davantage le champ du programme 163 (jeunesse et vie associative), voire celui du programme 147 (cohésion sociale) que celui du programme 230 (vie de l'élève) »⁴⁷.

Au-delà des allégations purement gestionnaires, somme toute de bonne guerre lorsqu'il s'agit, pour le ministère, de repérer qui pourrait payer à sa place, deux autres arguments remettent profondément en cause le label d'Aecep : *la restriction de l'éducatif au scolaire et le renvoi du financement des actions complémentaires de l'école au marché*, comme on va le voir.

S'agissant de restreindre le domaine de l'éducatif à son strict volet scolaire, la mission d'inspection « s'interroge sur le lien étroit qui peut rattacher la formation au Bafa et au BAFD, ou encore le fonctionnement de centre de loisirs pendant les vacances scolaires » avec la mission d'éducation portée par le ministère. Suivant le même fil, elle signale que pour certaines associations « il apparaît que la dimension scolaire et éducative est supplantée par des approches d'ordre plus culturel, social ou médical », et que « le jeune, plus que l'élève, semble [...] être au cœur des objectifs poursuivis ». Elle se demande enfin « quelle plus-value les associations apportent lorsqu'elles proposent d'agir pour les séjours de vacances ». L'argumentaire conclut à la nécessité de « rapprocher davantage et plus systématiquement les actions subventionnées des besoins et des priorités éducatives retenues par son département

47 L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 définit un programme comme regroupant « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». Les programmes sont compris dans des « missions », l'ensemble étant défini chaque année à l'occasion du projet de loi de finances (PLF). Le langage professionnel utilise plus facilement le terme de BOP pour budget opérationnel de programme. Le BOP 147 est ainsi le projet chiffré de la politique de la ville.

ministériel » et de « recentrer les conventions pluriannuelles d'objectifs sur les actions [...] privilégiant le développement du jeune, en sa qualité d'élève. »

En ce qui concerne le financement des Acep dites « historiques », le fait qu'elles soient seules à bénéficier de conventions pluriannuelles est dénoncé de deux manières. Au nom de l'égalité de traitement des usagers (l'exemple donné est celui des élèves handicapés qui bénéficient différemment de l'aide de l'État selon qu'ils séjournent ou non dans un établissement géré par les PEP). Et au nom de la fragilité juridique des conventions, « certaines caractéristiques de ces conventions [étant] proches de celles des marchés publics ou des délégations de service public ». Des activités sont notamment signalées comme étant exercées en situation de « quasi-monopole » : la gestion des coopératives scolaires par l'OCCE, le sport scolaire (Usep) par la Ligue de l'Enseignement, ou les Ateliers relais par les Francas, La Ligue, les Aroeven et les Céméa. Aussi la mission d'évaluation préconise-t-elle « des procédures d'appel à concurrence dans le domaine des prestations complémentaires de l'enseignement » visant « la diversification de l'offre et une meilleure satisfaction des besoins définis par les politiques éducatives », et ce à partir de la définition en amont par le ministère des « thèmes de sa politique publique sur lesquels il souhaite voir intervenir des partenaires extérieurs ». Les auteurs précisent également que « la mise en concurrence n'a pas vocation à s'adresser uniquement au cercle fermé des [...] associations complémentaires de l'école bénéficiaires d'une CPO, mais à tous les organismes susceptibles de répondre aux besoins définis par le ministère, quelle que soit d'ailleurs leur forme juridique, association ou société. Or ces organismes sont nombreux : la liste des associations subventionnées et un examen rapide du " marché " existant en matière d'actions éducatives démontrent aisément cette réalité »⁴⁸.

Les mots et les intentions de 2011 expriment sans ambiguïté la fin d'un statut particulier : celui accordé à des associations au regard du projet éducatif qu'elles portent et non exclusivement pour les activités qu'elles organisent. Si le changement de gouvernement a allégé (provisoirement ?) la menace qui pesait sur les financements de la plupart d'entre elles, le principe des conventions d'objectifs et de gestion n'a pas été remis en cause. On observe également que ce rapport a fortement marqué les pratiques et les esprits. Le gouvernement de gauche élu en 2012 a pour partie repris à son compte le resserrement de la notion d'éducatif autour de l'école : tandis que les subventions allouées aux Francas ou à Ligue de

48 Dans les faits, on restera dans l'associatif (et non un privé à but lucratif), mais un associatif de plus en plus lésé par des contraintes économiques. Le changement de gouvernement en 2012 n'est certainement pas étranger à ce *statu quo*, mais la recommandation d'ouvrir les agréments étant inscrite dans un rapport, il n'est pas certain qu'elle aurait, de toute façon, été reprise par le ministère.

l'enseignement n'ont pas subi de baisses considérables, la Jeunesse au Plein-Air et les Éclaireuses Éclaireurs de France dont l'action se déploie exclusivement en dehors du temps scolaire sont davantage en difficulté⁴⁹.

Ce rapport a également marqué les pratiques et les esprits par les mots et les appréciations qu'il a mis en circulation. Ses auteurs ont notamment circonscrit la part de l'activité de chacune des associations susceptible d'être retenue dans des conventions en la définissant comme étant leur « cœur de métier ». Cette expression de « cœur de métier » a définitivement assigné les Aecep à la place de prestataire de service en attestant que leur vocation est de faire et produire⁵⁰. Ceci a pu s'accompagner du détournement de l'objet premier des associations, puisque le « cœur de métier » de l'OCCE est défini comme étant « d'assurer l'encadrement et le contrôle de 51 500 coopératives scolaires et d'un certain nombre de foyers socio-éducatifs dans le second degré », la formation aux pratiques de coopération étant présentée comme secondaire.

1.2.2.3 La structuration du Collectif des associations partenaires de l'école : une tentative de reconquête...

Si la première vague de transformation des postes d'enseignants mis à disposition des Aecep en 1986 n'avait pas fait grand bruit, celle de 2006, puis la baisse drastique des financements en 2008 (environ moins 20%) ont suscité des réactions très vives. Les associations bénéficiaires de conventions pluriannuelles d'objectifs se sont fortement mobilisées, notamment au travers de communiqués de presse, de rencontres et de manifestations avec les syndicats enseignants, et d'une pétition en ligne intitulée « Pour l'éducation » qui a recueilli, selon elles, plus de cent-mille signatures.

Une autre manière de faire face a été la création du collectif des associations partenaires de l'école, le CAPE. Cette nouvelle instance de coordination s'est structurée sous forme de

49 La subvention du ministère à la JPA a baissé de 40 % entre 2012 et 2014, conduisant l'association à licencier cinq des sept délégués nationaux en régions. Pour leur part, suite au rapport de 2011 et plus globalement face aux orientations ministérielles en cours depuis 2008, les EEDF développent un secteur d'activité « école » qui les conduit à salarier des personnels et à les recruter à l'extérieur du mouvement. On ne peut pas s'empêcher de voir là un risque pour l'association de perdre sa spécificité de mouvement de jeunesse.

50 C'est d'ailleurs en tant que prestataire, et plus précisément comme prestataire de l'école, que les Éditions Weka, spécialisées dans la documentation des collectivités locales, présentent les Aecep. On peut notamment lire sur leur site (www.weka.fr consulté le 21 juillet 2015) : « Depuis longtemps, *l'école fait appel* à des partenaires du monde associatif qui lui apportent *des compétences spécifiques pour l'éducation des élèves* » ; plus loin dans la rubrique « notre conseil » : « *Comparez les offres des associations* susceptibles d'intervenir dans un même domaine », et dans la rubrique « Les erreurs à éviter » : « Ne vous laissez pas imposer les objectifs de l'intervention par l'association ; il doit s'agir d'objectifs partagés qui auront fait l'objet de négociations ».

réseau en 2009 à l'initiative de la Ligue de l'enseignement, des Francas et des Céméa et rassemble vingt membres parmi lesquels des Aecep historiques, des associations éducation populaire qui n'étaient pas liées à l'école au moment de leur création, des associations thématiques, et des mouvements pédagogiques⁵¹. Ces associations se sont retrouvées autour du constat partagé d'un défaut de visibilité de la parole associative dans l'élaboration et la conduite des politiques éducatives, et de la nécessité corollaire de produire une expression publique pour se faire reconnaître comme co-actrices de ces politiques. Ainsi, dans une déclaration commune en janvier 2010, elles précisent les ambitions du Cape en ces termes ⁵²:

- organiser la réflexion collective sur les grandes questions éducatives et pédagogiques dans la diversité des approches et des positions,
- créer les conditions de leur expression publique sur les politiques éducatives et scolaires,
- faire connaître et promouvoir les réalisations de chaque association constituante (publications, formations, événements, etc.)
- établir un rapport collectif plus efficace dans les relations politiques et fonctionnelles avec l'État, en particulier le ministère de l'Éducation nationale, les associations nationales de collectivités territoriales.

Le Cape est présenté comme venant prolonger « en les combinant les activités du Climope [Comité de liaison des mouvements pédagogiques] et celles du groupe plus informel des "8 associations complémentaires de l'école publique" (celles qui disposent de financements "durables" de la part ministère de l'éducation nationale au titre de leur mission de portée générale) ». Ses promoteurs précisent qu'ils veulent ainsi « mieux consolider [leur] plateforme de coopération, l'installer dans des rendez-vous plus fréquents, et lui donner une meilleure visibilité »⁵³.

51 Les vingt associations qui composent le Cape à sa création sont les suivantes :

Aecep historiques : les CEMEA, les EEDF, la FOEVEN, les Francas, la Ligue de l'enseignement, l'OCCE et les PEP, auxquelles s'est ajoutée l'AFEV fondée plus récemment.

Associations éducation populaire : la Fédération Léo Lagrange et Peuple et Culture.

Associations thématiques : la Fédération des Clubs UNESCO, la Fédération nationale des Centres musicaux ruraux (CMR), le Mouvement Français pour le Planning Familial et le Mouvement français des Réseaux d'échanges réciproques de savoirs (Foresco).

Mouvements pédagogiques : l'association française pour la lecture (AFL), le Cercle de recherche et d'action pédagogique (CRAP-Cahiers pédagogiques), Éducation & Devenir, la fédération des établissements scolaires innovants (FESPI), le Groupe français d'éducation nouvelle (GFEN) et l'institut coopératif de l'école moderne (ICEM-Pédagogie Freinet).

52 Source : site <http://collectif-cape.fr/> consulté le 13 octobre 2015.

53 Interview de Bruno Chichignoud, Président du CAPE au nom des CEMEA, réalisé par les Cahiers Pédagogiques pour son numéro de janvier 2012 (<http://www.cemea.asso.fr/consulté> le 13 octobre 2015)

Le Cape est déclaré en association en octobre 2011 au niveau national, et vise à se décliner en Cape académiques depuis 2012, ces derniers étant prévus sous forme de coordination de réseau sans statut particulier. Il se dote très tôt d'un site Internet et participe au salon de l'éducation⁵⁴. Rapidement, il devient interlocuteur du ministère de l'Éducation nationale, contribue aux différentes concertations sur la réforme des rythmes scolaires engagée par Luc Chatel et poursuivie par Vincent Peillon, puis à celles qui ont abouti à la mise en place des Projets éducatifs de territoire (Pedt) en 2013.

La consultation des travaux du Cape (comptes rendus de réunions, documents en ligne sur le site internet) met en évidence que l'objectif « d'organiser la réflexion collective sur les grandes questions éducatives » est loin d'être l'objectif prioritaire du collectif. Le bulletin « Info-Cape » publié au printemps 2014 fait ainsi principalement état des auditions auxquelles ont participé les représentants de l'association (conseil supérieur des programmes, commission du Sénat sur la réforme des rythmes, cabinet du ministre de l'Éducation nationale), présente différents groupes de travail internes, et l'avancée de la mise en place de conventions avec l'École supérieure de l'Éducation nationale (Esen) et le réseau national des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (R-Espé). Quant à « l'université permanente du Cape » présentée dans le même bulletin, il s'agit, non pas de temps et de sujets de réflexion comme le titre le donnerait à penser, mais d'une stratégie de communication consistant à apposer le même visuel sur les différents outils de communication des associations composant le Cape afin d'en valoriser les actions. Et si, dans le cadre de cette université, il était prévu de « créer un événement nouveau organisé directement par le Cape », celui-ci est différé à l'horizon 2016. C'est donc sur l'objectif d'« établir un rapport collectif plus efficace dans les relations politiques et fonctionnelles avec l'État, en particulier le ministère de l'Éducation nationale [et] les associations nationales de collectivités territoriales » que les premiers investissements du Cape ont porté, permettant ainsi aux associations éducatives de recouvrer une certaine reconnaissance.

1.2.2.4 ... au prix du resserrement des forces autour de l'école

La documentation de cette période et les entretiens conduits auprès de représentants des associations donnent à comprendre que la structuration du Cape ne s'est pas faite sans heurts entre les huit Acep « historiques », puisqu'elle a eu pour résultat la dissolution de l'instance informelle de concertation du « G8 » qui fonctionnait depuis le début des années quatre-vingt.

⁵⁴ Rappelons que le Salon de l'Éducation est organisé par la Ligue de l'Enseignement.

En effet, bien que le Cape soit présenté en 2012 par son président comme venant prolonger « en les combinant, les activités du Climope [Comité de liaison des mouvements pédagogiques] et celles du groupe plus informel des 8 associations complémentaires de l'école publique »⁵⁵, la Jeunesse au Plein Air n'en est pas membre. Si cette association a été très mobilisée les années précédentes (elle est signataire de toutes les motions et déclarations communes, et co-appelante à signer la pétition « Pour l'éducation » au moment de la baisse drastique des subventions en 2008) et participe à une réunion de mise en place du CAPE en novembre 2009, elle n'apparaît plus qu'en tant « qu'observatrice » dans les comptes rendus des réunions suivantes, pour complètement disparaître lors de la structuration officielle de cette nouvelle instance en 2011.

Cette disparition est à entendre en termes de rapport de force entre les associations, mais surtout, pour ce qui nous occupe ici, au regard des conséquences sur la manière dont le secteur associatif considère les questions éducatives.

En ce qui concerne l'équilibre des forces entre les associations, on comprend que s'est jouée une rivalité de leadership entre la JPA et la Ligue de l'enseignement. La première, en tant que confédération regroupant la plupart des AECEP (dont la Ligue de l'enseignement, les Francas et les Céméa) avait jusque-là, sinon le statut, du moins la fonction de porte-parole collective dans différentes instances. C'est au nom de toutes les Aecep qu'elle avait par exemple participé à l'instance nationale d'évaluation de la politique relative aux rythmes de vie des enfants en 1993⁵⁶. De son côté, la Ligue de l'enseignement, en tant que doyenne des Aecep ayant œuvré à la naissance de nombres des suivantes, a éprouvé le besoin de revenir sur le devant de la scène au moment où la question de l'avenir des associations agréées s'est trouvée coïncider avec l'espoir d'un possible retour de la gauche au gouvernement.

Ceci démontre, s'il en était besoin, la persistance des conflits observés entre les associations par Robert Mandra dans les années quatre-vingt. Mais au-delà d'une question de leadership, ou s'y superposant, il est également possible de voir en l'éviction de la JPA par les fondateurs du Cape que sont la Ligue, les Francas et les Céméa, le choix stratégique d'abandonner un partenaire par trop marqué par le temps libre et le thème des vacances, pour aller sur le terrain même de l'État (ou de répondre à ses critiques) en faisant démonstration de force et de mobilisation autour et/ou dans l'école. On note en effet qu'une très large majorité des

55 Interview de Bruno Chichignoud à la revue « Les Cahiers pédagogiques », déjà citée.

56 Parmi l'ensemble des travaux et publications sur le sujet, cette évaluation fait figure de quasi-exception de par la perspective résolument pédagogique adoptée. Elle a fait l'objet d'une publication à la Documentation Française (Commissariat Général du Plan et Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, 1994).

organisations invitées ou acceptées dans ce nouveau collectif sont des associations à vocation pédagogique (Icem-Pédagogie Freinet, Crap-Cahiers Pédagogiques, Association française pour la lecture, Education et Devenir, etc.) dont la proximité avec le monde de l'école est avérée. Corollairement, le contenu des déclarations publiques s'est peu à peu centré sur le monde scolaire. Alors qu'en 2005, la déclaration commune des Aecep faisait explicitement référence aux temps libres et aux départs en vacances⁵⁷, ceux-ci n'apparaissent plus dans les communications du CAPE. Ce resserrement des troupes autour de l'école se perçoit également dans l'organisation du collectif, puisque les coordinations académiques sont justifiées par l'ambition de « renforcer les relations avec l'École », et ce, bien qu'elles viennent contrarier les structurations des associations historiquement organisées au niveau départemental et depuis une vingtaine d'années au niveau régional, de même que les réseaux de coopération existant à ces échelles⁵⁸. Enfin, tels que présentés dans le bulletin « Info CAPE » du printemps 2014, les critères pour adhérer au collectif des associations partenaires de l'école nécessitent que « les objets ou missions de l'association [candidate] figurant dans ses statuts déposés en préfecture précisent l'engagement de celle-ci pour l'éducation *et de façon significative dans le champ scolaire*⁵⁹, et se réfèrent clairement aux valeurs de la laïcité ».

Alors que la globalité de l'action éducative dont les fondateurs du CAPE se revendiquent aurait pu les conduire vers une bataille politique visant à faire reconnaître la valeur éducative d'autres temps et d'autres lieux que scolaires, leur stratégie vis-à-vis du ministère bailleur les a amenés à prendre à leur compte la conception gouvernementale de l'action publique éducative. De sorte que les associations ont elles-mêmes contribué à restreindre cette conception à celle de l'école et de sa toute proche périphérie.

La mutation du « G8 » informel en CAPE formalisé a également eu des effets collatéraux. D'une part celui d'éloigner certaines catégories d'acteurs des espaces de débats puisqu'en tant que confédération la JPA regroupe des comités d'entreprises et des associations représentatives de parents (la fédération des conseils de parents d'élèves - FCPE et le Conseil national des associations familiales laïques – Cnafal). Même si la réalité des participations n'est pas toujours conforme à ce que les statuts des associations prévoient, on peut penser que

57 Il s'agit de la lettre ouverte des Associations Éducatives Complémentaires de l'Enseignement Public adressée au Président de la République, au Premier Ministre, au Ministre de l'Éducation nationale, aux Présidents des groupes parlementaires, à l'Association des Maires de France, aux députés. Disponible sur plusieurs sites internet, dont celui du GFEN (www.gfen.asso.fr) consulté le 28 avril 2014.

58 On peut penser que se trouve là une des raisons à la difficulté des CAPE académiques à fonctionner.

59 Souligné par nous.

la parole d'acteurs non professionnels pouvait enrichir les débats d'une perception différente des enjeux éducatifs. Et d'autre part, de placer les enseignants et leurs syndicats, fortement actifs dans les mouvements pédagogiques, en situation de s'exprimer au nom des « partenaires de l'école », contribuant ainsi à brouiller les frontières de l'institution, ce qui n'a pas été sans impacter la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires par un double malmenage des professionnels de l'animation et du sanctuaire scolaire.

Conclusion : Du souci des enfants au souci de l'école

Ce premier chapitre a mis en évidence que les associations sont lentement passées de préoccupations éducatives à des préoccupations institutionnelles, et du souci des enfants au souci de l'école. Elles ne sont en effet plus directement au service des enfants au sens où elles ne conduisent plus de projet spécifique et distinct de celui de l'école. Elles sont au service des enfants par le truchement des services qu'elles rendent aux enseignants et d'un concours à la mise en œuvre des projets initiés et pilotés par l'école. Elles n'éduquent plus les enfants à côté de l'école, mais aux côtés de l'école : on est insensiblement passé de la complémentarité éducative à la continuité éducative.

Cette évolution a été progressive, mais un pas a été franchi avec le label d'« Aecep » au début des années quatre-vingts, c'est-à-dire au moment où l'État a engagé la politique d'aménagement du temps de l'enfant dont il va être question au chapitre suivant. Cette politique a conduit les communes à rechercher des partenaires de proximité. De sorte que, si les documents et les témoignages recueillis à propos de cet agrément convergent autour de l'idée qu'il a été justifié par la nécessité de clarifier les pratiques de mises à disposition d'enseignants auprès des associations historiquement proches de l'école, on peut également le considérer comme le moyen pour ces associations de se faire recommander par l'État quand les rivalités se déplacent du national au local, mettant les fédérations historiques en demeure de marquer leur différence dans le foisonnement associatif du socioculturel. De ce point de vue, le label « Aecep », tout comme celui du Cape, peut se lire comme une adaptation des anciennes fédérations à la montée en puissance du local dans le domaine éducatif.

Chapitre 2 : Soutiens et désengagements de l'État

Si la compréhension des villes ne se résume pas à un rapport national-local, ce rapport est particulièrement éclairant en ce qui concerne l'émergence des projets éducatifs locaux. Ce chapitre se propose en conséquence d'étudier les soutiens que l'État a proposés aux communes, soutiens dont les communes se sont emparé pour élaborer les projets éducatifs locaux. Le regard sera porté dans un premier temps sur trois familles de politiques contractuelles qui ont rythmé la période allant de 1984 à 2013. La seconde partie du chapitre est consacrée au ministère de la jeunesse et des sports, considéré comme figure tutélaire du temps libre des enfants, et à son effacement du paysage politique, administratif et pédagogique.

2.1 Des dispositifs comme gouvernement à distance

Dans⁶⁰ le numéro 4 de la revue « Ensemble la ville, le magazine des acteurs de la ville » édité par le comité interministériel des villes en octobre 2010, un article rend compte du bilan de l'opération Ville-Vie-Vacances (VVV)⁶¹ pour l'année 2010. Après avoir décrit la cérémonie de clôture de l'opération durant laquelle la Secrétaire d'État, Madame Fadela Amara, a décerné plusieurs prix aux jeunes présents (prix de l'assiduité et de la fidélité au dispositif, du fair-play lors des activités sportives, de l'exemplarité pour le comportement, etc.), l'article en vient aux chiffres. Avec 10,5 millions d'euros consacrés par la Politique de la Ville à ce programme, 4 123 projets et 800 000 jeunes touchés, l'année 2010 est qualifiée de « grand cru ». Une division rapide (10,5 millions/800 000) permet d'établir le montant de l'aide accordée à chacun des jeunes touchés cette année-là : 13,12 €. Ceci correspond au prix moyen d'une nuit en auberge de jeunesse, ou à un aller simple Lyon-Grenoble en TER au tarif « jeune ». Au regard de la notoriété du dispositif, la somme paraît faible. Elle ne paraît surtout pas proportionnée aux coûts d'instruction, c'est-à-dire le temps passé par les divers professionnels à rédiger et chiffrer les dossiers de demande de subvention (pour les professionnels de terrain), celui passé à l'étude de ces dossiers et dans les commissions

60 Le titre de ce sous-chapitre fait référence à un article de Renaud Epstein « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires » (Epstein, 2005)

61 Le dispositif VVV « Ville vie vacances » constitue le prolongement des « opérations prévention été » (OPE), surnommées « plan anti été chaud » mises en place en 1982 suite aux émeutes urbaines de Vénissieux. Il a pour objet de promouvoir les activités de loisirs et les départs en séjours durant les congés scolaires dans une logique préventive.

d'attribution (pour les représentants des institutions au niveau local), celui nécessaire au traitement des 4 123 mandats administratifs, etc. Bien que ces coûts d'instruction soient difficilement chiffrables, il apparaît tout de même que l'aide aux vacances des jeunes ne peut raisonnablement pas constituer le seul objectif de ce dispositif. C'est à partir de cette observation que le questionnement des dispositifs a été jugé indispensable à la compréhension de l'émergence des projets éducatifs locaux.

Les dispositifs de l'éducatif local sont très nombreux, de sorte qu'il serait tout à fait irréaliste de les présenter tous, si tant est que leur dénombrement puisse-t-être réalisé⁶². Nous avons choisi de présenter ceux qui, avec une dose inévitable de subjectivité, nous ont paru à la fois représentatifs du fond et de la forme de l'ensemble, et qui ont particulièrement marqué l'évolution du domaine étudié. Ils relèvent de la politique de l'aménagement du temps de l'enfant, de la politique familiale, et de la politique de la ville et se présentent sous la forme de contrats entre l'État ou la CNAF d'un côté et des associations ou des communes de l'autre

2.1.1 Institutions, dispositifs et contrats

2.1.1.1 Regards sociologiques

Historiquement, les dispositifs apparaissent dans l'action publique quand, devant l'importance des problèmes et la multiplicité des situations locales, l'État fait appel à la mobilisation des acteurs locaux et leur délègue le soin d'élaborer et de mettre en œuvre les solutions qu'ils jugeront les mieux adaptées. Dans le domaine éducatif, les dispositifs ont pris la forme de contrats entre d'un côté l'État, l'Acsé ou la CNAF, et de l'autre des communes ou leurs groupements, ou des associations. La littérature sociologique au sujet des dispositifs et de leur articulation aux institutions est aujourd'hui importante ; nous avons travaillé ici à partir de trois points de vue.

En référence aux travaux de François Dubet sur le déclin des institutions (Dubet et Martuccelli, 1998 ; Dubet, 2009), Jacques Ion et Bertrand Ravon conçoivent les dispositifs comme des instances d'adaptation des institutions à l'évolution de leur environnement, aux spécificités des publics ou des territoires, et plus généralement aux problèmes qui les mettent en difficulté (Ion et Ravon, 2005). Pour ces auteurs, les dispositifs permettent aux institutions

62 À titre d'illustration, le seul contrat Enfance-Jeunesse promu par la Cnaf en 2006 résulte de l'annulation et du remplacement progressifs de dix-huit lettres circulaires parues entre 1988 et 2004.

de dépasser les contraintes organisationnelles pour mieux faire face aux urgences et aux singularités. Parce qu'ils sont des espaces dans lesquels peuvent se ré-élaborer ou s'adapter des normes, les dispositifs sont à voir comme des étayages institutionnels qui ne s'opposent pas aux institutions, mais tentent, au contraire, de les recomposer.

Pour leur part, Dominique Glasman et Jean-Marc Berthet ont travaillé la question des dispositifs dans le domaine éducatif (Glasman, 1999 ; Glasman et Berthet, 2005). Ils ont notamment étudié le fonctionnement des divers groupes de pilotage et instances de coordinations interinstitutionnelles par lesquels les dispositifs visent à produire des orientations éducatives partagées à l'échelle des territoires. Pour ces auteurs, les dispositifs représentent principalement des procédures qui tendent à se suffire à elles-mêmes, du fait que les questions éducatives qui trouvent place dans ces espaces de concertation ne sont pas ou pas assez débattues. L'éducation donne alors l'impression de n'être considérée qu'en tant qu'elle représente des occasions de réunir des représentants d'institutions différentes. « Tout se passe souvent », écrivent-ils « comme si cet objet n'était qu'un objet prétexte pour faire démarrer de nouvelles formes d'échanges inter-institutionnelles ou interprofessionnelles ; ce que ces pratiques produisent, sur l'objet considéré, étant (provisoirement ?) secondaire. ». Le fait d'être ensemble est plus important que ce qui pourrait être décidé ensemble, de sorte que, malgré les intentions qu'ils annoncent, les dispositifs ne produisent guère de contenu.

Le troisième duo d'auteurs dont les travaux sont mobilisés pour cette analyse est constitué de Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales. Dans l'ouvrage portant sur les instruments d'action publique qu'ils ont coordonné (Lascoumes et Le Galès, 2010), les dispositifs sont désignés comme des « instruments conventionnels et incitatifs », lesquels, comme tous les instruments, produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs poursuivis. Par exemple, un effet d'inertie qui atténue ou limite la critique des personnes qui les utilisent ou qui sont l'objet de l'action publique instrumentée. Pour ces auteurs, les dispositifs « sont significatifs des choix de politiques publiques » du fait qu'ils incorporent et transportent une « problématisation particulière des enjeux » qu'ils traitent.

C'est en conjuguant les équipements réflexifs proposés par ces trois binômes de chercheurs que nous nous engageons dans la présentation et l'analyse des dispositifs de l'éducatif local. Nous considérons en effet que les dispositifs dont nous avons à traiter tentent de faire *perdurer la capacité des institutions à agir*, c'est-à-dire à produire du lien social, mais qu'ils ne *permettent pas de penser ou repenser collectivement les questions éducatives*. Ils

produisent en revanche des effets propres, notamment quant au *gouvernement de l'éducatif local qu'à travers eux l'État induit*.

2.1.1.2 Principes opératoires communs aux dispositifs de l'éducatif local

Les dispositifs dont il va être question présentent des caractéristiques communes tant en ce qui concerne leur fond que leur forme.

Ils sont tout d'abord des dispositifs *incitatifs*, c'est-à-dire qu'ils reposent sur le principe selon lequel l'État propose et les communes disposent⁶³ : s'ils ont largement contribué à forger l'éducatif local, les communes ont nécessairement été volontaires pour les mobiliser.

Le second point commun à ces dispositifs est qu'ils *prennent la forme de contrats portant sur les engagements réciproques des collectivités et de l'État* : les premières s'engagent à développer, améliorer ou infléchir leur action éducative selon des directives nationales, et l'État s'engage pour sa part à en subventionner la mise en œuvre. Selon les ministères ou les périodes, les contrats ont porté sur la prise en compte de tranches d'âges ou de territoires particuliers, sur le développement de types d'activités (par exemple l'accompagnement scolaire), le développement de thématiques spécifiques (l'intergénérationnel, etc.), ou encore l'investissement de plages horaires ou de périodes de l'année. Au-delà des contributions financières, les aides de l'État comprennent fréquemment des actions de qualification et de mise en réseaux d'acteurs sur les thématiques inscrites aux contrats.

En troisième lieu, ces dispositifs *délèguent aux acteurs locaux la responsabilité d'élaborer le contenu des politiques* à partir des grandes lignes fixées nationalement.

La plupart d'entre eux s'accompagnent en conséquence de *la mise en place de scènes de discussions inter-institutionnelles au niveau local*, telles des comités de pilotage, des « commissions techniques », et autres « conseils consultatifs ». Ces instances fonctionnent le plus souvent dans chacune des communes et à l'échelle départementale. Elles permettent aux représentants des différentes institutions de s'approprier les orientations nationales et définir dans ce cadre des priorités ajustées aux besoins de territoires nécessairement singuliers. Initialement prévues pour chacun des dispositifs, on observe depuis 2010 des regroupements

63 Par commodité du propos, nous parlerons de « l'État » et des « communes » ou des « villes » de manière générique, et apporterons si nécessaire des précisions lorsque la mise en œuvre des dispositifs ou les conséquences de cette mise en œuvre diffèrent selon les institutions ou les territoires signataires des contrats. Dans les faits, la proposition de contractualiser peut venir de ministères ou d'organismes nationaux tels la Cnaf ou l'Acsé et, selon les dispositifs ou la taille des territoires, l'échelon local peut être une commune ou un groupement de communes.

d'instances, parfois sous l'impulsion de l'État, mais aussi souvent à l'initiative des agents locaux des institutions. À travers ces pilotages mutualisés, il s'agit pour eux de rationaliser des temps de concertation ou d'instruction financière, et, éventuellement de s'approprier collectivement des orientations qui, faute d'avoir été partagées en amont par les ministères, demandent à être mises en cohérence localement. Dans le même temps, ces instances contribuent à inscrire et légitimer les formes d'actions éducatives subventionnées dans l'espace local.

Enfin, ces dispositifs nécessitent *le recrutement par les communes d'un coordonnateur*, c'est-à-dire d'une personne chargée d'en assurer le pilotage technique, administratif et financier au niveau local et d'être un interlocuteur pour les institutions bailleuses.

2.1.2 Jeunesse et Sports et l'aménagement du temps de l'enfant

2.1.2.1 Premiers dispositifs interministériels

C'est en 1984 que la circulaire « Calmat-Chevènement » inaugure la politique interministérielle en matière d'aménagement des temps de l'enfant. Elle vient renforcer l'idée, déjà semée en 1981 par la création des ZEP, que d'une part, l'école ne suffit plus à assumer ses missions d'éducation, et que, d'autre part, les solutions sont à trouver dans l'espace local. Alors qu'en décembre 1981 les ZEP ont été instituées par le ministère de l'Éducation Nationale exclusivement, le texte de 1984 constitue un fondement de la coopération avec le ministère de la Jeunesse et Sports et ouvre la porte aux collectivités territoriales. En effet, si l'organisation du temps libre des enfants est cadrée par la réglementation de Jeunesse et Sports, les clubs sportifs et autres centres de loisirs sont économiquement dépendants des communes soit parce qu'elles les gèrent directement, soit parce qu'elles en financent le fonctionnement, les bâtiments ou les installations.

Ce premier texte arrête « l'Aménagement du temps scolaire » ou ATS. Pendant près de quinze ans plusieurs dispositifs prendront la suite (les détails font l'objet d'un tableau en annexe page 386). Parmi les plus connus, se trouvent les « Contrats Bleus » de Christian Bergelin, et surtout les Contrats d'aménagement du temps de l'enfant (CATE), qui ont élargi la coopération interministérielle au ministère de la culture, et concerné pour la première fois les collégiens.

Dès le départ, la coopération interministérielle est jugée « laborieuse » et débutée sous le signe d'une « cohérence approximative »⁶⁴. Les différents contrats qui se succèdent, portent tantôt sur le temps scolaire, tantôt sur le temps libre, tantôt sur les deux. Si ces essais successifs traduisent la difficulté de l'exercice, ils reflètent également de manière certaine les rivalités entre les ministères de la Jeunesse et des sports et de l'Éducation nationale, rivalités qui atteindront leur paroxysme avec la mise en place en 1995 de sites pilotes surnommés « sites Guy Drut ». Fruit d'une contractualisation entre le ministère de la Jeunesse et Sports, qui a lancé un appel à projets auprès des collectivités locales, et celles, volontaires, dont le dossier a été retenu, ces sites comportent deux éléments difficilement supportables pour les enseignants et leurs syndicats : d'une part ils imposent une modification des horaires scolaires, ce que les personnels de l'Éducation nationale vivent comme une violation de leur espace professionnel, et, d'autre part, ces contrats valident une rupture d'égalité de traitement entre les enfants selon que leur commune s'engage ou non dans ce dispositif, remettant en cause le principe républicain d'une même éducation pour tous.

Plusieurs évolutions se repèrent dans cette série de dispositifs.

Tout d'abord, *une association progressive avec d'autres politiques*. Le rapprochement des CATE avec la politique de la ville et les ZEP en 1991 attache tout d'abord les préoccupations liées au temps libre à celles du traitement des inégalités sociales. Sept ans plus tard, le Contrat Éducatif Local, que l'on abordera ci-après, poursuit cette évolution en dépassant le souci de justice sociale pour s'articuler aux Contrats Locaux de Sécurité (CLS).

Ensuite, et bien que l'Éducation nationale ait été réticente à signer les premiers textes, on observe une *inflexion des objectifs poursuivis en direction de l'amélioration des apprentissages scolaires*⁶⁵. Dans un article publié en 1999, Chrysafo Kassimi, Olivier de Peretti et Élisabeth Bautier (Kassimi, de Peretti et Bautier, 1999) signalent qu'au départ, « l'amélioration des apprentissages n'a été pensée que comme une des conséquences possibles de l'aménagement du temps scolaire », mais qu'au fil des circulaires « la réussite

64 Ces expressions apparaissent dans le rapport public d'évaluation produit par le commissariat Général du Plan (Commissariat Général du Plan et Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, 1993). Jean-Claude Simon, alors inspecteur général de la jeunesse et des sports parle pour sa part d'un « unanimité de façade » (Heluwaert, 2009).

65 Il est tout à fait possible que cette inflexion ait été induite ou du moins facilitée par le flou des objectifs fixés à la politique d'aménagement du temps de l'enfant. Le fait que cette politique poursuive des objectifs imprécis apparaît dans nombre d'évaluations, notamment dans les analyses des laboratoires Cereq et Civiiq comprises dans le rapport d'évaluation du Cesare (Comité d'évaluation et de suivi des aménagements des rythmes de l'enfant) (Delevoye, Labadie et Ministère de la jeunesse et des sports, 1998). Francine Labadie, citant Philippe Estèbe, parle d'ailleurs à ce sujet de « politique sans finalité » (Labadie, 1999).

scolaire des élèves, l'efficacité des apprentissages vont occuper une place de plus en plus grande dans cette politique (au moins au niveau du discours). »

Enfin, ce qui, *a posteriori*, apparaît comme une évidence : *un ancrage dans le local de plus en plus fort qui s'accompagne de la montée en puissance des municipalités*. Si les premiers contrats pouvaient s'élaborer à partir d'une école ou d'une association – qui percevaient alors directement les financements de l'État – le partenaire qui s'impose à partir de 1991 est la commune. Elle devient petit-à-petit incontournable, focalisant toutes les circulations de relations, même si ce n'est que pour jouer un rôle de « boîte aux lettres » dans un premier temps⁶⁶. Parallèlement, les textes font progressivement apparaître les notions « d'espace éducatif concerté », de « politique éducative territorialisée », et de « projet éducatif local ».

2.1.2.2 Le contrat éducatif local et la légitimation des PEL

Signé par quatre ministères⁶⁷ – Éducation Nationale, Jeunesse et Sports, Culture et Ville – le Contrat Éducatif Local qui naît en juillet 1998 (circulaire n°98-144 du 9 juillet 1998) abandonne l'aménagement des horaires scolaires pour se centrer sur « les activités offertes aux enfants et aux adolescents en dehors des heures scolaires ». Il considère « l'égalité d'accès de tous au savoir, à la culture et au sport » comme un enjeu de société, face auquel il invite « les administrations et les établissements de l'État, les collectivités territoriales, les associations [...], et les familles » à « coordonner leurs moyens et mettre en commun leurs compétences pour élaborer des contrats éducatifs locaux » et « participer à la définition d'un projet éducatif ». Le contrat s'adresse au départ aux jeunes scolarisés de 3 à 16 ans, puis à partir de l'année 2 000 jusqu'à 18 ans, et ce sans distinction, même si les contrats « doivent être élaborés en priorité dans les zones sensibles et en difficultés urbaines et rurales ». Enfin, ce contrat a vocation à intégrer les dispositifs d'accompagnement scolaire et de soutien à la fonction parentale, à s'articuler avec les dispositifs promus par la CNAF (voir plus loin), ainsi qu'avec les Contrats locaux de sécurité (CLS qui deviendront CLSPD – contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance). Le CEL est lui-même « un des éléments essentiels du volet "éducation" ou du volet "culture" des contrats de ville ». Cette

66 Jusqu'en 1998 dans les villes, mais beaucoup plus tard en milieu rural, il était fréquent que les écoles et les associations transmettent les dossiers à l'Inspection Académique et aux services municipaux pour de simples signatures formelles.

67 Cette présentation du contrat éducatif local reprend pour partie notre mémoire de DESS et l'ouvrage qui en est issu (Laforets, 2002, 2006). Pour aller plus loin concernant ce dispositif, voir les travaux de Dominique Glasman (Glasman, 1999, 2002), ou la thèse qu'Ingrid Voléry a réalisée sur le CEL de la ville de Toulouse (Voléry, 2005).

recomposition de la politique d'aménagement du temps de l'enfant fait dire à Daniel Verba « qu'il s'agit bien d'une modification sensible du mode d'appréhension du système éducatif dans son ensemble, autant dire une authentique politique de développement local. » (Verba, 1999).

Le CEL a rapidement remporté un grand succès. Mille-cinq-cents contrats ont été signés entre 1998 et 2001. À la fin de l'année 2003, on atteint 2 600 contrats. Ils concernent près de 3 000 communes et 4 millions d'enfants et de jeunes, soit 41% de la population de référence. Ce succès s'explique de multiples manières. Il semble tout d'abord que ce contrat ait bien répondu aux besoins des communes confrontées à une forte demande des parents en matière de périscolaire. Il a de plus bénéficié d'un contexte économique favorable. Il a coïncidé avec la mise en place des « Emplois-jeunes » promus par le gouvernement Jospin en 1997, de sorte que les communes ont pu développer, soit directement, soit via des associations, des offres éducatives doublement subventionnées par l'État au titre du CEL (la dotation était relativement importante) et au titre des emplois jeunes. Elles ont également mobilisé pour sa mise en œuvre les fonds du Contrat temps libre promu la même année par la CNAF, comme il sera vu ci-après. Un dernier élément à peser en faveur du CEL a été sa bonne acceptation par l'école. Contrairement aux dispositifs qui l'ont précédé, il n'a visé que le temps libre des enfants et des adolescents sans exiger de modification des horaires de classe, mettant (provisoirement) entre parenthèses la guerre des rythmes scolaires. L'État a également pris soin de ne communiquer à son sujet que par l'intermédiaire du ministère de l'Éducation nationale, le ministère de la Jeunesse et des sports restant dans l'ombre bien qu'il soit le principal financeur et qu'il assure dans les faits la mise en œuvre sur le terrain⁶⁸.

Les choses se sont toutefois rapidement gâtées. À partir de 2003, la coopération interministérielle déjà poussive s'est progressivement éteinte, et les dotations de l'État ont fondu⁶⁹. Dès lors, il n'a plus été possible pour Jeunesse et Sports de financer l'ensemble des actions initiées par les communes, d'autant qu'aux projets de la première heure se sont ajoutés ceux des conseils municipaux élus en 2001. En octobre 2003, une instruction de l'Éducation nationale (qui comprend la thématique de la jeunesse à cette période) a commencé à limiter

68 Les entretiens conduits donnent à penser que le CEL a fait l'objet d'une tractation entre les ministères de la Jeunesse et des sports et de l'Éducation nationale, ou plus précisément entre les deux ministres Marie-George Buffet et Ségolène Royal. La première aurait trouvé appui auprès de la seconde pour obtenir des crédits pour deux axes nouveaux de développement (l'offre publique de réflexion en matière d'éducation populaire et la création des conseils nationaux et départementaux de la jeunesse), en échange d'une moindre visibilité sur la politique d'aménagement des temps de l'enfant, ceci de manière à rassurer le corps enseignant. Cette hypothèse paraît plausible compte tenu des places occupées par les deux femmes dans le gouvernement et, bien qu'elle n'ait pas pu être vérifiée, est corroborée par les observations réalisées.

les financements aux actions qui « confortent les missions assignées à l'école » et « les axes prioritaires de la politique de la jeunesse » (territoires urbains et ruraux prioritaires, recentrage sur les 11-16 ans et l'aide à la fonction parentale)⁷⁰. Et, en 2006, les financements ont été désindexés des volumes d'activités pour ne plus représenter qu'une contribution forfaitaire au fonctionnement global des projets. Le CEL ne sera par la suite plus promu en tant que tel par les textes nationaux ; seuls le restent les Projets éducatifs locaux présentés comme relevant de l'initiative et de la responsabilité des communes et auxquels un unique ministère, celui de la jeunesse et des sports peut apporter un concours par l'intermédiaire d'un budget intitulé « soutien aux politiques éducatives locales ». En 2009, le contrat éducatif local ne concerne plus que deux millions d'enfants et de jeunes, alors qu'il en touchait plus du double six ans auparavant.

Même si l'expression de « projet éducatif local » était déjà présente dans les textes qui ont cadré les CATE, sa diffusion et surtout son appropriation par les communes est à mettre à l'actif du contrat éducatif local. Le CEL a permis aux communes (et à leurs groupements en milieu rural) d'asseoir de large partenariats, de structurer autour d'elles le champ associatif par la redistribution des financements nationaux, d'entrer en relation avec d'autres administrations que l'Éducation nationale, bref, de développer des services à but éducatif ou de valoriser des actions pré-existantes aux côtés de l'école. Si on peut lui reprocher d'avoir confondu l'idée de projet éducatif avec celle d'offre d'activités, il a réussi à (re)mettre aux agendas locaux les thèmes de l'enfance et de l'éducation qui en avaient disparu depuis longtemps. Et là où les concertations entre partenaires ont été sérieusement conduites, il a permis de dépasser ce que Boltanski et Thévenot appellent « les investissements de forme » ; ont pu notamment être confrontées et travaillées les différentes conceptions éducatives qui s'entrecroisent forcément à propos des temps interstitiels de la vie des enfants et des adolescents : temps de garde, de passage d'un cadre éducatif à un autre, de repas, de repos, de trajet, etc.

69 Cette baisse de la dotation de l'État correspond au changement de gouvernement de mai 2002. Si des motifs politiques ont inévitablement joué, des contingences davantage techniques et administratives sont également à prendre en considération. En effet, la thématique de la jeunesse ayant été séparée des sports pour être rattachée au ministère de l'Éducation nationale, le contrat éducatif local n'a plus pu bénéficier du Fonds de développement du sport (FNDS pour partie alimenté par des prélèvements sur les recettes audiovisuelles des retransmissions sportives), fonds resté au ministère des sports. Michel Heluwaert explique que ce fonds a constitué l'essentiel du budget de la politique d'aménagement de l'enfant depuis son départ en 1984, de même que représenté un continuel objet de « lutte au couteau » entre les différentes directions « Sports » et « Jeunesse » du ministère (Heluwaert, 2009). Ce fonds avait été lui-même particulièrement abondant entre 1999 et 2002 du fait des recettes engrangées à l'occasion de la coupe du monde de football qui s'était tenue en France en 1998.

70 La dernière réunion du groupe de suivi interministériel (GSI) chargé d'accompagner et d'évaluer la mise en place du dispositif s'est tenue le 27 janvier 2004. Ce groupe travaillait en lien avec les groupes de pilotage interinstitutionnels départementaux.

2.1.2.3 Le projet éducatif de territoire et l'inscription de l'éducatif local dans la loi

Une alternance politique plus tard, l'expérience du contrat éducatif local est reprise, on pourrait dire recyclée, dans le projet éducatif de territoire (PEdT). Celui-ci a pour objectif « d'organiser des activités périscolaires prolongeant le service public d'éducation et en complémentarité avec lui. ». La circulaire du 20 mars 2013 qui le crée précise qu'il « est un outil de collaboration locale qui peut rassembler, à l'initiative de la collectivité territoriale, l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'éducation⁷¹ [...] », afin de « tirer parti de toutes les ressources du territoire et de créer des synergies pour garantir une plus grande continuité éducative entre les projets des écoles et les activités proposées aux élèves en dehors du temps scolaire ». Ce PEdT reprend les principes de fonctionnement du CEL : il relève « d'un engagement contractuel entre les collectivités [volontaires et] les services de l'État », son élaboration suppose « une analyse préalable des besoins et des ressources », il doit se mettre en place « dans un périmètre d'action cohérent », et nécessite une articulation avec les contrats de la CAF et les contrats de ville. Tout comme le CEL, la signature d'un PEdT est assortie de financements nationaux présentés comme des « fonds d'amorçage », et donc à durée déterminée⁷².

Si le projet éducatif de territoire relève de la philosophie du contrat éducatif local et en reprend les principes opératoires, il en diffère toutefois sur trois points majeurs.

Premier point, *il se recentre sur les seuls âges maternels et élémentaires*. Même si les discours officiels se défendent de réserver le PEdT aux écoliers (les textes précisent en effet qu'ils sont prioritairement, mais non exclusivement concernés), la circulaire de juillet fait explicitement référence « aux horaires de début et de fin de l'école, ainsi qu'à l'horaire de la pause méridienne, arrêtés par le directeur académique des services de l'Éducation nationale » ainsi qu'au décret modifiant les rythmes scolaires à l'école. Par ailleurs, le « fonds d'amorçage » prévu pour soutenir sa mise en place n'est calculé que sur les seuls effectifs primaires.

71 Ces acteurs sont : « le ministère de l'éducation nationale, le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, les autres administrations de l'État concernées (ministère de la culture et de la communication, ministère délégué à la ville, ministère délégué à la famille, notamment), les caisses d'allocations familiales ou la mutualité sociale agricole, les autres collectivités territoriales éventuellement impliquées, ainsi que des associations de jeunesse et d'éducation populaire, ou d'autres associations et institutions à vocation sportive, culturelle, artistique ou scientifique notamment, et des représentants de parents d'élèves. »

72 Ce fonds d'amorçage, renommé fonds de soutien en 2015 correspond à 50 euros par élève majorés de 40 euros pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou à la dotation de solidarité rurale (DSR). S'y ajoutent des financements spécifiques des CAF pouvant aller jusqu'à 53 € par enfant selon les types d'accueils prévus.

Deuxièmement, *il marque un retrait important quant à la prise en compte de la globalité du temps libre*. Même s'il « peut s'élargir aux activités extrascolaires afin d'assurer une complémentarité des activités éducatives tout au long de l'année », le PEdT prévoit « prioritairement [...] des activités proposées pendant le temps périscolaire ». Il accompagne la réforme des rythmes scolaires à l'école primaire⁷³ qui, du fait qu'elle réduit l'amplitude des journées de classe, occasionne une très forte demande des familles de prise en charge des enfants. Avec le PEdT, il n'est plus attendu que le temps libre des enfants ait un intérêt et un sens en tant que tel, puisque ce qui en est d'abord espéré est de rechercher « la cohérence et la complémentarité [...] avec le projet d'école ». D'ailleurs, la responsabilité de valider les projets éducatifs de territoire relève des seules Directions des services départementaux de l'Éducation nationale et des préfetures : les services de la Jeunesse et Sports des DDCS ne sont plus attendus que pour instruire les dossiers et donner « un avis ». L'abandon de toute ambition concernant une dimension éducative propre au temps libre se traduit enfin par plusieurs aménagements réglementaires adjacents à la création du PEdT. Afin d'alléger le coût de la réforme pour les communes, et ainsi la leur faire plus facilement accepter, la réglementation « Jeunesse et Sports » portant sur les taux d'encadrement et les diplômes nécessaires à l'encadrement des mineurs a été modifiée, de sorte que la qualité de la prise en charge des enfants en dehors des heures de classe en a nécessairement été affectée.

Troisièmement, le PEdT *reste un dispositif* au sens où il repose sur le volontariat des communes et qu'il constitue bien une « modalité de l'intervention politico-administrative [...] permettant à l'action de s'inscrire à l'écart des découpages et des règles ordinaires des administrations » (Ion et Ravon, 2005). Toutefois, la loi du 8 juillet 2013 l'a inscrit au code de l'éducation (article L. 551-1), de sorte que *le PEdT marque un pas, tant juridique que symbolique, vers une institutionnalisation*. Cette loi a d'ailleurs été suivie en décembre 2014 par une circulaire intitulée « Instruction pour la promotion de la généralisation des projets éducatifs territoriaux sur l'ensemble du territoire ». Il semble qu'avec le PEdT, l'État soit en passe de se désengager définitivement de toute obligation concernant la prise en compte du temps libre des enfants. Comme si ce temps libre ne pouvait dès lors que relever de l'Éducation nationale pour ce qui est de vérifier son adéquation avec l'organisation de l'école, de la CAF pour ce qui est d'en financer la part qui concerne les modes de garde, et des communes pour en définir les contours et en élaborer les contenus qui leur sembleront pertinents.

73 Pour mémoire, cette réforme a pour objectif d'assurer une plus grande régularité d'apprentissage et d'alléger les journées de classes pour les enfants. Elle prévoit de répartir les heures d'enseignement sur 9 demi-journées au lieu de 8, de limiter la durée des journées de classe à 5H30 et celle de la pause méridienne à 1H30. Cette réforme s'est faite par décret du 24 janvier 2013.

2.1.3 *La Caisse nationale d'allocations familiales et le soutien à la fonction parentale*

La Caisse nationale d'allocations familiale est chargée en France de mettre en œuvre la politique familiale qu'elle veut résolument universaliste. Les budgets des CAF départementales sont différemment dotés par la CNAF pour répondre à une équité territoriale. Ils sont pour partie ciblés par des préconisations nationales (notamment les sommes afférentes aux dispositifs nationaux), l'autre partie relevant des politiques départementales définies par chacun des conseils d'administrations. Les CAF se défendent d'avoir un projet éducatif, et c'est au titre du soutien à la fonction parentale et de la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale des parents qu'elles interviennent dans les projets éducatifs locaux.

2.1.3.1 Accompagner les parents dans le soutien à la scolarité de leurs enfants

Le Contrat local d'accompagnement à la scolarité a une très longue carrière. Il a, de ce fait, beaucoup évolué⁷⁴. Il s'agissait au départ de cycles d'animation éducative périscolaire – AEPS. Nées en 1982, celles-ci ont été financées par le Fonds d'action sociale (FAS) et se sont tout d'abord adressés spécifiquement aux enfants d'immigrés ou issus de l'immigration scolarisés en classes élémentaires. En 1992, ce sont les Réseaux solidarité école (RSE) qui se mettent en place pour les collégiens. Le Contrat local d'accompagnement à la scolarité qui voit le jour en 1996 concerne dans un premier temps les élèves des ZEP (premier et second degré), avant d'élargir son champ d'action à tous les publics en regroupant l'ensemble des dispositifs en 2000. Les CAF contribuent au financement de ces diverses actions depuis 1990 et en assurent le pilotage national depuis 1996.

La lecture des différents textes qui cadrent ces dispositifs permet de distinguer une évolution certaine dans la manière de concevoir l'accompagnement à la scolarité. Un premier mouvement est perceptible au milieu des années 1990. La circulaire CLAS du 30 juillet 1996 s'en fait l'écho. Elle précise que « L'aide individualisée apportée aux enfants et aux jeunes pourra notamment prendre la forme d'aide aux devoirs ou au travail personnel, et de programmes d'action d'accompagnement éducatif propres à l'instauration d'un environnement éducatif sécurisant et stimulant ». On distingue alors nettement « l'aide aux devoirs » de « l'accompagnement éducatif ». D'autre part, les mots « enfant » et « jeune » ont remplacé le mot « élève », sortant ainsi les préoccupations du seul monde scolaire. En 2001,

⁷⁴ Concernant les questions d'accompagnement à la scolarité, les travaux de Dominique Glasman représentent un incontournable.

la Charte nationale de l'accompagnement scolaire est remaniée. Elle devient Charte Nationale de l'accompagnement à la scolarité et met l'accent sur le rôle de l'accompagnement à la scolarité pour les parents auxquels il permet « une plus grande implication dans le suivi de la scolarité de leurs enfants ». Les circulaires annuelles suivantes ne feront que renforcer le souci de la place des parents dans l'accompagnement à la scolarité de leurs enfants, et en 2012, les budgets du Clas⁷⁵ sont *mutualisés avec ceux des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Réaap)*⁷⁶. Ces deux dispositifs conservent leur nom, mais sont conjointement pilotés tant au niveau national que dans les départements.

2.1.3.2 Les contrats « Enfance », « Temps libre » et « Enfance-jeunesse »

Dans la perspective d'aider les familles à concilier vie familiale, vie professionnelle et vie sociale, et de les soutenir ainsi dans leurs rôles parentaux, la CNAF a proposé aux collectivités de contractualiser un développement et une diversification des modes de garde pour les tout petits de 0 à 6 ans autour du Contrat Enfance en 1988 (Circulaire n° 9-88 du 9 février 1988). Celui-ci a été complété par le Contrat temps libre en 1998 (Lettre circulaire n°76-98 du 6 mars 1998) qui a concerné les 6-16- ans, puis, à partir de 2003, les 6-18 ans.

Ces deux contrats, visant à mettre en œuvre et à développer une politique globale en faveur des loisirs des enfants et adolescents, ont reposé sur l'établissement de diagnostics et de projets de développement, le coût du développement ou de l'amélioration qualitative de l'offre étant subventionné par les CAF pour une proportion allant de 50 à 70%, la moyenne des prises en charges étant de 63%⁷⁷.

Face à un nombre croissant de demandes de contractualisation, la CNAF a dû fondre ces deux dispositifs dans un seul, le Contrat enfance-jeunesse, en 2006 (circulaire n° 2006-076 du 22 juin 2006). Ce nouveau contrat reste ouvert aux enfants de 0 à 17 ans révolus et se situe toujours dans la perspective de développer des relais éducatifs pour les parents. Il diffère cependant des deux premiers contrats sur deux points. En termes d'objectifs, le CEJ se resserre autour des territoires et des publics les moins couverts, et de l'amélioration de la

75 Le budget du Clas se monte à 38 300 000 euros en 2004 et se décompose comme suit : 39% proviennent des caisses d'allocations familiales, 32,2% des collectivités territoriales, 12,1% de l'ACSE au titre de l'ex FASILD, et 6,8 % de l'État, notamment des crédits politique de la ville (Hetzel et Cahierre, 2007)

76 Les Réaap ont été instaurés en 1999 (circulaire n° 99/153 du 9 mars 1999). Ils sont le fruit d'un travail collectif entre les services de l'État, la CNAF et de grands réseaux associatifs. Ces réseaux visent à Valoriser et conforter les parents dans leurs compétences à être les premiers éducateurs de leurs enfants, en s'appuyant sur leurs savoir-faire et leurs capacités à s'entraider.

77 Source : « CAF-dossier d'étude N°113 » février 2009-Évaluation de la politique de l'enfance et de la jeunesse des CAF

qualification de l'encadrement. Deux nouveaux objectifs apparaissent : celui de soutenir les partenaires locaux dans l'élaboration de l'offre locale, et celui de favoriser l'implication des enfants, des jeunes et de leurs parents dans la mise en place de l'offre qui leur est destinée. En termes de financement, la nouvelle prestation de service « enfance et jeunesse » se fait sous forme d'un montant financier forfaitaire limitatif sur la base d'un taux unique de cofinancement à 55% des dépenses plafonnées, alors que les contributions des précédents dispositifs évoluaient en fonction des dépenses nouvelles.

Ces contrats de la CAF ont été des leviers très puissants pour développer les projets éducatifs locaux, notamment en milieu rural où rien n'existait. Toutefois, on note que la fusion des Contrats enfance et du CTL dans le Contrat enfance jeunesse a provoqué une baisse de la contribution des CAF pour les grandes villes. Une lettre du directeur des prestations sociales et de l'action sociale aux Directrices et Directeurs des Caisses d'allocations familiales du 14 mars 2008 précise ainsi que « la " dégressivité " appliquée aux anciens contrats pour les rendre conformes aux nouvelles règles CEJ conduit à un ralentissement de la dépense de 10 millions d'euros par an, ce qui représente 10 millions en 2006, 20 millions en 2007, et au final 30 millions d'euros en 2008, soit un total de 60 millions en trois ans. À partir de 2008, ce sont 30 millions d'euros d'économies pérennes par an qui viendront s'ajouter à cette somme. ». Parallèlement, la Cnaf tente depuis 2010 de faire évoluer les modes d'action en direction des préadolescents et des adolescents par le financement, dans le cadre des CEJ, de projets qui associent les jeunes à leur élaboration et leur conduite.

2.1.4 Prévenir la délinquance et préserver la cohésion sociale

La mise à l'agenda public des questions de délinquance au début des années 80, puis celle de la cohésion sociale au début des années 1990, ont inspiré une troisième famille de dispositifs éducatifs inscrits dans la politique de la ville et qui relèvent d'une politique compensatoire. Outre le dispositif VVV évoqué plus haut, cette famille de dispositifs comprend, entre autres, les « Écoles ouvertes » et les volets éducatifs des contrats de ville. Nous avons choisi de présenter ici deux d'entre eux fréquemment cités comme étant constitutifs des projets éducatifs locaux.

2.1.4.1 La « Veille éducative »

La Veille éducative est née d'une circulaire de la délégation interministérielle à la ville (DIV) en décembre 2001, associée à une circulaire du ministère de l'Éducation nationale en janvier 2002. Elle s'inscrit dans le « Programme de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale »⁷⁸, et vise à prévenir et lutter contre le décrochage scolaire. D'après Jean Roucou, l'IGEN chargé de mission à la DIV qui a contribué à la rédaction de ce texte, sa vocation était « d'éducativiser » les contrats locaux de sécurité (CLS)⁷⁹.

Ce dispositif, qui se présente comme une « démarche partenariale », prévoit la mise en place de « Cellules de veille éducative » dans chaque commune bénéficiant d'un contrat de ville. Ces cellules sont conduites sous la responsabilité des maires, réunissent « les équipes éducatives des établissements scolaires avec les intervenants sociaux, les professionnels de l'insertion, de la santé et les élus » et s'articule avec les travaux du contrat éducatif local, du conseil communal de prévention de la délinquance et du contrat local de sécurité. C'est avec la Veille éducative que *la notion de parcours est utilisée pour la première fois* : les cellules doivent en effet « établir un état des lieux, [...] repérer les jeunes en rupture ou en voie de rupture scolaire », et construire pour eux « un parcours individuel organisé autour d'un emploi du temps structurant, d'un lieu d'accueil et d'un projet ».

En termes budgétaires, la Veille éducative est un dispositif relativement léger, puisqu'il est doté de 50 MF (soit 7,6 M€ avec un maximum de 40 000€ par commune) devant être principalement consacrés au recrutement d'un coordonnateur. Pour ce qui est des actions et des parcours, il est prévu qu'ils émargent aux budgets d'autres dispositifs : contrat de ville, contrat éducatif local ou contrat local de sécurité.

Bien qu'elle ait constitué une voie légitime permettant aux communes d'aborder le versant scolaire des questions éducatives en traitant de sujets aussi proches de l'école que le décrochage scolaire et sa prévention (Glasman, 2005a), la Veille éducative n'a pas eu grand succès⁸⁰. Le rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) publié en 2005 indique ainsi que seules 107 communes étaient engagées l'année précédente et qu'elles avaient accompagné 2 000 situations de jeunes.

78 Plan lui-même issu de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

79 Jean Roucou, lors d'une réunion à la communauté d'agglomération de Grenoble en décembre 2001.

80 À la même époque et à la suite du rapport Brevan-Picard (Brévan et Picard, 2000) portant sur les métiers de la politique de la ville, des projets sociaux de territoire ont été expérimentés sur 20 sites de la politique de la ville. Promus par la DIV, l'Assemblée des Départements de France, la CNAF, le ministère des affaires sociales et le Conseil Supérieur en travail social, ces PST ont eu pour objectif une meilleure articulation entre les pratiques de l'action sociale centrée sur la personne et celles du développement social. Évalués en 2005, ils n'ont pas été généralisés.

2.1.4.2 La Réussite éducative

Inscrit dans la loi de cohésion sociale de janvier 2005 (dite Loi Borloo), le dispositif de Réussite éducative prend la suite de la Veille éducative. Le DRE, également appelé PRE pour Programme de Réussite éducative⁸¹, s'adresse aux enfants de 2 à 16 ans « qui ne bénéficient pas d'un environnement social familial et culturel favorable à leur développement harmonieux ». La note de cadrage de la délégation interministérielle à la ville (DIV) de février 2005 précise que « cette politique de soutien personnalisé vise un accompagnement adapté à chaque situation familiale, inscrit dans la durée, avec des objectifs de résultats, notamment scolaires ». Cette perspective d'individualisation de l'action éducative se décline dans les trois principes opératoires du PRE. D'une part la définition et le suivi de « parcours personnalisés » pour les enfants et les adolescents qui présentent des signes de fragilité en prenant en compte la globalité de leur environnement et de leurs difficultés. Ces parcours peuvent comprendre des prises en charge individuelles (orthophonie, soutien psychologique, etc.) ou collectives (accompagnement à la scolarité, activités sportives ou culturelles, etc.). D'autre part, la structuration d'équipes pluridisciplinaires de soutien (EPS) regroupant autour d'un coordonnateur des professionnels de différentes spécialités du secteur public ou privé (enseignants, coordinateur REP, éducateurs, travailleurs sociaux, psychologues, intervenants sportifs et culturels...). Ces équipes interinstitutionnelles représentent le cœur du dispositif puisqu'elles sont chargées d'organiser le repérage des jeunes, d'évaluer leur situation et de définir les contenus de parcours qui pourront répondre aux problématiques identifiées. Il est enfin prévu l'attribution à chaque situation d'un « référent de parcours » chargé d'accompagner l'enfant et ses parents tout au long du parcours, ce référent pouvant être recruté spécifiquement ou désigné parmi les professionnels du territoire.

L'évaluation nationale réalisée pour l'année 2013 comptabilise 500 projets locaux de réussite. Ils concernent 128 000 enfants et jeunes résidant sur 1540 quartiers. Les enfants de 6 à 10 ans représentent le gros du public de la Réussite éducative (50%), devant les adolescents (35%), et les 2-5 ans (15 %). Les aides qui leur sont apportées dans le cadre des parcours relèvent

81 L'appellation « dispositif » apparaît dans la loi de janvier 2005 et les textes suivants parlent de « programme ». C'est cette dernière appellation qui est privilégiée par les professionnels du domaine. Pour notre part, nous utilisons simplement l'expression de « Réussite éducative », la majuscule étant là pour signaler qu'il s'agit d'un dispositif et non d'une notion ou d'un objectif.

Plusieurs documents peuvent être consultés à propos de la Réussite éducative. On pense notamment à la thèse de Stéphanie Goirand (Goirand, 2012), au rapport produit par Odile Joly-Rissoan et Dominique Glasman pour la délégation interministérielle à la ville (Joly-Rissoan et Glasman, 2006) ou à l'ouvrage « La Réussite éducative, un dispositif questionné par l'expérience » qui regroupe plusieurs contributions, dont celles de coordonnateurs (Laforets, 2010). Ces trois documents sont disponibles en ligne.

prioritairement du scolaire (43 % des sites en font une intervention prioritaire), du soutien aux parents, et dans une bien moindre proportion, de la santé ou des loisirs.

La mise en place de la Réussite éducative ne s'est pas faite sans heurts. De nombreuses réticences politiques et professionnelles se sont exprimées. Sans rentrer dans les détails, les réticences politiques ont surtout été celles de certaines municipalités de gauche qui ont vu là un dispositif par trop marqué par le sceau du libéralisme. Après avoir résisté quelques mois, et au vu des montants financiers qui ont accompagné les premières signatures, ces communes ont généralement réévalué leur position. Et ont souvent, d'ailleurs, trouvé leur compte dans cette nouvelle approche des problèmes éducatifs. Du côté des travailleurs sociaux et des enseignants, les craintes du démarrage ont été très vives et se sont cristallisées sur le partage d'informations entre professionnels. À bien regarder, ces réserves ont surtout exprimé un grand désarroi enraciné dans l'absence de coopération en amont entre le ministère de la ville, l'Éducation nationale et les conseils généraux. De fait, les partenaires locaux ont découvert le dispositif une fois installé ; aucune information de leur était parvenue préalablement par leurs propres canaux institutionnels et les hiérarchies étaient la plupart du temps incapables de produire discours et position claire⁸². Compte tenu de ce flou, les professionnels que la Réussite éducative attendait en tant que « partenaires » ont d'abord vu dans le dispositif une menace ou un discrédit de leur propre activité⁸³.

La circulaire interministérielle d'avril 2005 qui notifie l'organisation et le sens du dispositif précise que « les actions engagées dans le cadre de ce programme s'inscriront le plus souvent dans des projets éducatifs locaux plus globaux ». Toutefois, cela n'a pas toujours été le cas, et ne l'est encore que rarement. Il est possible d'identifier plusieurs raisons à cela. En premier lieu, le mode d'intervention basé sur l'élaboration et le suivi de parcours personnalisés a été délicat à articuler avec des démarches éducatives traditionnelles historiquement construites avec des actions collectives. Un second point a été plus marquant. Alors que la Loi de janvier 2005 prévoyait que la Réussite éducative s'adresse prioritairement « aux enfants situés en zones urbaines sensibles, ou scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation

82 Localement, ces positions ont pu être cacophoniques. Il est arrivé assez fréquemment que des inspecteurs de circonscription de l'Éducation nationale transmettent des consignes contraires à celles des inspecteurs d'académie, ou que des services d'action sociale de conseils généraux aient à éteindre les feux que leurs collègues de l'Aide sociale à l'enfance avaient allumés en réunion la semaine précédente, voire à prendre la place de leurs collègues en attendant que leurs supérieurs se mettent d'accord quant à la position à tenir vis-à-vis du dispositif.

83 Ce sentiment peut du reste se comprendre au regard des baisses de moyens que chacun vivait dans sa propre institution. La Réussite éducative est en effet arrivée au moment où l'Éducation nationale annonçait le non remplacement d'un nombre important de postes dans les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (Rased), et au moment où beaucoup de services d'aide sociale à l'enfance des départements ne sont plus arrivés, par manque de moyens humains, à assurer une mission de prévention précoce.

prioritaire », sa mise en œuvre a transformé cette priorité en exclusivité. À de très rares exceptions près, le PRE s'est calé sur le zonage de la politique de la ville. Dès lors que tous les enfants en fragilité du territoire communal n'ont pas été concernés, la Réussite éducative a été considérée et organisée comme quelque chose « en plus » de l'action éducative ordinaire des communes, mais bien souvent aussi comme quelque chose « à part ». Venant renforcer l'isolement de ce dispositif dans les projets éducatifs locaux, une dernière raison concerne les aspects économiques et gestionnaires. Contrairement à ce qui avait été fait jusqu'alors, la Réussite éducative n'a pas repris le schéma d'une contractualisation directe entre l'État et les communes, pas plus qu'il n'a été exigé au départ une contrepartie financière de la part des collectivités, et ce bien que les sommes en jeu soient conséquentes⁸⁴. De sorte que le PRE a le plus souvent été installé, travaillé et vécu comme relevant de la seule responsabilité de l'État. La prudence, voire l'absence de l'investissement des collectivités – en 2015, 27 % des communes ne contribuent pas au fonctionnement de leur propre PRE⁸⁵ – s'est notamment traduite par l'alignement de la durée des contrats de travail des professionnels sur les échéances des subventions de l'État, et le turnover qui en a résulté a considérablement fragilisé les démarches.

Malgré tout, la Réussite éducative s'est installée, et si les coopérations interinstitutionnelles restent aléatoires, les études annuelles produites par l'Acsé mettent en évidence que les relations entre professionnels de terrain fonctionnent sur la plupart des sites⁸⁶.

C'est à peu près au moment où le dispositif a commencé à être approprié par le local, que l'État a annoncé des baisses de dotations. Les différents documents de l'Acsé dessinent en effet une courbe régulièrement descendante : la Réussite éducative qui était dotée de 107 millions d'euros en 2007, n'en a eu plus que 98,8 en 2008, 80 en 2013 et 69,6 millions d'euros pour l'année 2014-2015. Certaines communes ou intercommunalités ont fait le choix

84 Précisément parce qu'aucune contrepartie financière n'a été exigée, l'État a imposé que le dispositif soit géré par une structure distincte de la commune – groupement d'intérêt public (GIP), Centre communal d'action sociale (CCAS), établissement public local d'enseignement (EPL), caisse des écoles. Ceci a introduit dans le paysage de nouvelles compétences au sens juridique du terme et, pour les professionnels, entremêlé les responsabilités hiérarchiques et fonctionnelles dans les organigrammes.

En moyenne la dotation du dispositif de Réussite éducative représente un quart du budget de fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (L'Acsé)

85 En moyenne, la part des communes au fonctionnement de la Réussite éducative est de 22 %. Les deux documents utilisés ici sont les rapports de suivis annuels des PRE réalisés en 2014 et en 2015 (Bavou et Plugin, 2014 ; Commissariat général à l'égalité des territoires, 2015).

86 On observe que ces études annuelles nationales ne permettent pas de savoir ce que ces relations produisent auprès des enfants et des familles. Mise à part une étude sur « La place des familles dans les programmes de réussite éducative » réalisée par l'Acsé en 2010, les rares analyses en termes de contenu et de pratiques éducatives ont été produites par des DRJSCS, par des communes ou des centres de ressources de la politique de la ville. Ce peu de curiosité de l'État en matière de résultats qualitatifs laisse penser que là n'est pas sa principale préoccupation.

d'augmenter leur contribution pour que perdure un dispositif qu'elles estiment pertinent, mais d'autres non, préférant limiter le nombre d'actions ou la taille des équipes professionnelles.

Les derniers rapports officiels donnent à lire les intentions nationales concernant l'avenir de ce dispositif. Au-delà du nombre de parcours, de la qualité des relations entretenues avec les services de l'Éducation nationale, ou des différentes thématiques traitées dans le cadre des PRE, commencent à être dénombrés les partenaires qui participent à leur financement, de même que les montants de ces participations. Sont d'ailleurs distingués les partenaires qui versent effectivement une contribution financière de ceux qui apportent des « contributions non financières » (i.e. des partenaires qui valorisent les heures de travail de leurs personnels ou l'utilisation de locaux, mais ne versent pas d'argent). Autre point à apparaître nettement dans ces évaluations : la perspective que les PRE puissent être pris en compte (ou en charge ?) par les intercommunalités. La Réussite éducative étant un dispositif de la politique de la ville, ce changement d'échelle pourrait correspondre à une certaine logique, même si on peut se demander quelles en seraient les répercussions en termes éducatifs. Mais dans la mesure où seuls 9 % des dispositifs sont actuellement gérés à cette échelle (par des groupements d'intérêts publics – GIP, ou des Centres intercommunaux d'action sociale – CIAS)⁸⁷, le fait que le CGET se pose la question, et donc se fasse poser la question au local, relève très nettement d'une démarche performative. Tout donne à comprendre que l'État est une nouvelle fois à la recherche de relais bailleurs au local. Au regard du faible investissement financier des communes sur ce dispositif (22 % des budgets après 10 ans de fonctionnement, alors qu'elles contribuaient à hauteur de 50 % au contrat éducatif local dès son démarrage) on peut penser que cette partie ne se gagnera pas facilement.

87 La constitution de ces GIP intercommunaux et la montée en compétence des Centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) ont donné lieu à de très vifs débats. Si tous n'ont pas tourné au conflit (la presse a notamment relayé le conflit entre le Grand Tarbes et la municipalité tarbaise en 2006, conflit qui a dû être arbitré par la Préfecture), et si le positionnement de la Réussite éducative a le plus souvent conforté des coopérations antérieures entre les différentes échelles territoriales, celles-ci restent délicates sur les questions éducatives. Elles reposent encore beaucoup sur la capacité des élus et des professionnels communautaires à considérer la pertinence des organisations existantes, à accepter des spécificités et à situer leur action en complémentarité des actions éducatives qui restent attachées aux communes. De fait, les structures intercommunales investissent, pour le moment du moins, principalement des fonctions de ressource, d'animation ou de qualification de réseaux d'acteurs plus qu'elles ne portent la mise en œuvre concrète de la définition et du suivi des parcours.

2.2 Le décrochage de Jeunesse et Sports

2.2.1 *Un « petit » ministère à la politique hésitante*

2.2.1.1 Entre l'éducation et les sports

La prise en compte des temps non scolaires de la jeunesse par l'État débute en 1936 par la création d'un sous-secrétariat d'État aux loisirs rattaché au ministre de l'Éducation nationale. Cette administration se constituera vraiment après la guerre avec la mise en place, toujours au sein du ministère de l'Éducation nationale, d'une Direction des mouvements de jeunesse et de l'éducation populaire. Celle-ci aura pour objet de soutenir et d'encadrer l'action des mouvements par la qualification de leurs cadres et la réglementation progressive de leur activité, mais aussi par leur association à la définition et à la conduite des politiques nationales en direction de l'enfance et de la jeunesse. La structuration de cette administration s'est faite progressivement. Dès 1944, la création de postes d'« instructeurs spécialisés » chargés d'organiser des formations dans les domaines de la culture et des techniques (cinéma, théâtre, nature et environnement, danse, arts plastiques, etc) a témoigné de l'existence d'une fonction d'éducateur non scolaire. Deux ans plus tard, c'est un réseau d'inspecteurs départementaux de la Jeunesse et des Sports⁸⁸ distinct de la hiérarchie académique qui voit le jour. Les fonctions des premiers seront officialisées en 1964 par la création du corps des Conseillers techniques et pédagogiques (CTP)⁸⁹, celles des seconds, en 1952 avec la création du certificat d'aptitude à l'inspection de la Jeunesse et des Sports (Augustin et Ion, 1993 ; Lebon, 2005).

La manière dont la jeunesse a été politiquement prise en compte par l'État a été fluctuante. Les variations ont été celles de l'envergure et de l'autonomie politique conférées à la thématique, puisque la jeunesse a été dévolue tantôt à un secrétariat d'État, une direction ministérielle, un haut commissariat ou un ministère de plein exercice. Elles ont aussi relevé des sujets politiques auxquels la jeunesse a été associée : si elle a le plus souvent été regroupée avec les Sports, elle a également été attachée en fonction des gouvernements, à la Santé, à la Qualité de la vie, aux Droits des femmes, et, plus récemment, aux Solidarités actives contre la pauvreté, ou encore à la Ville. Mais c'est surtout sur l'alternance de liens et

⁸⁸ Ce réseau sera officialisé par la création du premier concours et du certificat d'aptitude à l'inspection en 1952.

⁸⁹ Les conseillers techniques et pédagogiques deviendront en 1985 les Conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) que l'on connaît aujourd'hui

de rupture de liens avec l'Éducation nationale que reposent les hésitations, et cela, sans discontinuer depuis la création du premier secrétariat d'État. Cette alternance traverse les gouvernements de droite et de gauche, et témoigne d'un débat jamais tranché sur le sens d'une action publique en direction des enfants et des jeunes en dehors du temps scolaire. Se trouvent là cristallisées des divergences de conceptions philosophiques, des rapports de forces entre les fédérations plus ou moins proches de l'école et leur capacité plus ou moins grande à les faire prendre en compte par les gouvernements, et, à l'évidence, la difficulté intrinsèque de la question.

Mais on ne peut évacuer l'idée que la jeunesse elle-même a joué un rôle dans ces vagues-hésitations. L'explosion démographique des années d'après-guerre, le besoin des jeunes d'exister indépendamment des représentations que les adultes construisent à leur sujet et des ambitions qu'ils nourrissent pour eux (Bantigny, 2008 ; Vulbeau, 2002) ont nécessité des expérimentations et des tentatives pour trouver un cadre à ces expérimentations, et sans doute rendu les choix institutionnels difficiles.

Reste que, conjointe ou séparée du ministère de l'Éducation nationale, la prise en compte des générations arrivantes en dehors du cadre scolaire s'est toujours faite dans une forte rivalité entre les deux ministères, et avec un budget extrêmement resserré.

2.2.1.2 L'enfance à l'ombre de la jeunesse

Si le terme de « jeunesse » apparaît de manière générique dans les titres qu'a eus ce ministère au fil des années (« Jeunesse et Sports », « Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative », etc.) et symbolise l'attention que l'État accorde aux jeunes générations en dehors de l'école, on constate toutefois que les programmes phares de ce ministère s'adressent très majoritairement aux adolescents et aux jeunes adultes (mobilité internationale, « Envie d'agir », service civique, etc.). Cette même priorité se reflète dans les travaux de l'Institut de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) dont les publications (Agora-débat Jeunesse, Les Cahiers de l'action, Études et synthèses, etc.) ne traitent que rarement de l'enfance⁹⁰.

Sans que l'histoire ne puisse tout expliquer⁹¹, la période de la création du ministère de la Jeunesse et des Sports et la manière dont il s'est constitué sont des éléments explicatifs. Il est

90 Le déséquilibre s'accroît au fil des années du fait de la difficulté des jeunes à accéder à l'emploi qui les retient dans la catégorie de « jeunesse ». La plupart des programmes sont généralement accessibles jusqu'à 26 ans, et certains jusqu'à 30 ans.

91 Ce passage a bénéficié d'échanges avec Bernard Bier, Chargé d'études et de recherche à l'Injep jusqu'en 2012, et que nous remercions vivement.

en effet né de la volonté de répondre aux préoccupations d'une jeunesse qui a dépassé l'âge de la scolarité obligatoire (entre autres les jeunes travailleurs), avec le souci d'en considérer les multiples inscriptions (Vulbeau, 2002), et dans une logique de démocratisation de l'accès aux sports, à la culture, à l'expression, etc. Si le projet originel est bien celui d'une complémentarité avec l'Éducation nationale, cette complémentarité a été celle des âges ; il n'a pas été celui d'une approche globale d'une même génération, l'enfance étant à la création du ministère davantage considérée comme relevant des affaires sociales ou familiales.

Dans cette même période d'après-guerre, sont par ailleurs nées deux fédérations puissantes, Léo Lagrange et les MJC dont la pédagogie était centrée sur les 15-25 ans (Besse, 2008). Ces deux fédérations ont bénéficié d'appuis politiques importants, et si les AECEP bénéficiaient d'appuis historiques à l'Éducation nationale notamment par l'intermédiaire de la mise à disposition d'enseignants, ces deux fédérations ont tissé des liens très étroits avec Jeunesse et Sports⁹². Laurent Besse signale par exemple que l'État siégeait en tant que membre de droit dans les instances dirigeantes de la FFMJC dont le délégué général était un fonctionnaire détaché de la Direction des mouvements de jeunesse et de l'éducation populaire. À cette période, précise-il, « la FFMJC [recevait] la plus importante subvention destinée aux associations de jeunesse et d'éducation populaire » (Besse, *ibid*). De sorte qu'au clivage école/temps libre s'est superposé un second, beaucoup plus discret, entre l'enfance et la jeunesse⁹³.

L'ombre portée par la jeunesse sur l'enfance se traduit dans le discours des agents du ministère. Spontanément, ils évaluent la politique d'aménagement du temps de l'enfant moins à l'aune de ce qu'elle a apporté aux enfants eux-mêmes, qu'en fonction de ce qu'elle a développé en termes d'emploi ou de formation pour les jeunes qui ont été recrutés pour la mettre en œuvre.

« Avec l'Arvej, on a fait une grosse politique de l'emploi, on a beaucoup de sportifs en place suite aux emplois jeunes notamment » (Conseiller d'éducation populaire et de jeunesse, DDCS Picardie, Carnet de bord)

« À Jeunesse et Sports on a essayé de promouvoir la culture pour tous, favoriser l'accès de tous les publics, et en particulier de ceux qui en sont les plus éloignés. Il y avait aussi [...] les méthodes, les méthodes actives, des outils d'animation, des formations. Ça, les méthodes, c'était vraiment important pour nous : donner les

92 Cette proximité avec les MJC reste très vivace pour les plus anciens des personnels de Jeunesse et Sports.

93 Si la genèse du ministère est un élément d'explication, on peut également penser que le faible investissement programmatique de Jeunesse et Sports en direction de l'enfance a pu représenter un moyen de conduire une politique avec les coudées franches, c'est-à-dire sans avoir besoin de composer avec d'autres ministères, tels le ministère des affaires sociales, et, bien évidemment, celui de l'Éducation nationale.

moyens de faire, que les gens apprennent à faire. Mais il y a de moins en moins de possibilité pour les animateurs et les directeurs de centre des vacances et de loisirs de se former. [...] Pour eux, la rencontre avec la culture n'allait pas de soi, c'était important pour eux de découvrir ça. Notre action a été de qualifier ces jeunes, et dans les budgets, il y avait la formation des animateurs aux pratiques culturelles, la sensibilisation aux questions d'environnement. Et puis, il n'y a plus eu de budget « formation des acteurs » à partir de la circulaire 2009. C'était pourtant un vrai levier de promotion sociale. Tant qu'on a eu ça, on pouvait encore faire de l'éducation populaire ».

Caroline Inhelder, CEPJ, Ministère de la Jeunesse et des sports et de la vie associative

Pour cette Conseillère rencontrée au ministère de la Jeunesse et des Sports, les méthodes actives, les découvertes culturelles ou la sensibilisation aux questions environnementales concernent les jeunes animateurs, et la promotion sociale et l'éducation populaire sont avant tout pensées en leur direction. En termes de moyens, l'attention que ce ministère a portée aux enfants s'est en effet principalement traduite par des actions de qualification de l'encadrement et les contrôles de légalité des accueils de mineurs. Cela n'a pas empêché que des CEPJ, et parfois des inspecteurs ou des directeurs de bureaux soient sensibles et compétents en ce qui concerne les plus jeunes, mais ils n'ont pas trouvé le même appui institutionnel que leurs collègues chargés de la jeunesse.

2.2.2 Le démantèlement du ministère de la Jeunesse et des sports, figure tutélaire de l'éducatif local

2.2.2.1 Des préoccupations éducatives à la cohésion sociale

Si le ministère de la Jeunesse et des Sports s'est davantage intéressé à la jeunesse qu'à l'enfance, sa philosophie d'intervention a toujours comporté une dimension éducative forte. C'est un ministère qui délivre des diplômes d'État (dans les secteurs de l'animation et du sport), organise des formations continues à l'attention des professionnels qui exercent dans son champ de compétence, et, concernant spécifiquement l'éducatif local, a promu, accompagné et financé l'ensemble des dispositifs de l'aménagement du temps de l'enfant. S'il ne finance pas directement aujourd'hui les Projets éducatifs de territoires, le ministère contribue à leur mise en œuvre par des actions de qualification et d'animation de réseaux de professionnels au niveau local. Par ailleurs, des liens étroits entre les ministères de l'Éducation nationale et de la Jeunesse et des sports ont perduré jusqu'au début des années 1990, avec, par exemple, la gestion des professeurs d'éducation physique par Jeunesse et

Sports jusqu'en 1982⁹⁴, ou l'obligation faite aux enseignants du premier degré d'être titulaires du BAFA avec pour conséquence l'intégration des stages préparant à ce brevet dans les cursus de formation jusqu'à la création des IUFM en 1991.

À partir des années 1990, les préoccupations éducatives se sont lentement effacées devant celles liées à la cohésion sociale. Parmi les signes qui témoignent de ce mouvement, on peut citer le recrutement des CEPJ. Celui-ci a cessé de reposer sur les savoirs et savoir-faire qui constituaient l'expertise technique et pédagogique historique de leur corps professionnel (livre et lecture ; art dramatique ; arts plastiques ; image et son, activités scientifiques et techniques, etc.), pour s'appuyer sur des compétences plus abstraites et transversales, davantage en lien avec la gestion des populations d'une part, et avec les demandes ministérielles de remontées d'informations statistiques et analyses diverses d'autre part. Mises à part quelques très rares exceptions, les spécialités ouvertes au concours depuis le début des années 2000 sont exclusivement « sciences humaines appliquées » et « Sciences économiques et juridiques ». Un autre signe a été le transfert, au milieu des années 1990, d'une partie des postes Fonjep⁹⁵ du ministère de la jeunesse et des sports vers le Fonds d'action sociale, pour qu'ils puissent être affectés à des associations dont le siège se trouve sur les quartiers classés en politique de la ville.

Engagée en 2007, la révision générale des politiques publique (RGPP)⁹⁶ accélère le mouvement d'une gestion conjointe des questions de jeunesse et de cohésion sociale. Les nouveaux schémas d'organisation des services territoriaux de l'Etat prévoient l'intégration des services départementaux de la jeunesse et des sports dans des directions départementales interministérielles (DDI) sous la direction des préfets. Selon les départements, ces entités sont les Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) qui regroupent les anciens services départementaux de la jeunesse et des sports, le pôle social des directions départementales des affaires sanitaires et sociales et une partie des services préfectoraux, ou des Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) composées des mêmes services que les DDCS, auxquels s'ajoutent une partie des services des anciennes directions départementales de l'équipement (DDE), les services

94 L'intégration des professeurs d'EPS dans les effectifs de l'Éducation nationale a correspondu à l'aboutissement d'une longue lutte des enseignants eux-mêmes. Jeunesse et Sport a alors perdu 25 000 postes.

95 Le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), est un organisme créé en 1964 dont la vocation est notamment de rassembler et gérer les crédits destinés aux rémunérations des animateurs professionnels. Il contribue au financement de postes dans le cadre de conventions passées avec des associations.

96 La RGPP sera renommée MAP pour modernisation de l'action publique en 2012. Ce changement de dénomination n'aura pas d'effet sur le cours des choses.

vétérinaires ainsi que ceux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes⁹⁷.

Ces bouleversements administratifs ont été très difficiles à vivre pour les CEPJ qui avaient été habitués à disposer d'une grande autonomie politique et organisationnelle. La presse syndicale relaie par exemple leur mécontentement vis-à-vis d'exigences qui leur sont nouvelles comme celles de rendre des comptes sur leurs emplois du temps hebdomadaires ou d'assurer des permanences pour répondre aux besoins des organisateurs d'accueils de mineurs. Mais c'est surtout le choc culturel que ces réorganisations ont représenté qui a été le plus violent⁹⁸. La nouvelle organisation ravive notamment des rivalités avec les personnels des anciennes DDASS dont les troupes ont également rejoint les DDCS, et avec lesquels les décalages de culture professionnelle sont très marqués.

« Déjà avant, on se battait. Les centres de loisirs maternels étaient sur les deux compétences. Et lors des inspections Jeunesse et Sports, les CEPJ refusaient exprès de compter les barreaux des lits pour se concentrer sur les projets pédagogiques. Les gens de la DDASS, ils regardaient plus la hauteur des prises électriques que ce que faisaient les enfants, et nous on ne supportait pas, on faisait tout pour ne pas regarder »

Caroline Inhelder, CEPJ, Ministère de la Jeunesse et des sports et de la vie associative

De leur côté, les personnels des pôles sociaux des anciennes DDASS qui assuraient depuis longtemps le suivi des dispositifs Clas et Réussite éducative, et avaient de ce fait une expérience des publics disqualifiés, ont parfois accueilli avec circonspection les arrivants de Jeunesse et Sports bien moins expérimentés avec ce type de public.

« Quand ils ont arrivés, ils nous ont quand même pris un peu de haut. Pour vous dire, au bout de deux ou trois semaines, il y en a une qui est venue me voir pour me parler d'un projet, une idée qu'elle avait, parce qu'à Jeunesse et Sports, elle s'occupait du livre et de la culture. Son projet, c'était de travailler sur les récits de vie avec les gens issus de l'immigration. Ils s'en étaient jamais occupé, mais là, comme on est politique de la ville et personnes vulnérables... Il a fallu que je lui explique que ça avait déjà été fait, et que ça faisait longtemps qu'on travaillait sur la mémoire et la transmission, qu'il y avait déjà eu plusieurs publications avec des centres sociaux [...]. Et sans ciller, elle me dit " Oui, mais notre idée c'est de faire quelque chose de qualité ". Je ne sais pas comment ils s'étaient représenté ce qu'on

97 Les départements dotés de DDCS comprennent par ailleurs des Directions départementales de la protection des populations DDPP. Certaines DRJSCS et DDCS ont été recomposées au 1^{er} janvier 2016 dans des Directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) suite à la nouvelle carte des régions

98 Faisant référence aux services vétérinaires avec lesquels elle venait d'être regroupée au sein d'une DDCSPP, une inspectrice Jeunesse et sport rencontrée à l'occasion d'une formation en Midi-Pyrénées s'exclamait ainsi « On nous a mis avec les vaches ! ».

faisait avant qu'ils arrivent, mais j'ai compris qu'on allait avoir du pain sur la planche ...»

Françoise Pestalozzi, Inspectrice de l'action sanitaire et sociale, Bureau de la politique de la Ville, DDCS Languedoc-Roussillon

Ces difficultés à articuler des cultures professionnelles ont d'autant plus de mal à être dépassées qu'elles prennent place dans un contexte de pressions managériales très fortes. En effet, les objectifs fixés par l'État en termes de « performance » ont conduit l'administration Jeunesse et Sports à baisser ses effectifs de 350 postes⁹⁹ entre 2011 et 2013.

De la dimension éducative, il ne reste presque plus rien, et même les informations concernant le BAFA apparaissent sur le site du ministère dans la rubrique « Emploi, Stages et Jobs », alors que la rubrique « Études et formation » se trouve l'onglet à côté¹⁰⁰.

2.2.2.2 Un ministère en voie de disparition

En équilibre instable dans les différents gouvernements depuis sa création, le ministère de la Jeunesse et des sports paye un lourd tribut à la RGPP. Les réductions budgétaires ont été drastiques. L'indigence de ce ministère est aujourd'hui telle que les organisateurs de manifestations nationales ou de journées d'études alignent parfois les tarifs d'inscription des personnels de Jeunesse et Sports sur ceux prévus pour les étudiants et les demandeurs d'emploi¹⁰¹. Les restrictions de postes ne permettent plus d'assurer l'essentiel, c'est-à-dire d'apporter conseils et soutien aux équipes et aux organismes qui prennent en charge les enfants et les jeunes. Depuis 2011, et afin de remédier au manque d'inspecteurs et de conseillers d'éducation populaire et de jeunesse, les textes ont été modifiés de sorte que toute personne placée sous l'autorité du préfet peut aujourd'hui être amenée à assurer les contrôles des accueils collectifs de mineurs. Les personnels administratifs de catégorie B qui sont depuis mobilisés pour les assurer n'ont aucun moyen de faire autre chose que des vérifications réglementaires.

99 Source : « Directive nationale d'orientation 2011 », document de la direction administrative juridique et financière (DAJF) chargée des ministères du travail, de la solidarité et de la fonction publique, de la santé et des sports, et de la jeunesse et des solidarités actives. Ce document présente, pour ce qui concerne spécifiquement le budget de la Jeunesse et des solidarités actives, « les mesures visant à optimiser les ressources sur la base du principe du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, d'ici le 31 décembre 2013, dans les DRJSCS et les DDCS / DDCSPP ».

100 Source : le site <http://www.jeunes.gouv.fr/interministeriel/emploi/stages-et-jobs/article/pensez-bafa> consulté le 15 novembre 2014

101 Nous avons par ailleurs eu accès aux listes des personnes ayant participé aux rencontres nationales de l'éducation de Rennes et aux rencontres nationales des projets éducatifs locaux qui se tiennent à Brest tous les deux ans. La comparaison de ces listes montre qu'entre 2008 et 2012, le nombre de personnels de Jeunesse et Sports qui participent à ce type de rencontres a été divisé par quatre.

Mais au-delà des considérations en termes de postes ou de budget, c'est la structure même de l'administration qui est amputée avec la suppression des services départementaux depuis 2010. Cette nouvelle organisation a eu au moins deux conséquences importantes. La première est une *invisibilisation* de l'administration et des thématiques qu'elle porte dans la vie quotidienne des gens. Cette invisibilisation se loge dans des détails aussi infimes que le remplacement des logos « Jeunesse et Sports » par ceux des DDSCS, ou la disparition des extensions des adresses électroniques « @jeunesse-sports.gouv.fr » au profit d'extensions neutres et a-thématiques « nomdudepartement.gouv.fr ». Les jeunes en recherche d'une formation au Bafa sont les premiers pénalisés. Ce brevet étant accessible dès l'âge de 17 ans, il représente pour nombre de jeunes une première occasion d'être en relation avec une autre institution que l'école, et, qui plus est, une institution qu'ils ont choisie en regard d'un projet personnel. Les démarches administratives étant dématérialisées, ils n'ont plus ni nom ni visage à mettre sur l'institution qui cadre leur désir de formation, ni occasion d'échanger sur leur projet avec d'autres adultes que leurs parents¹⁰².

Une autre conséquence est la quasi-impossibilité de communiquer entre le ministère et les départements dans la mesure où les voies hiérarchiques passent par le double filtre des DRJSCS et des préfetures¹⁰³. Si des communications sauvages arrivent parfois à se faire, elles se tiennent en dehors des voies réglementaires et donc dans la plus grande discrétion, et présentent la fragilité des réseaux d'interconnaissances.

Dans un mouvement assez pathétique, les agents de Jeunesse en sports, qui sont de moins en moins invités dans les instances de concertation, et dont la signature n'est plus exigée pour la mise en place des PEdT, utilisent leurs derniers budgets pour des actions de formation en direction de réseaux éducatifs locaux, comme s'ils tentaient de transmettre héritage et savoir-faire avant de disparaître.

« – On fait remonter des chiffres, des trucs à la c..., mais qu'est-ce qu'on fait d'autre... Enfin, d'utile, quoi... J'en sais rien.

– Alors qu'est-ce qui vous tient ou boulot ?

102 Au regard du nombre de Bafa délivrés annuellement (+ ou – 50 000) et du nombre de contacts avec l'administration que ce brevet nécessite (3 stages et un jury sur trois ans), le nombre annuel de jeunes susceptibles d'avoir besoin d'un contact direct avec Jeunesse et Sport peut, avec une estimation très basse, être évalué à 100 000.

103 Dans le cadre de cette recherche, nous nous sommes adressée au ministère en 2010 pour obtenir les coordonnées des CEPJ chargés du suivi des projets éducatifs locaux dans les départements. Le bureau des actions territoriales et interministérielles ne disposait pas de mailing, ni même de liste à jour. Le seul document que nous avons pu obtenir a été la photocopie d'une liste établie deux ans auparavant et dont la version électronique avait été perdue.

– *Ce qui me tient au boulot... Les marges de manœuvre que j'arrive encore à créer... Mais c'est de plus en plus étroit et rare... Et puis, tout simplement ...*

– *Oui, déjà, le fait d'avoir un travail...*

– *Oui, c'est sûr, ça compte, on peut pas faire comme si c'était rien... Mais je regarde ce qu'il y a sur les collectivités locales...*

– *... Il y a plein de gens de JS qui partent sur les collectivités locales. Soit ils sont près de la retraite, soit ils partent dans les collectivités. J'étais en contact avec une de vos collègues en Pays-de-Loire, elle est partie au Conseil général.*

– *Ah ? Sur quel département ?*

– *Je ne saurais pas vous dire... La Mayenne, peut-être... Elle était sur la Direction régionale... Ils partent sur les services jeunesse...*

– *Mon idée serait de faire tout autre chose, je ne pense pas que même du côté des collectivités on puisse faire des choses intéressantes là-dessus. J'ai découvert des choses, j'ai appris dans ce métier, je me suis éclaté intellectuellement... Je pense que c'est l'heure de passer à autre chose, complètement...*

[...]

– *Les marges de manœuvres, vous éclater intellectuellement, c'est avec ça que vous vous faites plaisir au travail. Mais qu'est-ce qui vous est le plus insupportable ? Qu'est-ce qui vous ferait ou fera partir ?*

– *... Le plus douloureux, c'est de constater que l'intervention de l'État sur le sujet n'a pas ou plus d'utilité sociale... Et je ne suis pas convaincu que la décentralisation améliore les choses... C'est peut-être une parenthèse joyeuse de ma vie professionnelle qui va se refermer.*

Xavier Rousseau, Inspecteur Jeunesse et Sports, Rhône-Alpes

Déjà, les Régions sont positionnées par décret pour intégrer les formations à l'animation dans leur compétence portant sur la formation professionnelle, et, la délivrance du BAFA n'étant plus depuis 2009 réservée aux seuls organismes disposant d'un agrément « Jeunesse et éducation populaire », les délégations du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui gèrent la formation continue des agents des collectivités locales déposent des demandes d'habilitation. Avec la disparition de Jeunesse et Sports, c'est la figure tutélaire de l'éducatif local qui quitte la scène.

Conclusion : Les communes aux commandes

Ce chapitre a exploré ce que l'éducatif local doit aux politiques nationales.

Nous avons montré comment, depuis trente ans, les dispositifs ont fortement contribué à développer une offre éducative aux côtés de l'école et comment, dès lors que ces préoccupations ont été appropriées par les communes, et plus généralement par les acteurs locaux (associations, professionnels, partenaires dont les écoles, etc.), l'État a engagé un mouvement de recul.

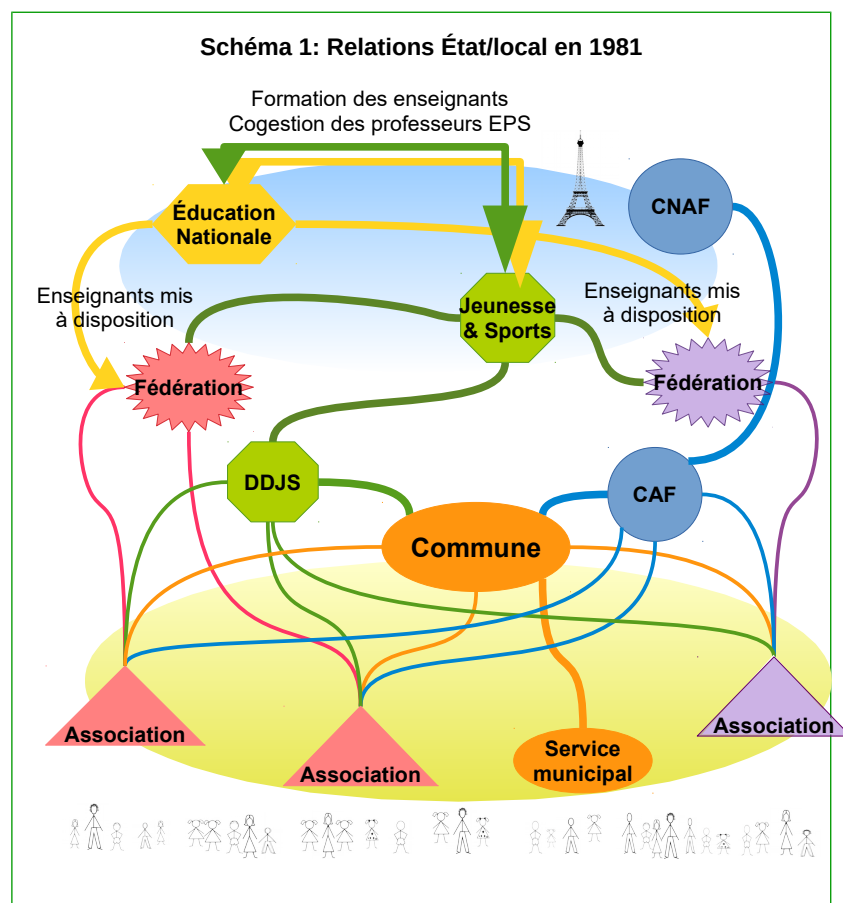
Ce recul est manifeste en ce qui concerne les dotations financières accordées. Pour reprendre l'exemple du dispositif VVV cité en introduction du point 2.1 page 56, les attributions de l'État n'ont en effet pas pour seul objectif le développement d'actions en direction des enfants et des jeunes. Ils ont aussi, si ce n'est comme perspective, du moins comme résultat, la levée de cofinancements auprès d'autres institutions (notamment de la CAF qui abonde de nombreux autres dispositifs que ceux qu'elle initie), et en particulier auprès des communes. Ces dispositifs représentent en conséquence des instruments très efficaces pour enrôler les collectivités autour de thèmes définis par l'État (Epstein, 2005). Cet enrôlement n'a cependant pas eu lieu de manière identique pour tous les dispositifs. Il s'est réalisé aisément en ce qui concerne les politiques universalistes de l'aménagement du temps de l'enfant et de la branche famille, du moins lorsqu'ils concernent les enfants de 3 à 12 ans. Le CEL, le CTL puis le CEJ ont été appropriés par une large majorité des communes qui ont à partir de là développé les offres éducatives dites de droit commun aujourd'hui constitutives des projets éducatifs locaux. En revanche, et au regard de leur réserve à abonder financièrement le fonctionnement des programmes de Réussite éducative¹⁰⁴, il apparaît que les communes sont moins empressées à prendre la relève en ce qui concerne les dispositifs compensatoires de la politique de la ville. Les nombreuses tentatives de la Cnaf pour renforcer l'action en direction des adolescents donne à penser que le relais a également du mal à se faire sur cette tranche d'âge.

Le recul de l'État se traduit également dans le registre des étayages institutionnels et pédagogiques. Du décrochage du ministère de la Jeunesse et des Sports résulte un vide important, qui laisse les acteurs locaux sans soutien thématique quant à l'élaboration et la conduite de l'action éducative qui se déploie sur le temps libre des enfants.

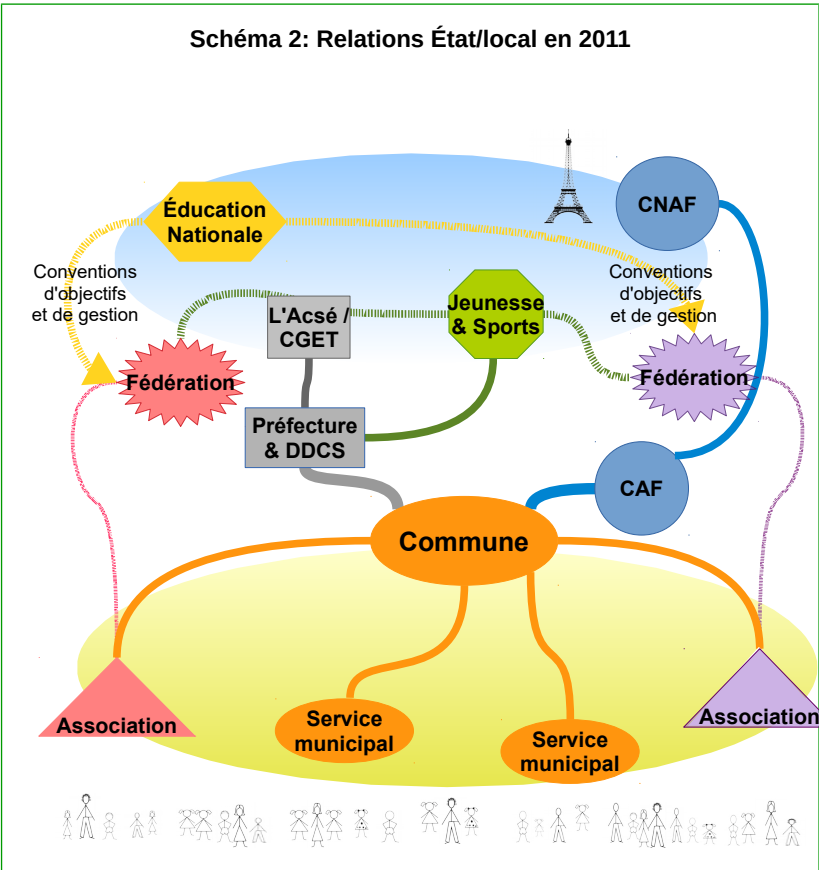
¹⁰⁴ Pour mémoire, après 10 ans de fonctionnement, les communes contribuent aux budgets des PRE à hauteur de 22 %, alors qu'elles assuraient 50 % des budgets des contrats éducatifs locaux dès leur démarrage.

En prenant un peu de hauteur sur ce que les politiques nationales ont produit en termes d'actions et d'activités, on observe qu'elles ont considérablement impacté les organisations et les relations entre les institutions. Afin de prendre plus facilement la mesure de ces modifications, les deux schémas ci-après rassemblent et illustrent l'évolution sur trente ans des relations financières et politiques entre l'État et l'espace local. Certaines de ces évolutions ont été signalées au chapitre précédent, et par souci de clarté, toutes les relations ne sont pas indiquées.

Apparaît nettement une simplification des relations, tant au niveau national qu'au niveau local. Au niveau national, les relations entre les ministères de l'Éducation nationale et de la Jeunesse et des Sports (Bafa intégré aux cursus de formation des instituteurs, gestion des professeurs d'EPS par Jeunesse et sports) n'existent plus. D'autres relations se sont considérablement affaiblies : les liens structurels entre l'Éducation nationale et les fédérations qui reposaient principalement sur des relations humaines avec la mise à disposition de 1500



enseignants sont dorénavant remplacés par des conventions de gestion, et les relations entre Jeunesse et Sports et les fédérations d'éducation populaire ont perdu de leur intensité du fait du déclin du ministère.



Au niveau local, la simplification résulte essentiellement de l'émergence des postes de coordonnateurs des différents dispositifs qui forment depuis le début des années 2000 des staffs techniques dans les services municipaux. Les communes centralisent aujourd'hui toutes les relations politiques et financières entre l'État et le local et occupent une fonction de maître d'ouvrage : elles sont repérées comme porteuses des besoins à satisfaire et de leur analyse, et considérées légitimes quant à la définition d'un projet éducatif local, là où il pouvait en exister plusieurs. Parce qu'elles économisent nécessairement des discussions et des croisements de perceptions, ces simplifications ne vont pas sans poser de questions, notamment en ce qui concerne le gain démocratique du système d'ensemble et sa capacité à traiter spécifiquement d'éducation au-delà d'en assurer la gestion. Alors que ce chapitre pourrait donner à penser que les communes se sont laissées « acheter » par l'État, un élément manque à la compréhension de la fabrique de l'éducatif local : l'appréciation du pourquoi elles se sont emparées des dispositifs et du comment elles font face au déclin de Jeunesse et Sports qui les laisse seules aux commandes.

Chapitre 3 : Trente ans de politiques municipales de l'enfance

La troisième filiation de l'éducatif local est celle qui s'enracine dans les politiques municipales de l'enfance. Derrière ce terme générique de « politique de l'enfance », nous entendons l'ensemble des politiques municipales dédiées aux enfants et aux adolescents, sans nous limiter aux politiques scolaires qui les concernent en tant qu'élèves. Rechercher des traces des PEL dans cet ensemble un peu vaste correspond au besoin d'une recherche centrée sur le temps libre des enfants, mais aussi au sens des PEL qui visent la prise en compte des enfants et des adolescents « dans leur globalité ».

Ce chapitre examine en conséquence comment les communes (dans les faits, il sera plus précisément question des villes), s'approprient « la fiche institutionnelle »¹⁰⁵ de l'éducatif local, c'est-à-dire la manière dont elles investissent l'espace laissé progressivement libre par Jeunesse et Sports et construisent à partir des canevas disjoints des dispositifs. On considérera dans un premier temps les moyens dont elles se sont dotées pour élaborer les projets éducatifs locaux, avant de regarder comment la prise en compte des questions d'enfance et d'éducation par les exécutifs municipaux a évolué sur la même période.

3.1 Émergence et développement des projets éducatifs locaux

3.1.1 Des expériences antérieures

Si les dispositifs proposés par l'État ont fortement ordonnancé le développement des projets éducatifs locaux, l'action des communes en direction de l'enfance et de la jeunesse était bien antérieure. C'est donc à ce que l'on pourrait appeler les « germes » de l'éducatif local que nous allons rapidement nous intéresser ici.

3.1.1.1 S'occuper des enfants sans rentrer dans l'école

Les politiques conduites par les villes en direction des enfants et des adolescents se sont longtemps déployées essentiellement sur leur temps libre. Elles se sont mises en place au travers du financement des patronages, puis les centres aérés ou de loisirs et les colonies de

¹⁰⁵ Cette expression est de Bertrand Ravon.

vacances, écoles de sports, etc. Cela a particulièrement été le cas des communes communistes qui ont développé des politiques sociales et culturelles tout à fait conséquentes pour l'enfance et la jeunesse (van Zanten 2001), conçues comme un soutien aux familles populaires. Les années soixante-dix ont vu arriver de nouvelles formes d'intervention dans le temps libre, notamment dans le cadre des politiques d'action culturelle, et d'urbanisme avec la création de plaines de jeux de jeux et de terrains d'aventure (Vergnes, Kling et Guéant, 1975).

En ce qui concerne leur politique scolaire, les communes, dans leur ensemble, se sont attachées à encourager et faciliter la fréquentation de l'école par les enfants, notamment par l'intermédiaire de dotations financières aux caisses des écoles, qui fournissaient des aides matérielles aux familles telles des vêtements et des chaussures, des dons ou prêts de livres, etc. Dans son ouvrage *L'École de la périphérie*, Agnès van Zanten détaille le fort investissement des municipalités des « banlieues rouges » de la couronne parisienne qui « ont mis au centre de leur action la gratuité réelle de l'enseignement en créant des systèmes de bourses pour les plus nécessiteux et en développant la distribution de repas gratuits dans les cantines scolaires[...]. Elles ont augmenté les subventions scolaires servant à l'achat de livres et du matériel pédagogique de façon conséquente. » (van Zanten, 2001).

Ces politiques scolaires ont pu être plus ou moins généreuses selon les communes, mais on observe que, même dans le cas où des aides très conséquentes ont été apportées à l'école, elles l'ont toujours été dans le respect de la clôture scolaire.

3.1.1.2 Premières expériences d'aménagement des rythmes scolaires

Les premières expériences d'aménagement des horaires scolaires émergent à partir de la fin des années 1970. Ces initiatives ont surtout été portées par des municipalités socialistes, et souvent avec le concours d'associations complémentaires de l'enseignement public, dont le personnel, à cette époque, était très majoritairement composé d'enseignants mis à disposition. On pense en particulier aux villes de Saint-Fons, celle d'Hérouville-Saint-Clair¹⁰⁶, ou, plus tardivement, la ville d'Évry. Ces politiques expérimentales, qui ont pour partie modélisé les dispositifs de la politique d'aménagement du temps de l'enfant (van Zanten 2001), se sont mises en place à la frontière du temps scolaire. Elles ont contribué à fonder un nouveau modèle relationnel avec l'école, dont l'ouverture a été encouragée, et à superposer les politiques de l'enfance et les politiques scolaires des communes.

¹⁰⁶ Francine Best, militante des Céméa et directrice de l'INRP de 1982 à 1988, a été membre de l'équipe municipale d'Hérouville-Saint-Clair en tant que conseillère pour le mandat 1977-1983, puis comme adjointe au maire déléguée à l'éducation pour le mandat suivant.

3.1.2 Les moyens de l'organisation

Le développement des projets éducatifs locaux s'est accompagné, s'est appuyé et a nécessité un certain nombre de moyens politiques, administratifs et réglementaires. Cette section est consacrée à l'étude des réseaux par lesquels les PEL ont pu se modéliser, au mouvement de municipalisation qui a suivi la promulgation en 1993 de la loi dite « Sapin » relative à la transparence des procédures publiques, ainsi qu'à la structuration de la filière animation de la fonction publique territoriale.

3.1.2.1 La structuration de réseaux nationaux

Un élément à avoir accompagné et concouru à l'émergence des projets éducatifs locaux a été la structuration de réseaux nationaux. L'Association des directeurs de l'éducation des villes (Andev), le Réseau français des villes éducatrices (RFVE), et l'association PRomotion des Initiatives Sociales en Milieux Éducatifs (Prisme) ont fortement contribué à modeler et faire évoluer les organisations et les idées¹⁰⁷.

L'association nationale des directeurs et responsables des services de l'éducation des villes de France (Andev)

L'Andev a été officiellement créée en 1992, mais existait sous forme de réseau informel depuis le milieu des années 80. Elle a été fondée par des professionnels pour la plupart issus des mouvements d'éducation populaire et du christianisme social qui se sont retrouvés autour du besoin de mutualiser questionnements et analyses. Très tôt une préoccupation est devenue centrale : celle du métier de directeur de l'éducation des villes, émergeant à l'époque. De fait, ses adhérents viennent moins chercher à l'Andev des idées et des valeurs qu'une technicité qui leur fait gagner du temps à leur prise de poste, lorsqu'ils rencontrent une difficulté que d'autres ont déjà eue à gérer, ou lorsqu'ils doivent faire face à une actualité qui les concerne tous (Maistre, 2012).

L'Andev se définit comme une association professionnelle et se donne comme objectifs « d'assurer dans le domaine de l'action éducative des villes [...] la constitution et l'animation

¹⁰⁷ On pourrait ajouter l'Association nationale des acteurs de la réussite éducative (Anaré) qui regroupe principalement des coordonnateurs de Réussite éducative. Toutefois, le propos étant d'illustrer la contribution des différents réseaux associatifs à l'émergence des PEL, la présentation de l'Anaré se justifie moins que les trois autres puisqu'elle a été structurée en 2008 alors que les PEL étaient déjà en place. Par ailleurs, la capacité de l'Anaré à infléchir le cours des choses est contrainte du fait que toutes les communes ne peuvent pas y être représentées (par définition, les PRE fonctionnent sur les territoires de la politique de la ville) et par l'instabilité professionnelle de ses membres (beaucoup de contractuels).

d'un réseau d'échange et de communication autour des thèmes, expériences, recherches et événements liés à l'activité de ses membres [...] et la représentation de ses membres dans les rapports institutionnels, notamment avec les instances de l'État, les associations d'élus locaux, les organisations professionnelles de la fonction publique territoriale, le ou les organismes de formation [...] »¹⁰⁸. L'Andev regroupe 400 adhérents environ, et édite à leur attention un bulletin d'information, « La Communale », qui est une documentation de référence pour l'ensemble de la profession. Elle a également eu à son démarrage une très forte activité de formation qui semble se réorienter vers une activité de publication (en partenariat avec les Éditions Weka spécialisées dans la documentation des collectivités) depuis que les écoles nationales d'application des cadres du CNFPT (Enact) ont développé des offres adaptées (dans lesquelles interviennent d'ailleurs des membres de l'Andev). L'Andev a très fortement œuvré pour la promotion des projets éducatifs locaux, conçus comme l'expression de la reconnaissance de l'action des villes autour et dans les écoles, dans la philosophie de la décentralisation, et du « qui paye décide ».

L'association a très rapidement construit une position incontournable dans le paysage éducatif ; elle est régulièrement consultée par des ministères (Éducation nationale principalement, mais aussi le ministère de la Ville, Jeunesse et sports, etc.), par l'association des maires de France (AMF), etc. L'Andev milite pour la reconnaissance du statut de directeur des écoles élémentaires, dont elle estime qu'il « devrait contribuer à l'amélioration des relations entre les écoles et les territoires »¹⁰⁹, et pour la création d'un statut d'établissement public d'enseignement du premier degré (EPEP). Elle entretient pour cela des relations avec le Groupement de défense des idées des directeurs (GDID), association professionnelle nationale de directeurs d'écoles.

La consultation des comptes rendus des conseils d'administration de l'association donne à voir des ordres du jour centrés sur des sujets institutionnels (analyse et appropriation collective de projets de loi, décrets, rapports parlementaires, rendus d'études, résultats des enquêtes Pisa, etc.), l'échange de pratiques (organisation des pauses méridiennes ou du droit d'accueil pour les élèves en cas de grève, par exemple), et l'organisation de la représentation de l'association (présence dans diverses instances et groupes de travail, réponse aux sollicitations, préparation des congrès, etc.). Les thèmes abordés sont centrés sur l'école et la vie scolaire ; on ne trouve pas ou très peu dans ces comptes rendus de sujets concernant les quartiers de la politique de la ville, les préadolescents, et les temps libres. D'une manière

¹⁰⁸ Extrait des statuts de l'association.

¹⁰⁹ Extrait du compte rendu de la commission permanente de l'association de décembre 2011.

générale également, ils abordent davantage l'organisation de l'action éducative que son contenu.

L'Andev bénéficie ou a bénéficié pendant plusieurs années, du soutien financier ou logistique de plusieurs organismes publics nationaux et d'entreprises privées. Du côté des organismes publics, on compte le secrétariat général du Comité interministériel des villes (*SG CIV*) et le Scéren CNDP (devenu Canopé) qui réalise l'impression du bulletin « la Communale ». Pour ce qui est des entreprises privées, on compte Promethean et Itslearning (environnement numérique de travail), Cap Tic (Logiciels de gestion d'inscription/facturation des activités périscolaires), Delagrave (mobilier scolaire), Maxicours (soutien scolaire), Tissot et Berger-Levrault (éditeurs), 3M France, Id Efficience Territoriale... La plus visible de ces entreprises est Sodexo, entreprise de restauration collective avec laquelle de nombreuses communes sont en contrat pour leurs restaurants scolaires, qui réalise des enquêtes pour le compte de l'association depuis plusieurs années et co-édite régulièrement des ouvrages avec elle.

Mais l'essentiel des ressources de l'Andev provient des communes elles-mêmes, à travers le temps qu'elles accordent à leurs personnels pour faire vivre l'association, les frais de déplacement qu'elles prennent en charge pour les réunions, l'organisation des congrès, etc. L'ensemble représente, en nature, un budget difficilement chiffrable, mais très important¹¹⁰.

Le réseau français des villes éducatrices (RFVE)

Le RFVE s'est constitué sous forme associative en 1998 à la suite de la création de l'association internationale des villes éducatrices (AIVE) à Barcelone en 1994¹¹¹. D'après ses statuts, l'association a pour but de développer au niveau national les orientations de la charte des villes éducatrices, de favoriser les échanges d'informations entre ses adhérents, confronter des expériences, organiser des rencontres régulières, et développer une capacité collective à

110 Les conseils d'administration (appelés Commissions permanentes) se déroulent à Paris une journée par mois (sur 11 mois/an) et regroupent entre 15 et 20 personnes dont certaines viennent de loin. Il convient d'ajouter la préparation et le traitement de ces journées, la préparation et l'organisation des congrès annuels, l'animation des réseaux régionaux, les temps de représentation dans différentes instances (diverses commissions ministérielles, Haut conseil à l'évaluation, Conseil national d'évaluation du système scolaire ministères, PoLoc, etc.) ou de réponses à des sollicitations (intervention dans des formations, des journées d'étude, rédactions de contributions, etc.)... L'association n'a qu'un salarié, l'ensemble de l'activité est en conséquence assuré par ses membres. S'il est impossible de valoriser sérieusement le budget représenté par ces mises à disposition, il est assurément conséquent, et de toute évidence bien supérieur au total des contributions extérieures (subventions et sponsoring) reçues par l'association.

111 Un réseau informel existait depuis le début des années 1990. Pour aller plus loin à propos du Réseau français des villes éducatrices et de l'association internationale des villes éducatrices, on peut notamment se référer à l'ouvrage « Éducation et vie urbaine : 20 ans de Villes éducatrices », édité par l'AIVE en 2008, à l'article « Les villes éducatrices : une réponse au lien entre territoire et éducation ? » paru dans le numéro 3 de la revue SpécificITÉS (Bejaoui et al., 2011), ou encore à celui de Bernard Bier « Des villes éducatrices ou l'utopie du "territoire apprenant" » (Bier, 2010).

s'exprimer sur des orientations ou décisions nationales pouvant avoir une influence sur les politiques développées par les villes. En 2016, le RFVE regroupe 125 villes et agglomérations.

Le RFVE a été fondé par des élus socialistes, parmi lesquels une majorité d'élus enseignants de métier qui ont la plupart du temps occupé les postes-clés de l'association. Si les caractéristiques socioprofessionnelles de ses administrateurs évoluent doucement, le RFVE reste très marqué par le parti socialiste puisque les villes adhérentes sont toutes ou presque dirigées par des équipes socialistes¹¹². Le développement et l'activité politique du RFVE ont été particulièrement importants à compter des élections municipales de 2008. En termes de développement, on note que le nombre de villes et agglomérations adhérentes a presque triplé en 8 ans (51 en 2006, puis 66 en 2008, 105 en 2012, 130 en 2013 et 144 en 2014¹¹³). Quant à l'activité politique, elle a été foisonnante. Une campagne de mise en visibilité des préoccupations et des ambitions de l'association s'est faite au travers de plusieurs manifestations nationales et régionales et l'enrôlement progressif d'autres organisations : l'Andev, l'Anaré, les associations complémentaires de l'enseignement public, syndicats, mouvements pédagogiques, etc. Cette campagne a abouti en 2010 à la publication d'un texte programmatique, « L'appel de Bobigny ». C'est un appel « à la nation et à ses responsables politiques pour un grand débat national » pour un « grand projet national pour l'enfance et la jeunesse ». Cet appel se fait au nom « des inégalités territoriales, sociales et de genre [qui] subsistent dans l'accès aux savoirs et à la formation ». Il témoigne de la volonté des signataires de s'« appuyer, pour le transformer, sur le service public laïque d'éducation » ainsi que « sur des communes, des départements et des régions assumant la priorité à l'éducation et engagés dans des démarches de “territoires apprenants” ou de “villes éducatrices” » et en mobilisant « tous les acteurs du monde économique et leur potentiel de formation et d'insertion en relation avec le service public. »¹¹⁴.

L'activité politique du réseau l'a également conduit à se faire reconnaître par différents ministères, à siéger dans plusieurs commissions interministérielles et à créer une relation de négociations avec le ministère de l'Éducation Nationale en 2012 dans l'objectif d'inscrire les PEL dans une loi¹¹⁵. Enfin, le RFVE a initié la mise en place de l'observatoire des politiques locales d'éducation et de la réussite éducative (PoLoc), en partenariat avec l'école normale

112 À cet égard, le RFVE est à l'image du AIVE qui a été fondé sous l'impulsion de Marta Mata, enseignante, pédagogue attachée aux pédagogies nouvelles et femme politique membre du Parti des socialistes de Catalogne (PSC-PSOE).

113 Ces données sont issues du site internet du RFVE consulté à plusieurs dates. Le nombre d'adhérents baisse depuis, cela étant à relier à la perte de nombreuses villes par le parti socialiste aux élections de 2014.

supérieure (ENS) de Lyon à laquelle est rattaché l'Institut français d'éducation, observatoire qui ouvrira en mai 2012.

L'association Promotion des initiatives sociales en milieux éducatifs (Prisme)

Prisme a été créée en 1983 par des cadres du ministère de l'Éducation nationale militants du parti socialiste¹¹⁶. Elle a pour but d'étudier « les réalisations et projets qui contribuent dans le milieu scolaire et son environnement à la lutte contre les inégalités, les formes d'ouverture des établissements scolaires et autres lieux éducatifs sur leur environnement social et culturel, les concours que peuvent apporter [les] institutions à une meilleure relation entre les divers lieux d'éducation, les entreprises et les administrations »¹¹⁷. La vocation de l'association n'est donc pas tant d'agir que de produire des analyses. Prisme se présente d'ailleurs comme « un centre ressources », organise régulièrement des journées d'étude, diffuse divers documents (rapports, études, actualités, textes originaux produits par ses membres ou des sympathisants, etc.) par l'intermédiaire de son site internet, et a plus récemment développé une activité de conseil en direction des collectivités locales.

L'association assume clairement sa collaboration avec la Fédération nationale des élus socialistes et républicains (FNESR)¹¹⁸. Elle est restée également très proche du monde scolaire et des problématiques de l'école puisque 13 des 20 membres¹¹⁹ du conseil d'administration de Prisme sont ou ont été (il s'agit en majorité de retraités) IEN, IGEN,

114 L'appel de Bobigny énonce les objectifs suivants : 1)- Garantir dans le respect de la laïcité le Droit à l'éducation pour chacun et pour tous et donc l'équité dans l'accès à l'éducation et la formation ; refuser toute discrimination, en dépassant le droit formel à l'égalité des chances. 2)- Définir un projet éducatif global ambitieux pour l'enfance et la jeunesse sur tous les temps et les espaces éducatifs et sociaux articulant éducations formelle, informelle et non formelle, dans un processus de formation tout au long de la vie s'appuyant sur une formation initiale solide. 3)- Promouvoir la coéducation, la coopération éducative de tous les acteurs, garantir la place et les droits des parents, des enfants et des jeunes. 4)- Mobiliser avec ce projet éducatif global toutes les ressources éducatives des territoires et de l'école, à travers l'articulation des objectifs nationaux avec les projets éducatifs des établissements d'enseignement et des institutions culturelles publiques, et ceux des territoires. 5)- Garantir à tous les jeunes, à l'issue de la scolarité au collège, la maîtrise évaluée des éléments (connaissances, compétences, savoir-être et savoir-faire) indispensables à l'accès et à la réussite dans les enseignements diversifiés du lycée et à l'objectif de zéro sortie du système éducatif sans qualification reconnue, à l'accès à la citoyenneté.

115 Si l'Andev et le RFVE œuvrent tout deux à faire émerger et reconnaître les PEL et plus généralement le rôle des villes dans l'éducation, ces deux associations divergent en effet sur un point important : alors que le RFVE vise la reconnaissance du rôle des villes aux côtés de l'école par l'inscription des PEL dans la loi, l'Andev estime que la force des PEL réside leur caractère non contraignant et que leur réussite tient en la volonté spécifiquement locale (Maistre, 2012).

116 Les informations concernant l'association sont issues de son site internet (www.prisme.asso.org) consulté le 27 janvier 2014.

117 Extrait des statuts de l'association

118 Plusieurs dirigeants de l'association ont contribué au groupe de travail qui a élaboré « Les propositions du "think tank" du PS pour une politique éducative territoriale » en 2011 en préparation des élections présidentielles de l'année suivante. Source : <http://www.educationetdevenir.fr/spip.php?article362> consulté le 16 avril 2016.

directeurs-adjoints d'IUFM, Professeurs des universités, et la proportion est de six sur huit pour les membres du bureau. Enfin, l'association Prisme est en relation étroite avec la Ligue de l'enseignement, plusieurs de ses membres étant adhérents ou sympathisants des deux associations.

Ces trois réseaux que sont l'Andev, le RFVE et l'association Prisme ne sont bien évidemment pas étanches l'un à l'autre, et les ponts qui les relient passent souvent par les associations partenaires de l'école (notamment les Francas et la Ligue de l'enseignement) avec lesquelles chacun des trois réseaux entretient des relations plus ou moins étroites. Ils disposent également chacun de portes d'entrée plus ou moins directes dans les ministères, principalement au ministère de l'Éducation nationale. L'ensemble constitue en conséquence un puissant système réticulaire, et par la « socialisation par frottement » (Arnaud, Le Bart et Pasquier, 2006) qui y trouve place, les discours publics sur l'éducatif local sont de plus en plus homogènes.

3.1.2.2 La municipalisation de l'action éducative locale

Alors que les activités socioculturelles pour l'enfance et la jeunesse étaient encore il n'y a pas si longtemps majoritairement prises en charge par le champ associatif, on assiste depuis le milieu des années 1990 à un mouvement de municipalisation du secteur (Mignon, 2012). Il a été très marqué dans les grandes villes entre 1995 et 2005, puis dans les communes moyennes, et se déploie aujourd'hui dans les communes ou intercommunalités plus rurales¹²⁰.

Plusieurs facteurs ont concouru et concourent encore à ce mouvement de fond¹²¹.

La loi de janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (dite « loi Sapin » en référence au ministre qui l'a

119 Il s'agit des membres élus pour l'année 2012, mais cette répartition est très stable d'une année à l'autre, les administrateurs restant longtemps en poste. Presque la totalité des membres de l'association résident en Île-de-France.

120 Le démarrage des projets éducatifs locaux en milieu rural ou semi-urbain s'est souvent fait sous l'impulsion de parents nouvellement installés qui, à la faveur des contrats enfance et temps libre des CAF, ont mis en place des actions enfance/jeunesse ou des crèches sous statut associatif au tournant des années 2000. Le très fort (re)développement des associations « Familles rurales » est une illustration de ce phénomène. Une très large part de ces créations a depuis été internalisée, principalement par les intercommunalités, parfois suite à de violents conflits entre les associations et les pouvoirs publics, parfois des conflits entre les communes composant les intercommunalités (les unes ne voulant pas payer autant que les autres, ce qui a rendu les projets associatifs impossibles à piloter), et parfois à la demande des associations elles-mêmes du fait de leur difficulté à renouveler les habitants administrateurs.

121 Ce mouvement a largement bénéficié du programme « Emplois-jeunes, nouveaux services » promu par l'État en 1997.

fait naître), a été déterminante, la dépendance financière des associations¹²² et la fréquente présence de représentants municipaux en tant que membres de droit des associations pouvant dès lors représenter une situation proche de la gestion de fait. Certaines communes particulièrement convaincues de l'importance sociale et politique des associations ont trouvé les moyens administratifs et les arguments juridiques pour faire perdurer les relations avec les associations présentes sur leur territoire et continuent à leur verser des subventions dans le cadre de conventions. Mais la plupart ont préféré municipaliser les actions enfance et jeunesse, ou recourir à des procédures de marché public.

Nombre de municipalisations ont également reposé sur un argument financier, une gestion municipale étant réputée moins onéreuse qu'une gestion associative. Toutefois, cet argument se semble pas pouvoir à lui seul justifier la municipalisation de l'activité d'une association. Si la comparaison des coûts de postes est effectivement favorable à une gestion municipale, elle laisse dans l'ombre une large part des coûts de structure (amortissements des matériels, fluides, heures de délégations syndicale et médecine du travail, services courrier et GRH par exemple) lesquels sont largement plus élevés dans les collectivités. Par ailleurs, les entretiens conduits auprès de représentants de Caisses d'allocations familiales¹²³ contredisent cet allant-de-soi : le coût d'une gestion publique s'établit au mieux au même prix que celui d'une gestion associative et le dépasse souvent de 15 à 20 %.

Ce qui motive ce mouvement de municipalisation se trouve donc ailleurs. On peut rapidement évoquer le besoin grandissant de justifier l'utilisation des fonds publics et la suspicion envers les associations qui en a découlé¹²⁴, le souhait des communes de rendre lisible et communicable auprès de la population l'existence d'une offre intégrée et cohérente, la recherche par les institutions et organismes nationaux promoteurs des divers contrats d'opérateurs susceptibles de prendre les relais financiers au terme des contrats, ou, comme on le verra plus loin, les manœuvres¹²⁵ des salariés associatifs eux-mêmes dans la perspective d'accéder à un emploi

122 On observera que la gestion centralisée des contrats par les communes (notamment le CEL et le CTL à partir de 1998) a accentué le mouvement. En effet, alors que les subventions que les associations percevaient de Jeunesse et Sports et des CAF représentaient des subventions en provenance de *différentes* institutions dans leur comptabilité, les mêmes sommes transitant par les communes ont été considérées comme provenant des *seules* communes, ce qui, d'un point de vue juridique pouvait attester de leur dépendance et donc d'une gestion de fait.

123 Les CAF ont une vision assez précise des aspects financiers du fait qu'elles disposent de grilles de lecture détaillées et identiques pour toutes les demandes qui leur sont adressées.

124 Rappelons que l'année 1997 a été marquée par le scandale de l'association pour la recherche sur le cancer (ARC).

125 Le terme de manœuvre ne se veut pas péjoratif, et ne pourrait pas être remplacé par celui de conspiration ou de manigance. Il veut simplement signifier que l'action des professionnels n'a pas été concertée, ni n'a relevé d'une mobilisation particulière. C'est davantage des stratégies individuelles de choix de carrière dans un contexte de l'emploi difficile qui ont contribué au mouvement de municipalisation.

plus stable. Toutes ces raisons forment un contexte dans lequel les municipalisations apparaissent sans doute comme la « bonne forme »¹²⁶ de l'action éducative locale.

3.1.2.3 La création de la filière animation de la fonction publique territoriale

La fonction publique territoriale créée par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ne comprenait pas, à l'origine, de filière animation. Celle-ci s'est structurée à partir de 1997, soit presque 10 ans après la convention nationale de l'animation (CNA) qui régit une large part des emplois du secteur associatif. La filière animation est née du Pacte de relance pour la ville (loi du 14 novembre 1996), d'une part pour donner aux communes les moyens de faire fonctionner les services enfance, jeunesse ou socioculturel, dont le nombre s'était considérablement accru avec le mouvement de municipalisation que l'on vient d'évoquer, et, d'autre part, pour donner un cadre d'emploi approprié aux nombreux animateurs qui occupaient déjà des fonctions d'animation dans les collectivités, mais sur des postes sans correspondance avec leur activité¹²⁷. Cette filière est aujourd'hui la plus dynamique de la fonction publique territoriale en ce qui concerne le nombre de création de postes (+ 70 % entre 2001 et 2006)¹²⁸ et représente en 2012 quatre-vingt-six-mille emplois¹²⁹. La filière animation présente plusieurs caractéristiques. Elle est tout d'abord la seule filière de la fonction publique à ne pas comprendre de catégorie A. Dans un article intitulé « Les oubliés de la filière animation », Olivier Douard explique ainsi qu'à la création de cette filière, les animateurs les plus expérimentés, titulaires du diplôme d'État relatif aux fonctions d'animation (DEFA)¹³⁰ ou du diplôme supérieur du travail social (DSTS), « ceux qui ont été les premiers et longtemps les seuls à être dotés d'une formation qualifiante les instituant " animateurs professionnels " à une époque où le champ de l'animation se structurait, [ont] été " oubliés " ». Ce qui fait que « ceux qui sont appelés " animateurs " aujourd'hui [...] sont des femmes et des hommes " de terrain ", au contact des publics. Ce ne sont plus les concepteurs de projets, responsables

126 Cette expression est empruntée à Dominique Glasman qui l'a utilisée dans plusieurs écrits et communications à propos du « projet ».

127 D'après Olivier Douard, ces postes étaient très divers, pouvant aller du gardien de cimetière au mécanicien (Douard, 1997)

128 Source : Insée Première n°1205, juillet 2008. La progression s'accroît avec la réforme des rythmes scolaires.

129 Source : Tableau de bord national du CNFPT, mars 2015.

130 Diplôme interministériel (Jeunesse et sports et Affaires sociales) conduisant à des fonctions d'encadrement et de responsabilité. Le DSTS est devenu Diplôme d'État d'ingénierie sociale, et le DEFA le Diplôme d'État supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (DESJEPS). Tant le DSTS que le DEFA n'étaient accessibles qu'après un premier diplôme du travail social ou de l'animation et 3 années d'expérience professionnelle.

divers, composantes prédestinées de cette hypothétique catégorie A » (Douard, 1997). De manière assez logique, cette filière est donc majoritairement composée de postes qui relèvent de la catégorie C (80%), c'est-à-dire d'emplois d'exécution accessibles sans diplôme ni concours. Enfin, cette filière comprend une part très importante de non titulaires, part qui tend à se réduire, mais qui reste en 2012 de 40 %. Ce que Francis Lebon ramasse avec la formule suivante : « il n'est pas nécessaire d'être animateur pour encadrer des animateurs [...] et les animateurs de terrain ne sont pas contraints de posséder des diplômes d'animateurs » (Lebon, 2009).

D'une manière certaine, et paradoxalement, la création de la filière animation s'est accompagnée de la dépréciation du métier d'animateur. Il serait toutefois trop rapide d'en déduire que la seconde est la conséquence de la première. On constate en effet que, durant la même période, la convention nationale de l'animation, a subi plusieurs remaniements qui ont concouru à ce même mouvement. En 2004, c'est l'évolution de carrière qui s'est vue ralentie¹³¹, puis la grille de classification des emplois a été refondue en 2009. Sans doute les employeurs associatifs ont-ils trouvé là un moyen d'aligner leurs coûts sur ceux des services municipaux en plein développement. Mais, sans évacuer cette possibilité, ces évolutions sont sans doute à voir plus généralement comme la déconsidération progressive d'un métier et du secteur dans lequel il se déploie.

3.2 1981-2011 : Ce que nous disent les délégations municipales

Un élément central de cette recherche¹³² consiste à cerner tant les contours que le sens des politiques municipales relatives à l'enfance et à l'éducation. Plus précisément, la perspective est d'en saisir le mouvement pendant la période durant laquelle l'État a promu les dispositifs retracés plus haut, et qui va du début des années quatre-vingts au début des années deux-mille-dix. C'est par la mise en parallèle des délégations municipales dédiées à l'action éducative durant les mandats de 1977 et 2008 que ce mouvement a été observé. Il s'est agi de comparer en quoi l'action éducative que les communes promeuvent aujourd'hui est différente de celle qu'elles portaient trente ans auparavant.

131 Ce ralentissement a été très important : alors que l'ancienneté évoluait de 3 à 5 point par an suivant les catégories de postes, elle a été ramenée à 4 points pour tous, mais tous les deux ans. Dans le champ associatif également, ce sont principalement les postes de cadres qui ont été pénalisés.

132 Nous remercions ici Alain Faure et Michel Koebel pour leur relecture d'une première version de ce sous-chapitre, leurs conseils et suggestions.

3.2.1 Une tentative d'objectivation de l'investissement politique des villes

3.2.1.1 De la nécessité d'objectiver l'investissement des villes

C'est en 1998 que la notion de projet éducatif local apparaît avec le contrat éducatif local. Intégrée à la circulaire du 9 juillet, elle se diffuse rapidement par l'intermédiaire de l'Andev, et du Réseau français des villes éducatrices, et l'organisation de plusieurs manifestations nationales¹³³. Mais le succès du projet éducatif local tient surtout au fait qu'il représente pour les communes un cadre dans lequel intégrer les actions, parfois éparses, inscrites dans les différents dispositifs (CEL, CTL, Clas, contrat de ville, etc.)¹³⁴. De notion, le projet éducatif local devient concept. Dans le même temps, et parce qu'il ne fait référence à aucun contrat ou dispositif national, il leur permet de se percevoir et se revendiquer auteurs des actions éducatives dont la paternité avait dû jusque-là se partager avec différents ministères¹³⁵. Par ce que Christian Le Bart nomme « un discours massif d'auto-imputation » (Le Bart, 2003), elles convertissent, si ce n'est dans les faits, du moins dans les esprits, une action technique de coordination administrative en une action politique.

Pour les communes, l'idée de « cohérence éducative » qui accompagne la montée en puissance du projet éducatif local rend légitime à la fois en interne et en externe le pilotage communal de toutes les actions publiques éducatives locales, à l'exception de celle de l'école. En moins de dix années, l'expression « Projet éducatif local » – reprise également par les mouvements d'éducation populaire qui retrouvent à travers elle l'idée d'éducation globale – devient la seule manière de penser l'action en direction de l'enfance et de la jeunesse sur les territoires. Cette catégorie s'associe au fil et en fonction des années à d'autres termes ou formules comme

133 Pour ne citer que quelques exemples, c'est également en 1998 que se sont tenues à Rennes les premières « Rencontres nationales de l'Éducation » co-organisées par la ville de Rennes et la Ligue de l'enseignement. En 1999 la Délégation Interministérielle à la Ville accueille 1700 personnes sur deux jours pour les Rencontres nationales des acteurs de la ville à Tours sur le thème « L'éducation, une responsabilité partagée ». Pour sa part, l'Andev restitue une enquête portant sur « Les maires et l'éducation » lors de trois journées de colloque à Reims en 2001. Les Rencontres nationales des projets éducatifs locaux co-organisées par les Francas et la ville de Brest se déroulent à Brest tous les deux ans depuis 2006. Enfin, la ville de Lyon accueille en 2006 pour la première fois en France, le Congrès international de 400 villes éducatrices de tous les continents.

134 Même si les projets éducatifs locaux ont été définis très tôt de manière politique par quelques personnes fortement engagées dans ce mouvement (Président de l'Andev, Chargé de mission de la DIV, Directeur du cabinet Trajectoires notamment), c'est en tant qu'ensemblier des différents dispositifs qu'ils ont été entendus au départ. L'interview donnée en 2003 à la Revue Grand Lyon Millénaire 3 par Yves Fournel, adjoint au maire de Lyon et qui sera quelque temps après président du RFVE, est emblématique de cette acception : « Le Projet Educatif Local (PEL), qui intègre le volet éducatif du Contrat de ville et d'agglomération, se décline en trois contrats qui correspondent aux trois temps de l'enfant : contrat d'objectifs et de moyens portant sur le temps scolaire; contrat éducatif local sur le temps périscolaire ; contrat temps libre sur le temps extra-scolaire. Il est complété par le contrat enfance, pour les moins de 6 ans, pour les temps péri et extrascolaires. »

135 Lorsque les villes communiquent sur des contrats, elles sont tenues d'afficher les logos des ministères à côté du leur.

« l'éducation partagée », la « co-éducation », la « complémentarité éducative » et plus récemment la « continuité éducative » ou le « territoire apprenant », et est très fortement marquée par l'idée d'innovation. Ce caractère novateur attaché aux projets éducatifs locaux se perçoit par le recours au vocabulaire idoine (projet, mais aussi expérimentation, développement, levier, perspective, etc), et est explicitement argumenté dans de très nombreux documents, ouvrages et interventions publiques¹³⁶. L'Andev réalise notamment en 2003 une enquête auprès de 108 directeurs de l'éducation et 108 adjoints au maire sur « l'innovation éducative locale ». Cette enquête, conduite en partenariat avec la Sodexo et l'association des maires de France (AMF) est restituée lors du congrès annuel de l'association et fait l'objet d'une publication elle-même intitulée « *Enquête sur l'innovation éducative locale : faire de l'innovation le moteur de l'espace éducatif de demain* ». L'aspect politique de ces innovations est fortement marqué par le RFVE, mais aussi par des mouvements d'éducation populaire comme la Ligue de l'Enseignement et les Francas.

Ce qui surprend avec l'arrivée du projet éducatif local, c'est l'unanimité des acteurs à son sujet. Alors que l'éducation est un sujet par nature conflictuel, tous le plébiscitent quels que soient leur place, leur rôle, leurs attachements politiques : agents de l'État ou des collectivités, élus ou professionnels, institutionnels ou associatifs. L'unisson des acteurs constitue un voile au travers duquel il est bien difficile de distinguer ce qui, à propos des PEL relève du récit et peut-être du mythe¹³⁷, qui, s'ils peuvent fonder des identités collectives, n'en demandent pas moins à être questionnés. Il était donc indispensable d'objectiver au mieux le caractère innovant des projets éducatifs locaux et l'importance de l'engagement politique qui les fait émerger : ne pas se contenter de l'air du temps, mais approcher au plus juste la réalité de l'investissement des communes en matière d'enfance et d'éducation.

136 Parmi ces documents, les ouvrages d'André Chambon « *Villes et développement éducatif local* », (Chambon, 2004); et de Bernard Bier « *Des CEL au PEL, Cahiers de l'action n° 7* » (Bier, 2006).

Cette production foisonnante comprend également de très nombreux actes de colloque et journées d'étude, articles dans les revues « La Gazette des Communes » et « La Communale », des études émanant des services déconcentrés de Jeunesse et Sports, sans compter les supports des formations mises en place à cette occasion, les diagnostics de territoires, les projets éducatifs locaux eux-mêmes, etc.

137 C'est bien la puissance de ce récit qui nous a interrogée lorsque nous avons constaté qu'il allait jusqu'à réinventer l'histoire. À titre d'illustration, si certains documents font référence à la décentralisation pour signaler qu'elle a construit les *conditions de l'émergence* des PEL, d'autres présentent les temps périscolaires et extrascolaires, c'est-à-dire le temps libre des enfants, comme une compétence acquise par les communes à travers ces mêmes lois, ce qui n'est pas le cas.

3.2.1.2 Les différents moyens envisagés

La difficulté a été d'en trouver le moyen. De toute évidence, les documents disponibles pourtant très nombreux et de sources très variées (presse professionnelle, rapports nationaux, études locales, actes, etc), ne pouvaient guère éclairer le sujet, étant eux-mêmes partie constitutive du récit collectif. Dans un premier temps, il a été envisagé de travailler à partir des budgets communaux en tant qu'ils sont des témoins tangibles des choix politiques et autorisent une comparaison sur différentes années. Le projet s'est cependant avéré impossible¹³⁸. Une autre manière d'aborder la question aurait pu être l'étude des comptes rendus des conseils municipaux. Regarder par exemple la place des sujets éducatifs dans les ordres du jour, le temps consacré aux débats, les points de conflits ou de consensus, les arguments avancés par les uns et les autres. Cette piste a également rencontré de nombreux écueils. Si l'on accède aisément aux délibérations, toujours consignées dans les archives municipales et fréquemment disponibles sur Internet pour les années récentes, les comptes rendus in extenso sont beaucoup plus difficiles à obtenir. Par ailleurs, les débats politiques dans les grandes villes se jouent davantage dans les commissions ou en municipalité, lesquelles ne font pas l'objet de rendus publics. Enfin, collecter ces comptes rendus à trente années d'écart pour un nombre important de communes aurait requis une enquête dont la lourdeur dépassait les possibilités de cette recherche. D'autres moyens ont été examinés (à partir des bulletins municipaux, ou des professions de foi que les équipes candidates diffusent auprès des électeurs en périodes de campagnes électorales), mais ils ont été jugés scientifiquement fragiles et trop coûteux en temps. C'est donc par l'étude des organigrammes politiques des villes, et comme il sera expliqué plus loin en établissant des indicateurs chiffrés, qu'a été tentée une objectivation de l'évolution de l'investissement des équipes municipales sur les questions d'enfance et d'éducation.

¹³⁸ Une première difficulté a été l'accès aux données, qui, notamment pour celles du mandat 1977-1983, aurait nécessité la collaboration très active de services municipaux. S'est ensuite posé le problème de la cohérence de ces données d'une période à l'autre, la nomenclature budgétaire et comptable M14 qui standardise à minima les comptabilités communales n'ayant été mise en œuvre qu'en 1997. Enfin, ce travail aurait impliqué de compiler des informations dispersées sur plusieurs établissements (Caisse des écoles, communes, associations, voire CCAS qui gèrent parfois les centres de vacances, ou les temps périscolaires) et de pister les contributions accordées par l'État dans le cadre des dispositifs éducatifs ou de la politique de la ville, puisque ces contributions peuvent, par des jeux d'écriture ou de subventionnement à des associations par exemple, glisser d'une année sur l'autre et même d'une action à l'autre. Par ailleurs, l'entreprise n'aurait pu se conduire que sur un nombre très restreint de communes, hypothéquant ainsi toute possibilité de généralisation. Analyser les budgets municipaux s'est donc révélé représenter un projet de thèse en soi et requérant de solides compétences en termes d'économie des politiques publiques. Bien que jugée pertinente pour éclairer l'objet des usages politiques du temps libre des enfants, l'idée a été abandonnée.

3.2.1.3 L'analyse des organigrammes politiques comme instrument

La comparaison des organigrammes politiques des communes s'est faite pour les années 1981 et 2011 et s'est appuyée sur deux documents. Pour l'année 1981, les données ont été extraites de l'« *Annuaire des collectivités locales 1981* » dont l'annexe présente la composition des conseils municipaux (mandat 1977-1983) et la répartition des différentes délégations entre élus (adjoints et conseillers délégués) pour quarante-et-une grandes villes¹³⁹. Les données partielles ou présentées de manière inutilisable (absence du classement des adjoints par exemple) ont dans la mesure du possible été complétées par des requêtes auprès des services d'archives municipales¹⁴⁰. Pour l'année 2011, ces mêmes informations ont été collectées sur les sites Internet des communes. Les sites des agglomérations ont également été consultés de manière à vérifier qu'aucun pan de l'action éducative n'ait été transféré des communes aux intercommunalités entre 1981 et 2011. Lorsque le cas s'est présenté, une délégation fictive a été ajoutée au décompte de la commune considérée. Les sites de l'Insee et « France-politique » ont enfin été utilisés pour des renseignements complémentaires permettant d'affiner les observations, comme le nombre d'habitants et la tendance politique des communes sur la période. Les organigrammes politiques ainsi reconstitués pour les quarante-et-une communes et les années 1981 et 2011 (soit la hiérarchie des différentes délégations dans quatre-vingt-deux conseils municipaux) ont fait l'objet d'une double analyse. Une première analyse situe d'un point de vue statistique l'importance que les communes accordent aux questions éducatives. Une seconde, avec une perspective qualitative, trace les contours des politiques municipales dédiées à l'enfance et l'adolescence. Pour ce faire, un travail préalable a été nécessaire pour repérer les délégations qui concourent à l'élaboration et la conduite de ces politiques.

139 Demeestere René, Lalu Christian. « Annexe – Les organigrammes des grandes villes », *Annuaire des collectivités locales. Tome 1*, 1981. pp. 701-809 (Demeestere et Lalu, 1981). Les villes concernées sont : Aix-en-Provence, Amiens, Angers, Argenteuil, Avignon, Bayonne, Besançon, Bordeaux, Boulogne-Billancourt, Brest, Caen, Clermont-Ferrand, Dijon, Dunkerque, Grenoble, Le Havre, Le Mans, Lille, Limoges, Lyon, Marseille, Metz, Montbéliard, Mulhouse, Nancy, Nantes, Nice, Nîmes, Orléans, Reims, Rennes, Roubaix, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulon, Toulouse, Tourcoing, Tours, Versailles, Villeurbanne.

140 Si les classements d'adjoints ont pu être récupérés dans leur totalité, toutes les délégations confiées à des conseillers n'ont pas pu l'être.

3.2.1.4 Inventorier et classer les intitulés des délégations municipales

L'étude des organigrammes politiques des villes a tout d'abord nécessité d'inventorier les délégations qui participent de l'action éducative parmi l'ensemble des responsabilités que les maires confient à leurs adjoints et conseillers délégués. L'inventaire s'est fait comme suit.

Outre les délégations intitulées « éducation » ont été considérées celles qui s'attachent :

- aux temps scolaires (« enseignement », « vie scolaire », « relations avec les parents d'élèves », « classes transplantées », « instruction publique » ...),
- aux temps périscolaires (« restauration scolaire », « cantines », « études surveillées », « aide scolaire », « accueil pré et post scolaire », « Caisse des écoles »...)
- aux temps extrascolaires (« école des sports », « Centres de loisirs », « Colonie de vacances », « M.JC. », « terrain d'aventure » etc.¹⁴¹)
- et, bien évidemment, aux publics eux-mêmes : « enfance », « jeunesse », « petite enfance »...

Autant le dire d'emblée, s'est posé là un sérieux problème de bornage des tranches d'âge, et en conséquence la question de savoir si ces délégations devaient ou non être prises en compte. Pour la petite enfance, le souci n'a pas tant été celui des limites d'âge (définies par la Cnaf et les services de PMI de zéro à six ans), que celui de l'adéquation entre les catégories entrant dans la focale de la recherche (seuls les enfants scolarisés peuvent être concernés par la notion de temps libre), et les catégories des communes qui tendent à intégrer de plus en plus fréquemment la petite enfance dans les contours de l'éducatif local¹⁴². Il en a été de même pour la jeunesse qui concerne un public de plus en plus en plus âgé (certains dispositifs vont jusqu'à trente ans), mais aussi de plus en plus jeune, dès douze ans, voire sept ou huit ans dans le cadre de la politique de la ville. Et l'on verra plus loin que la catégorie de l'enfance, a priori plus stable puisque traditionnellement liée au temps de la scolarité élémentaire (de 6 à 11 ans), ne l'est guère davantage dans la pratique¹⁴³.

141 Pour l'année 2011, le contenu des délégations exprimées avec le libellé « Centres sociaux » ou « Maisons de quartier » a systématiquement été vérifié, sur les sites Internet des communes de manière à préciser le public et la nature des activités concernés, une même appellation pouvant recouvrir des réalités différentes. Les Centres sociaux ou les maisons de quartiers peuvent en effet être des équipements publics dont la vocation principale est d'héberger des services (PMI, Foyers du troisième âge, bibliothèques et permanences administratives diverses) ou bien être des structures, municipales ou associatives, support au développement d'activités socioculturelles et de loisirs en direction des habitants d'un quartier. Seules cinq délégations s'intitulaient « centres sociaux » ou « maisons de quartier » en 1981, les équipements étant alors plus fréquemment affectés à une tranche d'âges (maisons de l'enfance, foyer de jeunes, etc)

142 L'intégration des politiques en direction de la petite enfance dans les démarches éducatives locales est fortement revendiquée par le RFVE qui a développé depuis quelques années un « réseau thématique petite enfance ».

La perspective étant d'élucider ce que recouvrent les politiques éducatives locales, tant en termes de publics qu'en ce qui concerne la nature des actions conduites, toutes les délégations « petite enfance », « enfance » et « jeunesse » ont été considérées, à l'exception de celles intitulées « jeunesse » et spécifiquement attachées à l'enseignement supérieur, à la vie étudiante ou aux échanges internationaux.

Un certain nombre de délégations n'ont pas été considérées. Ce sont les délégations concernant :

- les écoles d'arts et de musique. Ce choix repose sur deux motifs. Le premier est de l'ordre du sens : si ces structures constituent indéniablement des ressources éducatives pour les enfants, elles sont le plus souvent liées aux conservatoires et aux écoles des beaux-arts. De ce fait, elles ne sont pas toujours, et loin de là, accessibles à tous les enfants d'une commune. Le second est technique : lorsque les sites Internet des communes ont permis d'identifier des liens entre ces écoles et les services éducation pour l'année 2011, la comparaison sur 1981 n'était techniquement pas accessible. Il y a sans doute là un point aveugle de ce travail.
- la « vie associative » lorsque aucune précision n'était apportée.
- les « affaires sociales » ou l'« action sociale ». Il semble qu'en 1981 ces délégations recouvraient des pans de ce qui est aujourd'hui compris dans les projets éducatifs locaux (colonies de vacances, centres aérés, patronages...), mais là encore il n'a pas été possible de s'en assurer.
- l'enseignement supérieur, compte-tenu du champ de recherche délimité aux âges scolaires. Ces délégations n'apparaissent d'ailleurs que rarement dans les organigrammes de 1981, et, pour l'année 2011, sont le plus souvent rattachées aux domaines de la recherche et du développement économique, ou encore à celui de la « vie étudiante ».
- les compétences transférées à d'autres collectivités depuis 1981 comme « l'enfance inadaptée » ou « l'enseignement technique ». Bien que cette recherche concerne les 2-16 ans, les délégations affectées à « l'enseignement du second degré » pour l'année 1981 n'ont pas été considérées, ceci dans un souci de comparabilité avec l'année 2011.
- Enfin, certaines délégations confiées à des adjoints n'ont été que partiellement prises en compte (elles ont été considérées comme assurées par de « simples » conseillers – Cf la

143 À titre d'illustration, on peut lire sur le site Internet du RFVE « Le Réseau *petite enfance* a pour objectif de mettre en commun les questions et les problèmes liés à l'aide aux enfants âgés de 0 à 6 ans. Il permet d'échanger des initiatives qui concernent l'éducation de l'enfance et il apporte un soutien aux familles. Ce réseau désire mettre l'accent sur la facette éducatrice de chacune de ces politiques et de ces interventions, au-delà de la fonction qui existe déjà de *services à l'enfance*. »

construction des indicateurs page 106). Ce sont les responsabilités estimées accessoires dans une délégation dont la thématique n'a aucun rapport avec les questions éducatives. C'est le cas de la « santé scolaire » comprise dans une délégation « santé publique » qui couvre les relations avec les hôpitaux et les centres de santé, le cas également des « travaux scolaires » compris dans les charges d'urbanisme, ou encore de la Caisse des écoles suivie par l'adjoint chargé des finances.

Une fois réalisé l'inventaire des différentes délégations municipales, les organigrammes politiques des villes ont pu être traités.

3.2.1.5 Estimer l'importance que les villes accordent à l'enfance et l'éducation

Un traitement statistique a tout d'abord permis de comparer comment, à trente années d'intervalle, les conseils municipaux prennent en charge les questions éducatives. Il a pour cela fallu établir une estimation de l'« investissement politique en matière éducative » pour chacune des communes et chacune des années 1981 et 2011. Cette estimation repose elle-même sur deux indicateurs : un indicateur dit « de placement » et un indicateur dit « de concernement ».

L'indicateur de placement reflète la place des questions éducatives dans l'échelle des préoccupations municipales. La distribution des thématiques entre les adjoints n'est pas aléatoire : d'une manière générale, le rang de l'adjoint est fonction de l'importance accordée par les équipes municipales aux dossiers qu'ils ont en charge, même si, à la marge, d'autres considérations peuvent entrer en jeu, comme la notoriété des élus, ou la nécessité d'équilibrer les postes entre les éventuelles tendances composant les majorités. C'est avec ce raisonnement que Michel Koebel montre, à partir d'une étude sur un échantillon de 894 adjointes et adjoints au maire de 79 villes moyennes, que le portefeuille des finances domine la hiérarchie des délégations. Dans 71,3 % des communes étudiées, les finances sont confiées à l'un des quatre premiers adjoints, et au premier d'entre eux dans près de 50 % des cas (Koebel, 2014). Suivent les domaines de l'urbanisme, puis celui des ressources humaines. Tout en sachant que tous les rapports de force à l'œuvre dans une équipe municipale ne se cristallisent pas sur le rang des adjoints, on peut légitimement estimer que lorsque les dossiers afférents à l'enfance et à l'adolescence sont portés par le premier ou le deuxième adjoint, ils correspondent à un axe prioritaire des politiques municipales, et qu'ils ont plus d'importance dans la politique globale que lorsqu'ils sont confiés aux derniers des adjoints. L'indice de placement des questions

éducatives dans les politiques municipale est donc calculé à partir du rang dans l'ordre des tableaux municipaux qu'occupent les adjoints qui les portent¹⁴⁴.

À travers l'indicateur de concernement, l'idée est d'estimer la prégnance des questions éducatives dans le quotidien des équipes municipales. Parce qu'au-delà du rang des adjoints qui les ont en charge, les questions politiques sont d'autant mieux prises en compte dans les assemblées que les élus sont nombreux à alimenter les débats, à suivre les dossiers et à connaître la réalité des mises en œuvre. Quand plusieurs élus sont concernés par les mêmes dossiers, les questions ne se traitent plus uniquement dans les instances formelles, mais font l'objet d'échanges informels, colonisent les messageries, justifient relais et échanges d'information avec la population et les partenaires, bref, existent avec davantage de force et de précision (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). L'indicateur de concernement correspond ainsi à la proportion d'élus différents délégués aux sujets éducatifs, parmi l'ensemble des adjoints et des conseillers auxquels le maire confie une délégation.

Il est bien évident, même s'il paraît utile de le préciser, que l'investissement politique en matière éducative ne dit rien de la réalité des projets éducatifs eux-mêmes et ne constitue en aucun cas un étalonnage de leur pertinence ou de leur ampleur. Il reflète uniquement les moyens politiques qu'une équipe municipale se donne ou s'est donnés pour définir et porter une politique en direction de l'enfance et de l'adolescence. Le mode de calcul en est précisé dans l'encadré ci-après.

144 Il a également été tenu compte des évolutions législatives survenues entre 1981 et 2011 concernant l'organisation des conseils municipaux. La comparaison des organigrammes politiques à trente années d'intervalle reposant pour partie sur un indice chiffré, il importait de s'assurer que cette comparaison soit sensée. Plusieurs textes ont en effet modifié le nombre maximum d'adjoints au maire que les conseils peuvent élire (loi 96-142 de janvier 1996, puis loi 2002-276 de février 2002), de sorte que, pour une même population et un même nombre de conseillers municipaux, les conseils de 2011 comportent souvent davantage d'adjoints que ceux de 1981. L'évolution la plus importante est liée à la loi relative à la démocratie de proximité de 2002 qui autorise les communes de 20 000 habitants et plus dotées de conseils de quartiers à créer un effectif de 10 % d'adjoints supplémentaires chargés principalement d'un ou de plusieurs quartiers. Il a d'une part été vérifié que cette loi s'applique à l'ensemble des communes concernées par l'étude (ce qui est le cas). Et d'autre part, que cette augmentation du nombre d'adjoints ne fausse pas la comparaison 1981-2011, en diminuant, proportionnellement, le poids des élus en charge d'éducation dans les assemblées élues en 2011. Dans la mesure où la nouvelle législation n'oblige pas les collectivités à recourir à ces adjoints surnuméraires, ni ne restreint leur responsabilité aux quartiers (nombre d'entre eux cumulent dans les faits une responsabilité territoriale et une responsabilité thématique), il a été considéré que cette possibilité d'augmenter le nombre d'adjoints ne déséquilibre pas la comparaison 1981-2011 au détriment des conseils élus en 2011. On peut même au contraire estimer qu'elle permet aux communes d'accroître la prise en compte politique des questions éducatives en leur offrant la liberté de majorer le nombre de délégations dans le domaine. Ce point législatif a été précisé par une réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à la question écrite n° 03979 de Monsieur Jean-Louis Masson, publiée dans le JO Sénat du 21/08/2008 « L'adjoint chargé de quartier peut comme tout autre adjoint, recevoir du maire une délégation de fonction librement déterminée par ce dernier, éventuellement mais non nécessairement limitée territorialement aux quartiers dont il a la charge ». Quant à la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, dite « loi PLM » qui crée des arrondissements dotés de conseils élus au suffrage universel direct pour les communes de Paris, Lyon et Marseille, elle a principalement eu des incidences sur les modes de scrutin et instauré une relative autonomie politique des conseils d'arrondissements. Elle ne modifie toutefois pas les organisations réglementaires des mairies centrales pour ce qui est des questions d'enfance et d'éducation et autorise en conséquence la comparaison des organigrammes politiques entre 1981 et 2011.

Texte 1: Deux indicateurs de l'investissement politique des villes

L'investissement politique des équipes municipales en matière éducative est estimé à partir de deux indicateurs : l'un se rapporte à la place donnée aux questions enfance et de jeunesse dans les municipalités (indicateur de placement), l'autre tient compte du nombre d'élus différents concernés par ces questions (indice de concernement).

A - L'« indicateur de Placement » (iP) des questions éducatives est formé à partir du rang, dans les bureaux municipaux, du ou des adjoints qui les ont en charge. Cet indice est défini selon les variables suivantes :

- nA le nombre total d'adjoints de l'équipe municipale considérée,
- c le classement des adjoints dans l'ordre du tableau municipal (1 correspondant au 1^{er} adjoint)

On attribue donc un indice de placement :

- iP = 10 lorsque l'adjoint est situé dans le premier dixième du tableau ;
- iP = 9 lorsque son rang est situé dans le second dixième;
- iP = 8 lorsque son rang est situé dans le troisième dixième;
- jusqu'à un indice de 1 lorsque l'adjoint est placé dans le dernier dixième du tableau municipal.

1	nA/10	2nA/10	3nA/10	4nA/10	5nA/10	6nA/10	7nA/10	8nA/10	9nA/10	nA
iP(c) = 10	iP(c) = 9	iP(c) = 8	iP(c) = 7	iP(c) = 6	iP(c) = 5	iP(c) = 4	iP(c) = 3	iP(c) = 2	iP(c) = 1	

Si	$c > nA/10,$	alors iP(c)=10
Si	$nA/10 > c > 2nA/10,$	alors iP(c)=9
Si	$2nA/10 > c > 3nA/10,$	alors iP(c)=8
Si	$7nA/10 > c > 8nA/10,$	alors iP(c)=3
Si	$c < 9nA/10,$	alors iP(c)=1

Ainsi, le 5^{ème} adjoint d'un conseil qui en comporte 12 reçoit un indice de placement de 6,
le 5^{ème} adjoint d'un conseil qui en comporte 17 reçoit un indice de placement de 8,
le 17^{ème} adjoint d'un conseil qui en comporte 22 reçoit un indice de placement de 3.

Note : Cette règle a dû être aménagée pour tenir compte d'une situation exceptionnelle : en effet, dans un cas (Dunkerque, 1981), le maire n'a pas délégué la thématique de l'éducation et en a assuré lui-même la responsabilité au cours du mandat. Un indice de 12 lui a alors été affecté.

L'indicateur de placement des questions éducatives pour une commune correspond à la somme des indices de placement de tous ses adjoints concernés par l'éducation. De ce fait, lorsque les 12^{ème}, 17^{ème} et 20^{ème} adjoints d'un conseil qui en comporte 22 sont en charge des questions d'enfance et d'éducation, l'indice de placement de la ville est de $5 + 3 + 2 = 10$. Un indicateur de placement de 8 points peut concerner une ville dont le seul adjoint en charge des questions éducatives a un rang situé dans le troisième dixième, ou une autre dont deux adjoints sont respectivement situés dans le sixième et le huitième dixième.

B- Un « indicateur ou taux de concernement » (iC) de l'équipe municipale par rapport aux questions éducatives. Cet indicateur correspond à la proportion d'élus (adjoints et conseillers) délégués aux différentes questions éducatives, parmi l'ensemble des titulaires de délégations. Il est calculé comme suit :

$$iC = \frac{nE \times 100}{nT}$$

Avec :

- nT le nombre total d'élus (adjoints et conseillers) titulaires de délégations
 - nE le nombre d'élus (adjoints et conseillers) délégués aux différentes questions éducatives
- « l'indicateur de concernement » de l'équipe municipale se calcule comme suit :

Le « taux de concernement » est une proportion exprimée pourcentage : plus les délégations relatives à l'enfance et à l'éducation sont partagées entre de nombreux élus, plus l'indice est haut, la valeur 100 correspondant à la situation fictive où tous les élus délégués seraient chargés d'enfance et d'éducation.

3.2.1.6 Situer l'empan et la nature de l'action éducative des villes

L'analyse qualitative a porté sur les dénominations et sur la description du contenu des délégations lorsqu'elle était disponible. Dans un premier temps, les intitulés des délégations ont été compilés par année et catégorisés par thématiques, par temps d'intervention, par tranches d'âges, etc., ceci pour cerner l'empan et la nature de l'action éducative pour 1981 et 2011¹⁴⁵. Ces intitulés ont été considérés en tant qu'ils reflètent la réalité des projets éducatifs des villes : quels sont les temps couverts, les publics pris en compte, les formes de prises en charge, bref, quel programme les communes mettent-elles en œuvre en direction de l'enfance et de l'adolescence ?

Dans un second temps, l'attention s'est portée non plus sur le contenu explicite des délégations, mais sur ce que leur formulation donne à lire de manière plus implicite. Le choix des mots, le co-voisinage de termes, la récurrence ou l'association de thèmes, les figures rhétoriques sont autant d'indicateurs des intentions et des représentations qui sous-tendent les projets éducatifs et qui ne sont pas toujours formulées, soit parce qu'elles correspondent à des impensés, soit parce qu'elles ne peuvent pas faire l'objet d'une communication publique. Pour reprendre le cas de la « jeunesse » précédemment cité, elle revêt autant de significations différentes selon qu'elle apparaît dans une délégation « Éducation-Jeunesse », dans une autre dénommée « Jeunesse-Animation des quartiers » ou encore « Jeunesse et prévention des conduites addictives ».

Enfin, les registres et glissements de vocabulaires entre 1981 et 2011 de même que la disparition ou l'apparition de nouveaux thèmes (notamment celui de la « parentalité ») apportent également des informations quant aux transformations des politiques éducatives communales sur ces trente années.

3.2.2 *Evolution de l'investissement politique des villes en matière éducative*

L'analyse comparée des organigrammes permet d'avoir une vue sur la manière dont les préoccupations liées à l'enfance et à l'adolescence sont politiquement portées par les assemblées municipales.

¹⁴⁵ Ce travail de catégorisation a demandé de resituer les mots et désignations utilisées en 1981 dans leur contexte pour éviter méprises ou confusions (par exemple concernant les « œuvres » ou « sociétés » post-scolaires ou les « pouponnières municipales »). Dans le même temps, cette prise en compte de l'évolution des énonciations a permis d'éclairer l'évolution du contexte de l'action éducative des villes.

3.2.2.1 L'enfance et l'éducation, des préoccupations parmi d'autres

Une lecture rapide des organigrammes des municipalités suffit à mesurer que la décentralisation n'est pas seule à faire bouger les préoccupations des équipes municipales. En trente ans, la vie avance. Autre époque, les élus communaux ne s'occupent plus aujourd'hui des « Bains-Douches », « Camping municipal », « Dispensaire », « Taxis », « Police rurale », « Thermalisme », « Usine électrique ». De même, si l'informatique, naissant en 1981 (*a fortiori* pour des équipes élues en 1977) justifiait à cette époque une délégation spécifique pour une large majorité des communes, le sujet est totalement dépassé pour ne survivre qu'en de rares endroits à travers les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Ceci étant, si des thèmes disparaissent, on observe une relative stabilité des délégations dédiées aux finances, à l'urbanisme, à l'administration générale, à la culture et aux affaires sociales, parfois sous des dénominations actualisées (le terme « urbanisme » apparaît aujourd'hui plus souvent que celui de « travaux publics » par exemple). Ces délégations étaient en 1981 et restent en 2011 confiées aux principaux adjoints. De même, les questions sociales étaient et restent placées avant celles liées à l'enfance, à l'école et aux temps libres.

Avec le même regard général, on note trois types d'évolution. Le premier concerne le contenu des délégations aux affaires sociales qui sont aujourd'hui fortement teintées par la thématique du vieillissement de la population alors qu'elles apparaissaient davantage liée à l'enfance trente ans auparavant. On ne sera pas étonné de cela compte tenu du renversement de l'équilibre démographique entre les générations durant la période. Le second correspond à l'apparition ou au renforcement notable de thèmes. Si l'urbanisme et surtout les finances restent très majoritairement confiés aux tout premiers adjoints, l'action sociale et la culture sont de plus en plus aujourd'hui concurrencées par le développement économique, et les questions environnementales. Enfin, apparaît de manière très marquée, un souci lié au développement des relations internationales dans une logique de concurrence entre les villes (Attractivité internationale, Promotion de l'image de la ville...) ¹⁴⁶. Plusieurs auteurs ont en effet mis en lumière ce phénomène dont l'ampleur va jusqu'à justifier la mise en place de diplômes universitaires ¹⁴⁷. « En quelques décennies », analyse Romain Pasquier, « l'action internationale est passée du registre de l'échange culturel à celui du marketing territorial et de la paradiplomatie » (Pasquier, 2012). À titre d'exemple, le Conseil municipal de la ville de

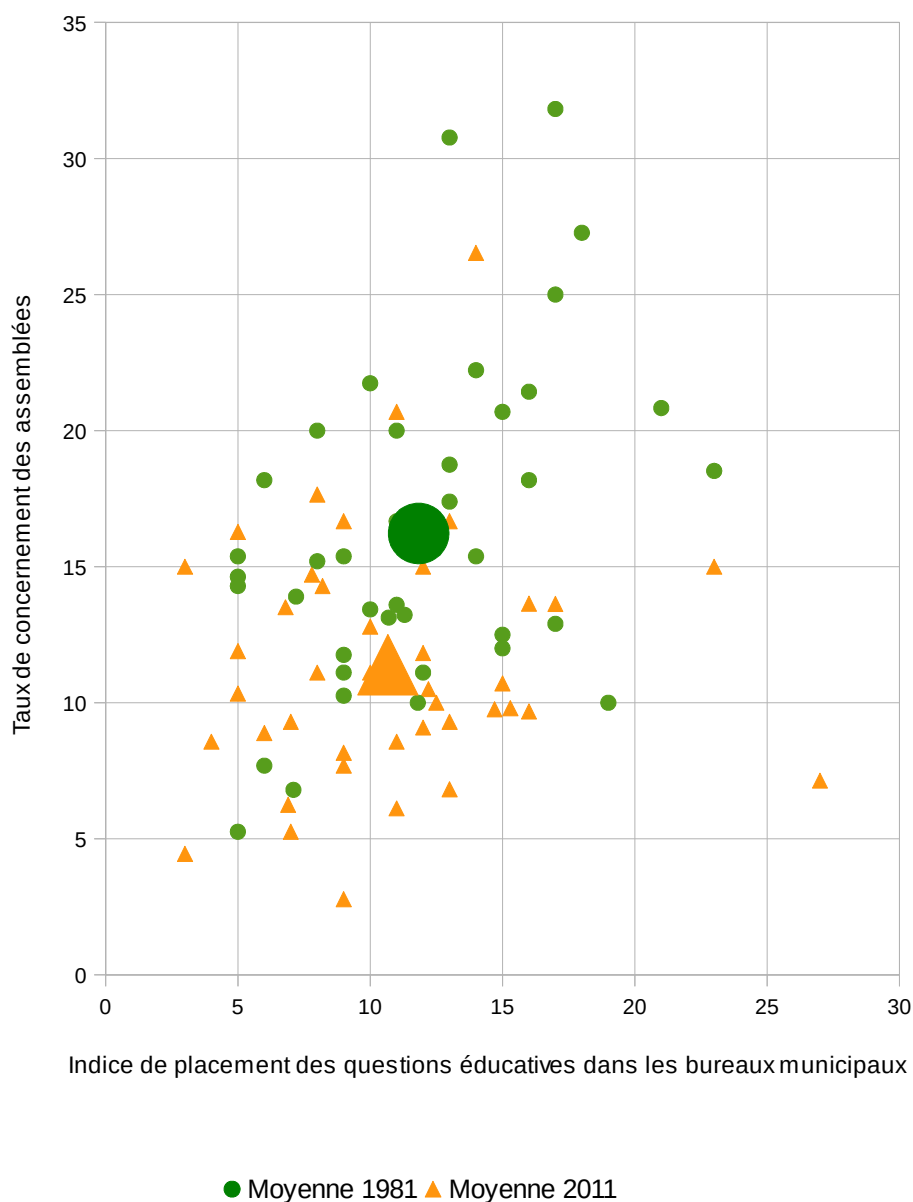
¹⁴⁶ L'apparition de ce thème dans les organigrammes de 2011 s'explique par le fait que l'on a majoritairement affaire à des grandes villes.

¹⁴⁷ Pour n'en citer que deux : un master 2 « Développement et Marketing des Territoires » à l'Université Lyon 2 et un Diplôme de l'Université Paris 13 intitulé « Marketing territorial ».

Tours en 2008 comprend trois conseillers délégués à « l'accueil des délégations étrangères » chargés d'assister le maire à ces occasions. Et si plusieurs collectivités présentent dans leur organigramme un délégué auprès de l'Alliance des villes européennes et de culture (AVEC), aucune ne précise son adhésion au Réseau français des villes éducatrices, bien qu'elles soient dans les faits plus nombreuses dans ce second cas. D'ailleurs, cet attrait de l'international transparaît dans les questions éducatives elles-mêmes puisque si les sites internet des communes n'affichent pas leur appartenance au RFVE, elles le font systématiquement lorsqu'elles disposent du label « Ville amie des enfants » délivré par l'Unicef.

3.2.2.2 Un investissement politique qui s'estompe

L'affectation d'un indice d'investissement politique en matière éducative aux assemblées municipales élues en 1977 et 2008 permet de rendre compte de l'évolution des moyens politiques dédiés à l'enfance et à l'éducation par les conseils municipaux. Les résultats de cette analyse sont présentés dans le graphique et le tableau ci-dessous. Le graphique situe les quarante-et-une villes en fonction de leur indice de placement et de leur taux de concernement pour les années 1981 et 2011. Le tableau rassemble ces données en moyennes.

Illustration 1: Evolution 1981-2011 de l'investissement politique des villes en matière éducative**Tableau 1: Evolution 1981 – 2011 de l'investissement politique des villes en matière éducative**

	1981	2011	Écart
Indice de placement des questions éducatives dans les bureaux municipaux ¹⁴⁸	11,78	10,59	-10,10 %
Taux de concernement des équipes municipales	16,02 %	11,39%	-28,90 %

148 L'indice de placement correspondant à un dixième ou à l'addition de dixièmes, il est un nombre entier pour chacune des villes. Les décimales présentées dans ce tableau ne sont que le résultat de la moyenne de nombres entiers.

Ce graphique¹⁴⁹ et ce tableau mettent en évidence une diminution de l'investissement politique des villes en matière éducative. Le fléchissement est lié au déclassement de l'éducation dans les bureaux municipaux (l'indice de placement passe de 11,78 à 10,59, soit -10 %), mais surtout à une réduction du nombre de conseillers concernés par ces questions (taux de concernement passant de 16,02 à 11,39 %, soit - 29 %). Ces chiffres ne manquent pas de surprendre. Ils viennent en effet contrarier l'idée de l'évolution que l'on aurait pu se faire compte tenu du fort discours public sur l'intérêt récent des communes pour l'enfance et l'éducation. C'est pourquoi d'autres calculs ont été imaginés en changeant le mode d'élaboration des indices. Le résultat a pu en être modulé, mais jamais contredit. Celui qui a été finalement adopté paraît le plus adapté à saisir une tendance et produire une appréciation, au sens où il présente des proportions et non une mesure. Il est également le plus modéré quant à la mise en évidence de ce mouvement.

Trois éléments font que cette baisse est sans doute sous-estimée. D'une part le document utilisé pour l'année 1981 présente principalement les bureaux municipaux et ne signale que très rarement les délégations assurées par des conseillers¹⁵⁰. D'autre part, les délégations désignées « action sociale » ou « affaires sociales » n'ont pas été considérées, alors qu'elles recouvraient vraisemblablement en 1981 des pans de ce qui est aujourd'hui considéré comme constitutif de l'action éducative des communes tel que les centres de vacances, les accueils périscolaires et surtout la petite enfance. Et troisièmement, les adjoints de quartiers présents dans les conseils depuis la loi relative à la démocratie de proximité sont la plupart du temps situés en fin de tableau, faisant automatiquement monter en hiérarchie les adjoints thématiques¹⁵¹. Au-delà de ces éléments tangibles, on peut faire l'hypothèse que la loi sur la parité, qui s'applique aux assemblées élues depuis 2008, a aussi occasionné un surclassement des questions éducatives, du fait qu'elles sont souvent confiées à des femmes, sans que ces sujets ne soient réellement mieux considérés dans les exécutifs¹⁵².

149 Le détail des données est disponible en annexe page 390.

150 Demeestere R., Lalu C., (ibid). Rappelons que les informations concernant les conseillers n'ont pas pu toutes être obtenues des services d'archives.

151 Loi 2002-276 de février 2002, dite loi Vaillant, qui autorise les communes à nommer 10 % d'adjoints supplémentaires chargés des quartiers pour les communes de plus de 80 000 habitants, notamment au regard des conseils de quartier qu'elle a rendus obligatoires. Si ces adjoints sont très souvent placés en fin de tableau, cela n'est pas toujours le cas. De plus, certains d'entre eux cumulent responsabilités thématiques et responsabilités territoriales, de sorte qu'il n'a pas été possible de les neutraliser dans les calculs. Reste que si cela avait été possible, les indices de placement auraient été encore plus bas pour 2011.

152 Il conviendrait pour s'en assurer de croiser le rang des adjoints avec leur nomination à d'autres fonctions prestigieuses et rémunératrices, dans les intercommunalités, mais aussi auprès des sociétés d'économies mixtes, agences, groupements d'intérêt public et conseils d'administration divers.

Cette évolution est indépendante de la taille des communes (aucun lien avec la population des quarante-et-une communes n'a pu être fait) et correspond à un mouvement d'ensemble : les adjoints en charge des questions éducatives sont moins nombreux et moins bien classés dans les bureaux municipaux qu'ils ne l'étaient en 1981, et les questions éducatives ne sont pas autant partagées dans les équipes. Pourtant, les maires peuvent aujourd'hui nommer davantage d'adjoints qu'en 1981 et le nombre de délégations qui peuvent être confiées à des conseillers n'est pas limité. De sorte que la nécessité de mobiliser des élus sur les champs d'intervention acquis avec la décentralisation (développement économique, urbanisme, environnement...) n'implique pas mécaniquement un moindre investissement des questions éducatives¹⁵³. L'évolution de la sociologie des élus locaux n'est sans doute pas étrangère à cet état de fait. L'une des caractéristiques des municipales de 1977 a été de porter au pouvoir une génération d'élus, souvent jeunes, et dont la socialisation politique devait beaucoup aux milieux associatifs et syndicaux. Cela les rendait probablement plus sensibles aux questions sociales en général que leurs homologues sortis des urnes en 2008, globalement plus âgés et dont le profil est plus celui de professionnels de la politique que celui de militants¹⁵⁴.

Le moindre investissement des questions éducatives par les assemblées municipales mis en lumière ici est conforté par plusieurs observations. Notamment le fait que les politiques éducatives locales n'apparaissent pas (ou peut-être pas encore ?) dans les travaux de référence sur les collectivités locales qu'ils soient scientifiques ou institutionnels¹⁵⁵. Et, à de très rares exceptions près qui s'adressent alors à des élus de petites communes ou d'intercommunalités en milieu rural, les catalogues de formations destinées aux élus ne proposent pas de contenu sur la thématique¹⁵⁶.

Que les questions éducatives suscitent aujourd'hui moins d'intérêt de la part des exécutifs municipaux qu'en 1981 n'a en soi rien d'extraordinaire d'un point de vue sociologique.

153 La tendance correspond à la moyenne du comportement des villes, celle-ci globalisant des communes qui présentent un mouvement inverse. La ville de Saint-Étienne, par exemple, organise en 2011 le suivi de ce dossier avec un seul adjoint, mais six conseillers délégués. On trouve un cas de figure similaire à Nantes (3 adjoints et 4 conseillers) ou à Lille (5 adjoints et 8 conseillers).

154 Les travaux de Michel Koebel mettent en évidence que les maires retraités ont quasiment doublé entre 1983 et 2008 (+83%) et qu'aujourd'hui, « seuls 3,7 % des maires en France et 10,3 % des adjoints ont moins de 40 ans ». Ceci est notamment lié à « l'extension des compétences territoriales [qui] a accru les responsabilités des élus locaux et a complexifié la gestion des affaires locales. La notoriété ne suffit généralement plus à conquérir des postes élevés : des compétences de plus en plus étendues sont désormais nécessaires à l'exercice d'un mandat local. Leur acquisition suppose à la fois du temps et des acquis antérieurs à l'entrée en politique (Koebel, 2012).

155 Si la Gazette des communes publie régulièrement articles et dossiers sur le sujet, aucun travail de politologue n'a pu être trouvé. Les questions éducatives n'apparaissent pas non plus dans « *L'annuaire des collectivités locales* » (publication annuelle du CNRS) sur ces dix dernières années bien que plusieurs éditions comportent une rubrique intitulée « Innovation et gestion des grands services publics locaux »

D'autres objets sont sans doute dans le même cas. Comme toutes les politiques, les politiques municipales bougent en fonction de l'actualité (actualité forcément différente une génération plus tard), de la démographie, des besoins des populations, du travail qui a pu être accompli durant une période et qui n'a plus besoin de l'être ou nécessite moins de moyens. Et l'on vient de voir que la sociologie du personnel politique municipal pouvait également expliquer ces changements. L'intérêt sociologique de ce désintérêt politique réside surtout dans le fait qu'il contraste avec la très forte médiatisation des politiques éducatives locales depuis la fin des années 1990, avec un discours public portant sur la montée en puissance des communes dans la prise en compte de l'enfance et de l'éducation, discours abondamment alimenté par divers réseaux d'élus, de professionnels et de militants de l'éducation populaire, au point de constituer aujourd'hui une évidence que personne ne questionne, comme on l'a vu plus haut. Ce déclin de l'intérêt que les élus portent aux questions éducatives coïncide avec l'ascension des concepts de ville éducatrice, de territoire apprenant et d'innovation éducative, et c'est en cela qu'il interroge. Ce contraste invite à poser deux hypothèses non exclusives l'une de l'autre. Il peut traduire un changement de conception de l'action éducative (et peut-être même de l'éducation), les mêmes mots ne recouvrant plus aujourd'hui le même sens ni ne correspondant à la même réalité pratique que trente ans plus tôt. Dans la mesure où les projets éducatifs locaux se développent alors que les élus sont de moins en moins nombreux à être mobilisés, ce contraste peut également être le témoin d'une technicisation de l'éducatif local. D'où la nécessité d'interroger ces organigrammes du point de vue des tendances politiques des municipalités et de l'engagement des communes dans le Réseau français des villes éducatrices.

3.2.2.3 Des projets politiques qui se standardisent

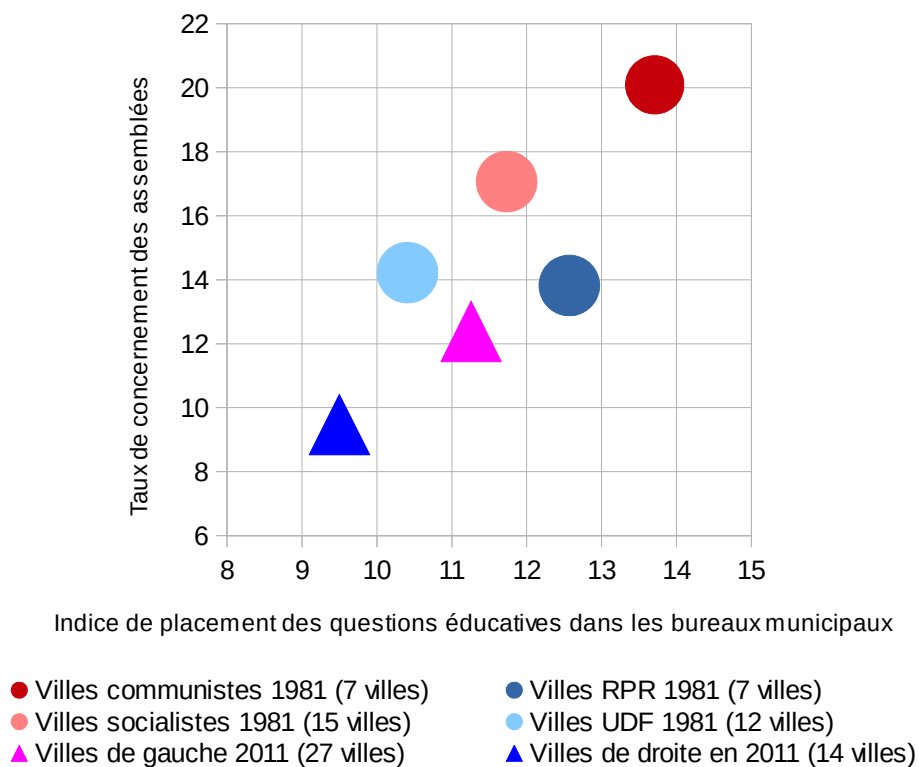
Par nature, l'éducation n'est pas un objet consensuel et les questions éducatives sont toujours des questions politiques. Ce qui peut apparaître en première lecture comme une désaffection des questions éducatives par les assemblées municipales demande en conséquence à être affiné, notamment au regard des tendances politiques des communes.

156 Quinze catalogues de formations destinées aux élus municipaux ont été collectés de manière aléatoire au cours des années 2012 et 2013. Ils émanaient d'associations d'élus, d'organismes spécialisés, d'Universités, du Centre national de la fonction publique territoriale et d'Instituts d'études politiques. Les contenus de formation proposés sur ces deux années se concentrent sur trois domaines : le développement personnel et la communication, les finances et l'urbanisme, la responsabilité et le statut des élus. A la marge, quelques stages sur la petite enfance, et pour l'année 2013 deux offres sur la réforme des rythmes scolaires et la mise en place des projets éducatifs de territoire. Une seule formation concernant les politiques de l'enfance et de la jeunesse a été repérée. Elle était organisée par une association bretonne se revendiquant de l'éducation populaire et s'adressait à des élus ruraux.

Le graphique ci-dessous rend compte du détail des évolutions.

Lorsque l'on précise les observations, on note que cette baisse touche autant les communes marquées à droite que celles marquées à gauche. Il semble que le passage de droite à gauche atténue sensiblement cette tendance, mais il est toutefois difficile d'en lire l'incidence de manière fiable, certaines communes ayant pu passer plusieurs fois de droite à gauche sur la

Illustration 2: Evolution moyenne de l'investissement politique des villes de droite et villes de gauche



période (cas de Reims notamment). Concernant la baisse des indicateurs des villes de gauche, on constate sans ambiguïté qu'elle est essentiellement causée par la disparition des villes communistes qui avaient la particularité d'organiser une forte prise en charge des enfants et des adolescents en dehors des temps scolaires comme on a pu le signaler plus haut.

L'enseignement principal de ce schéma repose sur la standardisation des investissements politiques qu'il signale. Si être élu dans une municipalité de droite ou de gauche avait en 1981 une forte incidence sur la manière de porter et partager politiquement les questions éducatives avec ses collègues (et ce, notamment pour les élus des communes communistes), la donne semble avoir changé en 2011. Même si l'analyse des organigrammes ne traduit en rien la

réalité pratique des projets éducatifs locaux, on est tenté de penser que le mouvement pris depuis le début des années 80 est celui d'une dépolitisation des questions éducatives sur les territoires. D'ailleurs, ce phénomène de dépolitisation se constate dans bien d'autres domaines. Christian Le Bart estime à ce propos que suite à une phase de politisation ouverte en 1977, on observe une culture politique locale marquée par le pragmatisme où les variables partisans ne sont pas absentes, mais ne représentent plus un déterminant lourd de l'action publique (Le Bart, 2011).

Afin de comprendre plus finement le mouvement qui s'est opéré dans les paysages éducatifs locaux ces trente dernières années, il était important d'observer comment les villes adhérentes au Réseau français des villes éducatrices se situent dans cette évolution¹⁵⁷. On relève alors que les vingt villes adhérentes au RFVE ont en moyenne un investissement politique légèrement supérieur à l'ensemble des 41 villes étudiées pour l'année 2011. Toutefois, ce sont toutes des villes de gauche, à l'exception d'une (Bayonne), et leurs deux indicateurs (placement et concernement) dessinent un investissement qui ne les différencie pas des autres villes de gauche non adhérentes à ce réseau. Lorsque l'on considère l'évolution de leur investissement sur trente ans, on constate que les villes adhérentes au RFVE en 2011 ont un peu moins perdu que les autres en termes de placement des questions éducatives dans les préoccupations des conseils, mais qu'elles ont en revanche davantage perdu en ce qui concerne le nombre de délégués concernés par ces questions, et ce, quelle qu'ait été la couleur politique de la commune en 1981 (baisse de l'indicateur de concernement de 33,18 % pour les 8 villes éducatrices en 2011 qui étaient à droite en 1981 et de 30,34 % pour les 12 villes éducatrices en 2011 qui étaient à gauche en 1981, pour une baisse moyenne de 28,9 % pour l'ensemble des 41 communes).

Tableau 2 : Evolution 1981 – 2011 de l'investissement politique des villes adhérentes au RFVE

	Indicateurs	1981	2011	Écart
Toutes les villes adhérentes au RFVE en 2011 (20 villes)	Placement	12,60	11,65	– 7,54 %
	Concernement	17,18 %	11,81 %	– 31,25 %
Villes éducatrices en 2011, de droite en 1981 (8 villes)	Placement	11,75	11,25	– 4,25 %
	Concernement	13,83 %	9,24 %	– 33,18 %
Villes éducatrices en 2011, de gauche en 1981 (12 villes)	Placement	13,16	11,91	– 9,49 %
	Concernement	19,41 %	13,52 %	– 30,34 %
Toutes les villes (41)	Placement	11,78	10,59	– 10,10 %
	Concernement	16,02 %	11,39 %	– 28,9 %

157 Vingt villes de l'échantillon sont adhérentes au RFVE en 2011. Bayonne, Caen, Dijon, Dunkerque, Lyon, Strasbourg, Toulouse et Tours étaient gérées par des municipalités de droite en 1981, Angers, Argenteuil, Besançon, Brest, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Roubaix, Saint-Étienne, Tourcoing, et Villeurbanne l'étaient par des municipalités de gauche.

Il semble donc que l'adhésion au RFVE ne prémunisse pas les communes de l'uniformisation de la manière dont les conseils municipaux s'organisent pour conduire la politique destinée à l'enfance sur leur territoire, et ce bien que le RFVE se présente comme regroupant « les villes les plus engagées dans les projets éducatifs locaux »¹⁵⁸. Les trente années qui séparent 1981 et 2011 ont en effet vu se créer les réseaux d'élus et de techniciens présentés plus haut qui ont largement contribué à cette standardisation par l'élaboration et la diffusion de normes, au travers de la mise à disposition d'outils méthodologiques et la valorisation de modèles (Maistre, 2012). Les moyens de résister à ce mouvement sont donc ailleurs, car si les moyennes représentées par ces indices permettent de situer de grandes tendances, elles regroupent des situations très contrastées. Les histoires, les configurations et réseaux locaux, et sans doute les projets politiques ont donc (encore) de l'importance.

L'étude de l'organisation des équipes municipales invite naturellement à considérer les informations que les organigrammes des communes apportent sur l'action éducative elle-même.

3.2.3 *Evolution des contours de l'action éducative locale*

Après avoir comparé l'investissement des municipalités dans le domaine de l'enfance et de l'éducation pour les années 1981 et 2011, ce sont les contours des politiques qui ont été rapprochés. Comme exposé plus haut, les intitulés des délégations ont été compilés et catégorisés, de manière à avoir une image plus claire des publics, des temps et des espaces que recouvrent les politiques municipales dédiées à l'enfance pour ces deux années. L'association de thèmes et les changements de registres de vocabulaire ont également été observés.

Avant d'entrer dans le détail de cette analyse, une lecture rapide de l'ensemble des organigrammes donne à voir une désincarnation de l'éducatif local que l'on perçoit à plusieurs niveaux. Par exemple, l'expression générique « petite enfance » succède aux « haltes-garderies » et « crèches » qui désignaient un fonctionnement, et les « Programmes d'amélioration des bâtiments scolaires » ou les « programmes de rénovation et de construction des écoles » sont aujourd'hui globalisés avec l'ensemble du suivi du bâti communal. Cette dématérialisation est particulièrement saillante avec l'hyperonyme « éducation » qui vient

158 Notamment dans sa présentation de la journée « Rythmes de l'enfant : un autre aménagement est possible », co-organisée par la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), le RFVE et la Jeunesse au plein air (JPA) le 18 mars 2009 à Paris.

remplacer une terminologie qui s'attachait à l'action elle-même : centres aérés, colonies de vacances, classes transplantées, enseignement du second degré, relations avec la caisse des écoles... Autrement dit, ces organigrammes parlent davantage de politique en 2011 qu'ils ne le faisaient en 1981 mais l'illustrent beaucoup moins¹⁵⁹. La réalité pratique des politiques éducatives locales s'efface des affichages politiques, ce qui tend à invisibiliser les enfants et les usages qu'ils font de la ville.

3.2.3.1 Apparition de thèmes

Au-delà du remplacement de certaines dénominations obsolètes (cantines devenues restaurants scolaires ou colonies devenues centres de vacances par exemple), l'apparition et la disparition de thèmes dessinent des contours nouveaux pour l'action des municipalités dans le domaine éducatif. On voit par exemple l'arrivée des écoles privées. Celles-ci n'étaient citées par aucun des conseils élus en 1977. Elles apparaissent aujourd'hui dans 12 % des communes¹⁶⁰, un peu comme si le mouvement de « l'école libre » contre la loi Savary en 1984 avait légitimé ces préoccupations pour les collectivités.

De manière beaucoup plus marquée, deux thèmes émergent très fortement : la famille et la petite enfance.

Les familles sont 6 fois plus nommées dans les organigrammes qu'elles ne l'étaient trente ans auparavant (18 fois, soit presque une ville sur deux, pour trois fois en 1981). Cette irruption est d'autant plus importante qu'elle ne tient pas compte des fortes préoccupations en termes de soutien à la fonction parentale inscrites dans les différents dispositifs présentés au chapitre précédent, comme le Clas ou la Réussite éducative. Ces délégations « famille » étant diversement positionnées dans les organigrammes politiques, on comprend qu'elles correspondent à des préoccupations plurielles qui peuvent éventuellement se combiner selon les sites. La première des configurations est celle, traditionnelle, qui associe les préoccupations liées à la famille avec celles de la petite enfance ou de la condition féminine.

159 Les questions éducatives n'ont par ailleurs pas l'exclusivité de ce phénomène de désincarnation, qui se retrouve également sur les questions d'urbanisme par exemple avec la disparition des délégations concernant les « permis de construire », « étude de voirie », « éclairage public »...

160 Il s'agit de deux villes de Droite (Boulogne-Billancourt, et Versailles) et trois villes de Gauche (Avignon, Lille et Saint-Etienne). Il ne semble donc pas qu'il y ait un lien entre la préoccupation à propos des écoles privées et la couleur politique des municipalités. Ce qui surprend en revanche, c'est la localisation géographique de ces communes : on se serait davantage attendu à trouver là des villes fortement et historiquement concernées par l'enseignement privé, notamment en Pays-de-Loire ou Bretagne, les académies de Rennes et Nantes comptant 30 % et plus de leurs effectifs en école privée (Source : Géographie de l'école, MEN 2011). À moins que, justement parce que l'école privée est inscrite depuis longtemps dans les paysages, il ne soit pas nécessaire d'en préciser l'existence.

Dans ce cas, les délégations traduisent une préoccupation sociale et sont la plupart du temps rattachées aux CCAS. Elles s'expriment sous la forme « Petite enfance, affaires familiales, droits des femmes » ou « Solidarité, politique de la famille, petite enfance, personnes âgées, handicaps ». Dans le second cas de figure, les délégations traduisent davantage une logique de service. Les sites Internet des communes illustrent cette version moderne des politiques municipales destinées aux familles, avec le développement rapide depuis la fin des années 2000 de « Kiosques », « Espaces » et autres « Portails famille » au travers desquels, à partir d'un identifiant et d'un mot de passe, les parents peuvent réserver des places de centre de loisirs, procéder à des inscriptions à la restauration scolaire, ou régler des factures en ligne. Une dernière configuration est celle qui associe le souci des familles à celui des quartiers. Les délégations s'expriment alors sous la forme de « famille et réussite éducative », ou « centre sociaux et soutien à la fonction parentale ». Rattachées aux CCAS ou à la politique de la ville, elles traduisent des préoccupations en termes de prévention, sans nécessairement glisser vers la prévention de la délinquance¹⁶¹.

Le second thème à émerger fortement est celui de la petite enfance. Si les crèches et haltes garderies faisaient partie des préoccupations de 63 % des communes en 1981, le souci de la petite enfance est aujourd'hui complètement généralisé : toutes les villes de l'étude disposent d'une, voire plusieurs délégations dans ce domaine¹⁶². Plusieurs facteurs expliquent l'expansion du thème. Il y a tout d'abord l'effet mécanique de l'augmentation du nombre de naissances. Après une période de décroissance dans les années 1990, le nombre d'enfants de moins de 6 ans a crû chaque année, passant de 4,3 millions pour l'année 2000 à 4,9 millions¹⁶³ au 1er janvier 2012. Une autre raison, fréquemment évoquée pour justifier le besoin de prise en charge des tout petits, est l'augmentation du travail féminin. Il semble toutefois qu'elle demande à être modulée au regard de l'accroissement du recours au congé parental, du chômage et des temps partiels¹⁶⁴. En revanche, un autre élément, davantage en lien avec l'éducatif local, alourdit de manière certaine les enjeux liés à la petite enfance pour les communes : la baisse sur la même période du taux de scolarisation des enfants de deux ans.

161 Une seule ville de l'échantillon prévoit une délégation comprenant la charge d'un conseil pour les droits et les devoirs des familles (CDDF), inscrits dans la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

162 Le total des délégations affectées à la petite enfance est de 49 pour les 41 villes de l'échantillon. Cela tient au fait que les délégations d'adjoints peuvent se coupler à des délégations de conseillers pour le suivi d'équipements spécifiques, ou de la thématique sur certains quartiers, ou encore lorsque l'importance de la délégation de l'adjoint (par exemple « Petite enfance, éducation-jeunesse ») nécessite l'appui d'un conseiller délégué sur cette tranche d'âges.

163 Source : <http://www.insee.fr/>. Cette population n'augmente plus depuis.

164 Source : L'activité féminine après l'arrivée d'enfants, rapport n° 148, Ined 2007.

Alors que durant les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix plus de 30 % des enfants de deux ans étaient accueillis dans les classes pré-élémentaires, la proportion passe de 35 % en 2000, à 11 % en 2012. Le taux est sensiblement revenu à ce qu'il était en 1960¹⁶⁵. La moyenne des naissances pouvant s'estimer à 800 000 par an, c'est donc approximativement 200 000 enfants de 2 à 3 ans qui sont concernés (c'est-à-dire la différence entre 35 % et 11 %, soit 24 % des 800 000 enfants). Quand bien même tous ne nécessitent pas d'être pris en charge, ce sont 350 000 places de crèches au total qui sont estimées manquantes¹⁶⁶ par le Haut Conseil de la famille en 2013, et ce déficit pénalise très fortement les familles les plus pauvres pour lesquelles le recours aux assistantes maternelles est hors de portée budgétaire. Depuis le début des années 2000, la petite enfance représente en conséquence pour les communes une très forte demande sociale couplée d'un enjeu en termes de justice sociale.

La nouveauté que représentent les thèmes de la famille et de la petite enfance réside dans l'ampleur du phénomène, mais aussi dans le fait qu'ils sont aujourd'hui présentés comme constitutifs des politiques éducatives alors qu'ils émergeaient aux politiques sociales trente années plus tôt. Ceci est d'autant plus surprenant qu'ils restent relever de préoccupations sociales puisqu'il s'agit de garder les enfants pendant que leurs parents travaillent et de soutenir ceux d'entre eux qui éprouvent des difficultés pour assumer leur rôle. C'est donc en quelque sorte par un abus de langage que les thèmes de la famille et la petite enfance peuvent être considérés comme relevant des démarches éducatives, dans la mesure où les actions qu'ils recouvrent ne visent pas une ambition concernant les enfants eux-mêmes, si ce n'est d'être accueillis et pris en charge dans de bonnes conditions dans les institutions ou par leurs parents, ce qui, on en conviendra, est déjà beaucoup.

L'étonnement est toutefois moins important si l'on considère que le moment où les communes annexent le thème de la petite enfance à celui de l'éducation coïncide avec le moment où l'État exprime précisément sa volonté de faire le mouvement inverse. C'est en effet entre 2000 et 2012 que le taux de scolarisation des moins de deux ans a considérablement chuté, la

¹⁶⁵ Ce calcul vise à situer la difficulté des communes, en dehors de toute considération quant à la pertinence de la scolarisation de ces enfants.

Le taux de scolarisation des enfants de deux ans était de 10% en 1960, de 18% en 1970 et 27% en 1975. La moyenne actuelle de 11 % se décline très variablement d'un département à l'autre, pouvant aller de plus de 20 % en Bretagne à moins de 5 % en Alsace ou en Île-de-France. Entre 2001 et 2012, le secteur public a perdu les deux tiers de ses effectifs d'élèves de deux ans alors que le secteur privé n'en perdait que la moitié. En sorte que la proportion des moins de trois ans scolarisés dans le privé ne cesse d'augmenter passant de 2 % en 2008 à 8 % en 2012 (Ben Ali, 2012) On comprend donc que l'enjeu de garde puisse se doubler d'un enjeu politique pour les collectivités particulièrement attachées au service public d'éducation.

¹⁶⁶ Les établissements d'accueil des jeunes enfants sont largement financés par les Caisses d'allocations familiales. Ils sont principalement gérés par les collectivités (69%), le secteur associatif représente un quart du parc (26%), les entreprises de crèches 4%, et les Caf en gestion directe 1%. Source (Cnaf, 2012)

réduction des effectifs d'enseignants décidée par l'État s'étant essentiellement portée sur la scolarité non obligatoire. On se rappelle aussi que lors de son audition par la commission des finances du Sénat le 3 juillet 2008, le ministre de l'Éducation nationale Xavier Darcos justifiait ce choix en ces termes : « Est-ce qu'il est vraiment logique, alors que nous sommes si soucieux de la bonne utilisation des crédits délégués par l'État, que nous fassions passer des concours bac +5 à des personnes dont la fonction va être essentiellement de faire faire des siestes à des enfants ou de leur changer les couches ? ». Au-delà de la polémique qu'elle a suscitée, cette phrase est intéressante en ce qu'elle éclaire le rapport entre les villes et l'État à propos de la petite enfance. Lorsque l'État rabat les besoins des enfants de deux à trois ans vers l'action sociale ou le nursing, chacun entend qu'il tente là une manœuvre pour se désengager¹⁶⁷. Il est dès lors compréhensible que l'intégration de la petite enfance dans les projets éducatifs locaux par les communes et leurs groupements est à considérer comme le pendant de la position de l'État. Dire que l'action publique en direction des tout petits relève des politiques éducatives, c'est une manière pour le local de rappeler l'État à ses responsabilités, soit en matière de scolarisation, soit en termes de financement du fonctionnement des structures d'accueil.

3.2.3.2 Disparition de thèmes

Parallèlement à l'arrivée de nouvelles thématiques, il en est d'autres qui s'atténuent ou sont abandonnées.

Parmi elles, la référence au mouvement associatif. Non pas que les associations soient moins citées dans les organigrammes de 2011 que dans les précédents puisqu'elles sont présentes, sous différentes dénominations, dans une ville sur trois pour chacune des deux années. En revanche, c'est la manière de les présenter qui a changé. Pour l'année 2011, les appellations sont très majoritairement génériques et apparaissent sous la forme « jeunesse et vie associative » ou « éducation populaire ». Seules trois d'entre elles nomment la nature et la vocation des associations (« associations sportives », « association de gestion des centres sociaux », « Maison des jeunes et de la culture »). À l'opposé, presque toutes les associations présentes dans les organigrammes de 1981 sont précisément qualifiées : « Relations avec les associations de parents d'élèves », « Francs et Franches Camarades », « Maisons de

¹⁶⁷ Plusieurs rapports parlementaires et sénatoriaux sont venus apporter arguments et chiffrages à cette perspective durant la période.

l'enfance », « Sociétés post et périscolaires », « Œuvres de vacances »¹⁶⁸, etc. Pour le dire autrement, les références au monde associatif sont restées stables, mais une lecture fine des organigrammes met en évidence qu'il ne s'agit plus du même type d'associations. Principalement accolées à la jeunesse et dans une moindre mesure aux quartiers, les associations de 2011 sont locales et la plupart du temps considérées indistinctement les unes des autres, pour ce qu'elles témoignent du « fait associatif » et de la dynamique locale. On comprend qu'elles se doivent de figurer dans les organigrammes municipaux à leur statut juridique, et non à leur objet associatif¹⁶⁹, en conséquence de quoi, elles ne représentent plus, ou beaucoup moins, des partenaires politiques, notamment en matière de politique éducative comme pouvaient l'être les associations nationales porteuses de projet éducatifs spécifiques citées trente ans auparavant. Cette évolution traduit sans aucun doute le double mouvement de dépolitisation et de municipalisation de l'éducatif local.

En poussant l'analyse, on observe que l'éclipse ne touche pas toutes les associations nationales à vocation éducative de la même manière. Si les grandes fédérations d'éducation populaires comme la Ligue de l'enseignement ou les Francas ne sont plus citées en tant que telles dans les organigrammes, elles demeurent cependant des partenaires publiquement reconnus par les communes, notamment par celles gérées par le parti socialiste. Elles contribuent à la mise en œuvre des projets éducatifs locaux en maints endroits, forment des personnels communaux, co-organisent des manifestations nationales avec les villes. En revanche, les mouvements de jeunesse – « auberges de jeunesse », « groupements de jeunesse » et autres « mouvements de scoutisme » – ont non seulement déserté les organigrammes, mais ne sont plus nulle part désignés comme des partenaires éducatifs. On reviendra sur ce point en troisième partie.

Il est enfin une disparition significative d'un profond bouleversement : celle de la référence à l'État. La montée en puissance des projets éducatifs locaux s'est accompagnée de l'émergence des délégations intitulées « Éducation », ce qui a mécaniquement escamoté les mots « scolaire », « enseignement », « écoles maternelles et élémentaires » et même « Éducation nationale » par lesquels étaient désignées ces mêmes délégations en 1981. Et, de manière aussi symbolique que symptomatique (pour faire suite au chapitre précédent), c'est la référence à « Jeunesse et Sports » qui se perd. Un quart des villes disposait d'une délégation précisément dénommée « Jeunesse et Sports » en 1981, elles sont à peine 5 % dans ce cas en

168 Les œuvres périscolaires ou les œuvres de vacances correspondent le plus souvent à des associations locales affiliées à la Ligue de l'Enseignement.

169 L'objet d'une association est précisé dans ses statuts, il fonde la raison d'être d'une association.

2011. En trente ans, on observe donc une invisibilisation de la place de l'État dans la manière dont se donnent à voir les politiques municipales de l'enfance. La contemporanéité du phénomène avec l'arrivée dans les discours publics des notions d'éducation partagée et de complémentarité éducative, ajoutée à la moindre place des associations à vocation éducative dans les organigrammes, amène à questionner le sens du partage et de la complémentarité dont on parle, et les moyens de leur élaboration.

3.2.3.3 De l'enfance à l'éducation

Un des points les plus significatifs de l'étude comparée des organigrammes est l'apparition et la démultiplication du vocable « éducation » dans l'intitulé des délégations. Cette dénomination a progressivement remplacé les appellations « enseignement » ou « affaires scolaires » dans les grandes villes, et est aujourd'hui de plus en plus fréquemment adoptée par les communes moyennes. En 1981, sept des quarante-et-une communes de l'échantillon avaient une délégation « éducation », elles sont vingt-neuf¹⁷⁰ dans ce cas en 2011. L'Andev a été une fervente ouvrière de cette évolution. Le nom de l'association (association nationale des directeurs de l'éducation des villes de France) a été un vecteur d'autant plus puissant que son bulletin de liaison, *La Communale*, est largement diffusé et apprécié par les personnels municipaux ; mais l'association a également œuvré activement à la généralisation de ce nouvel intitulé qu'elle a promu comme la manière moderne de qualifier l'action publique locale en matière éducative¹⁷¹. L'accroissement de ces dénominations est aussi à mettre en lien avec la taille des communes et la couleur politique des municipalités, puisqu'on note que l'appellation est d'autant plus usitée que la ville est importante et qu'elle est conduite par une majorité socialiste¹⁷².

170 Ont également été considérées les délégations intitulées « Politique éducative locale » et « Réussite éducative » lorsqu'elles ne se limitent pas au dispositif éponyme, mais recouvrent l'ensemble de l'action éducative locale, comme c'est le cas à Montpellier par exemple pour le mandat 2008-2014.

171 L'Andev a notamment réalisé en 2008 une étude sur les politiques éducatives municipales par l'intermédiaire d'un questionnaire adressé à trois-mille communes. Une des questions était rédigée de la manière suivante : « La délégation « Éducation » existe-t-elle en tant que telle, dans cette terminologie (ou dans une formulation générique proche) ». Le rendu de l'enquête précisera que « Lorsque la délégation « éducation » n'existe pas en tant que telle, les appellations de la délégation en charge de l'éducation sont : « affaires scolaires », « commission scolaire », « vie scolaire ». Cette terminologie reflète une conception traditionnelle de l'action éducative locale, centrée sur l'école et les obligations de la commune dans ce domaine ». Le soulignement est de notre fait. (Andev et Sodexo, *Étude comparée des politiques éducatives municipales 2001/2008*, octobre 2009).

172 Il convient donc de ne pas être dupe de l'incidence de la forte représentation des communes conduites par des majorités socialistes lors du mandat 2008-2014. Il est fort probable que la proportion de délégations spécifiquement dénommées « éducation » ait baissé depuis 2014, nombre d'équipes socialistes ayant laissé leur place à des municipalités de droite suite aux élections municipales.

On voudrait par les lignes suivantes explorer ce que cette nouvelle dénomination signale comme virage dans la conception des politiques éducatives locales, et les conséquences sur l'action du caractère performatif de l'appellation. Ce second point est particulièrement important puisque l'organisation des services municipaux est bien souvent calquée sur la répartition des dossiers entre les élus.

Le premier virage signalé le terme « éducation » dans l'intitulé des délégations est un élargissement des attributions des élus qui les ont en charge. Outre le fonctionnement des écoles et la contribution à la scolarité des élèves (cours sur le temps scolaire de langue, de sports ou de musique, classes transplantées, projets divers, etc), ces nouvelles délégations regroupent en effet a minima les temps périscolaires pour les enfants d'âges élémentaires (garderies du matin, restauration scolaire, études ou garderies du soir) et de plus en plus souvent l'ensemble de l'action en direction des enfants et des adolescents de 3 à 16 ans (activités périscolaires après la classe, centres de loisirs, éventuellement centres de vacances, dispositifs éducatifs : accompagnement scolaire, Réussite éducative, etc.) à l'exception des écoles de sports, de musique et d'arts, respectivement rattachées aux délégations des sports et de la culture. C'est-à-dire qu'elles réunissent les différentes délégations qui étaient consacrées en 1981 à l'« Enseignement » ou aux « Affaires scolaires », à l'« Enfance », « Jeunesse et Sport », « Mouvements de jeunesse », etc. Avec ces délégations généralistes, les communes qualifient et valorisent leur investissement en donnant à voir qu'il ne s'agit pas pour elles de promouvoir des actions éparses, mais de porter un projet politique qui en cimente la cohérence. Le développement des délégations « Éducation » a ainsi partie liée avec la « globalité de l'enfant » et la « cohérence éducative » qui sous-tendent la montée en puissance des projets éducatifs locaux.

Dans l'ordre naissant des projets éducatifs locaux, une délégation unique et élargie vient symboliser et formaliser l'unité et la force d'un projet politique en direction des enfants et des jeunes considérés dans leur globalité, c'est-à-dire au-delà de leur statut d'élève. Soit. Mais plusieurs éléments viennent questionner l'adéquation de l'organisation avec les objectifs poursuivis.

Tout d'abord, en ce qui concerne la puissance politique du projet. Le fait de fusionner des délégations en une seule élargie entraîne une diminution du nombre d'élus en charge des différents volets de l'action éducative. C'est d'ailleurs ce qui ressort de l'étude statistique des organigrammes qui vient d'être faite : de moins en moins de conseillers sont concernés par ces questions qui sont en conséquence de moins en moins partagées au sein des exécutifs. Dès lors, on ne comprend pas bien comment un projet politique peut être mieux porté avec des élus moins nombreux, *a fortiori* alors qu'ils ont un poids moindre dans les hiérarchies

municipales, sauf à considérer que c'est une condition de la cohérence. Mais dans ce cas, justifier une mono-délégation par un souci de cohérence n'est guère convaincant. Cet argument ne tiendrait pas s'il s'agissait de mettre en cohérence la délégation consacrée au personnel avec celle des finances, ou celle de l'urbanisme avec les déplacements. Il est davantage probable que ces délégations uniques reflètent la nécessité de rationaliser les investissements politiques sur des thèmes consensuels ou jugés sans enjeu majeur, cette rationalisation se faisant par le moindre besoin en personnel politique et en conséquence, par un allègement des débats en assemblée.

En second lieu, pour considérer les enfants dans leur globalité et mettre en cohérence les différents volets de l'action éducative, on se serait attendu à voir promues à cette place de chef d'orchestre les délégations « enfance » ou « enfance jeunesse », c'est-à-dire les délégations désignant le souci global d'un public. Or les délégations « Éducation » sont en fait les anciennes délégations « Enseignement » ou « Vie scolaire », qui, en s'élargissant ont absorbé les autres. « Petite-enfance, Éducation, Jeunesse » est désormais la dénomination des délégations aussi fréquente qu'emblématique de la disparition de l'enfance et des enfants. Les mots « enfance » et « enfant », lorsqu'ils ne désignent pas les moins de six ans, sont trois fois moins présents dans les organigrammes en 2011 qu'ils ne l'étaient en 1981 (respectivement une ville sur dix pour une ville sur trois)¹⁷³. Des préoccupations concernant un public, on passe à des préoccupations qui s'attachent aux organisations et aux services qui les concernent.

Ceci est en lien avec le second virage que marque le développement des délégations « Éducation ». Car elles représentent aussi, et peut-être surtout, pour les villes une manière de signifier à l'Éducation nationale, et à travers elle, à l'État, que la donne change. Pour reprendre l'expression devenue fameuse du premier président du Réseau français des villes éducatrices, elles n'entendent plus être considérées comme des « tiroirs-caisses »¹⁷⁴. Elles revendiquent que les moyens humains et financiers qu'elles allouent à l'école soient considérés politiquement, comme une contribution volontaire à un projet éducatif, et non comme un dû. En écho à la circulaire créant le contrat éducatif local en 1998, elles veulent

173 Outre les délégations précisément intitulées « Enfance », s'effacent aussi les « Restaurants d'enfants », « Maisons de l'enfance », « Action culturelle en direction de l'enfance », etc. En élargissant l'observation au-delà de l'échantillon de grandes villes ici étudié, on constate que le mot enfance ne perdure que dans les intercommunalités, c'est-à-dire dans les collectivités qui s'occupent des enfants indépendamment du monde scolaire puisque les communes ne délèguent jamais ou très exceptionnellement leur compétence en la matière.

174 Cette expression du président du réseau des villes éducatrices, Hubert Chardonnet, apparaît dans plusieurs textes : « Le Réseau français des villes éducatrices monte au créneau », La Gazette des communes n°1466 du 31 août 1998 ; Dossier « Éducation : coproduction et responsabilité partagée », L'Unité 35 N° 132, janvier 2000 ; « Les projets éducatifs locaux », Délégation interministérielle à la ville, 2001. Elle a représenté un slogan et une bannière de ralliement lors de la constitution de ce réseau.

« partager la mission d'éducation », et c'est ce que viennent symboliser ces délégations élargies, que le même élu qualifie d'ailleurs de « véritables [délégations] de l'éducation » au service d'une « véritable coproduction locale de la politique nationale de l'éducation »¹⁷⁵. Intituler ces nouvelles délégations « Éducation », « Politique éducative », ou plus récemment « Réussite éducative » relève donc d'une stratégie de positionnement vis-à-vis de l'Éducation nationale. Pour ce faire, les communes trouvent appui auprès des fédérations d'éducation populaire, et tout particulièrement auprès de la Ligue de l'Enseignement et des Francas – cette dernière œuvrant de longue date à faire reconnaître les centres de loisirs et de vacances comme des espaces éducatifs (Lebon, 2005). Mais l'observation de l'évolution des organigrammes donne le sentiment assez paradoxal que plus les villes disent s'occuper d'éducation, moins elles s'occupent des enfants. Cette impression nécessite alors de regarder précisément comment évolue dans le même temps la prise en compte des temps libres par les communes.

3.2.3.4 Du temps libre des enfants au périscolaire

Les intitulés des délégations ont ensuite été détaillés du point de vue des temps qu'ils dessinent pour l'action éducative locale : au-delà de la compétence obligatoire des communes sur les écoles, quels sont les moments de la journée, de la semaine ou les périodes de l'année qui mobilisent l'attention des élus en 1981 et en 2011 ?

Un premier classement apparaît dans le tableau ci-dessous. Il est établi hors thématiques liées au fonctionnement même des écoles (construction et entretien des bâtiments, inscriptions et fournitures, etc), c'est-à-dire sans considérer les délégations intitulées « éducation », « enseignement », etc.

Tableau 3: Evolution 1981-2011 du nombre de délégations affectées aux différents temps éducatifs		
	1981	2011
Activités périscolaires	10	15
Restaurants scolaires	9	12
Centres et accueils de loisirs sans hébergement	7	13
Colonies et centres de vacances	11	4
Classes de découverte	7	3
Actions éducatives en temps scolaire	2	12
Action culturelle pour l'enfance et la jeunesse	6	1
Total	52	60

¹⁷⁵ L'Unité 35 N° 132, *ibid.*

Une précision liminaire s'impose avant de s'engager dans l'analyse. Le total des délégations est plus important en 2011 (60) qu'en 1981 (52), ce qui peut sembler contredire le constat établi plus haut d'une diminution du nombre d'élus concernés par l'enfance et l'éducation. Ce paradoxe n'est qu'apparent. Il est lié au fait que les données n'ont pas été recueillies de la même manière pour les deux années. Les éléments de 1981 sont issus de documents qui s'illustrent par leur sobriété (annexe d'un article universitaire et délibérations municipales), alors qu'ils ont été collectés sur les sites internet des communes pour l'année 2011, lesquels ont une fonction d'information mais également de promotion de l'image des villes. À la simplicité des intitulés collectés pour l'année 1981 (« Affaires scolaires, Activité périscolaires », ou « Enseignement, Caisse des écoles, Jeunesse »), succèdent des descriptions plus généreuses : « Vie scolaire : activités périscolaires, enseignement primaire et maternel, caisse des écoles publiques, classe de découverte, restauration scolaire, vie associative d'éducation, contrat de réussite éducative » ou encore « déléguée à l'étude et à la préparation des questions concernant l'éducation, les relations avec l'université et les grandes écoles, les actions éducatives, la réussite éducative, les accueils de loisirs, les accueils du matin et du soir, la restauration scolaire, ainsi qu'à la signature de tous les actes, arrêtés, documents et correspondances se rapportant à ces questions ». De ce fait, on ne s'étonne pas que des délégations plus nombreuses soient mentionnées en 2011 qu'en 1981¹⁷⁶, *mais ce constat ne remet pas en cause le fait que les élus de 2011 sont moins nombreux à les assurer*. Pour le dire autrement, on a moins d'élus concernés en 2011 qu'en 1981, et leurs délégations sont soit présentées de manière plus détaillée, soit couvrent un champ plus large.

Cet accroissement du nombre des délégations demande également de préciser un second point : il s'agit bien là de la *présence de ces délégations dans les organigrammes*, et non des services eux-mêmes. Ceci se comprend facilement si l'on considère que toutes les villes étant dotées de services de restauration scolaire, on devrait trouver 41 délégations dédiées à l'organisation de ce service, soit une par commune de l'échantillon, alors qu'il n'en apparaît que 12. De la même manière, les temps d'accueil le soir après la classe sont totalement généralisés, ne serait-ce que sous la forme des traditionnelles études surveillées. Très vraisemblablement, compte tenu de la taille des villes composant le panel étudié, cela était déjà le cas en 1981. Or, les activités périscolaires n'apparaissent que dans 10 des organigrammes de 1981 et 15 pour 2011. On ne peut donc pas dire que l'augmentation du nombre des délégations soit proportionnelle au développement des activités qu'elles recouvrent. Elle ne correspond pas davantage aux effectifs accueillis sur chacun de ces temps.

¹⁷⁶ Rappelons que toutes les délégations confiées à des conseillers n'ont pas pu être collectées pour 1981.

Les « activités périscolaires » sont en effet plus souvent citées que les « restaurants scolaires », alors que les enfants sont en général trois à quatre fois moins nombreux à fréquenter les accueils du soir qu'à rester déjeuner à l'école¹⁷⁷.

La démultiplication des délégations, ou leur déclinaison en différents intitulés peut alors correspondre à deux choses. À la municipalisation de l'action éducative locale, notamment des activités du soir après la classe et des centres de loisirs, et au besoin corollaire de les valoriser en tant que nouveaux domaines de l'action municipale tant auprès de la population que, dans une logique de marketing interne, auprès des autres élus et services. Plus généralement, et au même titre que l'essor de la terminologie « éducation », cette démultiplication des délégations peut correspondre à une stratégie de positionnement vis-à-vis de l'Éducation nationale, en donnant à voir que les communes agissent, et de plus en plus, dans le champ éducatif.

Si le nombre de délégations n'éclaire guère l'évolution de la réalité pratique de l'action éducative des communes, il donne en revanche une image intéressante des priorités politiques données à chacun des temps sur lesquels elle se déploie. Il faut toutefois considérer ce nombre de délégations comme représentant une part du total de l'investissement politique des conseils élus sur chacune des années, et les exprimer en pourcentage.

Tableau 4: Evolution 1981 – 2011 des temps éducatifs investis par les communes		
	1981	2011
Activités périscolaires	19 %	25 %
Restaurants scolaires	17 %	20 %
Centres et accueils de loisirs sans hébergement	13 %	22 %
Colonies et centres de vacances	21 %	7 %
Classes de découverte	13 %	5 %
Actions éducatives en temps scolaire	4 %	20 %
Action culturelle pour l'enfance et la jeunesse	12 %	2 %
	99 %	101 %

Ce second tableau détaille cette fois, non pas le nombre de délégations, mais la part de l'attention que les élus accordent aux différents temps. Il permet de distinguer deux mouvements importants.

Le premier concerne les temps qui justifient l'intérêt des élus. Les temps encadrés compris dans les journées que les enfants passent à l'école (restauration scolaire et activités

¹⁷⁷ Nous reviendrons en quatrième partie sur ce contraste.

périscolaires) représentaient 36 % des préoccupations municipales en 1981, ils en représentent aujourd'hui 45 %¹⁷⁸. Cette augmentation de l'attention politique pour ce qui s'organise à la périphérie de l'école se double d'un nouvel intérêt pour ce qui se déroule dans le temps scolaire lui-même avec le passage de 4 à 20 % des « actions éducatives en temps scolaire » qui regroupent les animations et enseignements facultatifs proposés aux enseignants. Parallèlement, les centres de vacances qui concentraient en 1981 21 % de l'intérêt des élus n'en représentent aujourd'hui plus que 7 % et « l'action culturelle pour l'enfance et la jeunesse » – laquelle, sans exclure des interventions dans le cadre scolaire, recouvrait plus généralement l'ouverture des structures culturelles (musées, théâtres...) les échanges culturels et les animations culturelles dans les quartiers – a presque disparu. En ce qui concerne les temps durant lesquels les communes se sentent responsables d'une action en direction des enfants, on a donc assisté entre 1981 et 2011, à un *renversement des priorités*. Alors qu'elles s'intéressaient autant au temps périscolaire qu'à ce qui se vivait à d'autres moments et en particulier pendant les vacances, leur attention est aujourd'hui centrée, pour ne pas dire exclusivement portée, *sur ce qui se passe à l'école et son immédiate proximité*¹⁷⁹.

3.2.3.5 De la jeunesse à la prévention de la délinquance

Contrairement à l'enfance, la jeunesse est davantage présente dans les délégations en 2011 qu'elle ne l'était en 1981. Pour 85 % d'entre elles, les assemblées aux affaires en 2011 comportent un adjoint ou un conseiller délégué à la « Jeunesse » contre 63 % en 1981, avec quelques nouveautés comme des délégations comprenant ou dédiées aux conseils municipaux de jeunes dans 15 % des villes. Cela ne signifie pas pour autant que la thématique représente aujourd'hui une priorité plus importante. En dehors des cas où elle est globalisée dans une délégation « éducation jeunesse », la « jeunesse » est très souvent attribuée à un conseiller plutôt qu'à un adjoint en 2011, et, à parcourir les trombinoscopes disponibles sur les sites des communes, confiée aux élus les plus jeunes ou aux élus dits « issus de la diversité ». La « jeunesse » apparaît donc en 2011 comme une thématique mineure, au point que Michel Koebel n'a pas pu la retenir dans le cadre de l'étude qu'il a réalisée sur les domaines d'actions

¹⁷⁸ Le sort des centres de loisirs n'a pas pu être tranché puisqu'ils peuvent aussi bien s'organiser les mercredis que durant les vacances scolaires. Les observations empiriques montrent que les communes sont plus enclines à gérer les centres se déroulant en semaines scolaires et qu'elles laissent plus volontiers les périodes de vacances en gestion associative. Toutefois, les organigrammes ne permettent pas de distinguer les centres de loisirs en fonction de leurs périodes de fonctionnement.

¹⁷⁹ Un second mouvement se perçoit dans ce tableau. Il s'attache non pas aux temps, mais aux lieux. Le cumul des pourcentages des centres de vacances et des classes de découverte montre que l'intérêt porté aux départs en général est trois fois moins important en 2011 qu'il ne l'était en 1981 (de 34 % à 12%).

confiés aux quatre premiers adjoints des exécutifs municipaux au regard du trop faible effectif concerné¹⁸⁰.

Avant de poursuivre la comparaison analytique des organigrammes, il convient de rappeler qu'entre 1981 et 2011, la notion de jeunesse s'est considérablement élargie, notamment sous l'effet de l'allongement de la durée des études – rappelons que c'est en 1985 que Jean-Pierre Chevènement a popularisé le projet de conduire 80 % d'une génération au Bac, objectif repris dans la loi d'orientation sur l'éducation de juillet 1989 – et de la massification du chômage des jeunes. Les politiques nationales de jeunesse s'adressent aujourd'hui majoritairement aux 16-25 ans, certains dispositifs leur étant même accessibles jusqu'à trente ans. Or, la jeunesse qui nous intéresse ici est celle des « années collège », c'est-à-dire les préadolescents et les adolescents de 11-16 ans, pour lesquels François de Singly et Joël Zaffran ont montré toute l'importance du temps libre dans la construction et l'affirmation d'eux-mêmes comme sujets (de Singly, 2007 ; Zaffran, 2000)

Quelles évolutions peut-on lire dans les organigrammes à leur propos ?

La première et tout à fait majeure est institutionnelle¹⁸¹. *Il s'agit du passage de la compétence des collèges aux départements* suite aux premières lois de décentralisation. Jusqu'alors les équipes municipales disposaient toutes de délégations intitulées « Enseignement du second degré » ou « collèges » ; ces délégations ne perdurent dans les organigrammes que pour quatre villes en 2011 (Avignon, Dunkerque, Lille, Roubaix). Les départements ayant dorénavant la compétence sur les collèges, les communes ont pu estimer qu'ils pouvaient prendre à leur compte l'ensemble des questions liées aux collégiens. Le mouvement a sans doute été accentué en cas de divergence politique entre les collectivités locales sur un même territoire¹⁸². Dans les faits, les départements sont très peu nombreux à développer des politiques éducatives en direction des adolescents (Dutercq, 2005), et lorsque cela est le cas, elles recouvrent principalement des actions se déroulant dans les établissements, c'est-à-dire des actions qui les considèrent en tant que collégiens¹⁸³. Pour les élus municipaux, ne plus s'occuper ordinairement des collèges a automatiquement diminué l'intérêt pour cette tranche

180 (Kobel, 2014) op cit.

181 Le cas des conseils de jeunes sera abordé en quatrième partie, ne le sont ici que les grandes lignes qui émergent de la lecture des organigrammes.

182 Un autre cas de figure contribuant à tenir les jeunes éloignés des préoccupations communales est celui, fréquent en milieu rural, d'une compétence « animation jeunesse » intercommunale.

183 Quelques départements, notamment ruraux, développent cependant des politiques importantes en direction de la jeunesse, le plus souvent en prenant appui sur des associations ou des réseaux d'associations. Plus récemment, on observe des coopérations soutenues entre communes et départements, par exemple dans les départements du Nord et de Seine-Saint-Denis.

d'âge et cela s'est fait d'autant plus facilement que les réseaux interinstitutionnels et professionnels qui auraient pu perdurer à propos du temps libre des adolescents ne sont plus aujourd'hui soutenus par les collaborations avec l'Éducation nationale qui étaient rendues obligées par leur statut d'élève. On pourra estimer que ces observations n'ont rien que de tout à fait normal et ne font que refléter le fait que les collèges ne sont aujourd'hui plus de la responsabilité des communes. Soit. Mais les Universités ne le sont pas davantage, alors qu'une très large majorité des villes consacrent une délégation à l'enseignement supérieur en 2011. On se souvient aussi que, par l'intermédiaire du Réseau français des villes éducatrices et de l'Andev, les communes revendiquent fortement que soit considérée la dimension éducative de l'accueil de la petite enfance et cela au nom de la continuité de l'action éducative dans le cadre des PEL. On se demande alors pourquoi il n'en est pas de même, ou pourquoi il n'en est pas davantage le cas pour les 12-16 ans, période où ils ont précisément besoin de s'affranchir de leurs parents, période également où leurs parents ont besoin de pouvoir compter sur des relais éducatifs puisqu'ils peuvent moins assurer une surveillance rapprochée.

Ceci est à mettre en lien avec une autre évolution engagée depuis le milieu des années quatre-vingt, caractérisée par un nouveau regard porté sur la jeunesse. C'est ce qu'Alain Vulbeau appelle l'émergence de « l'âge sécuritaire » (Vulbeau, 2013), qui correspond à « la temporalité spécifique marquée par la domination de la sécurité comme problème public » et au « moment où la jeunesse est spécifiée uniquement par sa capacité de menace ». Les organigrammes des villes illustrent nettement ce glissement. En 1981, la « jeunesse » était très souvent associée aux sports, comme on l'a vu plus précédemment, mais également aux équipements qui les accueillent (MJC, foyers de jeunes, etc), à des activités ou encore à des collectifs (« animation culturelle et jeunesse », « Loisirs jeunesse », « mouvements de jeunesse »). C'est dire que la terminologie dessinait une action en direction de la jeunesse. En 2011, hormis lorsqu'elle est incluse dans une délégation généraliste intitulée « Éducation-Jeunesse », la jeunesse apparaît soit déliée de toute attache, ce qui est le cas le plus fréquent (la délégation est alors simplement intitulée « Jeunesse »), soit attachée au terme de « quartiers » ou à des termes qui désignent des risques, que ces risques soient encourus par les jeunes eux-mêmes, ou que les jeunes puissent les représenter pour la population. « Politique de la Jeunesse, Interculturalité, Lutte contre les discriminations », « Jeunesse et animation dans les quartiers » ou encore « Vie associative, jeunesse, animation urbaine, éducation populaire, politique de la ville » sont trois exemples de ces intitulés. Les villes s'occupent aujourd'hui des adolescents principalement dans le cadre des programmes de Réussite éducative, du dispositif VVV, et du volet éducatif des contrats de ville, *c'est-à-dire au travers*

des dispositifs cofinancés par l'État dans le cadre de la politique de la ville. Les conseils pour les droits et devoirs des familles (CDDF) prévus par la Loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance semblent en revanche peu pratiqués, une seule ville faisant référence à cette instance dans son organigramme.

3.2.3.6 Des politiques municipales solidaires à la politique de la ville

On a vu au chapitre précédent que l'éducatif local s'était construit en prenant appui sur des dispositifs, certains ayant permis de structurer une action éducative locale destinée à l'ensemble des enfants et des adolescents et constituant le « droit commun » des projets éducatifs locaux, d'autres, inscrits dans la politique de la ville, ayant soutenu le développement d'une action éducative spécifique pour les enfants et les adolescents qui résident dans les quartiers prioritaires. L'articulation entre ces deux composantes des politiques éducatives locales étant bien souvent difficile sur le terrain, l'évolution des organigrammes a été questionnée afin d'identifier des éléments de compréhension. Pour le dire simplement, nous souhaitons savoir si les enfants pauvres avaient dû attendre la politique de la ville pour être pris en compte en tant que tels.

L'étude des délégations atteste de la présence en 1981 de politiques de solidarité au bénéfice des enfants et des jeunes en situation sociale difficile. Les organigrammes des communes comprennent par exemple des délégations intitulées « Fondation en faveur de l'enseignement », « Réduction des inégalités » ou « Internats scolaires »¹⁸⁴, toutes appellations qui rendent patente l'existence de systèmes de solidarité destinés à atténuer ce qui était appelé en 1981 les « handicaps sociaux » dans le domaine de l'enfance et de l'éducation. Au total, près d'une commune sur deux présente ce type de délégation en 1981, soit la même proportion que dans les conseils en place en 2011 (19 délégations en 1981 et 20 pour l'année 2011). Pour ce que les organigrammes donnent à voir, les changements ne sont donc pas ici de l'ordre d'un plus ou d'un moins de solidarité, mais plutôt de ses formes et surtout de son inscription dans les politiques municipales. À la diversité des dénominations, et souvent des actions qu'elles recouvraient, succèdent des intitulés de délégation beaucoup plus

¹⁸⁴ La Ville de Grenoble, et d'autres sans doute, a organisé de la fin des années 70 et jusqu'au début des années quatre-vingt ce que l'on appelle aujourd'hui du « busing ». Des autobus conduisaient matin et soir des enfants d'un quartier populaire vers deux écoles de villages situés à une quinzaine de kilomètres. Un autre exemple est celui des bourses d'étude octroyées aux familles. Dans son numéro de juillet 1995, la revue de l'Andev « La communale » signale une étude réalisée par la ville de Nantes en 1974 auprès des villes de plus de 50 000 habitants. Avec un taux de retours de 72 %, l'enquête montre qu'à cette époque, 32 % des communes attribuaient des bourses communales avec « une grande homogénéité dans les critères d'attribution ».

standardisés. Ainsi, la moitié des délégations de 2011 s'intitulent « Réussite éducative », et presque toutes portent le nom ou se rattachent à un dispositif national. Les préadolescents et adolescents ne sont en effet pas les seuls à n'être considérés qu'au travers de la politique de la ville : c'est tout le pan social de l'action éducative qui y est aujourd'hui rattaché. Alors que la question de la solidarité était *intégrée aux politiques municipales ordinaires*, elle ne semble plus aujourd'hui devoir sa place dans les préoccupations des élus qu'à *l'existence des dispositifs et des cofinancements nationaux*. Ce constat, qui rejoint celui établi plus haut à propos de la standardisation des projets éducatifs locaux, étonne et interroge.

Il étonne, car les projets éducatifs locaux se mettent en place précisément au nom de la réduction des inégalités et de l'échec de l'école à y faire face. On s'attendrait en conséquence à ce que cet argument, principalement avancé par les villes, se traduise par un affichage plus central du souci de solidarité dans les politiques éducatives des communes, ou du moins que ce souci ait une place *qui ne dépende pas des politiques nationales*. À moins que l'organisation des conseils municipaux ne soit là que le simple reflet de contingences administratives et gestionnaires, le recours aux dispositifs ne témoignant pas dans ce cas d'une inféodation aux politiques nationales, mais plus largement de la possibilité de réaliser, au travers des dispositifs considérés en tant qu'instruments, des assemblages de financements en provenance de diverses institutions (Conseils généraux, Caf, etc). Un « pot commun » solidaire en quelque sorte. On aurait là une illustration de la mutation des méthodes innovantes de la politique de la ville, initialement prévues pour transformer les politiques publiques, et qui « peu à peu, apparaissent comme des techniques spécifiques pour gérer les quartiers populaires » (Estèbe, 2005).

Il interroge également, et cela pour deux raisons. Tout d'abord, au regard de la démonstration faite plus haut d'un désengagement de l'État, à des échéances variables certes, mais systématique, du financement des dispositifs. De ce point de vue, l'histoire des dispositifs de l'éducatif local ne peut que semer le doute quant à la pérennité de la thématique de la solidarité dans les PEL. Ensuite, le fait que le souci des enfants qui vivent des difficultés soit enchâssé dans le cadre de la politique de la ville, et donc lié à des zonages, voire à des populations spécifiques, vient contrarier le principe de globalité d'intervention qui préside à l'émergence des PEL. Des délégations intitulées « Réussite éducative – Accueil et intégration des étrangers », ou encore « Politique de la ville, cohésion sociale et éducative » sont autant d'indices d'une perception particulière des enjeux éducatifs sur les quartiers populaires, et du

risque corollaire de voir se décliner différemment les ambitions éducatives selon les types de territoires.

Conclusion : Vers une uniformisation des pratiques éducatives locales

Les politiques de l'enfance que les communes conduisaient jusqu'au début des années 80 se sont progressivement transformées en projets éducatifs locaux. Cette évolution s'est réalisée par la combinaison de trois facteurs. Celui des lois de décentralisation qui, sans avoir constitué les PEL comme compétence communale, ont créé les conditions culturelles de leur émergence au travers du principe fondamental de la décentralisation selon lequel « qui paye décide ». Celui des politiques contractuelles proposées par l'État qui ont apposé le même qualificatif d'« éducatif local » sur des politiques qui ne se désignaient pas nécessairement comme telles. Enfin, les réseaux d'élus et de professionnels qui ont organisé des circulations de savoirs et suscité des pratiques de benchmarking (Maistre, 2012). La conjugaison de ces trois mouvements a eu pour résultat la standardisation de l'action éducative locale. Alors que les politiques municipales de l'enfance pouvaient s'organiser différemment d'un territoire à l'autre, une gestion municipale directe s'est progressivement imposée, et l'action éducative qui se déployait sur l'ensemble des temps libres des enfants et des adolescents se concentre aujourd'hui autour de l'école. On ne comprendrait pas ce mouvement sans considérer l'influence des élus socialistes au moment où ce parti était un « parti d'enseignants » (Lefebvre et Sawicki, 2006). C'est en effet une même génération d'élus (et souvent les mêmes élus) qui a promu la politique de l'aménagement du temps de l'enfant, structuré le Réseau français des villes éducatrices et fortement milité pour l'inscription des PEL dans la loi.

Reste le paradoxe suivant : alors que les PEL se mettent en place au nom de la spécificité des territoires, ils ont dans les faits puissamment œuvré à l'uniformisation des actions éducatives qui trouvaient place dans les politiques de l'enfance. Les projets se ressemblent en effet, et comme l'exprimait Dominique Glasman lors des Rencontres nationales de l'éducation à Rennes en 2004, « cette ressemblance est double : c'est une ressemblance dans la forme – dans le sens où le projet éducatif local est précisément un projet – et une ressemblance dans le fond » (Glasman, 2004). Nous reviendrons sur ce point au chapitre 8 pour tenter de nuancer, ou plutôt de préciser les choses en les observant de plus près.

Conclusion de la première partie : Les paysages éducatifs locaux

Les événements constitutifs des différentes filiations de l'éducatif local dont il a été question au fil de ces pages sont rassemblés dans une frise située page suivante. La mise en perspective de ces événements donne à voir deux lignes-forces de l'émergence des projets éducatifs locaux.

Concernant les aspects de politique nationale, on observe que, hormis les programmes de Réussite éducative initiés par Jean-Louis Borloo en 2005, *les dispositifs ont été initiés par des gouvernements de gauche*. Les gouvernements de droite ont eu davantage tendance à rationaliser, regrouper les dispositifs, proposer des variantes ou simplifier les procédures. Pour autant, on remarque que *les alternances politiques au cours de ces trois décennies n'ont pas réellement changé le cours des choses*. Il en est d'ailleurs de même concernant le ministère de la Jeunesse et des sports. C'est toujours sous des gouvernements de droite qu'il a été malmené, mais les retours de la gauche aux affaires n'ont pas été des occasions pour inverser significativement la pente.

On est ensuite saisi de voir la synchronie entre *l'affaiblissement du ministère de la Jeunesse et des sports et la montée en puissance des projets éducatifs locaux*, comme si les communes essayaient là de prendre la relève de l'État, et tentaient de recycler un certain nombre de choses permettant de répondre aux besoins de parents. Des choses qui, superficiellement et à un haut niveau de généralité peuvent être consensuelles, comme les enfants, la lutte contre les inégalités ou la prévention de la petite délinquance. Des choses qui n'ont pas la lourdeur des questions d'urbanisme et de gestion du foncier, qui ne sont pas d'une complexité juridique insurmontable, et qui sont financièrement accessibles dans la mesure où l'État est prêt à contribuer à leur mise en place. Tant qu'ils ne penchent pas trop du côté social et de la prise en compte des besoins des familles populaires, les PEL sont en effet des réalisations que Gilles Pinson qualifie d'« attrape-tout » et qui assurent un bon rendement électoral.

La mise en parallèle du désistement de Jeunesse et sports avec la montée en puissance des communes sur les questions l'enfance et d'éducation n'est pas sans rappeler le débat entre Bernard Charlot et Agnès van Zanten dans l'ouvrage *L'École et le territoire* (Charlot, 1994). Dans un chapitre intitulé « La territorialisation des politiques éducatives : une politique nationale », Bernard Charlot défendait l'idée selon laquelle la territorialisation des politiques éducatives n'était pas le résultat d'une conquête du local, mais le fruit d'une politique

étatique. C'est en cela qu'il ne parlait pas de politiques éducatives territoriales, mais de politiques éducatives territorialisées. Pour sa part, Agnès Van Zanten estimait que, même si de nombreuses villes se limitaient à accompagner la politique de l'État, des transformations étaient notables, certaines équipes municipales conduisant de réelles politiques dans le domaine éducatif « c'est-à-dire d'ensembles cohérents et relativement autonomes ». On observe, écrivait-elle « des processus qu'il convient davantage d'étudier comme des "mobilisations localisées" impliquant une conjonction au moins partielle entre un projet politique élaboré à l'échelon communal et des projets, ou tout au moins des attentes, d'individus ou de groupes locaux. » (Henriot-van Zanten, 1994).

Nous n'avons pas la prétention d'arbitrer la question. Elle a, du reste, plus de vingt ans, et se posait de surcroît explicitement en regard de l'école. En revanche, les éléments que nous venons d'établir dans cette première partie peuvent à la fois éclairer la suite de l'histoire, et prolonger la réflexion.

Trois points apparaissent nettement.

L'émergence des projets éducatifs locaux semble correspondre à *une conjugaison d'aspirations*. En particulier, au niveau local, celles d'enseignants, souvent militants des pédagogies nouvelles, qui se sont investis en politique – principalement dans les rangs du parti socialiste – à compter des élections municipales de 1977 et, au niveau national, la recherche par l'État de moyens pour rationaliser la dépense publique dans le domaine éducatif, ou du moins d'en contenir l'accroissement face aux exigences de plus en plus pressantes – celles des parents des catégories moyennes et des enseignants eux-mêmes – de voir renforcer les prestations éducatives. Et c'est autour de ce que Patrick Rayou désigne comme « lieu commun "pédagogiquement correct" » de « l'enfant au centre » (Rayou, 2000) que le regroupement des forces et des initiatives a pu se faire. C'est en effet l'ampleur et le caractère consensuel du mot d'ordre qui a permis de rassembler le dedans et le dehors de l'école, les tenants de l'éducation nouvelle et de l'école traditionnelle, les promoteurs d'une logique libérale, etc.

Le second point à émerger de cette analyse sociogénéalogique est *la critique de l'école qui teinte aujourd'hui le fond de tableau de l'éducatif local*. Car c'est au nom des multiples incapacités de l'école que les communes se mobilisent autour d'elle, et, de plus en plus, dans le temps scolaire : son impuissance face aux inégalités dans laquelle s'enracinent les actions d'accompagnement à la scolarité et de lutte contre le décrochage scolaire, sa difficulté à s'adapter aux nouvelles exigences de la modernité qui justifie les équipements numériques et

les cours de langues, et, pour clore la liste souvent longue, sa résistance à s'intéresser à ce qui se vit en dehors du temps scolaire qui motive les demandes de partenariat en sa direction. Aussi inattendu qu'il soit dans le cadre de mobilisations visant à renforcer l'éducation, ce rapport conflictuel à l'école a plusieurs raisons d'être. Il est à lier aux aspirations personnelles, militantes et professionnelles des enseignants engagés politiquement de voir l'école se transformer. La transformation de l'école est d'ailleurs un des fondements de l'Appel de Bobigny dont le RFVE, la Ligue de l'enseignement et les Francas ont été les principaux promoteurs¹⁸⁵. La critique de l'école est aussi à lire comme l'expression de l'inquiétude des parents, principalement des parents des couches moyennes qui se font entendre plus que d'autres dans les diverses instances de concertation, face à l'avenir de leurs enfants. Souligner les insuffisances du service public d'éducation est en effet pour eux une manière de solliciter la contribution des communes à la satisfaction de leur forte demande éducative : voyages scolaires, cantines bio, etc. Ces communes leur sont du reste plus accessibles que les ministères et leur enrôlement peut se faire d'autant plus aisément que leur légitimité démocratique n'est pas concurrente de celle de l'État (Glasman, 2005). Il se pourrait également que la critique de l'école permette aux élus locaux de résoudre une équation difficile : celle d'argumenter politiquement un certain nombre de dépenses dans un contexte gestionnaire tendu. En justifiant leur intervention par l'impuissance de l'école, les communes arrivent à produire une réponse aux familles inquiètes quant à la réussite de leurs enfants, tout en signifiant à l'ensemble de leur électorat que les budgets affectés aux actions éducatives relèvent de choix politiques, certes locaux, mais largement contraints.

Centrale dans l'émergence des PEL, la critique de l'école pourrait toutefois venir en contradiction avec leur principale justification : celle de lutter contre les inégalités. Car elle a occasionné un changement de paradigme. Cette critique signale en effet que les communes ne sont plus disposées à se satisfaire d'accompagner la scolarisation des enfants. On comprend par-là qu'elles veulent que soit reconnue leur propre capacité à éduquer, capacité dont elles font preuve d'ailleurs à travers l'ensemble des actions organisées par leurs différents services et par les associations qu'elles financent. Mais il pourrait aussi s'agir de ne plus se satisfaire de l'accompagnement de la scolarisation des enfants en tant qu'il renvoie à une action sociale dont bénéficient principalement les enfants des familles populaires, et qui, de ce fait, est de

185 La perspective de transformation de l'école est explicitement présentée avec la phrase suivante : « Nous voulons et nous pouvons nous appuyer, pour le transformer, sur le service public laïque d'éducation de la maternelle à l'enseignement supérieur et sur ses personnels, sur le secteur de la petite enfance en pleine mutation vers un véritable service public. »

plus en plus difficile à assumer politiquement, comme il sera vu dans la dernière partie de ce travail.

Il semble enfin que *la montée en puissance des projets éducatifs se fasse au détriment de l'action publique qui porte sur le temps libre des enfants et des adolescents*. D'une part, le déclin de Jeunesse et sports n'est que le reflet institutionnel du recul plus général de l'éducation populaire et du mouvement associatif qui ont assuré jusque-là l'encadrement de l'enfance et de la jeunesse en dehors du cadre scolaire. Et d'autre part, assez paradoxalement au regard de la volonté des PEL de considérer la « globalité du temps des enfants », les communes semblent davantage préoccupées par ce qui se joue dans la toute proximité de l'école, voire dans l'école elle-même, que sur les temps de vacances par exemple.

Les histoires de l'éducatif local dont nous venons de rendre compte d'un point de vue politique et institutionnel ont été le fruit d'un travail social important. De multiples acteurs ont contribué à faire exister les projets éducatifs locaux, qui apportent des changements notables dans la manière de concevoir l'action publique à conduire sur le temps libre des enfants et des jeunes, et de manière plus générale sur la manière de concevoir la responsabilité publique en matière éducative. Il nous faut donc maintenant nous rapprocher de ces acteurs pour appréhender plus précisément l'impact de ces bouleversements.

Deuxième partie

Se rapprocher des acteurs : l'enquête et sa conduite

Introduction : Construire un point de vue sur un objet

La compréhension de l'éducatif local que nous souhaitons produire s'appuie principalement sur les travaux de Pierre Bourdieu et de Norbert Elias, comme nous l'avons exposé en introduction. C'est en effet à partir de leurs écrits que nous avons analysé les mouvements inscrits dans la durée, les rapports de force, les alliances, la manière dont les acteurs intègrent progressivement de nouvelles normes de pensée et d'action. Toutefois, étayer l'élaboration d'un savoir à propos de l'éducatif local demandait à ce que, au-delà d'un point de vue théorique, nous prenions sérieusement en compte la particularité de cet objet, et la particularité du rapport qui nous liait à cet objet. C'est pourquoi cette approche théorique est inséparable de l'approche méthodologique adoptée.

Cette deuxième partie, constituée d'un seul chapitre, est consacrée à la présentation de cette méthodologie.

Dans un premier temps, sera exposée la manière dont nous avons construit une distance à l'objet, la méthode d'analyse combinatoire que cet objet a imposée, ainsi que les divers matériaux qui ont été constitués.

Dans un second temps, sont abordés les enseignements liés à la méthodologie adoptée, c'est-à-dire la connaissance de l'éducatif local qui a été obtenue par la façon dont l'investigation a été conduite, et que nous n'aurions pas pu obtenir autrement.

Le souci d'articuler confortablement ces deux temps a nécessité de présenter la constitution du matériau après l'analyse combinatoire par laquelle il a été exploité. En s'engageant dans la lecture, il importe en conséquence d'avoir en tête que ce matériau comprend des textes, des entretiens, des observations et un questionnaire renseigné par des professionnels de l'éducatif local.

Chapitre 4 : À objet polymorphe, « bricolage » méthodologique

4.1 Démarche d'investigation

4.1.1 Méthode mise en œuvre

4.1.1.1 Un dispositif de prise de distance

Parce qu'il fait suite et mobilise trente années d'expérience professionnelle dans l'éducatif local, ce travail de recherche demandait d'être au clair sur notre projet de savoir. Considérer la subjectivité que nous risquions d'injecter à notre insu dans l'analyse était une condition pour *passer de la question que nous nous posions à la question qui se posait*, et d'éviter ainsi trois écueils : celui de l'habillage de souvenirs avec des termes scientifiques, celui de la nostalgie, et celui du règlement de comptes. Pour ce faire, plusieurs précautions ont constitué un dispositif de vigilance.

Nous avons tout d'abord pris soin de *conforter et relativiser ce vécu professionnel*. De manière à resituer et compléter des souvenirs, un nombre important de documents ont été relus (comptes rendus et projets divers, rapports d'assemblées générales, diagnostics liés au secteur socioculturel grenoblois, agendas de travail sur 16 années...). Nous avons également repris contact avec d'anciens collègues avec lesquels échanger sur cette expérience et son contexte. Ce préalable a permis d'analyser les colères et les plaisirs professionnels pour en faire émerger *a posteriori* les difficultés, conflits, réussites qui n'étaient pas liés à des contingences, mais relèvent de la problématique de recherche. Nous avons ensuite posé par écrit ce que nous nous attendions à trouver, de manière à objectiver au mieux ce que nous risquions d'injecter à notre insu dans l'analyse.

Une seconde précaution a été de *travailler à l'échelle nationale*. L'éducatif local se déclinant différemment selon l'histoire et les ressources de chaque lieu, élargir le regard était une condition pour situer ce vécu dans un mouvement d'ensemble. Si nous avons effectué des observations en Isère, suivi de loin en loin les actions auxquelles nous avons contribué et bénéficié de l'aide de collègues en poste dans diverses institutions, les entretiens et la

passation du questionnaire (voir plus loin) ont principalement été réalisés en dehors du département¹⁸⁶. Par ailleurs, conduisant cette thèse en parallèle d'une activité professionnelle, nous avons pris le parti de cliver les réseaux de relations. Ce clivage avait pour fonction de préserver la liberté de chacun (ne pas solliciter dans le cadre de la recherche d'informations que nous n'avions pas à avoir dans le cadre professionnel) et de limiter les biais du recueil formel dans le cas où des personnes se seraient senties dans l'obligation de nous répondre tout en ne livrant rien ou pas grand-chose.

Un autre moyen a été de mobiliser *la sociologie quantitative*. Non pas qu'elle nous ait paru plus scientifique qu'une autre, ou que les chiffres soient par nature objectifs. L'intention était de collecter des données suffisamment importantes pour percevoir le sens des glissements et mouvements pressentis, ce que des entretiens, mêmes nombreux, n'auraient pas permis de saisir. Manipuler des statistiques était également un moyen de changer de rapport à l'éducatif local que nous avons appréhendé jusque-là uniquement au travers de relations. Les contraintes de ce choix méthodologique (temps d'apprentissages liés à la prise en main et l'utilisation des différents logiciels, nombreux soucis techniques) ont sans doute aussi symbolisé le coût d'un regard neuf.

De manière plus marginale, nous avons sollicité et bénéficié du regard d'autres personnes, ce qui a permis de varier les points de vue sur l'objet de recherche. Des échanges avec des collègues doctorants travaillant sur un sujet proche ont eu cette fonction, de même que le suivi de stages pratiques ou de mémoires d'étudiants impliqués dans des associations ou des services municipaux traitant d'éducation.

Enfin, nous avons bien évidemment tenu régulièrement un cahier de bord, vérifié et recoupé les données, et écarté le matériau qui n'apparaissait pas suffisamment solide.

Ce dispositif de vigilance a été indispensable pour border et rendre utilisables des préconçus. Il ne s'accompagne en revanche d'aucune naïveté. « Le " dépassé " ne [pouvant] jamais être " oublié " purement et simplement » (Passeron, 2000), cette thèse comprend nécessairement une part de la subjectivité ancrée dans notre expérience. Nous l'assumons d'autant plus simplement qu'elle nous permet de rester fidèle à ce qui nous a faite, et de rendre justice à ceux dont les noms ne figurent dans aucune bibliographie et qui ont pourtant contribué à nous faire devenir chercheuse en sociologie.

¹⁸⁶ Le questionnaire n'a pas du tout été adressé aux professionnels isérois. Certains d'entre eux l'ont cependant reçu notamment par l'intermédiaire des réseaux nationaux comme l'Andev ou l'Anaré.

Reste que les savoirs incorporés au fil de ces années ont constitué un appui solide sans lequel les questions n'auraient pas été si aiguës ni les intuitions si précises. De même, notre connaissance du monde de l'éducatif local a été particulièrement utile pour rassembler un matériau important et mobiliser facilement des personnes et des réseaux : savoir où chercher et à qui demander fait gagner un temps toujours rare.

4.1.1.2 La boussole du cahier de bord

L'analyse a mobilisé trois instruments de type « journal ». Le premier est composé de la chronologie des messages électroniques et téléphonique envoyés et reçus lors du recueil des questionnaires. Il s'agit des messages échangés avec les personnes sollicitées pour établir la liste des professionnels susceptibles de participer à l'enquête, et des répondants eux-mêmes. Le second est un bloc-notes qui a été réservé à l'exploitation du questionnaire. Il garde trace des nombreuses manipulations de la base de données, des essais et modalités de codage des variables, des résultats bruts. Ces deux premiers documents sont restés en l'état, leur exploitation a été réalisée avec un troisième qui va être présenté ici. Le troisième instrument est le traditionnel cahier de bord ou carnet de recherche conseillé à tout doctorant. Indispensable dans toute recherche, et particulièrement dans le cas d'une méthode inductive, la tenue d'un tel cahier est souvent présentée dans les manuels comme une astreinte. L'exercice s'est toutefois révélé agréable. Parce que sans objectif de production déterminé et sans contrainte de forme ou de contenu, il a représenté un grand espace de liberté et de créativité.

De manière très classique, ce cahier de bord correspond au journal qui mêle observations du terrain, descriptions cliniques et réflexions à chaud. Démarré peu avant l'entrée en thèse, il rassemble une grande diversité de types de notes, consignées dans l'ordre de l'avancée de la recherche, sans rubriques ou catégories prédéfinies ni idée préconçue, si ce n'est de ne pas laisser se perdre une idée ou une observation, aussi ténues ou farfelues soient-elles. D'un point de vue pratique, il a été tenu de manière électronique. Dans un simple document texte ont été consignées les activités effectuées (préparation d'entretiens, avancement de l'exploitation du questionnaire, observations, lectures, etc), et les réflexions qui les ont accompagnées (commentaires au retour des entretiens et suggestions pour les améliorer, embryons d'analyses, idées de croisements statistiques à effectuer, etc.). Ont été régulièrement ajoutées les notes manuscrites prises à la volée sur des supports variés (feuilles volantes, marges de documents...) et les réflexions à haute voix enregistrées sur un téléphone. Ce

document, qui a atteint près de cent-cinquante pages, a été imprimé et relu intégralement tous les six mois, et lorsque le plan devait se préciser ou encore lors d'un blocage d'écriture. Ces relectures ont elles-mêmes pu donner lieu à la rédaction d'un paragraphe plus ou moins long synthétisant les remarques qu'elles avaient inspirées. Occasionnellement, des copies ont permis un jeu de « copier/coller » pour regrouper des thèmes.

Ci-après quelques extraits en illustration.

1er mars 2011, suite entretien Marta Jacotot et Madeleine Tagore (Responsables institutionnels niveau national) du même jour.

L'entretien est terminé, et Madeleine Tagore me demande ce que je fais à titre professionnel et je lui explique rapidement mon parcours. Elle connaît le Crefe (centre ressource enfance, famille, école) et me dit qu'effectivement, je dois être bien au fait des questions de parentalité et de relations avec l'école.

Marta Jacotot, qui avait quitté le bureau pour remporter les tasses, revient pour me raccompagner. Madeleine Tagore lui « annonce » que je travaille au Crefe de l'Isère sur un ton que je n'arrive pas à décoder.

Pour ma part, je suis un peu gênée, car « dévoiler » mon cadre professionnel en fin d'entretien peut être interprété comme « avoir joué la naïve pour les faire causer ». Je m'en vais avec l'impression bizarre d'avoir été prise en flagrant délit de « foutage de gueule » et me dis qu'il faut que j'améliore ma présentation : à vouloir trop cliver la recherche et le professionnel, je ne me rends peut-être pas service.

9 avril 2011, suite à rencontre Réseau Anaré Île-de-France du 4 avril.

(...) À midi, les échanges, blagues, ne portent pas sur le travail, ni sur ce que j'ai compris de la matinée ou préparé pour l'après-midi (il m'avait été demandé une intervention sur les professionnels de la Réussite éducative). Tout juste un « ça doit faire écho ? » qui s'avère être une entrée en matière sympathique. Les conversations glissent rapidement sur le jardinage, le mercredi des enfants (les leurs), la piscine du jeudi soir, le hammam avec la copine... Propos grivois de certains, certaines... qui traduisent une grande proximité entre les membres du groupe, et globalement une origine sociale plutôt populaire.

(...) Suite à la rencontre, quelques personnes vont prendre un verre (il est 16H30) Rapidement, parce qu'ils doivent « repasser au bureau », d'autres parce que « c'est l'heure, on n'est pas d'ici ». Les échanges portent sur le nombre de participants, puis deviennent personnels : les vacances, la maison, les travaux..., mais personne ne revient sur le contenu de la journée, ni sur la manière dont les personnes ont pu réagir. Globalement, je m'étonne qu'ils ne parlent pas plus de travail que cela, n'échangent pas d'info sur leurs actualités professionnelles respectives : ce qu'ils ont essayé, ce qui marche ou pas, les difficultés... Où le font-ils ? Le font-ils ? Cela me fait penser au questionnaire dans lequel les professionnels disent ne parler d'éducation que dans les cadres formels (presque 75%)... Vérifier avec d'autres groupes.

17 juin 2011, suite entretien DdF du 15/06/2011

[...] Visiblement, elle m'attend avec grand intérêt. Nous nous installons dans son bureau, dont elle a refermé la porte juste après m'avoir proposé un café. (Est-ce une attention à mon égard ou un souci de confidentialité ? Toutes les autres portes étaient ouvertes). [...] Le service dans lequel elle travaille a un look très « associatif » : couloirs étroits, peintures défraîchies, affichages vifs, photos d'enfants en activité, mobiliers dépareillés, pièces surpeuplées de collègues qui me saluent spontanément, plantes vertes « bouturées maison ». On s'attend presque à trouver la classique corbeille de vêtements oubliés... un petit air des années 70 qui n'a rien de l'aspect chic et lisse que les collectivités locales aiment généralement à arborer.

16 septembre 2011 : Je vérifie les questionnaires un par un pour éventuellement retirer du corpus ceux des professionnels qui ne travaillent qu'avec des plus de 16 ans. Aucun questionnaire n'est dans ce cas : tous ceux qui travaillent avec des plus de 16 ans ont aussi un public de 12/16 ans au moins. Parfois des choses bizarres avec un trou dans les tranches d'âges : public « jeunes » et petite enfance, mais pas d'enfants de 6 à 16 ans.

Ce balayage des réponses apporte des surprises : si aucun professionnel ne travaille exclusivement en direction des grands ados, plusieurs disent travailler avec les familles uniquement. Plusieurs coordonnateurs de Réussite éducative sont dans ce cas, 2 responsables régionaux des Francas, des directeurs de l'éducation (id 317, 562, 924, 997 notamment). Est-ce que ce serait un effet du caractère obligatoire de la question ? Les répondants ont-ils coché la première des cases présentées pour pouvoir être quitte et passer à la suite ? À regarder en détail, cette hypothèse ne tient pas. D'une part, ces mêmes répondants ont pour certains pris le temps d'apporter des commentaires dans les zones libres, et d'autre part, il ne s'agit jamais de professionnels dits « de terrain ». Cette idée que leur action vise les familles correspond donc à quelque chose de précis, une représentation qu'ils ont du sens de l'action qu'ils conduisent. En tout état de cause, je complète les questionnaires avec les tranches d'âges manquantes (primaires pour les directeurs de l'éducation, 2/16 ans pour les autres), pour pouvoir assurer la partie statistique.

15 novembre 2011 : Envoyé message à Gilles Freinet (coordonnateur PEL en Île-de-France), et reçois immédiatement une réponse automatique du serveur :

« Bonjour,

Je suis en déplacement jusqu'au 16 novembre pour les rencontres nationales des PEL à Brest, et serai de retour le 17. Vous pouvez vous adresser à Maria Best assistante du PEL ou me joindre au 06 25 11 08 62 en cas d'urgence. A très bientôt, GF »

Déjà quand je sollicitais pour les questionnaires, j'avais eu très souvent ce genre de message. Même une fois un message un matin à 11 H pour signaler que le correspondant était en réunion et reviendrait au bureau l'après-midi. Pourquoi tant de

détails sur les emplois du temps ? À quoi correspond ce besoin de traçabilité et de justification des occupations ?

4 septembre 2013 : Sur le site de l'Injep, l'article intitulé « Colonies de vacances : baisse alarmante de la fréquentation et de la durée des séjours selon un rapport parlementaire » se trouve dans la rubrique « Cohésion sociale, famille, solidarité ». Ah bon ? Et c'est quoi alors l'éducation non formelle que l'Injep vend dans toutes ses publications ?

Ce cahier de bord a eu plusieurs fonctions. Celle tout d'abord de soutenir la mémoire en conservant des idées en lieu sûr et les gardant disponibles pour être prolongées ou transformées. Il s'est révélé particulièrement utile au regard de la durée de la thèse et a facilité la reprise du travail après plus d'une année d'interruption.

Soutien de la mémoire, mais aussi soutien de la réflexivité. Tant sur la méthode que sur l'objet, le cahier de bord a été un instrument privilégié d'observation et d'appropriation de la connaissance. L'exercice même de noter a aiguisé notre capacité d'observation et nous a invitée à l'approfondissement de la pensée ; il a accru notre sensibilité aux événements et aux situations qui sont devenus des indicateurs, comme les hésitations entre le tutoiement et le vouvoiement lors de certains entretiens, ou les erreurs commises par les répondants au questionnaire¹⁸⁷. Il a permis de repérer le cheminement de la réflexion, et éveillé des curiosités en mettant en lumière comment des questions sous-jacentes mettent plusieurs mois à devenir explicites, ou comment des idées, pourtant tout à fait explicites au premier jet, ne retiennent l'attention qu'après être revenues, parfois à plusieurs reprises, à propos d'autres objets, événements, rencontres ou lectures. Écrire la recherche en train de se faire a également été une aide importante pour tisser des fils entre les différents matériaux et assurer une triangulation des données.

Une autre fonction de ce cahier de bord a été d'éviter des écueils, et notamment celui de chercher désespérément des repères éducatifs là où il n'y en avait pas. Notre recherche de DESS l'avait déjà mis en lumière, et d'autres, comme Dominique Glasman, l'ont également signalé : il n'est pas souvent question d'éducation dans les projets éducatifs locaux. La preuve n'en ayant toutefois jamais été apportée, la démonstration aurait pu revêtir une certaine utilité scientifique. Cependant, elle représentait un bien faible intérêt intellectuel, et aurait de surcroît été inconséquente vis-à-vis de la réelle activité politique, militante et professionnelle que les PEL suscitent, et dans tous les cas, n'aurait éclairé personne sur ce que produit cette activité.

¹⁸⁷ Ces erreurs ont principalement porté sur les dispositifs et les cadres d'emploi (par exemple, un coordonnateur de Réussite éducative se présentant comme salarié de l'Académie, ou un coordonnateur Enfance/jeunesse se disant sous la responsabilité hiérarchique de Jeunesse et Sports).

C'est à relire des propos excédés et la redondance des déceptions que la nécessité de s'y prendre autrement s'est imposée : observer ce qui est, et non ce qui fait défaut. De là, les prises de notes et les observations ont été réorientées. Et c'est voir les pleins, et non uniquement les vides, qui a permis d'identifier ce que produisent les activités politiques et professionnelles que le temps libre des enfants justifie.

En restant sur le versant de la subjectivité, ce cahier a enfin été un outil particulièrement efficace pour gérer et utiliser les émotions face au terrain. D'une part parce qu'il a permis à ces émotions d'avoir une place, ce qui était indispensable au regard d'une démarche inductive mobilisant une expérience personnelle. Reconnaître ces émotions était une condition pour mettre au clair notre position de chercheuse et notre relation aux observations et à l'objet de recherche, mais aussi pour pouvoir les mobiliser au service de la recherche. Et d'autre part, parce que ce faisant, et au même titre que les lectures et la théorie, l'écriture a pu représenter un sas, un filtre, un espace de distillation entre l'expérience et la science. À titre d'exemple, le renvoi par ce cahier du malaise ressenti dans certaines situations de sollicitation ou d'entretien, nous a donné à comprendre que le statut de doctorant ne suffisait pas à une ancienne salariée d'association pour se sentir légitime dans tous les espaces institutionnels. Ce constat a alors pu être mis en relation avec des entretiens au cours desquels des personnes s'étaient montrées fébriles, n'arrivaient à s'exprimer qu'au travers d'exemples, citant une multitude d'anecdotes, livrant des phrases tronquées à propos de leur relations avec les administrations. Des phrases inabouties, comme si leur terme n'était pas exprimable, soit que les interviewés n'arrivassent pas eux-mêmes à mettre des mots sur leur malaise, soit que leur pensée ne put pas, de leur point de vue, être exprimée à une doctorante, dont ils ne savaient pas s'ils pouvaient être compris. C'est en reliant leur malaise et le nôtre que ces passages d'entretien ont pris sens et ont pu être exploités.

Ce cahier de bord a été un compagnon et un collaborateur efficace. En gardant trace des allées et venues de la pensée et de la sédimentation progressive de l'analyse, il représente en quelque sorte l'ethnographie de la recherche.

4.1.1.3 Une analyse combinatoire

D'un point de vue méthodologique, saisir le sens des politiques éducatives locales présentait une double difficulté. Celle d'appréhender un objet multi-dimensionnel dont il ne suffisait pas d'identifier les composantes, mais dont il fallait dans le même temps comprendre la

dynamique c'est-à-dire les tensions, les interdépendances, les stratégies, les contraintes et les logiques qui en font un système qui va des enfants aux institutions. Et celle de saisir cet objet au niveau national en estimant le mouvement d'ensemble formé par le développement des projets éducatifs locaux. C'est en conséquence une méthode associant sociologie quantitative et ethnographie qui a été adoptée, ou plus précisément, comme l'exprime Florence Weber, une « ethnographie armée par les statistiques » par laquelle l'observation est « armée de l'intérieur par le déroulement de l'enquête ethnographique elle-même (...) et armée de l'extérieur par la connaissance des corrélations statistiques et du raisonnement probabiliste qu'elles soutiennent, lorsque tel détail (...) devient significatif parce qu'il renvoie soit pour le confirmer soit pour l'infirmer à ce raisonnement. » (Weber, 1995).

Le va-et-vient entre les approches quantitative et qualitative a été continu. La connaissance empirique que nous avons construite de l'objet en tant que professionnelle et au cours de nos précédents travaux, notamment ceux concernant la fonction de coordination (Laforets, 2006) et des dispositifs éducatifs (Laforets, 2002, 2010) a été précieuse tant pour structurer le questionnaire (faire se succéder les thèmes conformément aux logiques indigènes, adapter le vocabulaire, etc.) que pour choisir les personnes à interviewer et établir les grilles d'entretien. L'investigation a été conçue de manière à répondre à certaines curiosités de départ. L'imbrication des dimensions professionnelle et personnelle dans les fonctionnements réticulaires en était une (en référence au modèle de la Cité par projet de Luc Boltanski et Eve Chiapello). Une autre concernait la congruence entre les objectifs poursuivis par les projets éducatifs locaux et les choix éducatifs que les professionnels font pour leurs propres enfants. Nous voulions par là estimer les frontières entre ce qu'ils promeuvent comme étant bon pour les autres et ce qu'ils jugent pertinent dans leur cas particulier, ceci en référence aux travaux d'Agnès van Zanten à propos de la tension entre idéaux collectifs et visées individuelles chez les parents d'élèves (Van Zanten 2009). Ces éventuels décalages ont été mis en regard d'éléments relatifs à la socialisation secondaire des professionnels. Une autre hypothèse concernait l'absence de relations entre les acteurs impliqués dans les volets éducatifs de la

Politique de la ville et ceux en charge des actions éducatives dites de droit commun¹⁸⁸ ; il nous semblait également que les professionnels perçoivent de manières différentes les besoins du public selon l'institution ou le dispositif qui finance leur poste¹⁸⁹.

Mais pour sa plus large part, ce questionnaire a reposé sur une démarche exploratoire, l'idée étant d'exploiter au mieux le regard et la perception des répondants. Ont ainsi été glanées toutes sortes d'informations allant des formes d'organisation¹⁹⁰, aux ordres du jour des réunions en passant par les ressources mobilisées pour l'élaboration et le fonctionnement de l'action éducative locale.

L'exploitation s'est faite de plusieurs manières. Nous ne nous sommes pas attardée à construire des statistiques sophistiquées, mais de nombreux tris croisés ont été faits, et nous nous sommes contentée d'utiliser les résultats les plus robustes. Des croisements systématiques ont été réalisés avec les variables suivantes : âge, sexe, niveau et nature du diplôme (formation professionnelle ou universitaire), nature du poste occupé¹⁹¹, et origine géographique des répondants¹⁹². La plus grande partie des croisements a été faite au fur et à mesure et en fonction de l'avancée de l'analyse. Enfin, la base de données a été soumise à quelques tris aléatoires à seule fin d'en explorer les recoins¹⁹³. Des questions n'ont été exploitées que partiellement, voire pas du tout. Pour certaines parce qu'elles se sont révélées

188 Cette absence de relation nous était apparue de manière très nette en Isère, et remontait aussi fortement des groupes rencontrés lors de formations ou journées d'étude. Ce clivage s'est également révélé à propos des deux ouvrages que nous avons publiés à l'Injep en 2006 et 2010. Le premier porte sur les projets éducatifs locaux et la fonction de coordination. Il a surtout été utilisé par des agents de Jeunesse et sports et dans le cadre de formations professionnelles d'animateurs. Le second est un ouvrage collectif dont nous avons assuré la coordination et qui comprend diverses contributions à propos du dispositif de Réussite éducative. Il a principalement été lu par des professionnels de la Politique de la ville, et dans une moindre mesure, de l'Éducation nationale. Traitant d'éducatif local tous les deux et publiés chez le même éditeur, ces deux livres ne sont pourtant jamais cités ensemble dans les bibliographies, et les professionnels en ayant lu un des deux sont très rares à connaître ne serait-ce que l'existence de l'autre. La faiblesse des relations entre ces deux milieux professionnels a pu être approchée par les questions portant sur les réseaux de relations et sur les parcours professionnels (Q36, Q50, Q52, Q60 et Q71)

189 Cette hypothèse a été travaillée, en synthétisant de nouvelles variables, par le croisement des questions Q19 à Q32, avec les questions Q37 à Q40.

190 Ce questionnaire avait pour perspective de cerner une configuration et non de produire une description des multiples figures de l'éducatif local. Six-cent réponses, même détaillées, mais recueillies aléatoirement ne peuvent cerner pertinemment les très forts contrastes entre les projets éducatifs urbains (a fortiori lorsqu'ils recouvrent des territoires de la Politique de la ville) et ceux des zones plus rurales. De même trop peu de réponses partagent les mêmes origines géographiques pour risquer d'en tirer des généralités pour telle commune ou tel département. Des monographies auraient pour cela été des outils plus adaptés.

191 Comme il sera expliqué plus loin cette variable permet elle-même, par des groupements, de situer les niveaux de responsabilité des professionnels (et donc leur distance vis-à-vis du public), le rattachement à la politique de la ville, et la proximité avec le monde scolaire.

192 Le croisement systématique de toutes les variables avec l'origine géographique des répondants a eu pour but de s'assurer d'une distribution nationale suffisamment représentative.

193 Ces tris aléatoires ont par exemple montré que les hommes parlent d'éducation dans des cadres informels ... autant que les femmes, et que le fait d'avoir soi-même des enfants prédispose à accepter un entretien.

finalement sans intérêt au regard de notre questionnement. Pour d'autres parce que les informations recueillies n'étaient pas en nombre suffisant. Pour d'autre encore, parce que les recodages auraient demandé un travail disproportionné au regard de leur utilité¹⁹⁴.

Questionner le questionnaire a permis de contextualiser des comportements, des conflits, des coopérations. Autrement dit, de produire du qualitatif à partir du quantitatif en référençant des facteurs qui agissent sur l'action, façonnent des choix, infléchissent les stratégies des acteurs, voire qui changent les identités mêmes des groupes d'acteurs en présence.

Un va-et-vient a été entretenu entre le questionnaire d'un côté et le reste du matériau empirique de l'autre, le premier permettant de pressentir le poids des questions abordées en entretien ou de situer les configurations locales, tandis que les entretiens et les observations ethnographiques ont été utilisés pour discuter, compléter ou illustrer les données quantitatives. Dans tous les cas où cela a été nécessaire et surtout possible, l'analyse des différents matériaux a été mise en dialogue avec des statistiques nationales. Ont par exemple été utilisés des données de l'Ovlej (Observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes) et de la Cnaf, les travaux de Sylvie Octobre sur les loisirs des enfants et des adolescents (Octobre, 2004 ; Octobre et Mercklé, 2010) ou ceux de Francis Lebon sur les animateurs socioculturels (Lebon, 2007, 2009).

Aucun des différents types de données (parmi notre expérience préalable, les observations participantes, les entretiens, l'exploitation du questionnaire et les statistiques nationales) ne pouvait à lui seul éclairer le champ de l'éducatif local dans son ensemble. C'est en conséquence par leur combinaison à chaque étape de l'analyse et par l'emboîtement des différentes échelles d'observation que les liens entre la structure des organisations et ce qu'elles permettent de produire au plus près des enfants ont été appréhendés.

4.1.2 Constitution du matériau

Le mouvement d'un objet confus dans un contexte instable ne pouvait se saisir en cherchant d'une seule manière ou à un seul endroit. Tout au contraire, la démarche de recherche devait permettre de repérer les multiples formes et traces de l'éducatif local pour en préciser les contours par le croisement de nombreux indices. C'est pourquoi il a fallu faire flèche de tout bois et constituer un matériau diversifié.

194 Cela a notamment été le cas des rémunérations que les répondants ont renseigné sous différentes formes (annuelle ou mensuelle, nette ou comprenant l'ensemble des charges salariales et patronales, en équivalent plein temps ou rapportées à des temps partiels...). Une mise en comparabilité était techniquement envisageable, mais sans garantir une exploitation satisfaisante.

4.1.2.1 Des textes

Le matériau rassemblé comprend tout d'abord plusieurs catégories d'écrits en version papier ou électronique.

En premier lieu des documents officiels (délibérations municipales, lois, circulaires, notes de cadrage, etc.) auxquels peuvent se rattacher des rapports officiels, et plus généralement la réglementation afférente au domaine (modalités d'accès aux concours, législation Jeunesse et sports, convention collective de l'animation, etc.). Cette première catégorie de textes a permis de situer l'action, de repérer ce qui autorise ou légitime l'évolution des pratiques. On remarque par exemple que c'est à partir du moment où les communes ont pris appuis sur la loi Sapin que la municipalisation de l'action éducative a pris de l'ampleur, et que la création de la filière animation a eu pour résultat d'autoriser les employeurs publics à salarier les animateurs occasionnels au forfait jour avec allègement des charges sociales, alors que ce statut dérogatoire au code du travail était originellement celui des « bénévoles indemnisés » des mouvements de jeunesse.

Les textes collectés comprennent aussi des documents de travail (principalement personnels, mais aussi confiés par d'autres), des revues professionnelles, des produits de communication des ministères et des communes, des actes de rencontres regroupant des élus et des professionnels du domaine, des comptes rendus de réunions, annonces de recrutement et profils de postes, et bien sûr des projets éducatifs locaux. Une liste indicative de ces ressources est placée en fin de bibliographie (page 360).

Ces documents ont été analysés du point de vue de leur contenu, toujours resitué par rapport à l'émetteur, mais également en prenant en considération leur forme, leurs modes et contextes de diffusion. De ce point de vue, les vecteurs et les délais de circulation ont été pris en compte. Tous ces écrits permettent de reconstruire les relations sociales qui se nouent à la croisée de leur production et de leur réception (Ravon, 2000) et apportent des informations sur la manière dont les différents acteurs mobilisés dans les politiques éducatives locales les perçoivent et s'y situent. Par exemple, il a été tenu compte de ce que certains documents transmis par nos interlocuteurs ont pu être jugés confidentiels (pendant une période, dans certaines institutions, dans certains milieux professionnels), alors qu'ils s'avéraient dans les faits traiter de secrets de Polichinelle.

4.1.2.2 Des observations

Différents types d'observations ont été conduits¹⁹⁵.

L'observation de nos activités professionnelles, qui avait été diffusée avant l'engagement dans cette recherche, a été formalisée durant les années 2009, 2010 et 2011. Le poste que nous occupions au Crefe de l'Isère durant cette période s'est avéré être un observatoire pertinent pour plusieurs raisons. La première s'attache au statut hybride de la structure. Association pilotée par d'autres associations et des institutions¹⁹⁶, son existence repose sur la rencontre de logiques et de référentiels d'intervention différents. La seconde raison concerne son niveau d'intervention. Le centre ressource ayant pour vocation d'être une interface entre le terrain et les institutions, il assure une activité de repérage des questions éducatives et de la manière dont elles se présentent tant au niveau du public qu'au niveau institutionnel. Par nature, il organise un travail de traduction, et s'adresse d'ailleurs principalement à des cadres intermédiaires, coordonnateurs, chefs de projets, etc. Enfin, cette structure atypique traite de savoirs et de pratiques sur des sujets qui ne sont du ressort d'aucune institution en particulier. Elle oblige en conséquence à questionner les missions de tous et explorer les marges de chacun, ce qui se fait d'autant plus aisément qu'elle est repérée par les acteurs comme un espace neutre, relié mais non assujéti aux institutions. Nous avons ainsi pu assurer des observations participantes à de multiples occasions : suivi de groupes de professionnels en analyse de la pratique, animation du réseau des coordonnateurs de Réussite éducative du département, la conduite d'une recherche-action sur la prévention du décrochage des collégiens en collaboration avec les services de la DSDEN, participation à des temps d'instruction de demandes de financements adressées aux services de l'État par des collectivités et des associations, etc.

D'autres observations ont été réalisées en dehors de ce cadre professionnel et en dehors du département de l'Isère, à l'occasion de journées d'étude ou de formation pour lesquelles une intervention de notre part avait été sollicitée. Nous avons eu toute latitude, avant ou après ces interventions, de rechercher sans en avoir l'air, d'engager ou infléchir des conversations sur les sujets qui nous intéressaient, d'observer des groupes, des lieux, des activités, et de profiter des propos échangés lors des pauses déjeuner par exemple.

¹⁹⁵ Une liste indicative de ces observations figure en annexe.

¹⁹⁶ Le comité de pilotage du Crefe de l'Isère comprend les organismes suivants : La DRJSCS Rhône-Alpes, la DDCS de l'Isère, la direction départementale des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN), le Conseil Général de l'Isère, la Caisse d'allocations familiales de l'Isère (CAF), l'Union départementale de la confédération syndicale des familles (UDCSF38), la Jeunesse au plein air, le centre ressources illettrisme, le centre communal d'action sociale (CCAS) de Grenoble, la communauté d'agglomération de Grenoble (Grenoble Alpes Métropole dite « La Métro ») et l'association dauphinoise pour l'accueil des travailleurs étrangers (Adate, qui assure le portage juridique du Crefe).

Enfin, quelques observations ont été conduites spécifiquement pour cette recherche. Elles ont été faites en 2012 et 2013, principalement à l'occasion de regroupements d'acteurs : journées organisées par le RFVE en préparation de la réforme des rythmes scolaires, mise en place de l'observatoire national des politiques éducatives locales, célébration du centenaire des Éclaireurs et Éclaireuses de France...

Les observations que nous avons faites dans les restaurants scolaires de Grenoble pour notre recherche de DESS ont également été utilisées, de même que quelques observations réalisées par une collègue doctorante¹⁹⁷ lors de réunions impliquant la communauté d'agglomération grenobloise (Grenoble Alpes Métropole, dite « La Métro »).

Soit qu'elles correspondent à un univers professionnel quotidien, soit qu'une présence n'ait pas eu besoin d'être négociée, ces scènes ont été facilement accessibles. D'autres éléments ont facilité la conduite de ces observations : le fait qu'une prise de note ne soit jamais incongrue dans ces situations, la maîtrise préalable des techniques de réunions et la connaissance des dynamiques de groupes, une familiarité avec le lexique et les usages indigènes. Concrètement, une prise de note a été faite in situ. Lorsque l'observation et l'animation d'une réunion ou d'un groupe de travail devait se faire simultanément, un système de double colonne a été utilisé de manière à garder trace du lien entre les sujets abordés et les observations du jeu d'acteurs. Les comptes rendus d'observations ont été rapidement établis pour fixer la mémoire. Ils ont nécessité une reprise d'écriture, faite en général la même semaine, et parfois deux reprises pour les observations longues ou complexes, ou encore lorsqu'un point nouveau surgissant d'une des observations suivantes demandait à compléter les précédentes avec des éléments qui avaient échappé à la première rédaction.

Parce qu'elle est en prise avec le réel, l'observation s'est avérée être une méthode d'investigation particulièrement féconde. Le domaine de l'éducatif local est en effet un monde de paroles préformatées, d'intentions, d'affichages, de déclarations, mais aussi de cadrages administratifs, de procédures, de dispositifs, d'évaluations... Toutes choses que l'on trouve abondamment dans la littérature professionnelle et politique et qui forment les catégories de pensée des acteurs eux-mêmes. Observer était la condition pour contourner ce qui se donne à voir, et saisir des comportements et des relations sociales qui ne sont pas facilement verbalisés parce que volontairement tus, non perçus ou jugés sans valeur parce que sans intérêt par les acteurs. Il faut être sur place pour comprendre comment les décisions se prennent dans des comités de pilotage dont il ne sort que des relevés de décisions, mesurer les clivages entre les

¹⁹⁷ Il s'agit de Manon Pesle que je remercie très chaleureusement.

générations de professionnels, percevoir la manière dont s'équilibrent les relations entre les élus masculins d'âges mûrs et les jeunes femmes chargées de mission, ou encore comprendre à leurs habits de fête l'importance que les professionnels accordent aux séminaires, assises, colloques et autres rencontres territoriales. C'est principalement l'observation qui a permis d'identifier des formes d'actions collectives établies en dehors des cadres institutionnels, comme des relations de connivence et d'entraide entre certains pédagogues du dedans et du dehors de l'école, alors que tous les discours mettent en lumière leur rivalité.

Observer a donc permis de s'émanciper des grilles de lectures avec lesquelles le monde de l'éducatif local se pense pour porter une attention à ce qui n'est pas souvent montré et parlé (Chapoulie, 2000), et à ce qui est toujours parlé mais souvent absent. D'une manière générale, une attention a été portée aux cadres et aux quotidiens d'exercice qui traduisent la considération dont bénéficie l'activité des acteurs, et derrière eux, la considération portée aux enfants. Et surtout à ce qui se dit (ou qui ne se dit pas) au sujet des enfants et des adolescents, aux registres de vocabulaire utilisés à leur propos et à propos de l'action qui leur est dédiée, aux références pédagogiques mobilisées et les circonstances dans lesquelles elles le sont, à la manière dont les questions éducatives sont collectivement présentées et réfléchies. Dans la perspective d'identifier un mouvement, une vigilance particulière a également été accordée aux traces des histoires locales : références aux expériences antérieures, changements d'organisations, existence et nature d'archives concernant l'action socioéducative.

4.1.2.3 Des entretiens

Le matériau comprend également trois catégories d'entretiens.

Des entretiens non directifs ont été conduits avec des représentants d'institutions et d'organismes de niveau national (Caisse nationale d'allocations familiale, Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, Confédération de la Jeunesse au plein-air, fédération nationale des Francas)¹⁹⁸, auprès de représentants d'institutions et d'organismes de niveau régional ou départemental (DDCS, CAF, centre ressource de la politique de la ville...), d'élus locaux et de

¹⁹⁸ Un entretien avait été envisagé avec la responsable du bureau des actions éducatives du Ministère de l'Éducation nationale, bureau qui gère les relations (financement, évaluation, etc.) avec les associations éducatives complémentaires de l'enseignement public présentées en première partie. Cette personne a été jointe par téléphone et un bref échange a pu avoir lieu. Il se trouve que, par un effet de calendrier, notre sollicitation a coïncidé avec l'élaboration du rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR) concernant ces associations (il s'agit du rapport dont il a été question au chapitre 1), et que notre demande a de ce fait été estimée « *relevant d'un sujet sensible* ». Au regard de la lourdeur des procédures exigées pour obtenir cet entretien – qui n'a toutefois pas été refusé – et considérant que nous risquions de ne recueillir qu'une parole retenue, le projet de cette interview a été abandonné.

professionnels travaillant pour des associations ou des collectivités¹⁹⁹. Au total cinquante-six entretiens formels ont été rassemblés. Quarante-et-une interviews ont été réalisées spécifiquement pour cette recherche entre 2010 et 2014, dont trente-trois en face à face, et huit par téléphone²⁰⁰. Nous avons également utilisé quinze entretiens menés précédemment, soit dans le cadre de notre recherche de DESS, soit dans le cadre d'une étude commanditée en 2004 par la Communauté d'agglomération grenobloise²⁰¹. Un de ces entretiens correspond à un matériau de seconde main²⁰².

En dehors des représentants d'institutions et des organismes nationaux cités plus haut, les personnes ont été choisies selon plusieurs critères. Un critère géographique tout d'abord. La priorité a été donnée à la région parisienne assez mal représentée dans le corpus de questionnaires, et à la région Languedoc Roussillon pour une raison d'opportunité pratique. Quelques entretiens ont été réalisés en Isère, principalement auprès de personnes qui nous étaient connues pour leur liberté de parole. L'ensemble est complété par des entretiens réalisés dans l'agglomération lyonnaise, dans les régions Alsace et Pays de Loire. Concernant les professionnels, ils ont principalement été choisis parmi les répondants au questionnaire qui avaient accepté d'être contactés. La priorité a été donnée à des coordonnateurs dont les positionnements professionnels ouvrent une large vue sur les organisations locales et qui évoluent au croisement des espaces politiques et pédagogiques²⁰³. Dans un premier temps, ont été interviewés des professionnels qui avaient signalé dans le questionnaire vouloir changer d'emploi pour travailler dans un tout autre secteur d'activité. L'hypothèse était qu'ils ne souhaitent pas par hasard partir de ce secteur, et que les raisons de leur départ, surtout pour ceux en milieu de carrière, pouvaient dessiner en creux les évolutions de l'éducatif local. Il

199 La liste de ces entretiens figure en annexe (page 369).

200 Le téléphone n'a pas été jugé opportun pour les représentants d'institution de niveau national pour plusieurs raisons. Pour notre propre confort tout d'abord : étant mal rompue aux usages de ces sphères, le téléphone ne nous aurait pas suffi pour maîtriser la situation d'entretien et en appréhender toute la finesse ; on peut penser qu'il en aurait été de même pour nos interlocuteurs. Plusieurs d'entre eux ont d'ailleurs exprimé une satisfaction en constatant que nous étions de la même génération et ont cherché à comprendre notre propre parcours, ce qu'ils ne font jamais lorsqu'ils reçoivent un étudiant en formation initiale. Par ailleurs, ces personnes évoluant dans un monde social où le coût d'un billet de TGV ne fait que rarement obstacle à un déplacement, nous avons estimé qu'une demande d'entretien téléphonique risquait de décrédibiliser notre démarche. De la même manière, ce sont dans l'ensemble des personnes aux agendas chargés qui n'auraient probablement pas compris qu'une doctorante doive aussi compter son temps. Ces entretiens téléphoniques ont donc été réservés aux professionnels dont nous nous sentions culturellement plus proche, et la méthode a été bien acceptée, tous ayant spontanément proposé d'être rappelés en cas de besoin.

201 Étude réalisée par les Francas de l'Isère dans le cadre d'une mission d'assistance technique au titre de la politique de la ville : Étude-action sur les Projets Éducatifs Locaux des communes de l'agglomération grenobloise, 2004.

202 Cet entretien a été réalisé par Dominique Glasman.

203 Il n'a pas été jugé utile d'interviewer des coordonnateurs chargés de la Réussite éducative, au regard de l'importance du matériau préalablement constitué à propos de ce dispositif : l'animation du réseau des coordonnateurs du département de l'Isère, la conduite d'un groupe de travail en Seine-Saint-Denis, diverses actions de formation en direction de référents de Réussite éducative, la coordination d'une publication sur le sujet.

importait donc d'identifier ce qui leur manquait, ou ce qui ne leur était pas ou plus supportable, la réalité d'un phénomène se trouvant également dans son inverse. Dans un second temps, ont été ciblés en contrepoint les professionnels qui ambitionnaient accéder à un poste à plus grandes responsabilités²⁰⁴.

Ces entretiens ont été centrés sur les points suivants : le parcours des informateurs, leurs conceptions et expériences en matière éducative, les ressources dont ils disposent ou qu'ils mobilisent pour penser leur action, les articulations entre les services de droit commun et de la politique de la ville, les relations de travail entre élus et techniciens et enfin les aspects gestionnaires. Au fil des entretiens, des questions ont été ajoutées à propos de la genèse des dispositifs au niveau local, ce point étant apparu important au cours de l'analyse.

Quelques entretiens ont été enregistrés, mais la plupart des quarante-et-un entretiens réalisés spécifiquement pour cette recherche ont simplement fait l'objet d'une prise de notes la plus rigoureuse possible²⁰⁵. Cette méthode a été tentée au départ pour limiter un temps de retranscription jugé disproportionné au regard d'un matériau devant venir en complément de l'exploitation du questionnaire et des observations. Mais elle s'est révélée pertinente sur d'autres points. Elle a notamment permis de lever ou tempérer les inquiétudes des personnes interviewées. À de très rares exceptions près, toutes étaient soucieuses de confidentialité et se sont renseignées sur la manière dont les informations livrées allait être traitées, si des noms de communes devaient être cités par exemple. Cela a tout particulièrement été le cas des personnes qui occupent des responsabilités institutionnelles. Certaines d'entre elles ont eu besoin d'une autorisation de leur hiérarchie pour être interviewées, et n'auraient de toute

204 Cinq entretiens ont été réalisés avec des professionnels qui avaient signalé vouloir monter en responsabilité. Toutefois, entre le moment où ils ont renseigné le questionnaire (en 2010) et celui de l'entretien (2012 et 2013), trois des cinq avaient changé d'option : deux ne rêvaient que de partir, et une avait déjà démissionné.

205 La prise de note s'est faite avec les mots mêmes de l'interviewé. Lorsque cela n'était pas possible (le mot exact ayant été oublié le temps de terminer la phrase précédente) le mot ou le tiret de remplacement était souligné de manière à tenir compte de cette suppléance dans l'analyse. Les expressions particulières, tournures, formules, exemples, comparaisons ont été notés dans leur intégralité. Des phrases ou morceaux de phrases ont également été saisis intégralement. Différents signes du type #, ~, Ø, ^ ont permis de noter les interruptions par des tiers, les silences, les hésitations, les rires ou sourires. En fonction du climat de l'entretien, il était demandé à l'informateur d'attendre que la prise de notes ait rattrapé son propos, ce qui en général a été très bien accepté, et qui a même été apprécié comme un signe de respect de la parole livrée. Cette prise de notes empêchait nécessairement de soutenir par le regard la relation d'entretien. Ce qui pouvait être un écueil a finalement représenté un atout dans presque tous les entretiens. Sans le filet d'un enregistrement, nous étions nous-même concentrée dans une écoute très active. L'interlocuteur qui aurait pu être embarrassé du fait que son expression n'était pas accompagnée par une attention visuelle, a le plus souvent pris cette privation comme une liberté, se laissant aller à la parole, parfois même en nous quittant des yeux à son tour, comme emporté dans un monologue réflexif. Afin de rythmer l'entretien et ménager les personnes, la prise de notes était ponctuellement suspendue le temps que les regards se retrouvent, avant de plonger de nouveau. Ces moments de suspension ont correspondu à des passages estimés d'un moindre intérêt (digression, élément déjà connu...), ou tout simplement à une fatigue de notre part. Il n'a pas toujours été possible de reconstituer ces blancs qui apparaissent en tant que tels dans les retranscriptions. Ils sont donc à considérer comme la contrepartie d'un matériau que nous n'aurions peut-être pas obtenu avec un dictaphone.

évidence pas accepté d'être enregistrées. Se présenter d'emblée sans dictaphone leur a donc économisé un refus et détendu le démarrage des échanges²⁰⁶.

D'autres entretiens ont été menés de manière moins académique. Ce sont les discussions de " queue de réunions ", les bavardages sur un coin de trottoir, des conversations téléphoniques un peu longues qui ont balisé cette recherche, permettant tantôt de recouper ou glaner des données, tantôt de faire surgir une nouvelle question. Ces entretiens impromptus ont été particulièrement nombreux lors de la sollicitation des caisses d'allocations familiales et des services déconcentrés de Jeunesse et sports pour obtenir les coordonnées des coordonnateurs des différents dispositifs (CEL, CEJ, Clas). Certains interlocuteurs se sont montrés très intéressés par la recherche et ont

Si les jeunes ne sont pas dans la rue, eh ben, c'est déjà pas mal!

A Cherbourg, on ne sait pas ce qu'ils font, ils font leur petit bazar dans leur coin avec la politique de la ville

Maintenant que les communes sont là, les fédé n'ont plus rien à y faire.

spontanément engagé des conversations, citant en

L'objectif, c'est qu'on arrive à dépasser la bouillie d'activités qu'on voit dans les centres de loisirs

exemples des expériences locales et livrant toutes sortes de commentaires. D'autres n'ont pas souhaité ou n'ont pas été autorisés à transmettre ces coordonnées, et s'en sont amplement justifiés. Leurs arguments se sont finalement avérés plus utiles à l'enquête que ne l'auraient été les adresses électroniques qu'ils refusaient de communiquer. Dans ces moments informels, a fortiori quand ils se jouent au téléphone, les propos paraissent sans conséquences. Se livrent alors des jugements de valeurs, des informations dérobées et des associations d'idées qui, parce qu'ils viennent jeter une lumière crue sur l'objet de recherche, font considérablement avancer l'analyse.

Sont enfin mobilisés *quarante-sept entretiens auprès de parents* réalisés dans le cadre d'une enquête conduite pour la ville de Grenoble en 2014. Cette enquête avait pour objet d'appréhender l'impact de la réforme des rythmes scolaires sur les organisations familiales, de comprendre comment les parents se saisissent des offres périscolaires mises en place par la commune, et plus globalement comment ils organisent les temps libres de leurs enfants. Il s'agit majoritairement de très courts entretiens (entre 5 et 10 minutes) conduits dans des espaces publics : jardins et parc, bibliothèques, sorties des écoles, etc. Quinze entretiens réalisés sur rendez-vous par téléphone ou à domicile ont duré entre 20 et 45 minutes.

206 Ayant nous-même eu quelques expériences malheureuses avec des étudiants et des chercheurs peu scrupuleux ou maladroits, arriver sans matériel d'enregistrement était une manière d'arriver « sans armes » et de garantir à nos interlocuteurs, quel que soit leur niveau de responsabilité, une équité dans la relation.

4.1.2.4 Un questionnaire renseigné par des professionnels

Un matériau important a été constitué par l'exploitation d'un questionnaire²⁰⁷ renseigné par plus de 600 professionnels de l'éducatif local : responsables de services (scolaire, enfance-jeunesse, éducation), coordonnateurs de dispositifs, animateurs, référents de parcours éducatifs, accompagnateurs à la scolarité, directeurs d'équipements socioculturels (MJC, Maisons pour tous, maisons de l'enfance, centre sociaux...), etc.

Le choix d'une enquête auprès de professionnels a reposé sur deux intentions. La première s'attache au fait qu'ils ne sont pas là par hasard. Qu'ils soient salariés des associations ou agents des collectivités, leur rémunération est principalement assurée par des fonds publics, une infime part étant couverte par les familles. Le contenu de leur activité, l'organisation de leur travail, les ressources dont ils disposent, correspondent à ce qu'on leur demande de faire, ou du moins à ce qu'il est attendu d'eux. De sorte que leur travail est à considérer comme un des outils dont les institutions se dotent pour mettre en œuvre les politiques éducatives locales. Recueillir des informations sur qui ils sont et ce qu'ils font était en conséquence important pour comprendre le sens de ces politiques.

La seconde intention était d'utiliser la capacité d'observation de ces professionnels qui sont souvent des spécialistes imbattables dans leur domaine (Kaufmann, 2011) pour construire un large regard sur les paysages éducatifs locaux. Leur enrôlement dans l'enquête nécessitait toutefois d'identifier les déformations liées à leur position. C'est pourquoi le recueil d'éléments de contexte a permis à la fois de dés-individualiser les réponses et de les lire en les rapportant à la taille de la commune, aux rattachements hiérarchiques (éducation, politique de la ville, action sociale, etc), et aux différents dispositifs dans lesquels les professionnels sont impliqués. Il importait en particulier de pouvoir rendre compte de la part institutionnelle de ce contexte.

C'est sur ces principes qu'a été élaboré le questionnaire. Il comprend une très large majorité de questions portant sur des faits. Quelques questions d'opinion ont eu pour objectif d'estimer la congruence entre les conceptions éducatives personnelles des professionnels et celles des projets dans lesquels ils sont impliqués. En vue de faciliter l'exploitation, mais aussi le remplissage du questionnaire dans la mesure où la sollicitation se faisait sur leur lieu de travail, la plupart des questions étaient des questions fermées. En revanche, elles étaient presque toutes à choix multiple²⁰⁸. En cas de besoin, elles comprenaient une modalité " autre " que les répondants étaient invités à préciser, et éventuellement une modalité " sans réponse "²⁰⁹. Il comprend également quelques questions ouvertes, à propos notamment du détail des missions

²⁰⁷ Ce questionnaire se trouve en annexe, page 372.

confiées aux professionnels et des publics concernés par leur activité. Il a enfin été laissé la possibilité aux répondants de compléter chacune des parties par un commentaire personnel. Ces questions ouvertes ont permis de repérer les catégories avec lesquelles les professionnels pensent leur travail et l'éducatif local, et de glaner des informations inattendues. Elles ont de surcroît offert une large possibilité de recodage. Nombres de questionnaires valent ainsi des entretiens.

Le questionnaire est composé de trois parties :

- la première partie porte sur la structuration des postes de travail : activités, statuts, réalité des occupations professionnelles²¹⁰, service de rattachement, affectation géographique, salaire, etc.
- la deuxième aborde les actions éducatives locales auxquelles ces professionnels contribuent : publics concernés, directives de travail, réseaux de coopération, ordre du jour des différentes réunions, ressources mobilisées, etc.
- la dernière partie comprend des éléments plus personnels : âge, sexe, formation, satisfactions au travail, choix éducatifs personnels, etc. C'est dans cette dernière partie que, toujours dans le souci de repérer les marques d'une évolution, les répondants étaient invités à décrire leur parcours professionnel et donner des éléments sur leurs propres espaces de socialisation.

Ce questionnaire a été déposé sur un serveur ; les professionnels ont été invités à s'y connecter par l'intermédiaire d'un message électronique²¹¹. La population mère des professionnels de l'éducatif local étant indénombrable, il n'était pas envisageable de constituer un échantillon représentatif. Cela n'était pas non plus indispensable puisque l'objectif n'était pas tant de compter et de

208 Certaines questions ont nécessité des recherches préalables pour établir des modalités de réponses à la fois plausibles et en nombre suffisant pour couvrir le champ des réponses possibles. Cela a notamment été le cas pour la question concernant les dispositifs (Q19, Q30), celle portant sur les objectifs poursuivis par les PEL (Q41) établie suite à la consultation de documents municipaux, celles sur les diplômes (Q73 à Q77). Il s'agissait d'une part de limiter le recours à la modalité « autre » très lourde à exploiter, mais surtout de rendre la démarche crédible. Il est fort probable que sans cette rigueur et cette marque de respect, les professionnels auraient été moins enclins à renseigner aussi sérieusement les questions ouvertes. Chaque fois que l'ordre de présentation des différentes réponses n'avait pas d'incidence sur sa compréhension, les différentes modalités ont été présentées de manière aléatoire.

209 Selon la question, cette modalité « sans réponse » a été diversement libellée (Je ne sais pas, Objectif non poursuivi, etc.). Outre de tranquilliser le répondant en lui signifiant qu'il n'avait pas à avoir une réponse à tout, ces modalités ont permis de distinguer dans l'analyse les refus ou impossibilités de répondre à une question lue et comprise, des non-réponses toujours difficiles à interpréter. Par exemple la modalité « aucun diplôme universitaire » est plus fiable qu'une série de non-réponses aux différentes propositions de diplômes universitaires.

210 Ce point a été approché de plusieurs manières : le rapport des professionnels aux différents dispositifs (Q19 et Q20), la description des missions confiées (Q21 ouverte), la répartition du temps de travail en fonction des différents activités réalisées la semaine précédente (Q23 à Q26).

211 Le mode de recueil (auto passation par voie électronique) a sans aucun doute favorisé les professionnels qui travaillent dans des bureaux, ont un accès facile à internet et qui disposent d'une adresse électronique professionnelle. Cela est rarement le cas dans les associations où les salariés sont davantage en animation directe, ont peu de temps pour « faire du bureau » pour reprendre leur expression. Ces derniers gagneraient à avoir un questionnaire administré en face à face, éventuellement en collectif. C'est une des raisons pour lesquelles les animateurs dits « de terrain » sont proportionnellement sous représentés dans le corpus, même si leur nombre est équivalent aux autres catégories et permet une analyse.

dénombrer que de fixer une représentation et comprendre à la fois la diversité des situations et des constantes parmi cette diversité. La stratégie a donc consisté à collecter le maximum de réponses possibles pour pouvoir affiner cette compréhension au mieux. D'un point de vue pratique, une base de données d'adresses électroniques a été constituée à partir de diverses sources ; elle comprend un peu plus de 3500 contacts et couvre l'ensemble des 26 régions françaises. Parallèlement, le relais de la sollicitation auprès de professionnels a été organisé, notamment par l'intermédiaire d'associations, d'écoles de formation, d'institutions et de réseaux constitués. Un schéma situé page suivante récapitule les relations qui ont permis de constituer cette liste d'adresses électroniques. La collecte des questionnaires a couru sur 7 mois, de juin à décembre 2010. Le serveur sur lequel les professionnels étaient invités à se connecter a enregistré près de 1000 connexions pour 766 réponses. Le message électronique de sollicitation ayant été relayé entre professionnels, tous les répondants ne figurent pas dans la base de données initiale. Il est de ce fait impossible de calculer un taux de retour. Ces réponses ont été examinées une par une. Il s'est agi de vérifier leur éligibilité tant sur le fond que sur la forme et d'exclure du traitement les réponses suivantes :

- de nombreuses réponses fantaisistes ou quasi vides. Plusieurs personnes se sont en effet connectées par simple curiosité sans rien renseigner, d'autres n'ont pas répondu à une question obligatoire placée dans la première partie du questionnaire et n'ont en conséquence pas pu passer aux pages suivantes²¹², d'autres enfin ont pris la sollicitation à la rigolade en apportant des réponses saugrenues ou incohérentes.
- une quinzaine de doublons²¹³.

212 Il était demandé aux répondants de préciser, à l'aide de leur agenda, le détail horaire de leurs occupations professionnelles de la semaine précédente (Q23). Le choix avait été fait de rendre cette question obligatoire au regard des besoins de l'enquête, ces renseignements factuels devant être croisés avec les profils de poste, la description globale des missions et plus généralement avec les objectifs poursuivis par les projets auxquels les professionnels concourent. Mais rendre cette question obligatoire a été également une manière de filtrer les contributions. La réponse demandait un effort certain (prendre son agenda, se souvenir des activités réalisées dans les éventuelles plages laissées blanches, regrouper les activités de mêmes natures, vérifier que l'addition corresponde bien au temps de travail réglementaire ou au contraire vérifier la vraisemblance des décalages...). Elle était de plus complétée par une question (Q25) portant sur la représentativité de cette semaine de travail. En cas de négative, les professionnels devaient préciser en quoi cette semaine était particulière. Ces deux questions placées en début de questionnaire avaient pour fonction de tester l'engagement des personnes à répondre sérieusement à l'ensemble. En conséquence de quoi le serveur avait été paramétré pour n'autoriser à poursuivre que les répondants qui avaient joué le jeu.

213 Ces doublons sont repérables car enregistrés le même jour ou les jours suivants, et présentent une concordance des régions d'origine, statuts des employeurs, taille des populations concernées par l'activité du poste et nature des territoires d'intervention (Q02, Q03, Q04 et Q05). Il arrive par contre que, même dans ce cas, les intitulés de poste diffèrent légèrement. Ces réponses multiples témoignent de la motivation des professionnels, certains n'ayant pas hésité à recommencer l'intégralité de l'exercice lorsqu'ils ont été coupés par le serveur, ou pour d'autres, lorsqu'ils ont oublié leur mot de passe de sauvegarde (bien qu'un message précisât qu'ils pouvaient s'en faire attribuer un nouveau sur simple demande). Si elles ont été retirées du traitement statistique, elles ont permis d'observer la manière dont les professionnels « corrigent » leurs réponses d'une fois à l'autre, comme il sera exposé plus loin.

Repérage des différents modes et relais de la sollicitation à répondre au questionnaire en ligne

Adresses électronique glanées sur Internet

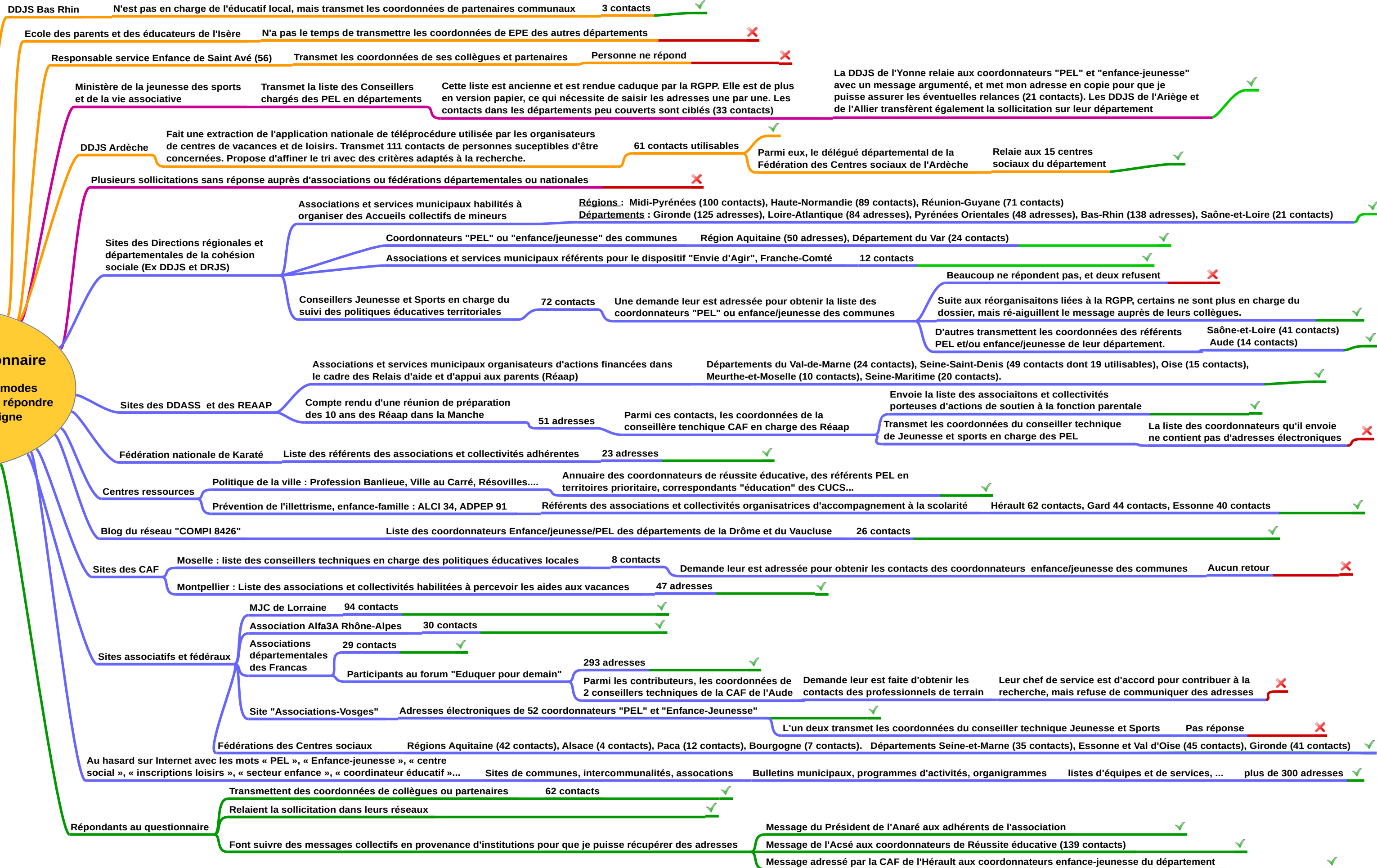
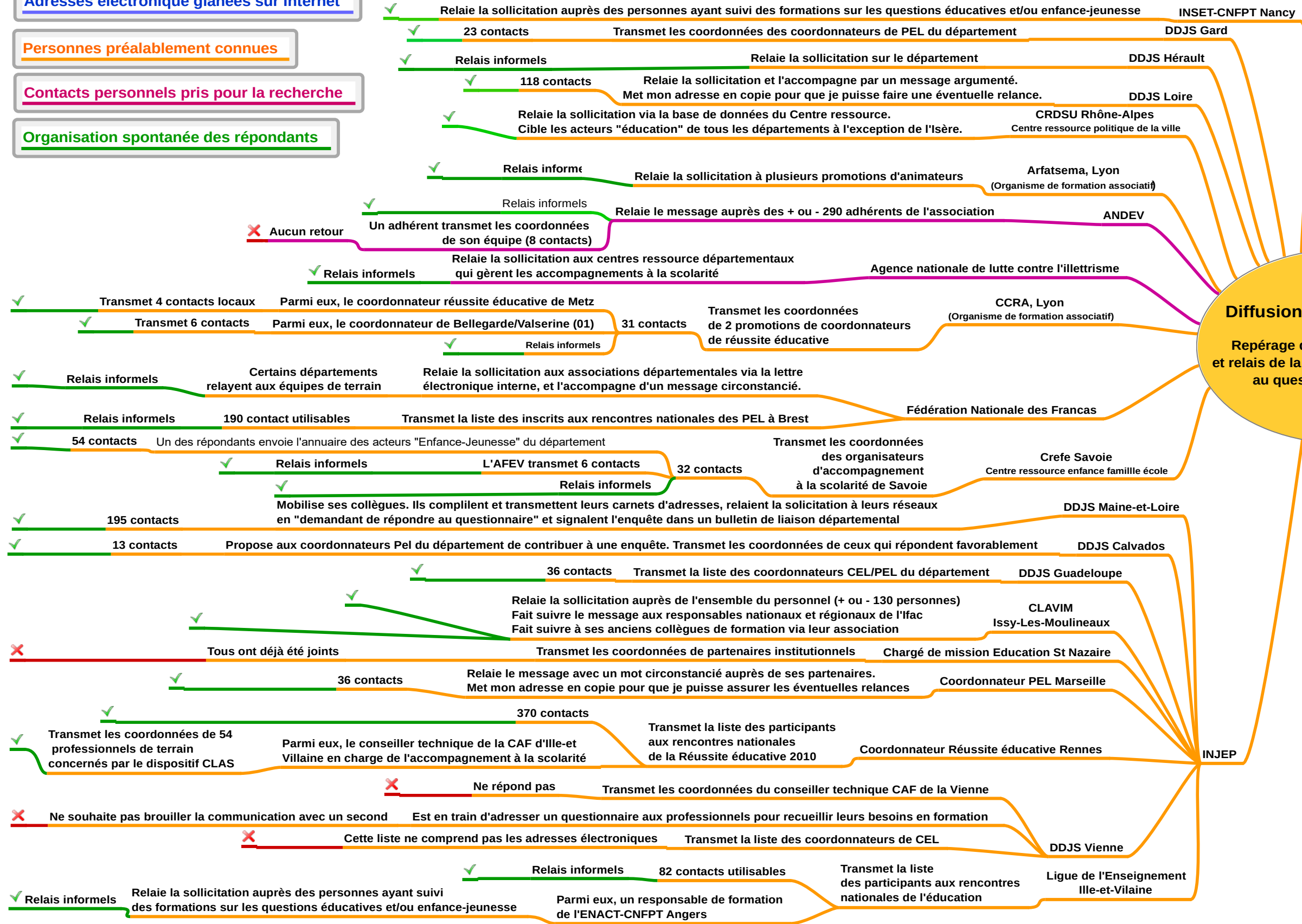
Personnes préalablement connues

Contacts personnels pris pour la recherche

Organisation spontanée des répondants

Diffusion du questionnaire

Repérage des différents modes et relais de la sollicitation à répondre au questionnaire en ligne



236 personnes ont répondu par l'intermédiaire des relais informels

– celles de professionnels dont l’activité a été estimée marginale (intermittents du spectacle, régisseurs, écrivains publics...), ou hors champ de la recherche (animateurs jeunesse travaillant exclusivement avec des plus de 16 ans, directeurs d’écoles).

– les réponses de quelques agents de l’État : coordonnateurs de REP ou conseillers d’éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) des Directions départementales ou régionales de la cohésion sociale (DDCS ou DDCSPP et DRJSCS qui comprennent aujourd’hui les anciens services de la jeunesse et des sports). Ces réponses auraient été très utiles à l’analyse, mais, le recueil s’étant centré sur les personnes directement dépendantes des politiques locales, trop peu de réponses étaient disponibles pour faire l’objet d’un traitement statistique. Elles ont toutefois représenté un éclairage intéressant.

– enfin, les questionnaires renseignés par des bénévoles (administrateurs d’associations, volontaires de l’aide scolaire...). Ces derniers ont par contre été conservés pour un usage ultérieur, notamment en vue d’observer les décalages de réponses entre salariés et bénévoles.

Le corpus définitif comprend ainsi 634 réponses utilisables, provenant de 24 régions. La longueur de ce questionnaire (95 questions), ajoutée aux dysfonctionnements du serveur qui recueillait les réponses, a fait que des répondants ont abandonné ou ont été coupés en cours de remplissage²¹⁴. C’est pourquoi toutes les réponses collectées ne sont pas complètes. Elles se répartissent comme suit :

Tableau 5: Composition du corpus de questionnaires			
	1ère partie : Connaissance des emplois	2ème partie : Fonctionnement des projets éducatifs locaux	3ème partie : Caractéristiques personnelles, formation, parcours, socialisation
Questionnaires complets	472	472	472
Questionnaires coupés ou abandonnés en fin de seconde partie	47	47	0
Questionnaires coupés ou abandonnés en fin de première partie	115	0	0
Total	634	519	472

²¹⁴ Chacune des trois parties du questionnaire représentait une page web et le serveur enregistrerait les réponses au passage de l’une à l’autre jusqu’à la validation qui était assurée par le professionnel. Une fois le questionnaire mis en ligne et les invitations à répondre lancées, cette structuration en trois pages s’est avérée incompatible avec les réglages du serveur mutualisé sur lequel il était installé. Les durées de sessions étaient paramétrées par défaut à 20 minutes, de sorte que lorsque les répondants restaient plus longtemps sur la même partie du questionnaire, leur session était considérée comme abandonnée et donc automatiquement coupée. L’enquête a dû être rapatriée sur un des serveurs de l’Université de Savoie de manière à pouvoir ajuster les réglages informatiques, ce qui a nettement amélioré les choses, sans toutefois résoudre tous les problèmes.

Au bout du compte, la connaissance des emplois s'appuie sur le total des 634 questionnaires, l'analyse du fonctionnement des projets éducatifs locaux repose sur l'exploitation de 519 réponses, et l'ensemble s'affine avec l'analyse des parcours des 472 répondants qui ont renseigné le questionnaire dans son intégralité.

4.2 Leçons qualitatives d'une enquête quantitative

De par l'importance des informations recueillies et l'articulation entre les différents matériaux qu'il a permise, le questionnaire a constitué une pièce importante de l'enquête. Mais sa mise en œuvre et sa passation ont également été riches d'enseignements. De janvier à mai 2010, des contacts ont été pris avec des institutions et des associations nationales (associations de professionnels et d'éducation populaire) pour constituer la liste d'adresses électroniques de professionnels auxquels adresser un message de sollicitation (Cf schéma récapitulatif des contacts pris page 161). Puis, de juin à décembre 2010, la diffusion de l'enquête auprès des professionnels et le recueil de leurs réponses ont fait l'objet d'un suivi rapproché sous la forme d'échanges de courriels²¹⁵. Outre une trentaine de conversations téléphoniques avec des représentants d'institutions pendant la période de constitution de la liste de départ, près de six-cents messages ont été envoyés au total (non comptés les messages de sollicitation eux-mêmes) et plus de quatre-cent-cinquante messages électroniques ont été reçus (non comptés les messages automatiques d'absence et autres certificats de lecture). Parce qu'ils témoignent de la manière dont les sollicitations ont été accueillies et relayées par les professionnels et les

215 Dans leur grande majorité, les contributions ont fait l'objet d'un message de remerciement envoyé le jour-même ou le lendemain (lorsque les répondants avaient laissé leurs coordonnées), et le plus souvent personnalisé (en rappelant la région du répondant par exemple) pour que les professionnels perçoivent la dimension humaine de l'enquête, et soient par-là encouragés à transférer la sollicitation à d'autres. De même, lorsque la sollicitation était suivie par un message automatique d'absence, un nouveau contact était pris dans les jours suivant la date de retour annoncée pour signaler que l'enquête était toujours d'actualité. Des répondants nous ont également contactée spontanément.

Compte tenu du fort enjeu à collecter le maximum de réponses, ce suivi du recueil avait été prévu. Mais les soucis informatiques (voir note 214 page 162) ont nécessité de le renforcer par un accompagnement technique et relationnel soutenu.

Pour les répondants ayant eu maille à partir avec le serveur, tout a été mis en œuvre pour tenir le lien avec eux. Ceci était d'autant plus important que la faille informatique pénalisait principalement les répondants consciencieux qui prenaient le temps de renseigner les questions ouvertes et les zones de commentaires libres. La première des précautions a été de placer un message d'alerte en tête du questionnaire, en présentant par avance des excuses, invitant les professionnels à enregistrer leur contribution fréquemment, et à nous joindre pour récupérer leur fichier temporaire en cas de coupure. Ensuite, des messages ont été adressés à tous ceux qui avaient sauvegardé un questionnaire temporaire pour leur confirmer son enregistrement et leur rappeler la manière de le recharger. En fonction des situations et des personnes, d'autres messages leur ont été adressés : parfois pour ré-attribuer un code de sauvegarde (lorsque le répondant ne se souvenait plus de celui qu'il avait généré), demander au répondant si son questionnaire pouvait être considéré comme terminé (pour ceux qui oubliaient de le valider en fin de remplissage), récupérer des réponses par courriel et compléter nous-même les questionnaires (pour ceux qui n'en pouvaient plus de récidiver), relancer, encourager, présenter des excuses et remercier les contributeurs pour leur persévérance.

institutions, ces échanges apportent des informations sur l'éducatif local. Ce sous-chapitre présente des éléments de compréhension obtenus, non pas des informateurs directement, mais par la méthode d'investigation, c'est-à-dire *des éléments de compréhension que l'on n'aurait pas pu avoir en posant des questions*. Il exploite également les difficultés que les répondants ont éprouvées face à certaines questions et les erreurs de rédaction du questionnaire. Ce faisant, il situe des éléments de contexte et identifie des lignes structurantes et des zones de flous de l'objet de recherche.

4.2.1 Intérêts suscités par l'enquête

4.2.1.1 La nécessité de montrer patte blanche

L'enquête a débuté par la collecte d'adresses électroniques en vue de la diffusion du questionnaire. Pour ce faire, des contacts ont été pris avec des institutions et des associations nationales pour solliciter de leur part des mailing-listes existantes (de coordonnateurs des dispositifs, référents départementaux, adhérents, associations affiliées, etc), ou leur aide dans le cas où elles préféreraient assurer un relais par elles-mêmes.

Le démarrage a été poussif. Mis à part quelques exceptions, les premiers contacts sont restés sans réponse, ou furent reçus avec beaucoup de circonspection. Au bout de deux mois, la liste des professionnels à contacter comportait à peine cinq-cents noms, principalement réunis par l'intermédiaire de réseaux personnels ou glanés sur Internet. Certes, ce début d'année 2010 a été particulièrement difficile pour les services de l'État qui ont mis en place en janvier la Révision générale des politiques publiques (RGPP)²¹⁶ et étaient de ce fait très peu disponibles. Mais l'inconfort dans lequel nous nous sentions nous-même pour faire ces démarches a été éclairant sur un autre point : notre mode de communication n'était pas adéquat. Se présenter sur un terrain d'enquête est souvent signalé comme un exercice difficile... mais formateur. Cet épisode a été doublement fécond. Il a confirmé que l'éducatif local est bien un champ de bataille dans lequel tout le monde se surveille, avance masqué, et se protège. Et il a aussi été révélateur de notre propre sentiment d'illégitimité dans cette quête. Le mode de communication a alors été armé en conséquence : création d'une adresse électronique avec

216 Une grande confusion tournant à la pagaille a régné pendant plusieurs mois dans nombre de Directions départementales et régionales de la jeunesse et des sports (DDJS et DRJS) et des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS). Certaines personnes arrivaient sur leur poste en provenance d'autres administrations et ne connaissaient pas les dossiers, d'autres n'avaient pas de bureau, d'autres encore pas de supérieur hiérarchique ou pas d'affectation du tout. L'activité et les relations ont également été paralysées par des déménagements et reconfigurations des réseaux téléphoniques.

une extension universitaire en lieu et place d'une messagerie personnelle, ouverture d'une page sur le site du laboratoire LLS (Langages Littératures Sociétés) pour présenter la recherche et la chercheuse, lien sur cette page dans les courriels de sollicitation qui ont été habillés du logo de l'Université, de même que l'en-tête du questionnaire. Le vocabulaire a également été révisé : les « demandes d'aide » sont devenues des « sollicitations dans le cadre d'une thèse », et plutôt que de « demander le fichier des coordonnateurs », nous nous sommes mise à « solliciter la transmission des coordonnées ». La méthode est devenue beaucoup plus opérante, d'autant que la page personnelle sur le site du laboratoire s'est accompagnée d'un « effet Glasman » d'une grande efficacité.

Plus opérante, mais sans pour cela aplanir toutes les difficultés. Nous nous sommes heurtée à trois types de réserves de la part des institutions, réserves qui à leur tour sont venues éclairer l'objet.

La première difficulté a été *l'accès aux personnes dans les institutions*. Soucieuses de protéger leurs agents et leurs installations informatiques, nombre d'administrations sont dotées de système anti-spam performants et en conséquence difficiles à contourner, quand ils ne détruisent pas systématiquement les messages en provenance de correspondants inconnus. Ces protocoles techniques sont par ailleurs souvent doublés d'une stratégie de gestion de l'image et de l'information par laquelle les adresses électroniques ne figurent sur aucun site internet, seuls des formulaires de contacts étant disponibles²¹⁷. De fait, seuls les professionnels qui s'entre-connaissent peuvent communiquer entre eux, ce qui dessine un « milieu » au sens de la sociologie urbaine, et qu'Yves Grafmeyer définit comme « un réseau relativement large, qui n'implique pas une interconnaissance généralisée, mais dont les membres sont néanmoins unis de proche en proche par divers liens. » (Grafmeyer, 1995). Sans doute cette caractéristique, très nette dans les villes, n'est-elle pas spécifique aux réseaux éducatifs locaux. Mais au regard de l'ambition des PEL de mobiliser les habitants et d'associer les parents à leur définition, on peut penser qu'elle est sur ce thème particulièrement encombrante.

217 Dans les faits, toutes les administrations ne le font pas. Aucun contact téléphonique n'apparaît sur les sites internet des Caf et les annuaires ne comportent que des numéros spéciaux du type « 0810 ». Même en connaissant leur nom et leur fonction, il est tout à fait impossible de joindre par téléphone les conseillers techniques de ces administrations lorsque l'on ne connaît pas leur numéro. Il en est de même pour les communes de plus de 20 000 habitants pour lesquels on trouve tout de même facilement le contact téléphonique des secrétariats. Ces adresses ont en conséquences été laborieusement glanées sur des comptes rendus de réunions mis en ligne par des partenaires de ces institutions. Les coordonnées des agents de l'État sont par contre très facilement accessibles sur les sites des DDSCS et DRJSCS.

Le second sujet de réserve a concerné *l'utilisation des renseignements demandés*. Plusieurs responsables institutionnels ont évoqué la confidentialité de ces informations et même exprimé clairement leur inquiétude quant à une éventuelle exploitation commerciale de l'étude.

Bonjour Madame Laforets,

Malgré tout l'intérêt que je devine dans votre projet, je ne suis malheureusement pas habilité à diffuser des listes de professionnels en contrat avec l'État, en dehors d'une commande précise et sans assurance que le travail d'étude n'a pas de visée à caractère commercial en aval.

Vous pouvez par contre me donner toute précision utile en ce sens afin de pouvoir examiner de manière plus argumentée une réponse. Cordialement, (Conseiller d'éducation populaire et de jeunesse, Chargé des politiques éducatives territoriales, DDCSPP de la Mayenne)

La crainte que des logiques de marché accompagnent la montée en puissance des collectivités locales dans le domaine éducatif n'est pas nouvelle. Cette crainte est principalement celle des agents de l'État (Éducation nationale, et pour ce qui nous occupe, de Jeunesse et sports). Souvent convoquée à tort et à travers, elle n'en correspond pas moins à une réalité. On a ainsi vu au chapitre 3 la proximité de l'Andev avec diverses sociétés ou entreprises commerciales et Dominique Glasman a également signalé ce mouvement à propos de l'aide scolaire (Glasman, 2005a). Mais il est possible de rencontrer des pratiques beaucoup plus subreptices, les barrières entre public et privé étant non seulement floues, mais également poreuses. Il arrive par exemple que des Caf ou des services de l'État versent des subventions à des fédérations d'éducation populaire pour la réalisation de formations ou de diagnostics sous réserve qu'elles passent convention avec tel ou tel consultant dont elles apprécient le travail mais dont le statut ne lui permet pas de percevoir de subvention. Un autre cas de figure est celui des associations dont le projet associatif sert de paravent à des activités tout à fait commerciales.

La dernière difficulté rencontrée a résidé dans le fait que nos interlocuteurs ont globalement fait un *blocage vis-à-vis de la transmission des adresses électroniques*. Pour un meilleur suivi de l'enquête, et notamment dans le but de pouvoir assurer des relances en direction des « retardataires », nous souhaitions disposer nous-même des coordonnées électroniques des professionnels. Sans doute y avait-il là aussi le besoin de nous rassurer en voyant s'allonger la liste des potentiels répondants. Or, dans leur ensemble, les responsables institutionnels ont rechigné à nous les transmettre. Plusieurs collègues ou relations de travail n'ont pas souhaité nous confier leur carnet d'adresses, et certains correspondants, qui ont pourtant largement

contribué à la recherche par l'envoi de documents ou l'acceptation d'entretiens, ont présenté une vraie résistance à la transmission des coordonnées de leurs collaborateurs et partenaires²¹⁸. Le délégué régional d'une fédération nous a même renvoyée sur un site internet sur lequel les contacts ont dû être copiés un à un alors que de toute évidence il disposait d'un fichier des associations locales. Ce blocage face au partage des contacts a confirmé, s'il en était besoin, le caractère connexionniste de l'éducatif local qui veut que partager un carnet d'adresses, c'est perdre du pouvoir (Boltanski et Chiapello, 1999). Nous avons pensé que de telles réserves n'avaient pas lieu d'être ici, l'expérience a montré que ce qui s'appliquait dans notre cadre professionnel ordinaire en termes de fonctionnement et d'animation de réseaux s'appliquait de la même manière dans le cadre d'une recherche universitaire. Nous avons alors dû nous rendre à l'évidence : cette enquête n'avait de chance de fonctionner que si nous acceptions d'en perdre la maîtrise, ou du moins d'en partager la mise en œuvre. Les responsables associatifs et institutionnels qui avaient des réticences à confier leurs mailings ont très efficacement relayé la sollicitation à participer à l'enquête auprès des professionnels de leur connaissance.

4.2.1.2 Des professionnels fortement investis

« Contente de vous avoir offert un questionnaire de plus !!!!! J'essaye de faire passer le questionnaire. Très bon courage et bonne continuation. »

« Cela fait trois fois depuis ce matin que j'essaye de remplir le questionnaire que je trouve intéressant, mais je rencontre un problème technique, rendu à 30% du remplissage il y a saturation je ne peux accéder à la suite, j'ai beau sauvegarder et enregistrer le début du questionnaire mais sans succès, je pense persévérer demain si je trouve un peu de temps. »

« J'ai en effet été coupé la première fois alors que j'étais en train de remplir le questionnaire. La deuxième fois j'ai cliqué pour enregistrer ce qui était déjà rempli et c'est à ce moment que j'ai été déconnecté. La troisième fois semble être la bonne! »

218 À titre d'illustration, ce message reçu de la Caf de Carcassonne. « Je reviens vers vous concernant votre demande de sollicitation effectuée auprès de Pauline Piaget et Françoise D'Epinay, j'aurais aimé échanger avec vous quant à vos attentes. En effet, dans le cas où votre sollicitation ne porterait que sur un partage de listing d'intervenants sur le territoire, nous ne pourrions malheureusement pas donner une suite favorable. Restant à votre disposition, Bien cordialement, Responsable du pôle développement territorial ». Cette personne a été jointe par téléphone (la signature du message comportait un numéro de ligne directe et un numéro de portable) et l'échange a été très riche, généreux et tout à fait important pour la suite de la recherche.

« Bonjour, Je serais ravie de vous répondre, en revanche, je ne sais pas si vous êtes intéressée par les données de la Guyane. Bien cordialement. »

Ces quelques messages électroniques illustrent la très bonne réception de l'enquête par les professionnels. Malgré les soucis informatiques, et la longueur du questionnaire (95 questions), ils se sont très fortement mobilisés. Au-delà du nombre de questionnaire collectés, quelques pourcentages attestent de cet investissement. Près de 40 % des répondants ont renseigné le questionnaire en plusieurs fois (sans compter ceux dont le serveur avait perdu la contribution et qui ont dû tout reprendre à zéro) ; 88 % laissent leur adresse électronique bien que le questionnaire soit anonyme, 32 % renseignent les zones de commentaires libres, 83 % précisent leur salaire, et 62 % sont disposés à être contactés pour un entretien²¹⁹. Ils ont également relayé l'invitation à répondre auprès de leurs collègues, ce à quoi les courriels de sollicitation et de remerciement les invitaient, mais que, là encore, ils n'étaient pas obligés de faire.

Confiants et généreux, mais également coopérants puisque nombre de professionnels ne se sont pas contentés de garnir un questionnaire et ont adressé des messages d'encouragement ou apporté des contributions personnelles à l'enquête. Certains ont transmis des listes de contacts (par exemple en transférant des messages collectifs qu'ils avaient reçus d'institutions pour que nous puissions récupérer les adresses électroniques des réseaux locaux), d'autres ont envoyé des documents de travail ou des mémoires de fin de formation, d'autres enfin ont livré les réflexions personnelles, voire des conseils que leur inspirait le questionnaire et plus largement le sujet de recherche (comme celui de joindre tel sociologue de leur connaissance, ou de « ne surtout pas ignorer la dimension politique de votre travail, vous y trouverez des réponses intéressantes ! »).

Le volume et le contenu des échanges qui ont eu lieu au cours de l'enquête donnent à voir des professionnels particulièrement investis et personnellement touchés par cette recherche. Leurs motivations à participer « disent » des choses sur l'objet de recherche. C'est en conséquence en tant qu'elles témoignent des systèmes d'intérêts qui traversent le monde de l'éducatif local qu'elles ont été analysées (Arborio et Fournier, 2008). C'est le point qui va être abordé ci-après.

219 Les personnes sollicitées étaient indirectement encouragées à laisser leur adresse électronique dans le questionnaire puisqu'elle leur était demandée dans le cas où elles souhaitaient être destinataires des premiers tris d'exploitation. Les répondants qui préféraient garder l'anonymat, mais être tout de même informés des suites du travail, pouvaient envoyer un courriel indépendant, ce que certains ont fait.

Nous nous sommes attachée à savoir quelles étaient les catégories de répondants qui privilégiaient l'anonymat, de même que ceux qui préféraient ne pas renseigner le montant de leur salaire. Ces éléments ont été considérés comme des indicateurs de leur position par rapport à l'objet de recherche.

4.2.1.3 Les motivations des professionnels à répondre

L'analyse des motivations à participer à l'enquête avait été anticipée. Deux questions (Q92, Q93) invitaient les répondants à préciser ce qui les avait incités à répondre au questionnaire. Plusieurs réponses étaient possibles parmi celles proposées. Leurs réponses s'organisent comme suit.

Tableau 6: Motivation des professionnels à répondre au questionnaire (472 répondants, réponses en %)	
Votre intérêt pour le sujet	74
Le réseau qui vous a sollicité	22
La curiosité	18
La solidarité « étudiante »	41
Mode de lecture : 18 % des professionnels ont renseigné le questionnaire par curiosité. NB : Plusieurs réponses étaient possibles.	

Pour la majorité des professionnels, c'est l'intérêt pour le sujet qui prime. C'est en effet la réponse que donnent 74 % d'entre eux ; la proportion monte d'ailleurs jusqu'à 88 % pour les coordonnateurs de projets éducatifs locaux.

Les réponses « le réseau qui vous a sollicité » sont principalement le fait des directeurs de l'éducation des villes (50 % d'entre eux disent contribuer parce qu'ils ont été sollicités par l'Andev), et dans une moindre mesure des animateurs « enfance » qui ont eu accès à l'enquête via la fédération des Francas. Les personnes qui déclarent avoir répondu « par curiosité » (18 % en moyenne) sont principalement des professionnels de terrain (animateurs enfance ou jeunesse). On peut penser que ce sont effectivement des professionnels qui sont peu habitués à être consultés ; pour certains d'entre eux scolairement moins dotés que les autres, cette réponse signale peut-être aussi qu'ils ne se sentent pas autorisés à porter un jugement sur une démarche scientifique.

Pour comprendre comment la « solidarité étudiante » a pu motiver presque 200 professionnels (41 %), il faut rentrer dans le détail des réponses libres qu'ils ont ajoutées en complément²²⁰. Cette solidarité se comprend alors de deux manières. Une première est une solidarité réflexive qui vient en écho à notre propre engagement réflexif, une forme de collusion entre l'investissement du chercheur et celui des personnes enquêtées.

Les compléments de réponse prennent dans ce cas les formes suivantes :

²²⁰ Nous avons envisagé que la « solidarité étudiante » pouvait représenter une motivation pour des jeunes professionnels encore marqués par l'expérience d'un mémoire de fin de formation. Mais la très forte proportion (41 % des répondants) et leur âge (guère plus jeunes que l'ensemble) ont nécessité d'aborder les choses différemment.

« Contribuer à un travail qui concerne notre travail » (id 104)
« Le fait de réfléchir à sa pratique professionnelle » (id 218)
« La nécessité de développer les réflexions sur le sujet » (id 249)
« Pouvoir accéder à votre thèse ensuite » (id 266)
« Lire votre étude » (id 279)
« Intérêt de participer à un travail fin et approfondi » (id 620)
« Contribuer à mon petit niveau à faire progresser la recherche sur ces questions » (id 781)

Une autre signification de cette solidarité étudiante est une utilisation du chercheur et de la recherche pour faire connaître et reconnaître des activités, des difficultés, un domaine et une position dans ce domaine. Les répondants usent alors du questionnaire comme d'un moyen d'expression et une occasion de témoigner.

C'est ce qu'ont fait un grand nombre de coordonnateurs ou de référents des Programmes de Réussite éducative. Le dispositif étant encore loin d'être approprié par les communes, ces professionnels sont majoritairement contractuels de la fonction publique territoriale. Et si leur motivation à faire valoir ce dispositif et ses spécificités ne se résume pas à la seule perspective d'améliorer leurs conditions d'emploi, on peut légitimement estimer qu'elle n'y est pas étrangère²²¹. Ils ont été très nombreux à détailler la vocation ou le fonctionnement de ce dispositif, à faire référence à la loi de cohésion sociale, au financement de leur poste par l'Acsé, et à le faire bien au-delà de ce que la présentation de leur travail le nécessitait.

D'autres se sont exprimés plus généralement.

« Le soutien à cette initiative de mettre en valeur des métiers souvent limités à l'action et peu mis en exergue dans leur sens profond » (id 75)
« Témoigner et contribuer à l'évolution de notre mission » (id 196)
« Heureuse de voir qu'une enquête universitaire est faite sur notre quotidien professionnel, l'intérêt que vous portez au milieu socioéducatif » (id 346)
« Témoigner de ce qui se passe » (id 363)

221 L'analyse du corpus montre que 50 % des coordonnateurs de Réussite éducative occupent des emplois à durée déterminée de 3 à 18 mois, et 20 % des CDD de 18 mois à 3 ans. Une étude réalisée pour l'Acsé par le cabinet Geste la même année (2010) rend compte des mêmes proportions. Sur 979 coordonnateurs et référents enquêtés par les consultants, 39 % sont contractuels et 30 % vacataires, 1/4 d'entre eux a moins de 6 mois d'ancienneté, et 2/3 moins de deux ans. La question de la pérennité du dispositif et donc du financement des postes est un souci permanent pour ces professionnels. À titre d'illustration, l'édition 2013 des Rencontres nationales des acteurs de la Réussite éducative a été sous-titrée « La réussite éducative demain: quel avenir pour les PRE? »

« L'évolution "négative" de mes missions » (id 643)

« La volonté de partager et transmettre mon expérience » (id 760)

Plusieurs répondants ont d'ailleurs saisi l'occasion de transmettre des témoignages particulièrement virulents sur ce qu'ils vivent et ont livré des analyses qui, de toute évidence, n'ont aucune chance de trouver place dans les circuits de communication ordinaires. Certains de ces questionnaires sont restés anonymes, d'autres sont le fait de personnes proches de la retraite qui dans ce cas ont laissé leurs coordonnées.

Cet investissement personnel dans l'acte de renseigner le questionnaire se reflète dans les heures d'enregistrement des réponses (10 % sont renseignés sur un horaire atypique : après 20H ou le week-end), et dans la nature des adresses électroniques que les professionnels laissent lorsqu'ils acceptent d'être contactés pour un entretien ou pour recevoir des éléments d'exploitation de l'enquête : 31 % des répondants laissent une adresse électronique personnelle. Pour les personnels de terrain, notamment ceux qui travaillent à temps partiel ou dont le contrat de travail est à durée déterminée, on comprend qu'il s'agit du seul moyen de les joindre. Mais d'autres, pourtant titulaires de la fonction publique ou en poste depuis plusieurs années dans des associations font de même. Il semble donc qu'ils veuillent s'assurer d'avoir les résultats de l'enquête *à titre personnel*, et ceci donne à comprendre que *la dimension réflexive du travail dans l'éducatif local est imputable aux personnels*. L'hypothèse se confirme lorsqu'on observe les temps de travail réellement impartis à la réflexion, à l'élaboration collective ou à la formation, ce qui sera fait au chapitre 6.

4.2.2 Balises éparses pour l'analyse

4.2.2.1 Des réseaux horizontaux et cloisonnés

Si la collecte d'adresses électroniques et la diffusion du questionnaire ont bénéficié du soutien d'institutions et d'associations, l'enquête doit beaucoup aux réseaux de toutes sortes dans lesquels elle s'est faufilée. Le schéma de la page 161 dresse un récapitulatif des voies et des relais qu'elle a utilisés ou construits pour faire le lien entre notre besoin d'informations et l'enregistrement de ces informations dans la base de données. *En soi, cette quête éclaire certains aspects de l'éducatif local* que nous restituons ici.

Le corpus de questionnaires a été constitué par l'activation de contacts et réseaux divers que nous avons indistinctement utilisés.

– Des contacts avec *des connaissances plus ou moins proches* : responsables d'organismes de formation (Collège coopératif Rhône-Alpes et l'Association régionale pour la formation au travail socioéducatif et aux métiers de l'animation – Arfatema tous deux situés à Lyon), cadres de centres ressources (Centre ressource enfance famille école de la Savoie, Centre ressource pour le développement social urbain – CRDSU à Lyon, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire par exemple), des Conseillers d'éducation populaire et de jeunesse de plusieurs départements, la fédération nationale des Francas.

– *Des contacts pris spécifiquement pour la recherche* : L'Andev, l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme – ANLCI qui anime le réseau des centres ressources illettrisme eux-mêmes en lien avec d'innombrables associations impliquées dans des actions d'accompagnement à la scolarité, ou encore le bureau des actions éducatives territoriales du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative²²².

– *Des contacts glanés sur les sites internet* de collectivités, de centres de ressources, des directions départementales et régionales de la jeunesse et des sports, d'associations départementales, ou trouvés au hasard sur des comptes rendus de réunions.

– *Des contacts qui nous ont été donnés par les répondants eux-mêmes*.

Tous ces contacts n'ont pas été fructueux, mais certaines des personnes nous ayant à leur tour mise en relation avec d'autres²²³, les liaisons se sont démultipliées.

Le corpus rassemblé est issu de 24 des 26 régions ciblées (aucun répondant de Corse ni de Martinique). Certaines le sont davantage que d'autres, notamment les régions où les relais ont été particulièrement nombreux ou dynamiques²²⁴.

Que peut-on retenir de cette quête d'adresses électroniques ? Tout d'abord que l'éducatif local est vraiment un monde connexionniste, et ceci d'autant plus qu'il ne relève pas d'une institution en particulier. Dans l'ensemble, les cadres de travail sont souples, les marges

222 Nous n'avons pas sollicité le RFVE du fait que l'enquête s'adressait à des professionnels et non à des élus. La fédération départementale de Ligue de l'enseignement de l'Ille-et-Vilaine nous a transmis la liste des inscrits aux rencontres nationales de l'éducation de Rennes, mais la fédération nationale a été sollicitée deux fois sans suite.

223 Cela a tout particulièrement été le cas de deux d'entre elles : un chargé de mission de l'Injep par l'intermédiaire duquel nous avons eu accès à d'autres CEPJ et collectivités, ainsi qu'aux listes des participants à deux manifestations nationales ; et le délégué général adjoint des Francas qui nous a transmis la liste des participants aux rencontres des PEL de Brest et a relayé la sollicitation auprès de toutes les associations départementales via une lettre électronique interne à l'association.

d'initiatives importantes, et les interconnaissances sont d'autant plus nombreuses que les personnes ont souvent des parcours métissés par des passages dans différents organismes de formation, différentes institutions, métissés également par l'entrecroisement de logiques professionnelles et militantes.

En second lieu, si l'on se réfère au modèle de la cité par projet de Luc Boltanski et Eve Chiapello (Boltanski et Chiapello, 1999), on constate que le « projet » qu'ils définissent comme un « amas de connexions » est ici celui de notre recherche de thèse. C'est en effet notre investissement dans ce travail qui, ici et temporairement, permet de fixer une image de l'éducatif local. Ou, pour être plus précise, l'image des réseaux éducatifs locaux qui correspond à la construction que nous avons faite de l'objet de recherche. Car d'autres auraient pu n'activer que les réseaux de l'accompagnement à la scolarité, ou se limiter aux quartiers de la politique de la ville, ou au contraire élargir les sollicitations au monde enseignant en considérant que l'éducatif local ne concerne pas que le temps libre. L'acte de recherche est donc constitutif de l'identification, et de la « coagulation », sous la forme présentée ici, de ces réseaux.

Un dernier point est sans doute le plus important pour la suite. Il relève de l'analyse du fonctionnement de ces réseaux éducatifs locaux. La quête d'adresses électroniques et de répondants a mis en évidence le fonctionnement horizontal de ces réseaux : les directeurs relayent la sollicitation à répondre à leurs homologues d'autres quartiers ou d'autres communes, mais ils ne la transfèrent pas aux équipes de terrain, et les coordonnateurs la font suivre à d'autres coordonnateurs, mais ne sollicitent pas les associations ou les différents services des communes avec lesquels ils travaillent quotidiennement²²⁴. En soi, cette observation ne fait qu'illustrer l'exploitation des « immobiles » par les « mobiles » pour poursuivre avec Boltanski et Chiapello. Ce qui est particulier dans le domaine qui nous occupe, c'est que du coup, on se demande comment les professionnels de terrain sont alimentés en termes de réflexion et d'ouverture sur le monde, et d'autre part comment ils sont associés aux réflexions sur les sujets qui les concernent. Ce temps de la recherche nous a en

224 Lorsque l'on met en rapport le pourcentage de répondants par région et le pourcentage de la population française que représente cette région, le dynamisme des relais en Aquitaine, Bretagne, Pays-de-Loire et Rhône-Alpes apparaît sans ambiguïté, de même que les moindres relais en Île-de-France. La distribution par région des figures professionnelles (animateurs, directeurs de l'éducation des villes, coordonnateurs de Réussite éducative, etc.) permet également d'estimer l'audience de ces relais. Il apparaît notamment que 25 % des directeurs de l'éducation ayant répondu au questionnaire travaillent en Île-de-France, ce qui confirme le fort ancrage francilien de l'Andev signalé en première partie.

225 Cette généralité ne gomme pas quelques relais par des directeurs de structure ou des coordonnateurs auprès de leurs équipes de terrain, notamment dans des intercommunalités rurales en Aquitaine et à l'association Cultures, loisirs, animations de la ville d'Issy-les-Moulineaux (Clavim).

effet permis de mesurer à quel point les professionnels de première ligne sont en position de minorité, au sens où ils ne sont pas souvent considérés comme socialement aptes à s'exprimer sur les questions éducatives.

4.2.2.2 Des questions éducatives surdéterminées par l'actualité

Outre les informations sur la forte motivation des professionnels à répondre, les dysfonctionnements du serveur dédié à l'enquête ont livré des renseignements à propos de la nature des sujets éducatifs abordés entre acteurs éducatifs. Ces informations auraient été bien difficiles à obtenir autrement, puisqu'elles ont été acquises du fait que l'enquête, initialement prévue pour une durée de dix semaines, a dû rester en ligne durant sept mois²²⁶.

Plusieurs questions portant sur les contenus des discussions entre professionnels et les ordres du jour des réunions qui regroupent des élus ou des partenaires ont eu pour but d'explorer comment la thématique de l'éducation se travaille au quotidien, les éventuelles différences entre les sujets traités entre professionnels et ceux abordés avec des élus, ou entre les thèmes discutés dans des temps informels et ceux que l'on réserve à des instances plus officielles (Q51, Q55, Q58 et Q59).

Si les réponses proprement dites, ajoutées aux entretiens, sont venues alimenter la dernière partie de ce travail, la durée du recueil a mis en évidence que les sujets éducatifs sont très fortement marqués par l'actualité. Pour le dire rapidement, les questionnaires retracent l'actualité de France 2 de juin à décembre 2010. Apparaissent notamment au fil des mois : le décret Morano et les revendications du collectif « Pas de bébé à la consigne » au mois de juin, le programme national nutrition santé (PNNS) assorti du plan « Obésité » en juillet, les émeutes du quartier de la Villeneuve et le discours de Grenoble en septembre, le salon de l'éducation et la suppression des Rased (réseaux d'aide spécialisée aux élèves en difficulté) en novembre²²⁷, la publication de l'étude Pisa et le licenciement de la salariée voilée de la crèche Baby-Loup à Chanteloup-les-Vignes en décembre, et tous les mois le thème des rythmes scolaires avec un pic en septembre lors de l'ouverture de la consultation et un second en décembre au moment de son rendu. D'une certaine manière, il est assez compréhensible que le domaine éducatif, comme tout autre domaine, soit tantôt traversé tantôt rythmé par

²²⁶ Six semaines après le démarrage de l'enquête, la base de données comptait autant de questionnaires inaboutis que de réponses complètes. Par ailleurs, le serveur bloquait d'autant plus fréquemment que les professionnels étaient nombreux à se connecter, nous avons en conséquence été contrainte d'étaler les sollicitations dans le temps pour limiter au mieux le risque de connexions simultanées.

²²⁷ La FnamE (fédération nationale des associations de maîtres E) avait organisé un colloque intitulé « 1000 bougies pour les Rased » le 18 novembre 2010.

l'actualité, surtout lorsqu'il s'agit d'un sujet comme la réforme des rythmes scolaires qui impacte directement l'activité des professionnels enquêtés. On ne peut non plus évacuer l'idée que les professionnels ont pris soin de faire référence à l'actualité pour signifier que, bien qu'engagés dans un projet local, ils restent néanmoins « dans le coup », qu'ils ne se rencontrent pas uniquement pour mettre en œuvre des actions éducatives de manière mécanique, mais également pour s'approprier des effets de contexte. Autre hypothèse à ces nombreuses citations : que les répondants auraient gardé ces sujets en mémoire plus que d'autres du fait que, justement, ils sortent de l'ordinaire des ordres du jour. Soit. Quoi qu'il en soit, le nombre de ces références et leur régularité font apparaître que les questions éducatives abordées dans les arènes locales sont très fortement déterminées par l'actualité, et ceci amène plusieurs remarques.

Le premier point concerne la pertinence de cette actualité et de son effet sur les projets éducatifs locaux. Le pouvoir des médias et la manière dont l'actualité se fabrique ne sont pas neutres et on imagine facilement que tous les sujets qui ont trait à l'éducation ne circulent pas par ce canal, ni tout ce qu'il serait utile de savoir à leur propos²²⁸. Ce constat engage en conséquence à explorer plus largement les ressources dont les acteurs locaux disposent ou se dotent pour penser leur action, comme cela sera fait au chapitre 7.

La seconde remarque s'attache au rôle des sujets d'actualité dans les échanges. S'ils correspondent à des objets de travail – comme la réforme des rythmes scolaires qui a nécessité en 2010 d'anticiper quant aux organisations à venir –, et permettent sans doute d'aborder des thèmes qui ne viennent guère spontanément sur la table – tels les discriminations ou la laïcité à propos du licenciement de la salariée voilée –, il est possible qu'ils aient aussi pour fonction d'en éviter d'autres potentiellement plus difficiles ou davantage conflictuels. Parce qu'elle vient de l'extérieur au jeu local comme une chose sur laquelle personne n'a de prise, parce qu'également elle s'impose à tous les acteurs quels que soient leur niveau de responsabilité ou

228 Parmi les très nombreux exemples, citons les rares émissions qui traitent des centres de vacances sans jamais préciser que certains sont commerciaux et d'autres portés par les associations, ou le traditionnel sujet sur les assurances scolaires dans les journaux télévisés de septembre qui invitent les parents à faire jouer la concurrence entre la MAE (assurance mutualiste créée par des enseignants bien avant la sécurité sociale) et d'autres assurances privées.

Au-delà des informations formellement livrées, Mohammed Darmame et Alain Vulbeau montrent dans un article portant sur les jeunes scolaires des banlieues que les techniques de tournage et de montage obéissent à des partis-pris et des idéologies. Par un travail de déconstruction de plusieurs reportages, les auteurs mettent notamment en lumière que les procédés de floutage des visages des jeunes contribuent à la disparition de leur civilité et tendent à les désigner comme de simples sujets interchangeables (Darmame et Vulbeau, 2005). Plus généralement sur le sort que les médias réservent aux sujets techniquement et politiquement complexes, on peut se référer au travail de Jérôme Berthaut sur le traitement audiovisuel des « banlieues ». Il montre comment les modes de recrutements, les conditions de travail et la concurrence entre les chaînes fabriquent des normes et des routines qui permettent aux journalistes de réduire l'imprévisibilité au travail. Il en résulte des raccourcis cognitifs et la montée en puissance des faits-divers (Berthaut, 2013)

leurs prérogatives, l'actualité a un effet rassembleur. Elle présente ainsi l'avantage de faire commun en économisant les prises de position, les négociations et les débats qui ne manqueraient pas de survenir à propos de sujets localement circonstanciés. On observe d'ailleurs que la diversité et la fréquence des sujets d'actualité dans les questionnaires sont indexées sur le niveau des répondants dans la hiérarchie des acteurs : les coordonnateurs et les chefs de services sont beaucoup plus nombreux que les professionnels de terrain à y faire référence. Ceci est bien évidemment à mettre en lien avec leur formation qui les incline et leurs responsabilités qui les contraignent à tenir compte des contextes politiques et sociaux pour réaliser leur travail²²⁹. Mais on ne peut s'empêcher de penser que ce faisant, les coordonnateurs et chefs de services exercent une certaine forme de domination sur les équipes qu'ils animent. D'une part leur formation leur confère une supériorité technique et politique dans la maîtrise de ces sujets, et d'autre part, les ordres du jour sont ainsi moins ouverts à des questions remontant de l'expérience des professionnels de terrain.

Pour s'en tenir à une dernière réflexion, on ne manquera pas de noter qu'à travers l'actualité, le niveau national imprime des préoccupations et rythme les élaborations qui se tiennent localement, venant ainsi renforcer, dans une logique descendante, l'action uniformisatrice exercée par les dispositifs contractuels sur les projets éducatifs locaux.

4.2.2.3 Lorsque les répondants corrigent leurs réponses

Les défaillances informatiques ont eu pour conséquence que de nombreux professionnels ont abandonné leur questionnaire en cours de remplissage. Mais d'autres ont réitéré et certains des répondants qui avaient oublié leur mot de passe en ont fait de même. La base de données comprenait ainsi une quinzaine de doublons qui présentaient en seconde version des réponses légèrement différentes que celles fournies au premier remplissage²³⁰. Le nombre de ces doublons n'est pas suffisant pour pousser très loin l'analyse, mais dans la mesure où les écarts portent sur les mêmes points et dessinent des tendances cohérentes, ils désignent les questions face auxquelles les professionnels ont hésité, de même que l'image, qu'à travers ces

229 À cet effet, des revues de presse sont couramment assurées par des services *ad hoc* dans les communes de plus de 10 000 habitants et disponibles quotidiennement ou de manière hebdomadaire avec le courrier ou près de la machine à café.

230 Pour mémoire, ces doublons se repèrent puisqu'ils sont enregistrés le même jour ou le lendemain et font apparaître des réponses identiques pour ce qui est des éléments tangibles de présentation du poste : région d'origine du répondant, nature du contrat de travail, statut de l'employeur, nombre d'habitants de la commune d'exercice. La comparaison des écarts a concerné les questions ouvertes des première et seconde parties du questionnaire. Ces doubles réponses ont été plus nombreuses, mais les premières ont été détruites faute d'avoir compris plus tôt qu'elles pouvaient être utiles.

rectificatifs, ils souhaitent donner d'eux-mêmes et de leur travail²³¹. L'identification de ces décalages a été utilisé, notamment pour conduire et analyser les entretiens.

Les différences entre les premières et les secondes réponses portent principalement sur deux points : le temps de travail et son occupation, et la manière qu'ont les professionnels de présenter leur activité.

Concernant le volume d'heures travaillées, les répondants font état d'un total hebdomadaire plus important au second remplissage qu'en première instance²³². Deux questionnaires ont un total identique, les treize autres de une à trois heures trente supplémentaires. Il est bien évidemment difficile de savoir si la seconde estimation est davantage conforme à la réalité en tenant compte d'heures effectuées qui n'avaient pas été comptabilisées dans un premier temps (éventuellement parce qu'elles n'avaient pas été reportées sur les agendas), ou s'il s'agit d'heures fictives destinées à grandir l'image de leur investissement. Autre possibilité, qui n'exclut pas les deux premières, ces heures surnuméraires peuvent correspondre à des heures justifiées par l'activité professionnelle mais qui n'avaient pas dans un premier temps été considérées comme des heures de travail. On pense là à des temps de lecture ou de préparation réalisés chez soi, des échanges téléphoniques entre collègues, et toutes les heures invisibles entre le personnel et le professionnel assez fréquentes dans le domaine de l'animation et chez les cadres en général.

Lorsque l'on considère la répartition des horaires de travail sur la semaine, le temps consacré aux concertations internes et à l'administration/gestion est assez stable. Par contre, la tendance est à augmenter les temps consacrés au public (animation, accompagnement, préparation des actions, suivis des locaux et du matériel) et à diminuer les heures passées en « promotion/représentation/communication », en « animation de réseaux » ou encore en « lecture/formation/documentation ». Là encore, les questionnaires ne permettent pas d'établir

231 Toutefois, l'hypothèse selon laquelle les professionnels auraient volontairement recommencé leur questionnaire pour pouvoir changer leurs réponses ne tient guère puisqu'ils avaient la possibilité de revenir en arrière pour le faire, avant de valider l'ensemble. Ils avaient de surcroît possibilité d'enregistrer provisoirement leurs réponses en vue de les relire à un autre moment.

232 Il s'agit des réponses à la question 23, rédigée comme suit : « Éventuellement avec l'aide de votre agenda, pouvez-vous préciser la répartition de votre temps de travail pour la semaine dernière? Combien de temps avez-vous approximativement passé à ces différentes activités ? » Les rubriques proposées étaient les suivantes : Présence auprès du public, organisation et préparation de cette présence, administration et gestion (financière, de personnel...), logistique (gestion de locaux, matériels, transports...), communication/promotion/représentation, concertation et réunion internes (équipe, service, instances...), concertation et réunion avec des partenaires/institutions, animation de partenariats et de réseaux d'acteurs, formation/documentation/lectures, congés divers, activités non liées au champ éducatif. Le logiciel affichait automatiquement le total, en sorte que les professionnels connaissaient le temps de travail hebdomadaire correspondant à leurs réponses. Il a été vérifié que les réponses composant ces doublons correspondent à la même semaine de travail.

s'il s'agit de la réalité. Les professionnels passent-ils plus de temps qu'ils ne l'avouent spontanément au contact du public et moins de temps en relations publiques et ressourcement divers ? A-t-on là l'image qu'ils voudraient donner : des gens sérieux qui ne perdent pas leur temps à des activités non productives ? L'image de ce qu'ils souhaiteraient pouvoir faire : passer plus de temps en relation avec le public et alléger leur investissement dans ce qui leur paraît accessoire et/ou superficiel ? Les entretiens tendent à corroborer cette dernière hypothèse.

La manière dont les professionnels présentent leur activité correspond au second point de décalage entre les premières et les secondes réponses. La comparaison repose sur les questions Q21 (En quelques mots, pouvez-vous décrire les missions que vous assurez ?) et la Q41 portant sur les objectifs des projets éducatifs locaux. Concernant les objectifs poursuivis par leur action, l'expression est beaucoup plus lissée et convenue lors de la seconde écriture. Par exemple, l'objectif de « prévenir de la délinquance et des conduites à risque » passe de prioritaire à secondaire, ou celui de « permettre aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale » passe de l'accessoire au secondaire. Le descriptif des missions qu'ils conduisent (question ouverte) s'éloigne du public et des pratiques de travail pour prendre les formes du « prêt à penser » de l'éducatif local : mobilisation du vocabulaire professionnel avec l'apparition des mots « pilotage », « évaluation », « opérateurs de terrain », etc. Ainsi, les « réunions avec les associations » se transforment en « animation de réseaux de partenaires institutionnels et associatifs » et « le suivi des relations avec les familles » devient « contact avec les familles repérées pour la validation des parcours ».

4.2.2.4 La « culture » de l'éducatif local

Après les ratés de la technique, ce sont les faiblesses du questionnaire lui-même qui ont été mises à profit. Par exemple, celle de n'avoir pas limité le nombre de réponses à apporter à une question traitant des objectifs poursuivis par les projets éducatifs locaux (Q41 qui vient d'être évoquée). Cette erreur dans l'élaboration du recueil de données a alourdi l'exploitation puisque l'identification des buts prioritairement visés par les politiques éducatives locales a

nécessité de modifier le type d'analyse envisagé et d'ajouter le thème aux entretiens²³³. En revanche, la formulation de la question a mis en évidence la croyance des acteurs en la capacité des politiques éducatives locales à répondre à des préoccupations multiples et parfois contradictoires : à travers les PEL, les gens font tout, ou du moins estiment tout faire ou presque, de l'épanouissement personnel des enfants et des jeunes à l'optimisation des moyens éducatifs disponibles sur le territoire, en passant par le soutien des parents dans leur responsabilité et le développement de la mixité sociale. Ce constat a plaidé pour une analyse fouillée des processus de décision (des arbitrages étant de toute façon nécessaires à l'action) et des décalages entre l'énoncé des projets et la réalité de l'offre éducative (tant en termes de contenu que de publics visés), de même qu'une analyse de la critique des acteurs eux-mêmes, la croyance en l'omnipotence des PEL ne suffisant certainement pas à organiser et soutenir une activité professionnelle au quotidien.

Un des enseignements les plus importants issus de l'exploitation des imperfections du questionnaire concerne ce que les professionnels de l'éducatif local considèrent comme les compétences culturelles adaptées aux missions qu'ils ont à conduire. L'erreur qui a généré la découverte de cet élément a été l'oubli d'une question.

Deux questions avaient été préparées afin d'estimer un éventuel écart entre les compétences requises par les employeurs et les compétences utiles aux professionnels : « A votre avis, quels sont les principaux éléments qui ont justifié votre recrutement ? » (Q44), et « Pour mener à bien vos missions, qu'est-ce qui vous paraît le plus utile ? » (Q47). Pour chacune de ces deux questions, les professionnels devaient choisir et hiérarchiser cinq éléments parmi les dix proposés. Les mêmes suggestions étaient faites pour les deux questions. Parmi les réponses possibles (« votre diplôme », « votre réseau de connaissances », « votre expérience professionnelle antérieure », « votre expérience de militant », « votre expérience avec des groupes d'enfants », « votre connaissance des collectivités et des institutions », etc), la réponse « votre culture personnelle » devait permettre de savoir dans quelle mesure les recrutements, notamment sur les territoires prioritaires, étaient soumis à la « logique du

233 Une liste de douze objectifs avait été établie à partir de projets éducatifs de différentes villes (une attention avait été apportée à respecter les expressions et vocabulaires des documents de communication offerts sur les sites internet des collectivités) et il était initialement prévu d'inviter les répondants à choisir, parmi ces douze items, les quatre correspondant le mieux aux objectifs poursuivis par le projet éducatif déployé sur leur territoire. Mais dans le but d'obtenir des résultats plus nuancés, la question a été modifiée en sorte que, pour chacune des douze propositions, les personnes spécifient si elle correspond à un objectif prioritaire, secondaire, accessoire ou non poursuivi par le projet qu'elles mettent en œuvre. Or, les répondants ont très peu utilisé la graduation, estimant prioritaire une large majorité des objectifs suggérés. La question n'a pu être exploitée que globalement (au chapitre 8), sans recoupement possible avec des éléments plus fins tels les organisations locales ou le fonctionnement des réseaux de partenaires.

semblable »²³⁴, et en conséquence si les agents étaient recrutés pour leur proximité culturelle réelle ou supposée avec le public. Il était prévu que les réponses « votre culture personnelle » soient recoupées avec les réponses à une autre question portant sur la maîtrise d'une ou plusieurs langues étrangères et qui devait trouver place dans le passage traitant des formations et diplômes. Or, cette dernière question a été oubliée.

Dans les faits, très peu de répondants signalent devoir leur recrutement à leur culture personnelle²³⁵. En revanche, nombre d'entre eux estiment qu'elle leur est particulièrement utile pour mener à bien leurs missions. Si nous avions disposé des réponses à la question portant sur la maîtrise des langues étrangères, nous nous serions sans doute contentée d'assurer le croisement, quitte à conclure qu'il n'était pas significatif. Mais faute de ce renseignement, la curiosité a pris le dessus : que peut bien représenter « la culture personnelle » utile au travail dans l'éducatif local ? De très nombreux tris croisés ont été réalisés sans succès : pas de différence significative d'âges, ces professionnels sont presque aussi nombreux que l'ensemble des répondants à être titulaires du Bafa²³⁶ et à cumuler leur formation professionnelle et/ou universitaire²³⁷ avec un diplôme de l'enseignement technique, ils ne sont globalement ni plus ni moins engagés socialement²³⁸ que les autres, rien à glaner non plus du côté de la sociologie des publics pris en charge (tranches d'âges, difficultés sociales) ou de la nature des territoires sur lesquels ils exercent (politique de la ville, rural, taille des villes...), ou encore du statut de leurs employeurs (municipal ou associatif).

234 L'expression est de Sophie Divay (Divay, 2004), mais d'autres auteurs ont travaillé la question. On pense par exemple à Dominique Glasman et Jacques Ion (Glasman et Ion, 1993) ou Bertrand Ravon (Ravon, 2001).

235 Nous avons compris avec du recul, que cette question était celle d'une sociologue débutante. Les professionnels les plus susceptibles d'avoir une culture du proche sont aussi ceux qui sont les moins susceptibles de le percevoir, ou de le dire. Cette question était donc piégée dès le départ.

236 Le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur est un diplôme non professionnel qui autorise l'encadrement d'enfants et d'adolescents en accueils collectifs de mineurs (anciennement centres de vacances et centres de loisirs).

237 Trois catégories de diplômes et formations ont été établies. 1- Les formations professionnelles regroupent les formations qualifiantes du champ de l'animation et du travail social conduisant aux diplômes délivrés par les ministères de la Jeunesse et des Sports et des Affaires Sociales (Defa, Dees, Deas, Beatep, Bpjeps, etc), les BEP et BTS des filières sociales, ainsi que le DUT carrières sociales option animation. 2- Les formations universitaires comprennent les licences et masters professionnels, y compris ceux des filières sportives. 3- Les formations et diplômes de l'enseignement technique correspondent aux BTS, Bac Pro, BEP sans rapport avec l'éducatif local (par exemple BEP d'électromécanique, BTS de comptabilité, CAP de reliure-dorure, etc.)

238 Un indice d'engagement social a été élaboré à partir des réponses à la question Q82 par laquelle les répondants ont précisé les différentes formes d'organisations collectives auxquelles ils participent ou ont participé. Dix propositions leur étaient faites parmi lesquelles un parti politique, un syndicat, une association d'habitants, un mouvement pédagogique, une organisation religieuse, une équipe municipale, etc. L'indice correspond au nombre de propositions cochées sur les dix proposées. Il traduit la diversité (et non l'intensité) des engagements personnels des professionnels et permet une approche de leur socialisation secondaire.

Les contours de cette fraction du corpus se dessinaient bizarrement : très peu de professionnels de terrain (ce qui invalidait de fait l'hypothèse de départ puisque les recrutements de type « grands-frères » sont exclusivement pratiqués à ce niveau), une proportion d'hommes plus importante, un niveau de diplôme sensiblement plus élevé que la moyenne²³⁹, et surtout le fait que les professionnels concernés sont plus nombreux à ne devoir leur formation qu'à l'Université (et corrélativement, beaucoup moins à être titulaires d'un seul diplôme professionnel), même s'ils sont comparativement aussi nombreux à disposer d'une double formation universitaire et professionnelle. Or, les professionnels formés par l'Université exclusivement sont des femmes à plus de 70 %, ce qui ne concordait pas avec la forte représentation masculine.

Le tableau ci-après présente quelques-uns des tris croisés réalisés.

Tableau 7: Description statistique des professionnels qui mobilisent leur culture personnelle au travail		
	Ensemble des 472 répondants	93 répondants s'appuyant sur leur culture personnelle pour mener à bien leurs missions
Moyenne d'âge	39,31 ans	38,27 ans
Répartition Hommes/Femmes	H :41 % / F : 59 %	H :51 % / F : 49 %
Disposent du Bafa (Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur)	66 %	64 %
Indice d'engagement social	2,33	2,26
Ont une double formation professionnelle et universitaire	34 %	37 %
Niveau de qualification	Niveau 1 : 23 % Niveau 2 : 36 % Niveau 3 : 25 % Niveau 4 et 5 : 4 %	Niveau 1 : 34 % Niveau 2 : 34 % Niveau 3 : 21 % Niveau 4 et 5 : 12 %
Formation universitaire exclusivement	34 %	44 %
Formation professionnelle uniquement (domaines de l'animation, du travail social et du sport)	27 %	19 %
Cumulent une formation professionnelle et/ou universitaire avec un diplôme technique	18 %	15 %
Travaillent pour une collectivité / une association	69 % / 31 %	69 % / 31 %
Travaillent ou ont travaillé dans des associations	46 %	44 %

Bref, l'ensemble s'ajustait mal, ces distributions ne permettaient ni d'identifier ces professionnels ni de comprendre de quelle « culture » il pouvait bien s'agir.

²³⁹ La nomenclature nationale des niveaux de formation classe les diplômes du niveau VI correspond au Brevet des collèges ou une absence de diplôme, jusqu'au niveau I dont relèvent les troisièmes cycles universitaires et les diplômes des grandes écoles.

L'analyse a dû s'affiner davantage pour finalement identifier non pas *un groupe* homogène et spécifique, *mais deux profils de professionnels*, et en conséquence *deux conceptions de l'équipement culturel adapté à l'éducatif local*. Ces résultats seront repris plus loin, mais on peut d'ores et déjà schématiquement distinguer un premier ensemble de personnes, principalement des femmes, plutôt jeunes, formées par l'Université exclusivement, et dont le parcours est très fortement marqué par la fonction publique territoriale. La culture qui leur est utile est ainsi la culture universitaire qui leur permet de se mouvoir dans un monde de l'écrit et dans des environnements administratifs de travail complexes. Elle correspond à des savoirs théoriques sur les objets de travail. Le second profil est davantage masculin, et correspond à des parcours beaucoup plus atypiques (certains ont été disquaires, éducateurs de rue, enseignants, relieurs). Ces personnes ont très souvent travaillé dans le monde associatif (même si elles exercent aujourd'hui pour des collectivités) et elles ont visiblement bénéficié d'une promotion sociale, notamment par le biais des concours internes de la fonction publique territoriale. On comprend que la culture sur laquelle elles s'appuient correspond davantage à des savoirs d'expériences différenciées de situations, de contextes, d'actions et donc d'eux-mêmes dans ces situations et contextes.

Réfléchir à partir des faiblesses du questionnaire a été un moyen de mettre au jour des enseignements d'une très grande importance. Ils ont balisé l'analyse des entretiens et invité à travailler les catégories du flou en référence aux travaux de Gilles Jeannot (Jeannot, 2005).

Troisième partie:

L'éducatif local

comme champ de luttes

Introduction : Apprendre des acteurs

La première partie de cette thèse a été l'occasion de saisir un certain nombre de mouvements : le glissement du souci des enfants vers celui de l'école, l'affaiblissement du ministère de la Jeunesse et des sports, et la centralisation progressive des pouvoirs de l'éducatif local au niveau des communes. Ces changements survenus aux niveaux politique et institutionnel se traduisent dans le jeu des acteurs que l'on se propose d'examiner, dans la perspective d'obtenir de nouveaux éléments de compréhension de l'éducatif local. Nous mobilisons ici plus particulièrement la théorie des champs de Pierre Bourdieu.

L'encadrement des temps libres des enfants et des adolescents a longtemps procédé d'actions diverses dont la raison d'être était de faire rayonner des conceptions politiques, philosophiques, religieuses ou idéologiques contrastées et pensées au niveau national. Dans cette configuration, qui était davantage celle d'un éducatif au local que d'un éducatif local, s'intéresser au local était s'intéresser aux jeunes qui s'y trouvaient (lesquels pouvaient d'ailleurs butiner entre les différentes propositions qui leur étaient faites), mais les enjeux étaient ailleurs. Dans cet état du champ, les municipalités étaient peu présentes. Lorsque cela était le cas, il s'agissait principalement de municipalités communistes qui concourraient, au même titre que les fédérations et les mouvements de jeunesse, à affilier les jeunes à un camp politique plus qu'à un autre.

Les rivalités en termes de conceptions éducatives ont aujourd'hui amplement été estompées par le ralliement des diverses composantes de la société autour du principe de laïcité, dont la validité a été élargie au-delà de l'école avec le concours des associations labellisées « complémentaires de l'enseignement public ». Les projets éducatifs locaux sont nés de ce ralliement. En effet, bien qu'il relève plus d'un consensus que d'un débat, ce ralliement au « neutralisme » a suffisamment émancipé les questions éducatives des familles de pensée qui se les disputaient (Augustin et Ion, 1993) pour que les communes puissent s'en saisir. Le champ de l'éducatif se recompose en conséquence autour d'elles, et autour d'enjeux qui ne relèvent plus de l'emprise sur la jeunesse.

Ce sont ces nouveaux enjeux qui vont être abordés ici.

La première partie de cette thèse en a dessiné quelques-uns. L'analyse des dispositifs a montré que ce ne sont plus aujourd'hui des idées et des conceptions éducatives qui circulent entre le national et le local, mais de l'argent. La captation des moyens représente en effet un enjeu

majeur de l'éducatif local, et les tensions autour des budgets sont d'autant plus vives qu'avec la professionnalisation de l'animation, des enjeux sont apparus en termes d'emploi. Ces enjeux sont aussi ceux de la reconnaissance de la qualité d'éducateur, ou encore de légitimité. Du côté des associations, être reconnues légitimes, c'est pouvoir disposer des ressources qui leur permettront de vivre et déployer une action. Mais le même enjeu vaut pour les communes, car si elles ont été désignées par l'État pour coordonner l'ensemble des actions éducatives sur leur territoire, il leur reste à faire accepter cette place de chef de file par les « partenaires », et tout particulièrement par l'école. Il est possible en effet que, les projets éducatifs locaux superposant progressivement les politiques scolaires et les politiques municipales de l'enfance, ils représentent pour les communes un moyen d'asseoir leur légitimité à intervenir dans l'école elle-même.

Cette troisième partie, au cours de laquelle nous entendons apprendre des acteurs, est composée de deux chapitres. Le chapitre 5 traite des acteurs politiques de l'éducatif local. Nous allons ainsi nous intéresser au personnel politique des villes, en particulier aux adjoints aux maires et au mouvement associatif. Il sera l'occasion d'examiner la place de chacun et d'estimer les contours des collectifs éducatifs locaux. Le chapitre 6 est centré sur les professionnels, leurs occupations, et les conflits qui opposent les nouveaux entrants dans le champ, et ceux qui ont été formés dans l'ancien état du champ.

Il convient de préciser que c'est par commodité de l'exposé que les politiques et les professionnels ont été ici séparés. Dans la réalité, leur action de même que leurs intérêts sont mêlés : certains professionnels peuvent être politiquement engagés par ailleurs, et, tant dans les communes que dans les associations, les élus construisent leurs orientations en prenant appui sur les professionnels.

Chapitre 5 : Les acteurs politiques de l'éducatif local

L'émergence des projets éducatifs locaux a essentiellement reposé sur une mobilisation autour de dispositifs, notamment autour du contrat éducatif local à la fin des années 1990. En termes d'ordonnement des acteurs, la seule place dont les textes cadrant les dispositifs attestent est celle des villes, par l'intermédiaire de leur maire²⁴⁰. La qualité d'acteur éducatif est donc à conquérir auprès des communes, et cela se fait dans un jeu avec d'autres puissances publiques, notamment les CAF, les services déconcentrés de l'Éducation nationale, et, de manière moins marquée, les DDCS. Le jeu est aussi celui des places, diverses selon les villes, des adjoints à l'éducation dans les exécutifs municipaux.

Ce chapitre aborde des enjeux de reconnaissance dans les projets éducatifs locaux. Nous observerons tout d'abord comment les adjoints à l'éducation sont reconnus par leurs pairs, et les relations qu'ils entretiennent avec leurs services. La seconde partie du chapitre est l'occasion d'examiner la place prise ou laissée au mouvement associatif dans l'élaboration et la gouvernance de l'action éducative.

5.1 Le personnel politique en charge de l'enfance et de l'éducation

Prenant la suite de l'étude des organigrammes politiques des villes que nous avons présentée au chapitre 3, nous allons maintenant nous intéresser aux élus municipaux impliqués dans les projets éducatifs locaux. La perspective est de les considérer en tant qu'ils sont acteurs des PEL, et non plus en référence à leur place dans la structure des organigrammes, même si nous pourrions y faire référence lorsque cela sera nécessaire.

240 Il semble que même pour les communes cette place n'ait pas été évidente au départ. On remarque en effet que la circulaire arrêtant le contrat éducatif local en juillet 1998 a dû être complétée par une seconde en novembre 2000. Cette seconde circulaire précise notamment le rôle du maire, et la nécessaire présence d'élus dans les comités locaux de pilotage. Cette insistance donne à comprendre que la première circulaire avait été diversement interprétée sur le terrain.

5.1.1 *Prendre en charge la délégation*

Cette section est consacrée aux élus qui ont en charge les questions d'enfance et d'éducation dans les communes, c'est-à-dire aux personnels politiques qui s'occupent des questions éducatives et sur lesquels repose la dimension politique des projets éducatifs locaux. D'où l'importance de s'intéresser à leur parcours, à la manière dont ils travaillent avec leurs collègues, à ce qui les a amenés à cette place, toutes choses qui ont forgé leurs représentations de l'éducation. Le matériau mobilisé est composé d'entretiens avec des élus, d'écrits ou de discours qu'ils ont pu produire, également d'articles de presse les concernant, articles que l'on trouve assez facilement dans les semaines qui suivent les élections. Quelques entretiens avec les professionnels qui travaillent à leurs côtés sont également utilisés.

5.1.1.1 La délégation à l'éducation : une lourde charge politiquement peu rentable

Dans une collectivité, la délégation à l'éducation est sans doute la plus lourde qui soit. Elle cumule en effet la gestion de la plus grande part des bâtiments communaux et du plus fort effectif des personnels municipaux. S'ajoutent à la tâche, la gestion de relations avec une part importante de la population, parents et enfants.

La lourdeur de cette délégation relève également du nombre de collaborations qu'elle implique tant en interne avec d'autres services municipaux (sports, culture, voirie, services techniques...), qu'à l'extérieur de la collectivité (services départementaux de l'Éducation nationale, services vétérinaires, Caisse d'allocations familiales, direction départementale de la Cohésion sociale, associations, etc). Paradoxalement, bien que très nombreux et divers, ces réseaux imposés par la nature des sujets qu'ils ont en charge isolent les adjoints chargés de l'éducation de leurs collègues, en les tenant à l'écart des relations politiques les plus valorisées, et donc plus courues dans les exécutifs : celles en direction des intercommunalités et de l'international²⁴¹. Si l'on ajoute à cela qu'une large part de l'action que les communes déploient dans le domaine éducatif concerne des compétences optionnelles, on comprend que ces adjoints doivent non seulement gérer des affaires d'une grande complexité, mais de

²⁴¹ Cela est majoritairement le cas des villes de plus de 10 000 habitants, car même si certains programmes de Réussite éducative sont gérés par des GIP intercommunaux ou des centres intercommunaux d'action sociale, l'intercommunalité reste une exception dans le domaine éducatif. Même dans ce cas, il s'agit le plus souvent de la gestion financière et administrative des politiques contractuelles, les projets étant conduits à l'échelle des communes. L'échelle intercommunale est plus fréquente dans les territoires ruraux ou péri-urbains où les projets éducatifs locaux se sont élaborés à partir des contrats CAF et Jeunesse et Sports. Si les services enfance jeunesse sont aujourd'hui quasiment tous intercommunaux, la part scolaire reste toutefois attachée aux communes.

surcroît convaincre continuellement leurs pairs de leur intérêt, et donc de la nécessité des budgets qui les accompagnent. Pour le dire rapidement, la délégation à l'éducation est une des rares délégations, avec celles dédiées à la vie des quartiers et à la vie associative, qui reste en lien étroit avec la vie quotidienne et les habitants, et dont Gilles Pinson a démontré qu'elles étaient électoralement peu rémunératrices (Pinson, 2014).

5.1.1.2 Des adjoints à l'éducation diversement concernés par les questions éducatives lors de leur élection

Pour les candidats-maires, trouver un adjoint auquel confier la délégation à l'éducation constitue un exercice à double contrainte. Il faut tout d'abord que cette personne puisse faire l'affaire, qu'elle connaisse un tant soit peu le domaine et qu'elle soit reconnue comme telle par les personnes et les institutions avec lesquelles elle sera amenée à exercer. Mais le plus difficile est sans doute que cette personne accepte de prendre en charge une compétence obligatoire réputée difficile et ingrate.

Trois profils d'adjoints aux maires chargés des questions éducatives se repèrent.

Sans grande surprise, *on trouve tout d'abord des enseignants*, principalement du second degré et de l'Université. Bien qu'ils soient souvent engagés politiquement, ces adjoints sont surtout recrutés selon une logique qui privilégie les compétences professionnelles, dont on estime ou espère qu'elles pourront convenir à l'exercice du mandat. On peut penser que les maires attendent de leur part une certaine proximité avec le monde enseignant.

À partir des élections municipales de 2008, et se confirmant nettement avec l'échéance électorale de 2014, on voit arriver un second profil d'adjoint. Présentés comme issus « de la société civile », *ils doivent leur accès aux exécutifs à leur engagement dans les associations*, principalement des associations de parents d'élèves. Ces adjoints sont présentés dans la presse comme étant « maman de deux enfants », ou « citoyen ayant à son actif la mise en place d'un "pédibus" », toutes images et modes de description qui traduisent une vision domestique de la fonction électorale. On trouve sans doute parmi eux des parents qui ont participé aux concertations dans le cadre des PEL depuis le début des années 2000. On remarque d'ailleurs que le parcours de militant associatif qui leur vaut d'être sollicités par le candidat-maire s'est réalisé autour des écoles et non des collèges.

Les conditions d'existence et l'appartenance sociale produisent des manières de percevoir et de penser le monde qui ne sont pas sans effet sur la manière dont les élus conçoivent et

conduisent leur action. On s'attendrait en conséquence à ce que ces deux premiers profils d'élus aient des conceptions relativement différentes de l'action éducative. Or, pour dissemblables que soient les manières dont ces élus accèdent aux responsabilités municipales, leur conception de l'éducation est très centrée sur l'école et sa très proche périphérie. Ils portent fortement le souci du confort des enfants et des enseignants à l'école : apparition des repas bio, profond respect des dotations financières accordées aux projets d'écoles, réhabilitation ou construction des bâtiments avec des normes environnementales, etc. Toutes préoccupations et visions qui sont celles des catégories moyennes et supérieures, sans toujours embrasser politiquement l'ensemble des questions liées à l'enfance sur un territoire. Pour ces élus, un mandat électif au niveau local représente une expérience personnelle qu'ils souhaitent vivre, et que la sollicitation d'une tête de liste rend possible. Une sorte de curiosité et d'appétence personnelle à vivre l'expérience d'un mandat municipal, sans pour autant que cela ne corresponde à une étape d'une carrière politique.

« Tout de suite autant vous dire : Est-ce parce que je suis compétent ? La réponse est non, c'est pas parce que je suis compétent. Pas du tout. Je n'ai jamais été dans l'enseignement, je n'y connais rien. [...] J'ai été approché pour la constitution de la nouvelle équipe municipale. Moi, j'ai trouvé la démarche alléchante, car faite de vraies volontés de rassembler une équipe qui puisse traduire une diversité et un projet politique. Moi, je n'ai jamais été militant politique, je n'ai jamais eu de carte. [...] Je suis donc identifié comme de la société civile. J'ai gardé mon identité, je ne suis pas encarté, même si j'ai des idées de gauche, l'humanisme, la justice sociale etc [...] Alors j'avais demandé un rendez-vous au maire pour savoir comment il voyait les choses, et pour être clair, moi aussi, sur ce que je voulais, pouvais faire ou ne pouvais ou ne voulais pas faire. Enfin, ça c'est fait. Après, pour ce qui est de pourquoi la délégation de l'éducation, le maire pour la constitution de son exécutif a consulté tout le monde pour savoir les prétentions des uns et des autres. Et j'ai été très agréablement surpris de cette démarche. Donc il m'a demandé dans quelle délégation j'aimerais travailler. Je lui ai répondu que je n'y avais pas pensé, mais que s'il y avait des secteurs que je pouvais remplir avec aisance, c'était la vie associative et aussi la solidarité internationale [...]. Et il m'a dit qu'il me voyait dans autre chose. [...] Donc il me fait une proposition en trois volets, en trois volets hiérarchisés. 1) L'éducation, et là j'avais les yeux écarquillés, 2) le sport, parce que je suis un ancien joueur de foot, et 3) le logement. [...] Pour l'éducation, j'ai dit être étonné, car pas du tout du milieu. [...] Je me suis dit que c'était peut-être moi qui mettais la barre un peu trop haut, et je me suis laissé convaincre. [Ce mandat], c'est la plus belle aventure qui me soit arrivée en dehors de la rencontre avec ma femme. C'est une vie spéciale, une vraie chance de pouvoir vivre ça. Ça apprend plein de choses. »

Youssef Salmane, Adjoint à l'éducation, Ville moyenne, Île-de-France

Plus récemment, un nouveau profil d'adjoint à l'éducation apparaît. Ce sont de jeunes élus formés aux sciences politiques et affiliés à un parti politique auquel ils ont adhéré au cours de

leurs études. Pour l'exprimer avec le vocabulaire de la théorie de l'habitus et des champs sociaux de Pierre Bourdieu, ils sont, malgré leur jeune âge, pourvus de capitaux économique, culturel, social et symbolique plus élevés que les adjoints dont il vient d'être question. S'ils ne sont pas enseignants eux-mêmes, ils sont en revanche souvent fils ou fille d'enseignants. Toutefois, là ne se trouve pas l'essentiel de leur intérêt pour les questions éducatives. Celles-ci représentent davantage pour eux un moyen d'entrer en politique par une porte moins convoitée que celle des thématiques plus prestigieuses (finances, urbanisme), et à la faveur de l'actualité tant médiatique que politique liée à la réforme des rythmes scolaires. Pour les élus de cette dernière catégorie, une délégation « éducation » ou « éducation jeunesse » représente un potentiel tremplin vers une carrière politique.

5.1.2 *Place des adjoints à l'éducation dans les équipes municipales*

5.1.2.1 **Des élus dominés dans les majorités municipales**

La délégation à l'éducation étant globalement peu courue, on ne s'étonne guère que les adjoints qui l'ont en charge soient bien souvent dominés dans les équipes municipales. Et ceci pour deux raisons qui peuvent d'ailleurs se cumuler : leur manque d'expérience et le fait qu'ils sont souvent membres des composantes minoritaires des majorités municipales²⁴².

Mises à part quelques exceptions que l'on analysera plus bas, l'accession au poste d'adjoint à l'éducation correspond très majoritairement à un premier mandat municipal²⁴³. Lorsque les élus chargés des questions éducatives sont bien placés, cela est toujours le fruit d'une histoire locale particulière qui fait qu'ils ont passé l'épreuve d'un premier mandat²⁴⁴, éventuellement en changeant de bord politique. Dans ce cas, leur champ de responsabilité a été élargi, le plus souvent avec la petite enfance/famille ou la politique de la ville. Un autre cas de figure est celui de la recomposition de l'équipe municipale en cours de mandat, recomposition liée au décès d'un des adjoints, ou plus couramment à des démissions suite à leur élection dans les conseils régionaux, ou leur nomination au gouvernement. De très nombreuses délégations

242 Plus généralement, Michel Koebel estime que les règles de scrutin pour les élections municipales ont pour résultat que « La concentration du pouvoir sur le maire est telle que, même dans sa propre majorité, les voix dissonantes ne peuvent en pratique jamais s'exprimer: tous les colistiers sont aux ordres, parce que tous, en acceptant de mettre leur nom sur la liste, ont en quelque sorte fait vœu d'allégeance à leur tête de liste ». (Koebel 2008)

243 Ceci, bien évidemment, en tenant compte de la continuité des tendances politiques sur deux mandats.

244 Ces premiers mandats apparaissent réellement comme des épreuves, au point qu'à propos de leurs élus, certains directeurs de l'éducation n'hésitent pas à parler de « mandat de bizutage ».

« éducation » des villes socialistes ont ainsi été promues au cours du mandat 2008-2014, suite aux élections régionales de 2010 et présidentielles de 2012²⁴⁵.

Ces adjoints sont aussi très souvent membres des composantes minoritaires des majorités. Pour les candidats-maires en effet, proposer le poste d'adjoint à l'éducation à une composante minoritaire de la majorité, semble être une façon de satisfaire ses partenaires à moindres frais, i.e. sans leur confier les postes clés des finances et de l'urbanisme. Réciproquement, pour les élus minoritaires des majorités, prendre la délégation éducation est parfois le seul moyen d'accéder à un poste d'adjoint²⁴⁶. Cela est presque toujours le cas des élus communistes traditionnellement sensibles et très investis sur les questions socioéducatives qui se retrouvent aujourd'hui comme force d'appoint dans des municipalités socialistes. Non seulement ces élus doivent discuter de politique éducative sur un fond de rivalité politicienne, mais ils ont également moins de poids pour le faire du fait de leur faible nombre. Autre difficulté liée à leur position minoritaire : le fait qu'ils sont inquiets pour leur avenir personnel en politique. Si le déclin du nombre d'élus communistes ou l'avancée hypothétique des élus EELV ne représentent pas de grand risque pour des élus retraités, ceux qui sont encore actifs sont contraints de conserver une activité professionnelle pour se prémunir personnellement d'éventuels revers électoraux. En conséquence de quoi, ces élus sont beaucoup moins présents et ont davantage de difficulté à suivre les dossiers.

De cette généralité, s'échappent quelques villes dont les cas ne manquent pas d'intriguer. Des villes où, non seulement les responsabilités en matière d'enfance et d'éducation sont confiées à des adjoints expérimentés et membres des composantes majoritaires des municipalités, mais où cette organisation semble relever d'une tradition et, pourrions-nous ajouter, *d'une tradition locale*. À observer de plus près, ce sont des villes qui cumulent deux caractéristiques : elles sont engagées de longue date sur les questions éducatives, et surtout *n'ont pas vécu d'alternance politique depuis 1977 au moins*, ou alors sur de très courtes périodes. On retrouve là notamment les villes de Lille, Brest, Nantes et Rennes, c'est-à-dire les villes qui ont déjà piqué notre curiosité au chapitre 3 en montrant qu'il était possible de résister à l'érosion de l'intérêt politique que les villes portent à l'enfance et l'éducation. Certaines de ces villes ont été fondatrices du RFVE, et toutes, tout en s'appuyant et soutenant un réseau

245 Pour ne citer que quelques exemples, cela a été le cas à Toulouse, Lyon, Rouen, et Nantes où Johanna Rolland effectue un premier mandat à la douzième place (éducation et jeunesse), avant d'être élue première adjointe au départ de Jean-Marc Ayrault (poste dans lequel elle gagne la délégation des grands projets urbains et de la politique de la ville), puis maire en 2014.

246 Cette configuration s'illustre en de multiples endroits : par exemple à Grenoble en 2001 et en 2008, à Montpellier et à Lyon en 2008 ou encore à Saint-Étienne en 2014.

associatif local important, *sont restées en lien étroit avec les associations partenaires de l'enseignement public*²⁴⁷. Il serait toutefois trop rapide d'en déduire que ces villes sont toujours marquées à gauche puisqu'on retrouve exactement la même configuration à Issy-les-Moulineaux²⁴⁸. C'est davantage *la continuité des politiques municipales sur plusieurs mandats et l'ancrage du souci de l'enfance et de la jeunesse dans l'histoire locale*, qui en découle nécessairement, qui apparaissent prépondérants²⁴⁹.

Ces quelques situations ne viennent toutefois pas mettre en cause la règle qui veut que, sur la période observée, l'enfance et l'éducation soient le plus souvent confiées au dernier arrivé. Le turnover des adjoints qui en résulte dans les conseils a pour résultat qu'ils sont très dépendants de leurs services en ce qui concerne leur connaissance des dossiers et leur formation. Les équipes ne capitalisent pas ou très peu, et les récits politiques sur les questions éducatives sont quasi absents. De fait, les héritages passent par les techniciens, ceci venant renforcer leur poids dans la définition et l'orientation de l'action.

5.1.2.2 Un exercice solitaire

L'éducation fait partie des thèmes, comme ceux de la vie des quartiers ou de la politique de la ville, auxquels le thème de la « participation » est volontiers associé. On s'attendrait en conséquence à ce que, concernant ces délégations en particulier, les municipalités donnent l'exemple en abordant les questions éducatives de manière collégiale. Or, globalement, les adjoints à l'éducation discutent très peu avec leurs collègues. Le périmètre de l'enquête ne permet pas de dire si ce constat vaut pour les autres délégations. On peut toutefois penser que la thématique étant assez souvent portée par des élus appartenant aux minorités des majorités, le trait peut être ici plus fréquent.

Lorsque la question est abordée en entretien, les réponses sont vagues ou éludées. Il faut insister, par exemple en demandant qui sont les membres de la commission, ou quelles ont été les différentes positions exposées à propos de tel sujet, pour s'entendre répondre que la commission ne s'est pas réunie dernièrement, et excuser la situation dans la même phrase.

²⁴⁷ Ces Aecep ont été présentées au chapitre 1. La connivence entre ces villes et soit les Francas, soit la Ligue de l'Enseignement, passe par des collaborations institutionnelles, mais également par le recrutement par les villes de personnels issus de ces associations à des postes clés de direction de service.

²⁴⁸ Isabelle Estrade-François, élue expérimentée et sénatrice, a pris la délégation « Jeunesse-famille » en 2014 au poste de troisième adjointe, et la ville coopère de longue date avec l'Ifac.

²⁴⁹ Il se pourrait également que la forte tradition des villes de Brest, Lille, Nantes et Rennes en ce qui concerne l'enseignement privé soit un autre facteur explicatif, mais nous n'avons pas pu aller au-delà du constat et de l'hypothèse dans le cadre de cette recherche.

« J'imagine que vous avez des discussions préparatoires en conseil ou en commissions.

– Alors là, on a un vrai problème de fonctionnement, car on n'a pas de commission éducation, on n'arrive pas à la faire tenir. Les élus sont très pris, c'est difficile de trouver des dates. Mais on discute beaucoup, on échange, je les sollicite ».

Chantal Robin, Adjointe à l'éducation, Petite ville, Rhône-Alpes

Un autre type de réponse tient dans l'inutilité de ces échanges au motif que l'adjoint bénéficie de la confiance du maire.

« J'ai une chance [dans ce mandat], c'est que le maire me fait entièrement confiance.

– Vous discutez des affaires éducatives en conseil, vous vous mettez d'accord sur les grandes lignes ?

– Il me fait entièrement confiance. »

Youssef Salmane, Adjoint délégué à l'éducation, Ville moyenne, Île-de-France

« C'est vous qui êtes chargée de conduire les discussions pour les grandes orientations en équipe municipale ou en commission ?

– Pour que les choses avancent, il faut qu'elles soient portées par le maire. Quelle que soit la délégation, il faut d'abord arriver à faire passer les choix avec le maire. Mais ici, l'éducation c'est important. »

Gisèle Wallon, Adjointe déléguée à l'éducation et à la jeunesse, grande ville, Alsace

Exceptionnellement, les élus reconnaissent le déficit de débat en équipe municipale, pour le déplorer et en explorer les conséquences.

« Il n'y a pas de lien avec la politique de la ville, on n'y comprend rien, enfin, moi, je n'y comprends rien. Et pourtant, je peux vous assurer que j'y passe du temps ! Mais ça ne m'intéresse pas. C'est pas de ça qu'ils veulent discuter les parents, alors, je leur dis quoi quand je les rencontre dans les écoles ou dans mon bureau ? Le PEL et leurs trucs de la politique de la ville, ça peut pas être ça le projet éducatif d'une ville, et le projet, on n'a encore pas réussi à en discuter. Il n'y a pas d'impulsion globale, alors c'est un patchwork. Et à la dernière minute, on vous dit " voilà ce qu'on va faire ". On aurait intérêt à discuter de ça, et pas dans un groupe de travail. Non, discuter largement... Mais il y a des priorités qui ne sont pas celles-ci. »

Stéphane Parlebas, Adjoint à l'éducation, grande ville, Rhône-Alpes

Il est d'ailleurs significatif de noter qu'en entretien ces élus isolés s'expriment à la première personne du pluriel lorsqu'ils parlent des dispositifs, et à la première personne du singulier lorsqu'ils parlent du sens des projets. Sans autre repères éducatifs que les leurs, ils font

rapidement référence à leur expérience singulière de parents ou de parents d'élève, donnant ainsi à comprendre qu'ils conduisent leur mandat avec leurs propres convictions comme boussole.

5.1.2.3 Prendre appui dehors pour tenir dedans

Nous nous sommes étonnée en première partie de constater que les villes adhérentes au Réseau français des villes éducatrices étaient politiquement guère plus outillées que les autres. Dans leur ensemble, les conseils municipaux qui les dirigent ne comportent pas plus d'élus délégués aux questions éducatives au sens large, et les adjoints qui ont ces questions en responsabilité ne sont pas mieux placés dans la hiérarchie des exécutifs.

Cette observation, surprenante au premier abord, s'explique par le fait que, si cette association est historiquement portée par des villes qui ont une solide tradition en matière d'éducatif local, elle rassemble aussi beaucoup d'élus qui, faute de soutien ou tout simplement d'espaces d'échange dans les équipes municipales, viennent y chercher ce qui leur fait défaut auprès de leurs collègues. Alors que l'on serait tenté de voir le RFVE comme le regroupement de villes particulièrement engagées dans les projets éducatifs locaux, et qu'il se présente d'ailleurs lui-même comme tel, ce réseau est aussi, et peut-être surtout, un moyen pour des élus chargés de questions jugées mineures dans leur commune de s'entraider, et de trouver, par le collectif et au contact de villes prestigieuses dans le domaine, dont les villes de Brest et Rennes que l'on vient d'évoquer, assurance et légitimation à s'exprimer dans leurs équipes respectives. Pour ces adjoints, participer à la vie du réseau contribue à faire exister et valoir les questions éducatives en interne. Éventuellement, ils peuvent aussi faire la démonstration que l'action éducative réputée pesante dans les budgets municipaux peut être source de rétributions symboliques pour la ville lorsque l'occasion se présente d'accueillir un des regroupements nationaux de l'association (ou internationaux via l'association internationale des villes éducatrices – AIVE).

L'hypothèse s'affermite lorsque l'on considère que l'adhésion des villes à ce réseau relève rarement de la volonté d'une équipe municipale, mais de l'initiative personnelle des élus (certes validée par une délibération), ou, ce qui est encore plus fréquent, de l'initiative des directeurs de l'éducation²⁵⁰. Si cela n'est pas suffisant pour considérer que le RFVE ne doit

²⁵⁰ S'ils ne prennent qu'exceptionnellement l'initiative d'adhérer, il arrive en revanche aux adjoints à l'éducation ou aux bureaux municipaux de refuser la suggestion des professionnels. Le RFVE étant fortement marqué par le parti socialiste, la raison est dans ce cas toujours politique, tout comme celle d'interrompre l'adhésion.

son existence qu'à des engagements personnels, on peut tout de même en déduire qu'il ne relève pas des seules volontés des municipalités adhérentes. Celles-ci d'ailleurs ne se sentent pas nécessairement engagées par les positions prises par le réseau. L'exemple de la ville de Lyon est sur ce point éclairant. Alors que l'adjoint à l'éducation de cette ville assurait la présidence du RFVE depuis plusieurs années, et avait organisé pas moins de six réunions publiques régionales pour promouvoir la mise en place de la réforme des rythmes scolaires dès la rentrée 2013, le conseil municipal a décidé qu'il n'en serait rien à Lyon.

Si nombre d'élus trouvent appuis et ressources au sein du RFVE, la commission éducation de l'Association des Maires des grandes villes de France (AMGVF)²⁵¹, politiquement plus métissée, est également un espace d'échange et d'étayage mutuel très fréquenté.

5.1.3 Conséquences de l'inconfort politique des adjoints à l'éducation sur la conduite des projets éducatifs

L'expérience et l'assise politique des élus dans les équipes municipales, mais aussi l'adéquation entre leur nombre et l'ampleur de leurs responsabilités ont une incidence importante sur le rapport qu'ils entretiennent avec les services, avec les parents d'élèves et les partenaires (notamment l'Éducation nationale), et plus généralement sur le contenu et le sens de l'action qu'ils conduisent. Cette section explore quelques aspects des conséquences qui résultent de leurs difficultés à exercer leur mandat.

5.1.3.1 Des élus formés par leurs techniciens

Le manque d'assise politique des adjoints a pour résultat leur dépendance vis-à-vis des techniciens. Le trait se renforce en cas d'absence de relais entre les adjoints à l'éducation lors des changements de municipalités, ce qui est une situation assez fréquente, y compris dans les cas où la commune reste du même bord politique. Dans ce cas, les expériences, dossiers et consignes ne se transmettent pas d'un adjoint à l'autre : « Il a disparu du paysage », « Je m'étais dit que j'allais le rencontrer, et puis j'ai fait sans », sont les réponses que nous avons eues en entretien à ce sujet de la part des élus, et « Ils ne se sont jamais rencontrés, c'est nous qui avons fait suivre les dossiers » du côté des responsables administratifs. Ces derniers ont par ailleurs bien souvent toutes les compétences pour rivaliser avec les élus dans les réseaux,

²⁵¹ Cette association est devenue l'association « France Urbaine » par fusion avec l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF) en novembre 2015.

influencer leurs décisions, ou leur inculquer la bonne manière de voir les choses, par imposition du vocabulaire professionnel.

« Ce qu'on a fait depuis 4 ans ? Oh, ce n'est pas des grandes choses, nous n'avons pas élaboré des stratégies éducatives avec des contenus. Au niveau de la mairie, c'est plutôt des actions. [...] Par exemple avec le sport... C'est très important le sport, les jeunes apprennent beaucoup de chose à travers le sport.

– Vous avez initié quoi par exemple dans le domaine du sport ?

– À travers l'école de sports, on a une école de sports qui est co-organisée avec le service des sports. On n'a pas initié nous, ça existait avant, mais c'est important, on travaille vraiment en forte relation avec le service des sports. Et c'est idem pour la culture, l'école de musique travaille dans les écoles. Et pour celles qui sont en ... RSS, c'est comme ça qu'on dit ? Pour celles qui sont en RSS, il y a aussi l'orchestre à l'école. Ça aide les jeunes à grandir en responsabilité. [...] On est en train de travailler sur un PEG [Projet éducatif global] ou un PET [projet éducatif territorial], je ne sais plus très bien comment on dit, un projet éducatif de territoire qui regroupe l'accompagnement scolaire, le PEL, le CEL. Parce qu'on gère quand même des dispositifs, on essaie de mettre un peu de lien, de cohérence dans tout ça. Je ne sais pas exactement comment ça se passe avec les dispositifs, mais à Creyville, je parle pour ce que je connais, l'éducation représente 28% du budget. Ça traduit l'ambition que l'on a, que la ville se donne, c'est important. [...] Mais faut être très clair, les choses ici elles existent, elles fonctionnent, c'est une histoire. Moi, j'ai rien inventé. »

Youssef Salmane, Adjoint à l'éducation, Ville moyenne, Île-de-France

Cet extrait d'entretien donne à voir comment un élu isolé dans son équipe municipale (il s'agit de l'adjoint auquel le maire « fait entièrement confiance » dont il a été question au point 5.1.2.2), est freiné dans son expression politique par sa maîtrise approximative des jargons professionnels. Son réflexe est de chercher la validation de son expression par l'enquêtrice, ce qui donne à penser qu'il en fait ordinairement de même avec ses services.

À l'opposé, cette scène que nous avons eu l'occasion d'observer, et dans laquelle un adjoint ne se laisse pas intimider par la technicité d'un chef de service.

L'adjoint : Nous [il parle de la municipalité nouvellement élue], on veut faire des propositions sur le périscolaire, et tout revoir avec les conseils d'école. Et on veut pouvoir être opérationnel l'année prochaine, donc, il faut que tout soit calé en mars et qu'on ait travaillé avec les parents avant. Alors, il faut qu'on fasse vite, c'est pour ça qu'on vise les conseils d'école de la Toussaint.

Observatrice : C'est quoi votre cadre politique ?

L'adjoint : Bon, on l'a pas encore annoncé, et ça pourra peut-être bouger, mais notre cadre, c'est deux fois 1H30 de périscolaire de 15H à 16 H30, avec des vrais parcours et

pour tout le monde. Et ensuite, rien. Enfin, si, une offre payante pour ceux qui ont des besoins de garde.

Le chef de service: Mais le périscolaire, c'est pas que ce qui se passe après la classe...

L'adjoint : Oui, ben nous c'est comme ça qu'on en parle, et c'est là-dessus qu'on réfléchit.

Le chef de service: [Contrarié] Mais quand même, c'est pas parce que vous arrivez... Le périscolaire, c'est aussi l'accueil du matin, la restauration scolaire. Les mots, ils veulent dire quelque chose... Et pas que ici... Il y a des choses qui se sont faites avant...

L'adjoint : Écoutez, je sais pas, mais c'est comme ça qu'on a travaillé en commission, le reste on verra peut-être après, mais on s'occupe d'abord du périscolaire de la réforme, c'est là-dessus qu'on a été élus.

Le chef de service: Mais enfin, on peut pas parler de " périscolaire de la réforme " ! Il y a des concepts, c'est pas n'importe quoi... Parce que tant qu'on y est... C'est comme si on disait que l'extra scolaire, c'est le dimanche matin de 10 à 12 !

(Cahier de bord)

Cette scène est intéressante en ce qu'elle donne à voir comment un technicien tente d'apprendre à un élu l'étiquette lexicale de l'éducatif local, ou d'utiliser cette étiquette pour lui signifier la déraison du projet qu'il envisage. Mais elle montre aussi ce qui permet à l'élu de résister à la modélisation et à l'argumentaire. C'est parce qu'il peut faire référence au « nous » de l'équipe municipale et à un projet politique (c'est là-dessus qu'on a été élus, on a travaillé en commission) qu'il peut tenir sa position face au chef de service. Mais de manière générale, la raison technique est mieux armée que la raison politique.

5.1.3.2 Une articulation des espaces politiques et techniques confuse

L'inconfort politique des adjoints a des répercussions fortes sur la manière dont s'articulent les espaces politiques et techniques. Un des éléments les plus significatifs se trouve dans les qualificatifs que les professionnels utilisent à leur propos. Les élus peuvent être « très sympas », « vraiment accessibles », « disponibles », « à fond », « motivés », ils peuvent aussi « bien porter la thématique », ou au contraire « ne pas être très présents » ou « plutôt brouillons ». Les directeurs et chefs de services parlent en effet des élus comme de collègues, et les qualificatifs qu'ils emploient pour les caractériser relèvent rarement du registre politique.

Mais les élus peuvent aussi se voir instrumentalisés par les services qui, dans ce cas, leur réservent une large part du suivi technique des bâtiments en relation avec les services

techniques, ou les mobilisent ponctuellement lorsqu'une figure politique est requise pour négocier un dossier avec un partenaire ou gérer un conflit avec des familles.

Les questionnaires, les observations et les entretiens fournissent sur ce point de très nombreuses illustrations.

Il n'existe pas de projet éducatif intercommunal officiel. Je suis en train de mettre cela en place avec le concours des élus locaux. (Coordonnateur enfance-Jeunesse, Intercommunalité, Aquitaine – id714)

La démarche de mise en place du projet éducatif est actuellement en cours. Les responsables de services ont réussi après de nombreux essais à convaincre les élus et la direction générale de l'importance de réactualiser le document existant et d'entrer dans une telle démarche. (Directeur de l'éducation, Ville moyenne, Île-de-France – id992)

« – On croise les doigts pour les prochaines municipales, parce que si Cécile [L'élue] ne repasse pas, on ne sait pas ce qu'on va devenir. Quand on voit le travail que ça nous a demandé depuis 4 ans ! On est partis de rien, il n'y avait pas de périscolaire, rien, que l'étude, et maintenant quand on voit ce qu'on fait avec la réforme... C'est une véritable aventure. Cécile, elle s'est vraiment battue, c'était pas gagné, il a fallu qu'elle se batte. Mais elle en voulait, elle nous a obtenu plein de choses ».

(Cahier de bord)

« L' élu ne s'y connaissait rien, mais il a compensé par beaucoup de présence et beaucoup d'investissement. Il n'est pas du tout de ce secteur.

– Ah, oui, c'est vrai, c'est son premier mandat. Il faisait quoi, avant ?

– Lui, il est directeur de la communication chez Sobioda, une grosse entreprise pharmaceutique. Maintenant, il maîtrise. Et comme c'est un communicant, il nous a servi à valoriser notre action. Ça, il sait très bien faire, il est adroit puisque c'est son métier. Et nous, (elle rit) on ne sait pas faire du tout, c'est pas notre truc. Donc il nous a beaucoup aidés. »

Isabelle Claparède, Chargée de mission « Projet éducatif local », grande ville, Rhône-Alpes

Quand les élus sont plus expérimentés et/ou politiquement soutenus, ils sont non seulement moins dépendants des techniciens, mais ont des exigences en leur direction que les élus moins confortablement installés ne formulent pas.

« Bon, il y a bien sûr la théorie : que les services permettent de développer et de mettre en œuvre une politique, et que les élus soient clairs dans leur commande. Ce

qui est important pour moi, c'est que l'on soit un vrai tandem, il faut que les services comprennent ce qu'ils font. On n'a pas vraiment de zone réservée, mais il faut que j'aie l'information, j'attends d'avoir l'information. Par exemple, on a un fonds d'aide aux projets pour les classes. Les enseignants nous font part de leurs souhaits, ils nous adressent leurs projets, et on peut leur accorder une aide sur telle ou telle chose. On a la même chose pour les projets des centres sociaux pour les activités des jeunes. Eh bien, je me suis aperçue à un moment que les services ne me communiquaient que les projets acceptés, et j'ai demandé à avoir tous les projets, qu'ils soient ou non acceptés. Donc, depuis, on peut discuter sur le pourquoi telle ou telle demande n'a pas été considérée. Certainement, ça les fait travailler différemment, se poser des questions qu'ils ne se posaient pas forcément. Et maintenant, ça leur arrive de venir me demander en cours d'instruction ce que je pense de tel ou tel dossier. (Souligné par nous)

Gisèle Wallon, Adjointe déléguée à l'éducation et à la jeunesse, grande ville, Alsace

5.1.3.3 Une technicisation des enjeux

La fragilité de la posture des adjoints dans les conseils municipaux engendre une technicisation des enjeux éducatifs. Le phénomène se lit dans les organigrammes étudiés en première partie, dans lesquels on compte un nombre important de délégations dédiées au suivi des dispositifs interinstitutionnels. Celles-ci sont alors intitulées « Programme de réussite éducative », « Relations avec la CAF », « Contrat local d'accompagnement à la scolarité », etc., c'est-à-dire qu'elles apparaissent prioritairement définies en fonction des différents financements mobilisables et non au regard du sens de l'action. Mais le phénomène est aussi repérable dans le quotidien des projets éducatifs locaux, en particulier dans les relations avec les habitants, qu'ils soient parents d'élèves ou administrateurs d'associations, et dans la manière dont les élus parlent de l'action qu'ils conduisent.

En ce qui concerne les relations avec les habitants, on observe que lorsque les élus sont peu disponibles ou en nombre insuffisant, ils ne sont pas en mesure d'être présents dans tous les conseils d'école, ni de participer à l'ensemble des Conseils d'administration des associations gestionnaires de centres de loisirs ou d'équipements de quartier (MJC, Centres sociaux, etc.). Il est en conséquence une pratique courante de déléguer un chef de service pour siéger dans ces instances à leur place. Les parents et les administrateurs associatifs se trouvent alors face à des personnes qui, d'un point de vue statutaire, ne sont pas leurs égales et qui ne leur doivent rien, ce qui déconsidère l'objet des rencontres et rabat le contenu des échanges sur les seuls aspects financiers et matériels. Par ailleurs, il semble que les adjoints soient dans une difficulté d'autant plus grande vis-à-vis des citoyens et des parents usagers que le projet

éducatif de la commune n'est pas partagé par une équipe municipale. Ce sont en effet les élus politiquement isolés qui témoignent le plus facilement de leur difficulté à faire face aux pressions de la part des parents et de leur lassitude vis-à-vis des sollicitations des partenaires associatifs. La substitution de techniciens aux élus se constate également dans d'autres instances, comme les comités de pilotage des dispositifs. Toutefois, tous les dispositifs ne sont pas également touchés. Si les élus honorent généralement de leur présence les réunions de concertation qui concernent le droit commun de l'action éducative locale (CEL, CEJ, PEdT, etc.), ils sont en revanche sensiblement moins assidus dans les instances de pilotage des dispositifs de la politique de la ville comme les Conseils d'administration des Groupements d'intérêt public (GIP) ou les conseils consultatifs qui gèrent les Programmes de Réussite éducative.

La technicisation des enjeux se perçoit aussi à travers la difficulté des élus à parler de leur action en termes de politique générale. Alors que les adjoints expérimentés font référence aux lignes axiologiques qui président la conduite de leur action, les élus isolés ou inexpérimentés valorisent l'aspect procédural de leurs réalisations, par exemple en exposant comment ont été remaniés les systèmes de tarification des temps périscolaires. Ils présentent alors des équations élaborées sur lesquelles repose « une tarification personnalisée qui tient compte d'un taux d'effort adapté et voté en conseil municipal », mais sans préciser si, indépendamment de leur accessibilité tarifaire, tous les services périscolaires sont fréquentés de manière identique par toutes les catégories de population. Ils peuvent aussi décrire avec beaucoup de détail des projets qu'ils ont initiés, projets qui leur tenaient à cœur depuis longtemps à titre personnel ou qu'ils portaient dans un cadre associatif et qu'un mandat électoral rend généralisable à l'échelle de la commune. Parmi les exemples qui nous ont été cités : des projets liés à la protection de l'environnement, la mise en place d'un forum des métiers, une action de solidarité internationale, la découverte du patrimoine local, etc. Ces projets sont généralement porteurs de valeurs éducatives, mais apparaissent marginaux au regard de l'action éducative globale. Ils partagent en effet les caractéristiques de mobiliser des budgets dérisoires et de ne pas s'articuler avec d'autres services ou délégations, voire d'être délégués à un prestataire. Ce sont des projets dont les techniciens ne parlent pas, considèrent éventuellement avec condescendance, et qui ne teintent pas politiquement le cœur des PEL.

5.2 Présences et absences du monde associatif

5.2.1 *Des fédérations d'éducation populaire moins bien reconnues localement qu'au niveau national*

Alors que les fédérations d'éducation populaires composant le Collectif des associations partenaires de l'école (CAPE) sont associées aux discussions qui se déroulent au niveau national, on constate que leur place dans les jeux locaux est moins assurée.

5.2.1.1 Difficulté des fédérations à se faire reconnaître par les villes

Saisir le rôle politique des fédérations d'éducation populaire dans l'élaboration des projets éducatifs locaux demande de revenir vers des enseignements apportés en première partie de la thèse. Nous avons en effet rappelé que de nombreux enseignants s'étaient engagés politiquement, notamment au niveau local et dans les rangs du parti socialiste. Ces élus, que l'on peut considérer comme la première génération politique de l'éducatif local, ont formé des réseaux étroitement tissés avec les fédérations d'éducation populaire, notamment avec la Ligue de l'enseignement et les Francas. C'est de ces collaborations que sont nées les toutes premières expérimentations locales en matière éducative, à Hérouville-Saint-Clair par exemple, Évry, Saint-Fons, ou Grenoble où 17 maisons de l'enfance ouvertes entre 1967 et 1978 comprenaient dans leur projet l'animation du tiers temps pédagogique expérimenté par l'Éducation nationale à partir de 1964²⁵².

Comme on vient de le voir, cette génération d'élus est en train de passer, le recrutement du personnel politique se fait de moins en moins dans les rangs des enseignants. Cette nouvelle configuration fait que les relations entre fédérations et équipes municipales sont moins évidentes, moins naturellement installées. De collaborations confiantes parce qu'arrimées dans des communautés d'histoire et des parcours personnels, les rapports entre les communes et les fédérations d'éducation populaire sont aujourd'hui faits de relations qui se jaugent, se nouent et se dénouent dans le cadre de « partenariats » ponctuels ou soumis aux règles du marché public.

Ceci explique des places très différentes des fédérations dans les projets éducatifs locaux. Dans certaines villes, ces relations de confiance ont perduré du fait que les élus de cette

²⁵² La généralisation du tiers-temps pédagogique n'est intervenue qu'en 1969 (Circulaire du 2 septembre). Des expériences préalables avaient été conduites, notamment sur la commune de Grenoble et en étroite collaboration avec les Francas, alors Francs et Franches Camarades. C'est dans ce mouvement qu'ont été conçues et construites les écoles expérimentales du quartier de la Villeneuve.

génération ont encore de l'influence dans les réseaux locaux (même s'ils ne sont plus chargés des questions éducatives dans des communes), ou que les collaborations précédemment conduites ont formaté les pratiques de manière suffisamment solide pour qu'elles résistent un temps à l'érosion²⁵³. Ailleurs, ces fédérations représentent principalement des figures historiques qu'il convient de ménager dans un souci stratégique. On leur confie alors quelques missions ponctuelles, comme des études, ou le plus souvent l'accompagnement technique des professionnels de terrain, éventuellement en partageant ces missions entre plusieurs d'entre elles « *parce qu'on sait qu'elles sont toutes en difficulté* »²⁵⁴. Le rôle des fédérations se limite dans ce cas à accompagner techniquement la mise en œuvre des projets éducatifs locaux, sans aucune dimension politique²⁵⁵.

« Avec les Francas, on a eu un inter-villes de pushcar.

– De quoi ?

– De push-car, c'est des sortes de voitures qu'on pousse.

– Ah, je croyais qu'on appelait ça des caisses à savon. Oui, c'est une spécialité des Francas, je ne savais pas que c'était encore dans l'air du temps.

– C'est peut-être le nouveau nom. Avec les Francas, on a eu aussi un truc très intéressant avec le musée d'art contemporain, avec deux ou trois autres villes. C'était intéressant, des choses de qualité. Mais ce qu'on fait avec eux, c'est des petites choses, plutôt avec les animateurs, mais rien dans la réflexion globale.

Sarah Chevrier, Directrice de l'action éducative, Petite ville, Rhône-alpes

« Et pour ce qui est des discussions sur le sens et les orientations, est-ce que vous ou les élus êtes en lien avec des fédérations d'éducation populaires, les Francas, la Ligue... ou je ne sais pas qui vous avez localement ?

– Non, pas les élus. Ils sont déjà en lien avec l'Éducation nationale et les syndicats maison, c'est beaucoup. Par contre nous, oui, beaucoup. Nous on les voit, au moins une fois par semaine, d'autant que le projet de formation est engagé avec eux.

Samuel Buisson, Directeur du service éducation, grande ville, Languedoc-Roussillon

253 On note par exemple quelques cas de cadres territoriaux chargés de l'éducatif local et recrutés dans des fédérations, via des réseaux politiques.

254 Cette phrase, reprise du cahier de bord, correspond à la réponse que nous a faite une chargée de mission « éducation » d'un conseil général face à notre étonnement de voir trois fédérations mobilisées pour l'animation du conseil des jeunes du département. Ces trois fédérations s'étaient vu partager 20 000 euros. Bien que l'analyse des conséquences des conflits soit prévue dans la partie suivante, on peut tout de même signaler ici les répercussions pédagogiques que ce partage occasionne, tant en ce qui concerne la relation éducative avec les jeunes qui s'en trouve morcelée, qu'en ce qui relève de l'intelligence globale du projet. L'argument du partage entre les fédérations au motif qu'elles sont dans le besoin a le plus souvent été entendue de la part de politiques.

255 Les fédérations ont longtemps bénéficié de l'appui des services déconcentrés de Jeunesse et Sports, qui ont souvent imposé aux communes de les inviter aux groupes de pilotage des contrats éducatifs locaux.

Et les villes qui n'entretiennent aucune relation avec les fédérations sont de plus en plus nombreuses.

« Et, dites-moi, est-ce que vous travaillez avec des fédérations d'éducation populaire ?

– Non, pas à ma connaissance. Et puis, ça pourrait être lesquelles ? Non, pas à ma connaissance. »

Youssef Salmane, Adjoint délégué à l'éducation, Ville moyenne, Île-de-France

« Vous travaillez avec des fédérations d'éducation populaire ?

– Je ne sais pas. Vous voulez parler desquelles ?

– Je ne sais pas, celles avec qui vous avez l'habitude, ou qui sont présentes dans la région...

– Non. Non, non, on ne travaille pas avec des fédérations. Enfin, si, peut-être, il faudrait que je demande aux services. »

Gisèle Wallon, Adjointe déléguée à l'éducation et à la jeunesse, grande ville, Alsace

La plupart du temps, les relations entre les communes et les fédérations sont gérées par les techniciens, dans le cadre de marchés publics. Sans exclure qu'elles puissent à certains endroits comprendre une dimension politique, ces relations sont avant tout, et très majoritairement, des relations marchandes, dans lesquelles la dimension politique n'a pas de place.

« – Le problème des délégations de service public, c'est qu'on est de plus en plus dans un monde de suspicion. Les collectivités, elles n'ont pas idée du coût du privé. Elles pensent "marges" alors qu'il s'agit de charges. On sent une confiance qui s'émousse. Le problème de la comparaison avec le public, c'est qu'ils ne voient pas les coûts disséminés dans leur organisation, dans les autres services. Le matériel, les véhicules, le chauffage... ils le voient pas. À Marsal, il y a quelqu'un qui est arrivé de nulle part au service jeunesse. Il s'est mis en challenge de municipaliser. Il y a eu un moment de faiblesse des politiques, et en trois ans la confiance est partie en poussière et on s'est fait jeter. Les coûts sont dilués, dans le public. Mais quand nous on le dit, on pense qu'on fait du parti pris, qu'on n'est pas droit. Nous, on est prestataires des collectivités, mais on se considère aussi comme partenaires. On part du principe que si on est là, c'est parce qu'il y a du public, que l'intérêt est celui du public. Si on y est, si on y va, c'est parce qu'il y a du public. Mais les techniciens, ils sont habitués à discuter avec Véolia qui lui est intéressé financièrement. C'est compliqué de faire passer les choses, ça repose beaucoup sur les individus. Mais, dans leurs écoles, ils sont tous biberonnés à l'appel d'offres. Mais même dans ce contexte, on peut imaginer qu'une commune nous dise "on voudrait reprendre parce que telle et telle raison, il faut qu'on s'organise pour l'année prochaine ou dans deux ans, ou pour la fin de la convention." Mais on est arrivés à une situation où rien ne se discute. C'est la fin du marché, point. Après,

rien. Ils nous considèrent vraiment comme Véolia, quand on a fini avec et qu'on les a payés, on leur doit rien. [...] La culture de l'Éducation populaire est de plus en plus faible. Les élus n'en ont aucune. On a depuis des années une distanciation du politique et de l'associatif. »

Grégoire Faure, Directeur départemental de fédération, Île-de-France

L'instrumentalisation des fédérations au niveau national, qui a été soulignée par de multiples auteurs, se décline, sans surprise, dans l'éducatif local.

5.2.1.2 Affaiblissement de la légitimité démocratique des fédérations

Cependant, il serait court de réduire la difficulté des fédérations à être reconnues politiquement dans l'espace local aux seules conséquences d'évolutions qui leur échappent et auxquelles elles n'auraient d'autre choix que de s'adapter. Leur difficulté à se faire reconnaître par les élus est également à considérer comme le fruit de leur politique propre, à l'instar de ce que Geneviève Poujol a analysé au niveau national, et qui lui fait dire que les fédérations ont été « des victimes consentantes » (Poujol, 2000). En ce qui concerne le registre spécifiquement politique (et non uniquement financier), on observe qu'au cours des années 1990, la politique des fédérations a pu consister, soit à prendre en gestion l'action éducative locale en lieu et place d'associations qui leur étaient affiliées, soit à accompagner leur municipalisation par des conventions d'assistance à maîtrise d'ouvrage avec les communes, soit encore à promouvoir et gérer des activités enfance-jeunesse pour le compte de communes là où aucune assise associative ne le permettait²⁵⁶. C'est en effet durant cette période qu'ont disparu nombre d'associations locales qui géraient et faisaient vivre des foyers laïques, foyers de jeunes, maisons de l'enfance, centres de loisirs, amicales et autres foyers ruraux. Les contraintes liées à l'application de la Loi Sapin²⁵⁷ ont assurément joué, mais n'ont pas représenté le seul argument. Il a pu également s'agir de maintenir une action éducative locale là où la vie associative s'essouffait, de donner aux communes les garanties en termes de continuité de service que les associations en place n'arrivaient pas à tenir, voire d'acquérir une visibilité devenue indispensable dans les paysages éducatifs locaux, en exonérant les communes de susciter la création d'une association locale, ou encore, en entrant en concurrence avec leurs propres réseaux d'associations affiliées. Quelles qu'en aient été les motivations, le principe a été le même : pour survivre et gagner en visibilité, les fédérations

²⁵⁶ Cette situation a été très fréquente à la fin des années 1990, moment où le programme « nouveaux services-Emplois-jeunes » leur a permis de proposer aux collectivités des services à moindre coût.

²⁵⁷ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, déjà abordée en première partie.

ont pris en gestion directe l'action éducative *jusque-là portée par des associations*, et notamment des associations qui leur étaient affiliées.

En faisant à la place des associations, elles ont, à ce moment-là, organisé de fait dans leur propre réseau la soumission d'une logique démocratique à une logique de service. En bien des endroits, en effet, une « fédéralisation » de l'action éducative locale a préfiguré sa municipalisation. Elle l'a également facilitée, car il est politiquement plus aisé pour une commune de changer de prestataire à l'occasion du renouvellement d'un marché public ou de partenaire suite à un changement de municipalité, que de se défaire d'une association, même fragile, mais composée d'électeurs. Ce mouvement a eu pour résultat de *restreindre la base associative des fédérations*, et, en particulier, de celles qui se sont le plus fortement engagées dans les projets éducatifs locaux²⁵⁸. Démunies d'une base politique propre, leur légitimité singulière en est affaiblie, et elles sont aujourd'hui dépendantes de celle des communes ou de celle de l'État. Les points de vue politiques qu'elles développent sont dès lors perçus comme des idéologies d'appareils, et non comme un regard politique singulier sur l'évolution des publics, de ses besoins et de la manière dont il conviendrait d'orienter l'action éducative.

5.2.2 Celles que l'on s'attendrait à trouver et qui ne sont guère présentes

Un certain nombre de collectifs dont la vocation est précisément d'éduquer sont dans les faits peu présents dans les concertations. Nous examinons ici le cas des associations de quartier et des mouvements de jeunesse.

5.2.2.1 Se détacher des associations pour se rapprocher de l'école

Les associations socioculturelles de quartier qui gèrent des équipements publics et organisent des activités de loisirs (MJC, centres sociaux, etc.) sont très peu associées à l'élaboration des projets éducatifs locaux. Le constat est fait depuis longtemps. Il apparaît dans les toutes premières évaluations du contrat éducatif local, jusqu'à la dernière en 2005 (Benhaïm-Grosse, 2005)²⁵⁹. Elles sont en général invitées dans des réunions un peu formelles au cours

²⁵⁸ Si nous avons pris le parti de parler des fédérations de manière générique, il importe ici de préciser que la distance avec les bases associatives dont il est ici question ne les concerne pas de manière uniforme. Pour ce que nous avons pu en étudier, cette distance concerne principalement les fédérations dont l'action est étroitement liée aux projets éducatifs locaux. Les EEDF qui puisent leur force d'action dans le bénévolat ou les Céméa qui agissent principalement dans le domaine de la formation ne sont pas impactés de la même façon.

²⁵⁹ Le même constat est fait par Ingrid Voléry à propos du contrat éducatif local de la ville de Toulouse (Voléry 2005)

desquelles sont rendues publiques des évaluations, ou le lancement de nouveaux programmes ou projets, c'est-à-dire dans des instances où la perspective n'est pas tant de partager des idées que d'écouter, et éventuellement donner son avis. Pendant un temps, les personnels « Jeunesse et Sports » ont encouragé les villes à associer plus étroitement ces associations, mais l'intégration des DDJS dans les DDJS, et surtout la baisse des effectifs, comme on l'a montré au chapitre 2, ne leur permet plus d'être aussi présents.

À vrai dire, si des concertations parfois très larges, ont été conduites avec le monde associatif au tournant des années 2000 au moment où les projets éducatifs locaux ont émergé, ces concertations ne sont plus d'actualité : la maîtrise politique est définitivement celle des communes.

« Le projet, c'est celui de la collectivité, c'est nous qui rendons des comptes à la population, c'est nous qui signons les conventions avec l'État, donc le projet, c'est nous. Les associations, elles sont des prestataires de notre projet, mais on ne fait plus d'appel à projets. D'abord, c'est super lourd à instruire, y'a toujours des discussions sur ce qu'on a donné ou pas, et après, c'est ingérable pour faire un truc cohérent »

(Cahier de bord, Coordinatrice de Réussite éducative, Île-de-France)

Les projets éducatifs locaux s'accompagnent, en effet, de la déconsidération politique des associations. Si elles sont depuis longtemps suspectées de ne pas être représentatives de la population, voire d'être manipulées par les professionnels, elles sont aussi de plus en plus souvent, et de manière très symptomatique, ramenées à la défense « d'intérêts privés » en référence au droit privé qui les régit. Car derrière la maîtrise politique, se dessine le besoin d'uniformiser la mise en œuvre de l'action éducative sur les territoires *dans une logique de service public*, et c'est notamment ce que les municipalisations signalent.

Le terme de « service public » est en effet très valorisé dans l'éducatif local. Il signale, bien évidemment que la logique de service prend lentement le pas sur la logique éducative, mais se profile également une autre signification.

« On rend un service à la population, il faut qu'on maîtrise, on ne peut pas se permettre le moindre dérapage. Les associations ne sont pas outillées, elles n'arrivent pas à recruter. C'est pas toujours à la hauteur, et là, faut comprendre, il y a des enjeux avec l'Éducation nationale. »

France Oberlin, Directrice Éducation-jeunesse, grande ville, Pays-de-Loire

Agréger les politiques de l'enfance déployées sur le temps libre et les politiques scolaires permet en effet de faire émerger un ensemble suffisamment conséquent et coordonné pour rassurer le monde enseignant. On comprend ainsi que, pour les communes, se détacher des associations qui n'interviennent que dans le temps libre, c'est pouvoir poursuivre leur lent rapprochement en direction de l'école. Un article de la revue La Gazette des Communes du 10 novembre 2015 est d'ailleurs titré « Vers une généralisation du service public local d'éducation ? »

Les associations sont aujourd'hui principalement reconnues pour leur savoir-faire, et plus particulièrement pour leur technicité dans les domaines du sport, de la culture, de l'environnement, etc. Les évaluations du contrat éducatif local montrent à ce propos que les associations spécialisées sont deux fois plus nombreuses à intervenir que les associations désignées comme « généralistes », et ceci autant dans les comités de pilotage que dans les mises en œuvre. C'est ce que met en évidence le tableau ci-dessous. Il présente la nature des ressources que les professionnels de l'éducatif local recherchent auprès des associations²⁶⁰. Il correspond à l'exploitation du questionnaire. Deux questions portaient sur les ressources mobilisées pour l'action (Q65 et Q66). La première concernait les ressources dont les professionnels avaient déjà eu l'usage, la seconde leur demandait de préciser, parmi celles-ci, les quatre qu'ils souhaiteraient à l'avenir prioriser. Sont rassemblées dans ce tableau les réponses apportées à la seconde question. La première colonne concerne les associations d'habitants, la seconde les associations spécialisées dans une technique particulière.

Tableau 8: Mobilisation des ressources associatives selon les figures professionnelles		
Figures professionnelles ²⁶¹	Estiment prioritaires pour leur action les ressources des associations d'habitants %	Estiment prioritaires pour leur action les ressources des associations spécialisées %
Animateurs " Enfance " (64)	17	44
Coordonnateurs de Réussite éducative (70)	23	27
Directeurs de l'éducation (45)	24	20
Coordonnateurs Enfance-Jeunesse (66)	18	29
Coordonnateurs de PEL (59)	14	32
Directeurs d'équipements socioculturels (68)	24	28
Animateurs " Jeunesse " (33)	33	27
Total (468)	22	30

²⁶⁰ Les ressources de l'éducatif local seront plus amplement abordées au chapitre 7. Nous détaillons ici le point qui s'attache spécifiquement aux associations.

²⁶¹ Ces figures professionnelles et la manière dont elles ont été constituées seront présentées au chapitre suivant.

On constate que, parmi l'ensemble des professionnels, les coordonnateurs de PEL chargés d'orchestrer la définition des projets sont les moins enclins à rechercher des appuis auprès des associations d'habitants et de parents d'élèves²⁶². Ils ne sont en effet que 14% dans ce cas, mais sont en revanche parmi ceux qui collaborent le plus avec les associations spécialisées (32%).

5.2.2.2 Les mouvements de jeunesse

Il se peut que des mouvements de jeunesse soient, ici ou là, associés à l'élaboration, la conduite et l'évaluation de certains PEL. Toutefois, nous n'avons jamais rencontré ce cas de figure, et aucun des répondants au questionnaire n'a signalé leur présence dans les rencontres de partenaires. Bien que leur vocation soit essentiellement d'éduquer, il apparaît en effet que les mouvements de jeunesse ne sont pas considérés comme « partenaires éducatifs ».

La faible audience, souvent évoquée, de ces organismes auprès des jeunes et de leur famille ne peut pas expliquer le phénomène. En ce qui concerne les mouvements de scoutisme, les travaux de Maxime Vanhoenacker montrent qu'après un déclin important entre les années soixante-dix et quatre-vingt-dix, ils renouent avec le succès qu'ils avaient dans les années 1930. Les adhésions progressent régulièrement depuis le début du siècle et les différents mouvements de scoutisme représentent aujourd'hui autour de 150 000 jeunes en France (Vanhoenacker, 2012, 2013b). D'autres raisons, politiques et techniques, sont donc à envisager. Au niveau politique, la perspective neutraliste qui a permis aux projets éducatifs locaux d'émerger s'accommode mal avec les valeurs rattachées à une communauté de croyance (catholique, protestante, juive, musulmane, bouddhiste, etc.) ou une obédience politique qui sous-tendent les projets éducatifs de ces mouvements, tout comme leur diversité est difficilement conciliable avec le mouvement de standardisation de l'action en direction de l'enfance qui a été évoquée au chapitre 3. D'ailleurs, lorsque des élus ou des cadres municipaux évoquent l'existence de mouvements de scoutisme sur le territoire communal, ils en parlent comme relevant d'initiatives privées, et donc sans lien avec l'action publique qu'ils ont en responsabilité. Les raisons techniques découlent de ces raisons politiques, car le fonctionnement des PEL éloigne mécaniquement les collectifs bénévoles. D'une part les réunions de concertation sont fixées en journée, ce qui les rend inaccessibles aux personnes qui ont une activité professionnelle par ailleurs ; d'autre part, les relations entre les institutions

²⁶² La question était rédigée de manière à comprendre les parents d'élèves. C'est ce qui explique le taux relativement important de réponses positive des directeurs de l'éducation des villes dont la fonction impose une relation en leur direction.

et les partenaires reposant pour une large part sur la circulation de flux financiers, les associations dont l'activité repose sur le bénévolat ont de grandes difficultés à être reconnues. Comme l'exprime un chef de projet PEL en réunion « on ne connaît que ceux qu'on finance ». On se trouve, en effet, dans un contexte paradoxal où, pour être reconnu dans sa capacité à éduquer, il faut émarger aux budgets prévus pour promouvoir et conduire l'action éducative. Enfin, les mouvements de jeunesse s'affranchissent des frontières tant administratives que géographiques communales, ce qui vient heurter la conception territoriale des PEL et le besoin de maîtrise qui en découle de la part des communes.

Conclusion : Des collectifs éducatifs techniques

Ce chapitre a été l'occasion d'examiner la place que les adjoints chargés de l'éducation occupent dans les équipes municipales. Nous avons montré que, globalement, leur position est inconfortable, ceci étant lié à la place, plus ou moins importante, des questions éducatives dans les programmes municipaux. Cette analyse, gagnerait sans doute à être actualisée par une comparaison avec les élus arrivés dans les exécutifs en 2014. On peut en effet penser que la réforme des rythmes scolaires a pu recomposer les priorités des municipalités, au regard de l'enjeu que cette réforme représente pour elles dans leur rapprochement progressif de l'école.

Nous avons également établi que les associations dans leur ensemble sont peu mobilisées pour penser le sens des projets éducatifs locaux. La faible présence des associations de parents et d'habitants dans les diverses instances de concertation ne peut qu'interroger dans la mesure où, contrairement à l'école, il n'y a pas dans l'éducatif local l'obstacle de la clôture scolaire. Il en résulte que les collectifs éducatifs sont principalement des collectifs techniques de professionnels et d'associations reconnues pour leur maîtrise d'une technicité singulière.

Chapitre 6 : Inconforts au travail et conflits entre professionnels

6.1 À la rencontre des professionnels

6.1.1 Identifier les différentes catégories de professionnels

6.1.1.1 De la nécessité de catégoriser pour comprendre

L'expression « professionnels de l'éducatif local » a été inventée pour les besoins de cette recherche. Elle est forgée pour les distinguer des *élus* chargés de l'éducation, de l'enfance ou de la jeunesse ; et pour les distinguer aussi des *militants associatifs ou des bénévoles* ; en dépit de leur diversité, qui va être soulignée plus bas, ils ont tous en commun de vivre de l'éducatif local. Pour autant, aucun « professionnel de l'éducatif local » ne s'est jamais revendiqué comme tel. Chacun d'eux se présente et se vit comme coordonnateur de tel ou tel dispositif, comme animateur jeunesse, directeur de centre de loisirs ou de centre social, chef de service municipal, etc. Ou de manière plus évasive comme « chargé de », « responsable », « chef de projet », « référent », « adjoint »... Par ailleurs, le même terme peut recouvrir des réalités bien différentes. Un répondant qui se présente comme « directeur », peut aussi bien diriger plusieurs services municipaux (scolaire, enfance, restauration et/ou périscolaires...) et organiser l'activité de 300 agents s'il exerce dans une grande ville, que diriger un centre de loisirs de 35 enfants les mercredis. Les intitulés de postes sont si nombreux et si peu normés – pas moins de 407 désignations différentes ont été comptabilisées pour ce qui concerne l'intitulé des postes de travail (Q01) – qu'aucune lecture ne se donne spontanément à voir²⁶³.

Cette grande diversité des dénominations de postes était attendue, quoique dans une moindre proportion. C'est pourquoi la question ouverte « quel est l'intitulé de votre poste ? » placée en ouverture du questionnaire devait être recoupée avec une question fermée placée plus loin. Celle-ci (Q18) invitait les professionnels à préciser leur principale responsabilité en choisissant la réponse leur correspondant le mieux parmi celles proposées :

²⁶³ Ce total de 407 dénominations s'entend une fois regroupées les versions masculines et féminines des mêmes emplois (directeur/directrice), retirées les précisions géographiques (Directeur de la MJC *de Luz*), appariés les sigles et leur signification (PEL et projet éducatif local), et rassemblés les coordonnateurs avec les coordinateurs.

« Animation/accueil/accompagnement du public », « direction de structure/d'équipe », « direction de service », « coordination d'acteurs/animation de réseaux », « gestion de dispositif(s) » et « autre ». Cette dernière possibilité devait alors être précisée.

Dans les faits, cette seconde question n'a pas fonctionné : les professionnels ont refusé de se laisser enfermer dans une case à cocher et ont très largement utilisé la modalité « autre ». Loin de se simplifier, une fois croisées les deux questions, l'équation est devenue insoluble. Pour autant, connaître la place des professionnels dans les paysages éducatifs locaux restait incontournable pour donner sens à ce qu'ils décrivent, pensent, perçoivent, comprennent. Une des variables clé de l'exploitation a dû être construite.

6.1.1.2 Méthode mise en œuvre

Réduire un ensemble de 407 titres de postes différents a présenté des difficultés théoriques : comment respecter au mieux la subjectivité avec laquelle les acteurs se présentent, tout en se dotant des moyens de produire une analyse (de Singly, 2008)? Face à l'impossibilité d'identifier la place réelle des acteurs à partir de ce qu'ils disent qu'ils sont ou qu'ils font, leurs déclarations ont été croisées avec des éléments factuels et plus nombreux. Des « figures professionnelles » ont été constituées par une lecture des réponses en croisant les éléments suivants :

- les réponses aux deux questions déjà citées portant sur l'intitulé du poste (Q1) et la principale responsabilité (Q18)
- le statut des employeurs (Q05), certains postes n'étant présents que dans la fonction publique territoriale
- la description que les répondants font des missions qu'ils assurent (question ouverte Q21)
- le lien avec les dispositifs nationaux (participation à la mise en œuvre ou coordination d'un ou plusieurs dispositifs et financement du poste assuré par un ou plusieurs dispositifs) (Q19 et Q30)
- le détail des horaires de travail, certains postes présentés comme des postes de coordination étant en fait des postes principalement dédiés à l'animation directe (Q23)²⁶⁴

²⁶⁴ Il a systématiquement été vérifié que les semaines concernées ne correspondaient pas à des semaines de congés scolaires durant lesquelles il est courant que les coordinateurs renforcent les effectifs des équipes de terrain. Par ailleurs la question portant sur les horaires était complétée par deux autres « Cette semaine de travail est-elle représentative de votre emploi du temps habituel ? » et « Si « non », en quoi est-ce une semaine particulière ? » (Q25 et Q26)

- et leur rattachement hiérarchique (Q29)²⁶⁵.

Les regroupements professionnels, tels que l'ANDEV, ou l'ANARE par exemple, qui se sont organisés au fil des années, permettent d'identifier certains groupes mieux que d'autres.

Dix groupes, ou « figures professionnelles »²⁶⁶ ont pu être constitués.

Reste que cette catégorisation comporte des limites. Celles liées à la subjectivité du chercheur, puisque notre connaissance du champ a été mobilisée pour décrypter les descriptions que les répondants ont donné de leurs missions. Celles liées au fait que ces groupes ne sont bien évidemment pas étanches. La frontière est parfois mince entre un « animateur enfance » qui assure la responsabilité d'un centre de loisirs important et un directeur d'équipement socioculturel, ou encore entre les coordonnateurs « Enfance-jeunesse » et « Projet éducatif local ». Cette classification comprend de fait une part d'arbitraire, car au bout du compte, il a bien fallu attribuer une place à chacun.

Une fois plus solidement installée la variable concernant la nature des emplois, la subjectivité des déclarations des répondants est devenue utilisable. Leurs déclarations témoignent notamment d'une fréquente méconnaissance des cadres institutionnels (nombreuses réponses invraisemblables) et de nombreuses manœuvres de grandissement (sur-valorisation des liens institutionnels et disqualification de la relation au public, vocabulaires jargonneux). Ces décalages et effets de communication montrent que les acteurs éprouvent à la fois le besoin et une grande difficulté à se définir et se situer dans ce champ.

6.1.1.3 Présentation des principales « figures » professionnelles

Dix groupes ont ainsi été constitués, que l'on peut regrouper en trois catégories pour une meilleure compréhension de l'ensemble.

Les professionnels de terrain

Les animateurs « Enfance » dont la fonction est d'encadrer des enfants de 3 à 12 ans durant leur temps. Ils organisent des activités de loisirs ou d'accompagnement à la scolarité.

²⁶⁵ Cet élément a souvent permis de trancher lorsqu'il s'est agi de classer les personnes qui cumulent la coordination d'un projet éducatif local et de la Réussite éducative. Dans le cas où elles étaient rattachées à la politique de la ville, elles ont été considérées comme coordinateur de RE, dans le cas où leur supérieur était un responsable des services dits de droit commun (directeur éducation, DGA ou DG des services municipaux) elles ont été considérées comme coordinateur de PEL.

²⁶⁶ L'expression « figure professionnelle » veut signaler que nous n'entendons pas nous situer dans la perspective d'une sociologie des professions.

Les animateurs « Jeunesse », qui organisent et animent des activités de loisirs et/ou d'accompagnement à la scolarité pour un public de 12 à 16 ans en dehors des temps scolaires.

Les référents de parcours de réussite éducative dont la fonction est *d'accompagner les parcours personnalisés* d'enfants et d'adolescent de 2 à 16 ans et de leur famille dans le cadre des programmes de Réussite éducative.

Les professionnels de la coordination

Les coordonnateurs de Réussite éducative dont *les postes sont conventionnés avec l'Acsé* pour orchestrer, sur les territoires en politique de la ville, le dispositif du même nom en direction de 2-16 ans et leur famille.

Les coordonnateurs « Enfance/Jeunesse » chargés de coordonner les dispositifs des CAF et d'actions pour des 3-16 ans *sans lien avec le monde scolaire* à l'échelle d'un territoire (grand quartier, commune ou intercommunalité).

Les coordonnateurs de Projets Éducatifs Locaux (PEL) chargés de la coordination d'une action publique à vocation éducative *en articulation avec le monde scolaire* ;

Les animateurs de réseaux, le plus souvent *salariés de fédérations* d'éducation populaire qui assurent une double fonction de formation pour les professionnels et de conseil auprès d'associations et de collectivités.

Les professionnels de direction et de gestion

Les directeurs de l'éducation des villes : ont en responsabilité a minima le service scolaire d'une commune, et bien souvent d'autres services attachés (restauration scolaire, accueil périscolaire, éventuellement enfance/jeunesse et/ou réussite éducative).

Les professionnels de la politique de la ville et de l'action sociale. Ont ici été regroupées des personnes qui ont en charge des volets « éducation » des contrats de ville parmi d'autres thématiques, et quelques directeurs de l'action sociale des villes également impliqués dans les projets éducatifs locaux.

Les directeurs d'équipements socioculturels qui dirigent des structures de quartier, communales ou intercommunales : centre sociaux, Maisons pour tous, Maisons de quartier, MJC, etc.

En fonction des besoins de l'analyse, ces dix groupes professionnels ont pu être appariés pour établir de nouvelles variables lorsqu'il s'est agi de comprendre l'incidence :

- de la proximité avec le public : animateurs « Enfance », animateurs « Jeunesse », référents de Réussite éducative et directeurs d'équipements ;
- du rattachement à la politique de la ville : Coordonnateurs et référents de Réussite éducative, Professionnels de la politique de la ville ;
- des liens directs avec le monde scolaire : Directeurs de l'éducation des villes, coordonnateurs de PEL et de réussite éducative ;
- des contraintes de gestion : Coordonnateurs de Réussite éducative, coordonnateurs « Enfance-Jeunesse » et directeurs d'équipements ;
- de l'attachement aux politiques nationales par le biais des dispositifs : Professionnels de la politique de la ville, coordonnateurs de Réussite éducative, coordonnateurs « Enfance-Jeunesse ».

Tableau 9: Composition du corpus de questionnaires

Figure professionnelle	Nb total de questionnaires		Questionnaires complets	
	Effectif	%	Effectif	%
Animateurs « enfance »	87	13,72	63	13,35
Animateurs « jeunesse »	49	7,7	34	7,2
Coordonnateurs de réussite éducative	89	14,04	71	15,04
Coordonnateurs « Enfance/Jeunesse »	85	13,41	67	14,19
Coordonnateurs de PEL	77	12,2	58	12,29
Directeurs de l'éducation des villes	67	10,6	44	9,32
Référents de parcours de Réussite éducative	28	4,4	23	4,9
Professionnels de la politique de la ville et de l'action sociale	25	4	16	3,4
Directeurs d'équipements socioculturels	94	14,8	66	13,98
Animateurs de réseaux	33	5,2	30	6,4
Total	634	100	472	100

Une précision s'impose d'emblée. Les « animateurs enfance » regroupés ici sont très majoritairement des personnes qui disposent d'un diplôme de l'animation professionnelle. Même s'ils représentent le groupe le moins bien payé du corpus et si certains d'entre eux travaillent à temps partiel, pas toujours choisi et parfois annualisé, tous occupent un véritable emploi. Ce qui signifie que le corpus n'offre aucune visibilité sur le groupe professionnel le plus nombreux, celui des « petites mains » de l'éducatif local : les animateurs payés au forfait journalier dans les centres de loisirs, les vacataires horaires de la Réussite éducative, intermittents des activités périscolaires, surveillants et animateurs des restaurants scolaires et

des études surveillées²⁶⁷, auxquels on peut ajouter les Atsem (Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles) et les agents d'entretien des communes chargés de la surveillance des temps de restauration ou des garderies. Cette absence confirme que le mode de recueil a favorisé les professionnels installés et scolairement dotés, en même temps qu'elle interroge sur la manière dont ces « petites mains de l'éducatif local » sont considérées par leurs collègues : rien dans l'introduction de la sollicitation n'interdisait que le questionnaire leur soit relayé.

Au terme de cette rapide description, on peut imaginer sans peine qu'il n'est pas toujours simple, pour les professionnels, de se situer dans les paysages éducatifs locaux. Les contours des emplois, et plus précisément du travail éducatif qu'ils sont censés accomplir, peuvent être relativement flous. De surcroît, les cadres de travail sont complexes, largement tributaires des contextes locaux, tant en termes de publics ou de cadre socio-géographique qu'en termes de priorités politiques ou de moyens disponibles. On va en avoir des illustrations en examinant l'activité des professionnels.

6.1.2 L'activité déployée

6.1.2.1 Des activités professionnelles qui débordent le domaine éducatif

Un peu plus de 20 % des professionnels partagent leur emploi du temps entre l'action éducative et d'autres types d'activités. Pour certains, il s'agit d'activités tout à fait ponctuelles (remplacer un collègue au standard pendant une heure, traitement d'un dossier prud'hommal durant deux heures de délégation syndicale, intervention dans une formation...). Pour d'autres, ces activités non liées à l'action éducative en direction des 2-16 ans sont régulières. Au total 6 % du temps de travail des professionnels ne concerne pas le domaine éducatif. L'observation qualitative met en évidence que ces activités annexes diffèrent selon les catégories de postes (d'une manière générale, ce sont les personnels d'encadrement qui embrassent plusieurs domaines d'action), mais également, et peut-être surtout, selon le statut des employeurs.

²⁶⁷ Francis Lebon a établi que « la part des emplois précaires [des animateurs] est nettement supérieure à celle du niveau national. Entre 1990 et 2005, elle varie de 53 à 49 %, avec un pic à 69 % en 1998 [...]. Elle est la plus forte au sein des niveaux IV de formation et parmi les moins de 40 ans. [...] En 2005, ce haut niveau d'emploi précaires, atteint seulement dans la population active par certaines catégories d'ouvriers non qualifiés et des artistes, est inédit parmi les agents chargés du « travail sur autrui » ». (Lebon, 2009).

Pour ce qui est du secteur associatif, les activités complémentaires sont toujours des activités socioéducatives destinées à d'autres tranches d'âges. Lorsque que des animateurs sont dans cette situation, leur poste couvre un secteur « jeunesse » (16/25 ans) ou un secteur « familles » (Soutien à la fonction parentale...). De leur côté, les directeurs de centres sociaux et autres maisons de quartier ont en responsabilité ce qui est appelé « l'animation globale » et qui recouvre une contribution à l'ensemble des activités de la structure, le soutien aux associations d'habitants et, plus généralement à la dynamique des quartiers. Pour le dire vite, lorsque les salariés éducatifs des associations ne s'occupent pas des enfants et des préadolescents, ils sont tout de même *en relation avec un public*.

En ce qui concerne le secteur public, deux cas de figures se présentent.

Soit la cohérence des postes repose sur une thématique plus large (politique de la ville ou action sociale). Les questions éducatives sont alors associées à d'autres volets des contrats de ville ou de l'action sociale : rénovation urbaine, troisième âge, lutte contre les discriminations, santé, emploi, citoyenneté... Malgré la diversité de ces autres domaines, une constante apparaît fortement puisque dans 60 % des cas, *les questions éducatives sont associées à la prévention de la délinquance*.

Soit il s'agit d'activités disparates, vraisemblablement juxtaposées aux missions en direction de l'enfance et de la jeunesse de manière à pouvoir constituer un plein temps²⁶⁸. Ces postes « bricolés » sont d'autant plus fréquents qu'ils se trouvent sur des territoires restreints, notamment les intercommunalités en territoires ruraux, un peu comme s'ils représentaient les prémices de services municipaux et/ou communautaires en voie de structuration. Par ailleurs, les professionnels qui occupent des temps partiels ou des postes précaires échappent à ces postes bricolés. Il semble donc que ces montages correspondent à *une logique de développement de l'emploi associée à une nécessité gestionnaire*.

²⁶⁸ Ces activités recouvrent des domaines qui peuvent être très éloignés des questions éducatives tels que : la gestion de complexes sportifs, entretien de locaux, direction de salle de spectacle, programmation culturelle, rédaction du bulletin municipal, coopération internationale, administration générale, police municipale, maintenance informatique, gestion d'un parc de scooter, gens du voyage, secteur de la santé, état civil, élections, cimetières...

6.1.2.2 Prendre soin des institutions ou prendre soin du public ?

Tableau 10: Distribution du temps de travail des professionnels (En pourcentage du temps dédié aux questions éducatives, hors congés)						
	Temps consacré au public (présence, préparation)	Administration et gestion	Concertations internes	Concertation avec des partenaires	Promotion, représentation et animation de réseaux	Formation et documentation
Professionnels de terrain (164)	50	21	10	7	9	3
Directeurs d'équipements socioculturels (94)	19	36	16	10	15	3
Directeurs de l'éducation des villes (67)	7	41	21	11	13	6
Coordonnateurs (Enfance-Jeunesse, Réussite éducative, PEL) (251)	14	31	17	14	18	6
Ensemble des professionnels (634)	23	29	16	12	16	5

6.1.2.3 Du temps pour penser l'action éducative ?

On constate que, dans l'exercice quotidien de leur activité, les différents professionnels disposent de peu de temps pour penser l'action éducative autrement qu'en termes d'organisation, de coordination avec des « partenaires » ou de gestion budgétaire. Si cela n'est pas très surprenant dans l'activité quotidienne souvent dominée par des urgences qui se bousculent, il est plus étonnant que, lors des rencontres que peuvent organiser les groupes professionnels quand il en existe (ANDEV, ANARE, ...), ou les communes elles-mêmes, il ne soit pas proposé de « pas de côté », de mise à l'écart provisoire des préoccupations gestionnaires au bénéfice d'un échange, voire d'une construction collective sur ce que signifie « éduquer », à l'échelle d'une commune. Ou alors, c'est de l'extérieur que vient un apport plus « éducatif » ou « pédagogique », par la voix d'un chercheur ou d'un universitaire invité à présenter le résultat de ses travaux. Comme si, même en position de responsabilité dans l'éducatif local, on ne s'autorisait pas – faute de disposer de temps pour en penser toute la complexité – à concevoir les lignes de force d'une éducation pour les enfants et les adolescents d'aujourd'hui.

« – Pour en revenir aux Francas et la FOL, quand nous on avait des choses qui pouvaient s'inscrire dans leur dynamique, on bossait plus avec eux. Par exemple, la

robotique avec les Francas. On a aussi fait avec les Francas leur truc autour de l'écocitoyenneté, faire vivre un éco-centre [de loisirs]. Ils ont eu toute une réflexion avec un cahier des charges. Au départ, tu fais un diagnostic, tu t'engages à faire évoluer les pratiques de ton centre, avec la gestion de l'eau, le tri des déchets. Ils ont fait un travail remarquable, c'est un bel outil de travail, mais on n'arrive pas à rentrer dedans. C'était pourtant pas du blabla à ramasser les papiers dans la ville pour faire un article dans le journal, mais pour le moment, on n'a pas le temps, on est plombés par les dossiers. »

Pierre Romain, Directeur d'équipement socioculturel intercommunal, Pays de Loire

6.1.3 Les professionnels et leur rapport à l'éducation

6.1.3.1 Expériences préalables et convictions personnelles

Les professionnels de l'éducatif local entretiennent de longue date un rapport avec les activités éducatives. Ils sont nombreux à avoir animé des groupes de jeunes ou d'enfants, ou passé un diplôme comme le BAFA (même si ce dernier diplôme est, de fait, assez répandu car passé par une part importante des jeunes adultes en quête d'un emploi d'été dans les centres de vacances). D'autres viennent du monde l'école elle-même. Et beaucoup, surtout dans les postes d'animateurs, de coordonnateurs, ont été (voire se considèrent encore comme) des militants de l'éducation. Ce qui, du reste, peut les distinguer de responsables administratifs qui ont accédé à leur poste via des formations universitaires de type Master sans guère avoir eu l'occasion de s'affronter à la réalité du travail éducatif.

6.1.3.2 Croire ou ne pas croire en l'éducatif local ? : Pratiques et choix éducatifs personnels des professionnels

Une manière d'apprécier le crédit et la valeur que les professionnels accordent aux dispositifs, aux propositions éducatives et aux équipements offerts par les communes, est de se demander quels sont, parmi ces services, ceux qu'ils utilisent eux-mêmes en tant que parents. On constate que cet usage des offres est très inégal, et, surtout, que l'usage effectif n'est pas nécessairement indexé sur l'apport à l'éducation : par exemple, les restaurants scolaires ou les accueils périscolaires sont très utilisés, mais peu considérés comme étant d'un apport notable à l'éducation ; à l'inverse, les séjours linguistiques, moins utilisés, sont perçus très favorablement, de même que l'accompagnement éducatif auquel ces professionnels, sans doute eu égard à leur capital scolaire et culturel, ont pourtant peu recours.

Tableau 11: Choix éducatifs faits par les professionnels pour leurs propres enfants

Total des 472 répondants	Leurs enfants fréquentent, ont fréquenté ou fréquenteront vraisemblablement %	Estiment le plus à même de concourir à l'éducation (Cinq réponses) %	Rapport Fréquentation (colonne 1) / Caractère éducatif (colonne 2)
Crèches collectives	50	36	0,70
Classes vertes	50	35	0,70
Séjours linguistiques	36	29	0,80
Assistante maternelle	42	16	0,40
Accompagnement éducatif de l'Éducation nationale	11	9	0,80
Mouvements de scoutisme	4	5	1,30
Centres de loisirs/centre aéré	75	64	0,90
Enseignement privé	9	7	0,80
Centres de vacances/séjours jeunes	58	52	0,90
Équipements socioculturels de quartier	49	46	0,90
Cours particuliers	10	4	0,40
Enseignement religieux	3	2	0,70
Restaurants scolaires	76	14	0,20
Conseils d'enfants ou de jeunes	26	36	1,40
Accueils périscolaires	54	16	0,30
Écoles de musique/de cirque	54	54	1,00
Clubs sportifs	77	76	1,00

Ce qui peut paraître surprenant trouve des éléments d'explication dans les commentaires que certains professionnels ont laissés dans leur questionnaire à ce sujet.

« Aucune confiance envers les institutions qui appartiennent à une collectivité territoriale (Référént de Réussite éducative, Pays-de-Loire, (id 596)

Les centres de loisirs et autres lieux ne contribuent plus du tout aux valeurs et fondements éducatifs de l'enfant. Seul les lieux sportifs ou culturels peuvent apporter de l'éveil et un sens à l'éducation de l'enfant. – Référente de Réussite éducative, Île-de-France (id843)

La liste de choix « éducatifs » me semblent concerner beaucoup de services. En tant que professionnelle j'essaie que ces services qui ont une population captive (restaurant, garderie...) aient une dimension éducative importante, et c'est ce que nous faisons passer auprès des familles, mais ce n'est pas un choix éducatif de mettre son enfant au restaurant scolaire par exemple. – Chef de service éducation-enfance-sports, Pays-de-Loire (id953)

La crèche qu'ont fréquentée mes enfants était vraiment centrée sur eux avec un vrai lien aux familles, une équipe de professionnels cohérents défendant un projet explicite et cohérent avec les actions mises en place. Les autres structures apportent une diversité éducative à mes enfants en complément de ce que nous développons à la maison (goût de l'effort, partage et solidarité, persévérance, pédagogie de la réussite, fierté personnelle et confiance en soi...). Je souhaiterais que les équipements péri et extra scolaire municipaux puissent majoritairement participer à cela mais le travail mis en place sur la commune et par les équipes est loin du compte. Sur le principe j'y crois, en réalité je ne le vois pas assez. – Directeur service Enfance, Île-de-France, (id992)

6.2 Les luttes de l'éducatif local

6.2.1 *Enjeux pour les professionnels en tant que salariés des collectivités et des associations.*

6.2.1.1 **Se réaliser personnellement**

Devenir salarié d'une collectivité dans le champ de l'éducation est, évidemment, le résultat de la recherche d'un emploi salarié et, si possible, stable (ce qui, sur ce dernier point, n'est pas assuré). Mais, outre les opportunités d'embauche dans ce secteur, y trouver un travail n'est pas le fruit du hasard. On trouve dans les réponses au questionnaire de nombreuses traces d'une envie fréquente de se réaliser dans un travail qui est perçu comme ayant du sens, et un souci de cohérence avec sa propre biographie, évoquée plus haut.

6.2.1.2 **Trouver un emploi stable et protéger ses conditions de travail**

Comme tous les salariés, les professionnels de l'éducatif local aspirent à bénéficier de conditions de travail confortables. Au-delà de trouver un emploi stable qui constitue la base de toute vie professionnelle satisfaisante, l'accès à un poste à responsabilité, pour ceux qui disposent des compétences requises, permet d'échapper aux contraintes horaires de l'animation directe et ainsi ajuster plus facilement travail, vie sociale et obligations familiales. Mais d'autres appétits existent et orientent au quotidien des micro-décisions, des choix organisationnels, légitiment des discours, et ce faisant infléchissent les projets éducatifs locaux.

Une puissante manière pour les professionnels d'infléchir les projets éducatifs locaux réside dans les modalités d'attribution de postes convenues avec les employeurs. Que ce soit dans les collectivités ou dans les fédérations où les emplois sont gérés à l'échelle des départements ou des régions, les postes sont attribués à l'ancienneté. Il résulte de ce système que les personnels expérimentés ne sont pas, et de loin, les plus nombreux à exercer sur les quartiers populaires. Dès que leur ancienneté le leur permet, les animateurs et les directeurs d'équipements socioculturels fuient en effet les difficultés inhérentes au travail sur ces quartiers²⁶⁹. Pour doter ces emplois d'une certaine attractivité, les communes leur appliquent généralement une bonification indiciaire (pour les personnels titulaires uniquement). Et si rien dans la Convention nationale de l'animation ne prévoit ce type d'avantage, il arrive que des associations ou des fédérations octroient des « primes de sujétion spéciale » aux personnels affectés dans les quartiers prioritaires. Toutefois, ces avantages financiers ne suffisent pas à retenir les professionnels sur ces postes.

Par ailleurs, dans le cas où les masses salariales demandent à être resserrées, c'est au moment des changements de titulaires que les emplois sont déclassés, ou que des directions de structures sont regroupées. Le turn-over des professionnels étant plus rapide sur les quartiers populaires, c'est sur ces territoires que l'on constate la déclassification la plus importante des emplois du champ socioculturel.

L'action éducative locale est également orientée par le souhait des techniciens d'activité de travailler avec des enfants et des jeunes « avec lesquels on n'a pas besoin de faire le flic », qui sont « motivés » et « qui savent apprécier ce qui leur est proposé ». Parfois entendu de la part d'animateurs sportifs, le souhait se mue facilement en exigence du côté des professionnels des services culturels comme les écoles de musique, les ateliers pédagogiques des musées, et autres écoles de cirque. Hormis dans les communes où une longue tradition d'ouverture de ces structures est installée²⁷⁰, ces exigences, qui s'expriment ouvertement en réunions de travail, voire en réunions publiques, sont considérées par les chefs de services, voire par les élus, comme légitimes. Les secteurs culturels semblent bénéficier d'une grande autonomie politique et professionnelle au point qu'ils sont fréquemment présentés comme des

269 Ces difficultés s'attachent aux caractéristiques du public accueilli, mais pas uniquement. La charge administrative y est également plus lourde, les relations partenariales y sont plus nombreuses et plus complexes, et, pour les personnels associatifs, la dépendance financière vis-à-vis des pouvoirs locaux est également plus forte du fait du niveau de vie des familles et de l'impossibilité corollaire d'auto-financer les activités.

270 Il s'agit en règle générale de communes de tradition communiste. Même en cas de changement de couleur politique, le cumul du poids des organisations des services et des attentes des habitants fait encore longtemps force d'habitude.

partenaires, comme si les professionnels qui étaient y étaient affectés ne dépendaient pas de la même autorité municipale. Nombre de responsables de PEL n'arrivent pas, et ce depuis plus de quinze ans, à faire en sorte que les services culturels, autres que les bibliothèques, contribuent à l'action éducative locale. Ceux qui ont tenté d'ouvrir ces équipements ont bien souvent fait marche arrière face aux réticences et aux résistances des agents, et, il faut le dire, face au manque de soutien de leurs collègues élus ou chefs de services chargés des affaires culturelles, ceci étant à mettre en lien avec la valeur symbolique respectivement accordée à la culture et à l'éducation dans les collectivités.

Enfin, les professionnels de l'éducatif local ont largement œuvré pour restreindre l'offre de loisirs éducatifs aux jours ouvrés. Les répondants au questionnaire sont ainsi 81 % à déclarer ne jamais travailler les samedis, ou le faire exceptionnellement, et ils ne sont que 8 % à travailler tous les samedis. Ceci n'est pas sans conséquence sur les formes et le contenu des accueils proposés aux enfants, comme cela sera abordé en quatrième partie. Contentons-nous ici de noter que, dans leur ensemble, les professionnels sont d'une certaine manière militants de la semaine « lundi-vendredi », et que, ce faisant, ils contribuent de fait à resserrer l'action éducative locale autour des horaires scolaires. Le terme de militant n'est pas excessif, puisque des argumentaires sont construits pour justifier une telle organisation. Dans les années quatre-vingt-dix, il s'agissait de respecter la convention internationale des Droits de l'enfant, notamment ses articles 5 et 9 qui actent, pour le premier le respect de la responsabilité, du droit et du devoir des parents vis-à-vis de leur enfant, et pour le second le droit de l'enfant à ne pas être séparé de ses parents contre leur gré. Cet argument mettait en avant une volonté de non-concurrence avec les parents. Depuis le début des années deux-mille, c'est davantage le thème de la parentalité qui est mobilisé. Il s'entend principalement comme une injonction faite aux familles de prendre leur part à la prise en charge du temps libre de leurs enfants. Les rares communes qui persévèrent à ouvrir les espaces éducatifs le samedi, ou qui, plus rarement encore, ont décidé d'en ouvrir certains depuis la suppression du samedi matin à l'école, mènent un combat permanent avec leurs agents²⁷¹. On observe une volonté similaire de la part des professionnels de réduire les plages d'accueil du public en fin d'après-midi, ce qui occasionne le même type de difficultés pour les communes lorsqu'elles envisagent de recomposer les emplois du temps des animateurs sportifs et musicaux en allégeant leurs interventions en temps scolaire pour les redéployer après la classe.

²⁷¹ Les professionnels n'ont toutefois pas autorité pour formater l'action périscolaire. Ce sont généralement les communes qui ont décidé des fermetures des équipements le samedi. En revanche, les Caisses d'allocations familiales sont favorables à ces ouvertures.

Organisation collective qui laisse les postes les plus difficiles aux moins armés, préférence pour les enfants sages et pré-motivés, tentation de faire rentrer les horaires de travail dans des horaires de bureaux... De manière assez inattendue de la part de professionnels qui critiquent volontiers le monde de l'école, comme cela a été montré en fin de première partie, on observe qu'en bien des points, dès lors qu'ils échappent au précarité des postes de première ligne, les professionnels de l'éducatif local fonctionnent ou tentent de fonctionner comme les professionnels de l'Éducation nationale. Et ceci, on s'en doute, avec les mêmes conséquences tant en termes pédagogiques que de rythme de vie pour les enfants et les adolescents.

6.2.2 Des légitimités à intervenir qui peuvent être concurrentes

Le fait d'être employé par une collectivité publique, ou une association travaillant en étroite collaboration avec celle-ci, dote les professionnels d'une « légitimité à intervenir », une « légitimité d'institution ». Mais celle-ci ne suffit pas à comprendre les rapports de force entre les professionnels. Si certains peuvent s'appuyer sur la force des diplômes (universitaires ou du travail social) ou des concours (de la fonction publique territoriale), voire de leur institution d'origine dont ils sont détachés, ce n'est pas le cas de tous. D'autres, moins titrés, mettent en avant leur connaissance du public (public d'enfants, de jeunes « issus de l'immigration ») qu'ils tiennent de leur parcours biographique, ou leur proximité avec le public des parents voire leur familiarité avec les quartiers populaires (même s'ils n'y résident pas, ou plus). Ils s'appuient sur cette connaissance de la réalité à prendre en compte dans le travail quotidien, ainsi que sur leurs expériences antérieures pour s'opposer ou résister, comme ils le peuvent, à des logiques « gestionnaires » qu'ils sont tentés de reprocher à leurs supérieurs de mettre en avant de manière trop exclusive.

« Et quand tu partiras, tu penses que tu seras remplacé par qui ?

– Ben, je sais pas... Comment ?... (il était resté dans ses pensées et la question n'était pas claire).

– J'imagine que quelqu'un qui s'est forgé une compétence à partir du terrain pour arriver avec un concours d'attaché, il n'y en aura peut-être pas d'autre derrière toi ?

– Non, ça, ça n'existe pas. On ira chercher un mercenaire probablement.

– Un mercenaire ?

– Oui, c'est la mode maintenant, il faut de la mobilité, il faut être mobile. Y'en a qui construisent leur carrière comme ça. Ils font deux ans là, trois ans ailleurs. Mais ces gens ne portent pas l'histoire des habitants.

– Pourquoi ça s'appelle des mercenaires ?

– Les mercenaires ont une mission. Ils sont embauchés pour leur mission, et pas pour leur service ou une globalité de rien. Ils regardent même pas si cette mission est justifiée ou non, d'où elle vient... Ils font leur contrat, et après ils se barrent. Ils s'en fichent de l'avant et de l'après. Le fait d'avoir une place dans une commune, ça te permet d'en avoir une autre un peu plus haute dans la commune d'à côté, ou une autre. Ceux qui réussissent, c'est des bêtes de concours. Mais ils ne peuvent pas faire ce que j'ai fait. Parce que moi, je ne pouvais pas partir toutes les cinq minutes pour aller à un stage ou un colloque ou préparer un concours. Pour faire ce que j'ai fait, il faut être là, avoir la tête là, et être intéressé par ce qui se passe là. Tu peux pas autrement. Bosser ici et avoir la tête ailleurs... ça fait pas le même boulot.

Gilles Freinet, Coordonnateur Pel, Ville moyenne, Île-de-France

6.2.3 La place difficile des pédagogues du temps libre

6.2.3.1 Esquisse de la figure de « pédagogue du temps libre »

Les mots « éducation », « éducatifs », « pédagogie » sont souvent entendus en référence au monde de l'école. Pourtant, si les enfants et les jeunes n'apprennent pas qu'à l'école, c'est qu'il existe des formes de pédagogies non scolaires, et que des compétences pédagogiques s'exercent en dehors de l'école. Du reste, les agréments autorisant les ouvertures des accueils collectifs de mineurs (ex centres de loisirs et centres de vacances) nécessitent de la part des organisateurs d'établir un projet éducatif, et des directeurs un projet pédagogique. Nous voudrions ici dessiner à grands traits le portrait de ceux que l'on appellera les « pédagogues du temps libre ». Loin de nous l'idée que tous les professionnels de l'éducatif local disposent de ce type de compétences. Le propos est davantage de montrer en quoi ces compétences sont singulières.

S'ils connaissent différents types d'activités et maîtrisent pour certains une discipline artistique ou sportive, leur compétence à agir sur des collectifs d'enfants et de jeunes réside principalement dans leur connaissance en matière de développement de l'enfant et de dynamique des groupes. Ils pratiquent la plupart du temps une pédagogie distanciée qui se situe davantage dans l'aménagement de cadres d'activités que dans les propositions d'activités elles-mêmes.

Lorsqu'ils parlent de leurs satisfactions professionnelles dans le cadre d'entretien, ils font référence à des moments joyeux avec des enfants ou des jeunes, de plaisirs partagés, de progrès, de découvertes.

« *Quand vous parlez de pédagogie de qualité, ça recouvre quoi ?*

– *C'est donner du sens à son travail. Quand on reprend l'histoire de la garderie périscolaire, c'est les rares moments où on a les enfants en collectif, et je dis bien en collectif, pas en collectivité. C'est-à-dire pour faire ensemble des milliards de choses qu'on ne peut pas faire ailleurs ni à un autre moment. Qu'on ne peut pas faire à l'école, et pas avec les parents. Ici, on a quelques [animateurs] fous-furieux passionnés des grands jeux. Ils les préparent pendant des jours, c'est leur truc, quoi... Vivre des moments forts avec d'autres, savoir vivre et prendre du plaisir ensemble... C'est fabuleux pour les gamins, et il n'y a qu'ici qu'ils peuvent le faire. Avec le service des sports, on est tout de suite en compétition. (...) Nous, on a aucune contrainte, on n'a que les gosses à s'occuper, on peut faire ce qu'on veut.*

– *Alors, concrètement, c'est quoi par exemple ?*

– *Oh, on essaie de faire des choses différentes en fonction des centres. Ça dépend des groupes et des lieux, mais surtout des équipes. Pour vous dire, une gamine de 10 ans, on essaie de lui apprendre à faire pipi en forêt. Les gamins, ils savent pas faire, ils y vont jamais. On n'a pas de carcan, je vous dis, on peut vraiment faire ce que l'on veut. C'est pas faire une activité, c'est donner un sens qui va évoluer tout au long de l'année. J'essaie de faire comprendre aux animateurs qu'on a un métier exceptionnel.*

– *Vous êtes avec eux pour leur faire comprendre ça ?*

– *Moi, je suis animatrice [de formation], et quand j'ai le temps, ce qui est de moins en moins souvent il faut le dire, je suis dans les centres. Par exemple, on a créé une « Mégapatouille ».*

– *(l'air interrogateur)*

– *(Elle rit) On essaie de regrouper 3 ou 4 centres, avec 200 enfants. Les animateurs ont développé un concept qu'ils ont appelé « Mégapatouille ». On a créé sur un espace protégé des tas de lieux où on va patouiller. Il y a de l'eau, des bassines, du sable, de la semoule, des arrosoirs, de quoi faire des pâtés, des glissades... Les gamins vont se balader toute la journée. On a eu, il y a 15 jours 210 gamins... Ils se sont éclatés toute la journée. Ça a été un pur bonheur ! On a fait ça dans le parc de la piscine. En tant que parent, si j'avais eu ça pour mes filles, j'aurais trouvé ça génial, mais c'est sûr, on les rend pas propres, et des fois avec les parents ça grince, mais bon, quand ils voient leurs gamins heureux... ça leur fait bizarre, mais dans l'ensemble, ça va.*

Dora de Failly, Cheffe de service Enfance, ville moyenne, Île-de-France

« (...) Et puis, j'ai postulé à Farjeau dans le 92, c'est vers Asnières, dans un gros centre socioculturel. C'était un challenge pour eux d'embaucher une femme avec un public « jeunes ». Là, je me suis confrontée à la réalité, ça a été dur, j'ai failli reculer le premier jour. Ça a été très dur. On avait une salle polyvalente, avec 50 ados, ils parlaient tous arabe, et moi, j'étais la seule femme, et la seule blanche. Et puis, ça l'a fait ! J'ai travaillé là pendant 4 ans. J'étais responsable du secteur Ados. Ça a été 4 années magnifiques, très fortes émotionnellement.

– *C'était quoi comme structure ?*

– *C'était un centre socioculturel associatif agréé par la CAF. On a fait des projets de création, du cinéma de quartier, des braderies dans le quartier, un atelier de*

réparation de vélos... On leur a donné le goût à la randonnée, avec des séjours, des excursions dans les Alpes.

– Vous partiez en séjour ?

– Oui, on avait fait tout un projet qui a marché plusieurs années de suite, on partait dans les Alpes, c'était extraordinaire pour ces gamins, ils en ont bavé, et nous aussi, mais quels plaisirs, et ils étaient toujours présents. Il y avait une dimension vraiment éducative. (...) On a fait plein de camps en gestion libre [ie pas en pension complète, le groupe doit organiser sa propre intendance], des ateliers cuisine monstrueux, surtout pour les garçons qui s'éclataient... »

Sandrine Carpentier, Coordinatrice Enfance-Jeunesse, Petite ville, Languedoc Roussillon

L'analyse de leurs réponses au questionnaire permet de dessiner un certain nombre de caractéristiques communes. Dans leur très grande majorité, ces « pédagogues de l'éducatif local » sont animateurs de métier. À la marge, on trouve également parmi eux des enseignants détachés de l'Éducation nationale qui exercent dans des associations de jeunesse et d'éducation populaire ou, plus rarement, dans des services éducation des communes. Même s'ils ont complété leur formation initiale par une formation universitaire ou un concours leur ouvrant l'accès à la catégorie des attachés de la fonction publique territoriale, ils trouvent la justification de leur travail dans ce qui se passe sur le terrain. Lorsqu'ils occupent des postes d'encadrement, l'idéal éducatif qui les porte fait qu'ils ont continuellement les yeux rivés sur ce qui se passe effectivement auprès des enfants et des adolescents et de leurs familles. Ces professionnels ont également un parcours qui les a souvent conduits à s'engager dans divers collectifs (parti politique, syndicat, associations d'habitants). Ils sont enfin tous passés par le champ associatif (même s'ils exercent aujourd'hui dans des collectivités), et ont souvent été formateurs d'animateurs.

Une dernière caractéristique qu'ils partagent s'attache à leur conception de l'éducation. Ils sont en effet plus nombreux que les autres à estimer que l'éducation vise la prévention de la délinquance. Ce constat nous a beaucoup interrogée du fait que les professionnels de l'éducatif local, et en particulier les animateurs, se défendent de contribuer à une activité préventive qu'ils renvoient habituellement aux éducateurs spécialisés. C'est en entretien que l'on découvre le sens qu'ils donnent à cette association. Pour ces professionnels, prévenir la délinquance, ce n'est pas se préoccuper d'ordre public, mais avant tout *prévenir les jeunes de souffrances et d'un isolement qui pourrait leur être préjudiciable*. Ce sont des professionnels qui, parce qu'ils placent la responsabilité de cette délinquance dans les conditions sociales de vie et l'environnement sociopolitique des jeunes, ont une vision politique de leur travail.

6.2.3.2 Un travail devenu inacceptable.

Les pédagogues du temps libre dont on a vu que leur regard était tendu vers ce qui se déroule au plus près du public vivent très mal la lourdeur administrative (Lebon 2014).

« Les Cerfa²⁷², c'est la pire des choses. Dans les rubriques on a droit à 400 caractères et pas un de plus. Donc si tu veux dire ce que tu as à dire, il faut chercher des synonymes. On passe notre temps à demander aux collègues ce qu'ils connaissent comme mot qu'on pourrait mettre à la place d'un autre pour faire plus court. Il faut économiser le travail de ceux qui instruisent les dossiers, ne pas trop développer, aller droit au but. Quand on leur téléphone [aux administrations], ils disent qu'on a qu'à couper. [...] Même si on leur envoie un dossier plus développé à côté, ils ne lisent pas. On n'a pas la place de monter comment on a réfléchi, les pourquoi les comment, le public, rien... Ah, les mots magiques on les connaît ! Là, c'est sûr qu'il vaut mieux des [jeunes] "désœuvrés" que "délinquants" ou "décrocheurs". Deux lettres de moins, des fois, ça sauve ! Dans ces trucs, on est obligé d'être bête. ».

Hélène Meirieu, Directrice d'équipement socioculturel, Intercommunalité, Languedoc-Roussillon

« Je pense qu'on a encore des moyens de faire des choses qui sont utiles à l'éducation des gamins, mais ils sont de moins en moins bien utilisés. Les moyens diminuent. Par exemple "Envie d'agir". Chaque jeune qui avait envie de faire un truc, on avait une commission locale, on leur filait pas le fric comme ça, on discutait entre nous et avec eux. C'était de la négociation, fallait qu'ils présentent leur projet, qu'ils argumentent. Ça en a poussé à savoir ce qu'ils voulaient vraiment, ils ont des fois été obligés de trouver d'autres moyens, d'aller voir d'autres personnes pour se donner les moyens. Et nous, ça nous permettait de discuter d'éducation, de se mettre d'accord. Ça a été un levier extraordinaire, une scène où ils étaient vraiment écoutés dans ce qu'ils voulaient faire. Maintenant, on a 30 à 40 jeunes actifs dans les divers conseils d'administration des associations sur la commune. Des jeunes entre 22 et 28 ans. Ça a été un vrai tremplin pour eux. On mesurait ce travail y compris avec les profs, ils gagnaient de l'expérience pour faire leurs dossiers, pour argumenter, présenter des idées, s'exprimer en public.

Maintenant, on reçoit toujours les directives : favoriser l'autonomie et l'investissement des jeunes, mais on a 0 euro sur "Envie d'agir" pour l'an prochain. Donc on a un truc qui marche qui coûte trois fois rien, et on te sucre le budget. (...) [Et il y a aussi] ce qui se passe à la CNAF [avec] l'aide aux familles qui était journalière et qui devient horaire. D'abord, tu vois le temps qu'on y passe, tous ces comptes à l'heure. Encore, quand c'est les moins de 12 ans qui sont en fait captifs, on y arrive, mais quand c'est des jeunes en accueil libre, on peut pas mettre un animateur à la porte qui compte toutes les fois où il y en a un qui entre et un qui sort. Ou alors il faut qu'il fasse que ça, et je te dis pas le budget. Mais le problème, il est pas que sur le budget. (...) C'est pour faire des économies, mais ils regardent pas combien de temps on passe à la gestion. (...) En fait, ça crée de l'emploi, mais

272 Les cerfa sont des imprimés officiels réglementés utilisés par les administrations. Les professionnels de l'éducatif local sont tenus d'en établir, le plus souvent en version électronique, pour demander et justifier de l'utilisation des subventions. Le nom de cerfa correspond au nom de l'organisme public chargé d'éditer ces formulaires : le centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA)

pour ce qui est des gamins... La notion d'avoir un animateur sur le foyer de jeunes, c'est l'idée d'avoir quelqu'un qui va réguler, faire attention que ça dégénère pas quand ils sont nombreux. Il est garant du fonctionnement, mais aussi du fait que tous les jeunes puissent venir. Avec les calculs à l'heure, on va perdre de 5 à 6 000 €. Avant s'ils venaient 45 minutes, on pointait une demi-journée. Maintenant, on va compter 45 minutes et en plus l'animateur va passer son temps à compter. Les jeunes qui savent fonctionner sans animateur, c'est les jeunes qui ont des parents accompagnants, ils font de beaux projets, ils n'ont pas besoin de nous. »

Pierre Romain, Directeur d'équipement socioculturel intercommunal, Pays de Loire

Ils peuvent également avoir le sentiment d'être abusés par les institutions et les administrations.

« Y'a toujours un truc qui fait qu'on peut pas avoir ce qu'il faut pour tourner. Par contre, quand il faut venir nous trouver parce qu'on connaît bien le territoire et qu'ils [les représentants d'institutions] ont besoin d'informations, ou qu'il faut accueillir je sais pas quel mec de la Région pour lui faire voir ce qui se passe... Alors, là, ils savent nous trouver, et ils vont pas chez n'importe qui, ils savent bien dans quelles associations ça bosse. Nous mettre en vitrine, ça, ils savent faire. Mais le temps pour connaître le territoire et accueillir les gens, y'a personne pour le payer.

Hélène Meirieu, Directrice d'équipement socioculturel, Intercommunalité, Languedoc-Roussillon

Mais ce qui leur est le plus insupportable réside dans le fait que leur activité soit évaluée par des professionnels dont ils estiment qu'ils n'ont pas les compétences pour le faire. Dès lors qu'ils ne se sentent plus respectés dans leur capacité à juger de ce qui relève des relations éducatives, leur travail leur devient inacceptable.

« Les jeunes, oui, ça use, mais à côté des institutions, c'est rien. Moi, c'est ça qui m'a fait partir.

– Ça se passait comment avec les institutions ?

– Ça faisait longtemps que les collègues s'en doutaient, et moi, je voulais pas le croire. Et il y a eu une affaire avec un camp au Québec. Les jeunes, ils voulaient aller au Québec. On avait bossé avec eux pour monter ce projet. Ils avaient bossé, on avait monté un chantier, ils avaient refait des peintures au centre social. Ils voulaient aller au Québec parce qu'ils avaient un pote qui y était allé et qui était revenu comme la star du quartier. Ça les faisait rêver. Prendre l'avion, et pas pour aller au bled. En Amérique, ils se voyaient déjà des stars. Nous, on a fait un dossier de subvention, et la mairie, enfin, la commission a dit non. Ils ont pas voulu parce qu'ils ont dit que c'était luxueux, qu'il y avait pas besoin d'aller si loin, ils ont dit qu'on pouvait faire la même chose et pas aller si loin. Le Québec, ça leur coûtait rien, pas plus que si on était allé dans un camping dans le Gers, parce que les jeunes ils avaient bossé. Ça m'a écorché. Après, ça a été ingérable, on pouvait plus rien leur dire, moi j'étais plus crédible et ça m'a enragé. Je le dis maintenant, je les ai aidés à mettre le feu aux poubelles, j'étais autant enragé qu'eux et en même temps j'avais honte, honte de faire ça et honte aussi de mon travail. Et ce qui m'a

vraiment montré, j'ai eu la preuve, qu'ils en avaient rien à faire de ce qu'on faisait, ils en avaient vraiment rien à foutre, et moi, j'avais pas voulu le croire. La semaine d'après le feu, on a eu un coup de téléphone du cabinet [du maire]. Finalement, ils avaient trouvé une rallonge soit disant pour qu'on aille au Québec. Alors, on est parti au Québec en août, et c'est après que je suis parti, en novembre, je pouvais plus. »

Ahmed Ben Chouick, Animateur « Jeunesse », Ville moyenne, Midi-Pyrénées

6.2.3.3 Résister... puis se désinvestir

Pour faire face et continuer à faire ce qu'ils estiment être leur métier, ces professionnels luttent avec les moyens du bord. Tous « tordent » la description de leurs actions pour qu'elles puissent entrer dans le cadre d'appels à projets ponctuels, tous ou presque font financer des projets qui n'existent pas. Faute de pouvoir travailler comme ils le souhaitent, ils estiment « faire des coups », et tentent d'en porter aux institutions et à leurs représentants.

« J'ai rigolé cette année ! J'ai envoyé un bilan avec douze fiches-actions. J'en avais plein la casquette de leurs dossiers, et ça devait être le sixième ou le septième... J'ai rempli la première et la dernière page, et au milieu, j'ai mis le bilan de l'année dernière, y'a même des pages que j'ai laissées en blanc, j'ai pas rempli... Eh bien, pour te dire, c'est passé ! Ils m'ont rien demandé, même pas s'il y avait une erreur. Mais j'ai aussi fait des bilans bidons, et j'ai fait voir à mes animateurs comment en faire, [parce qu'il] faut qu'ils apprennent, autrement ils s'en sortiront jamais. Et il faut bien que quelqu'un leur dise que ça, c'est pas du travail, que c'est pas pour ça qu'ils sont payés et qu'ils ont choisi ce métier. Ça sert pas aux gamins, ça ! En plus, il y a plus de contrôle de l'État, ils sont plus assez nombreux pour tout faire avec leurs réductions de budget, alors, on fait des trucs qui servent à rien. »

Pierre Romain, Directeur d'équipement socioculturel intercommunal, Pays de Loire

« C'est extraordinaire, ils parlent de projet éducatif toute la journée, mais ils se font mousser avec du vent, ils ont pas une idée. L'autre jour, je me suis énervé, je les ai mis minables dans une réunion. Là, je vais me tenir à carreau pendant un moment, parce qu'ils sont pas près d'oublier. Y'avait la directrice du service éducation jeunesse, elle était là avec toute sa smala [les services]. Comme d'habitude, elle brassait du rien avec son regard qui dit qu'elle est ailleurs. Elle me gonflait trop avec ses sbires qui se la pètent et jouent les arrogants. J'ai été super calme, j'ai même levé le doigt pour prendre la parole. Je lui ai dit " Madame, la Direction Éducation Jeunesse, c'est bien vous ? ". Là, elle me regarde, elle comprenait pas, elle me dit " Oui, bien sûr ". Et j'ai continué : " Eh bien, Direction Éducation Jeunesse, ça veut bien dire ce que ça veut dire ? Direction, ça donne le sens, et éducation jeunesse, c'est qu'on a un projet pour tous ceux qui sont là et qui attendent que la puissance publique les regarde, c'est ça ? Eh ben voilà, nous aussi, on attend. On attend la direction, dans quel sens il faut aller. Il faut nous dire, parce que si ce qui se passe à la MJC vous trouvez que c'est bien, et que ce qu'on fait, vous trouvez que c'est bien aussi, alors que c'est tout le contraire, nous, on sait plus

ce qu'il faut faire. Et vous savez, ici [le quartier est classé « Zone urbaine sensible »], faut être très clair, sinon, les gamins, ils partent en cacahuète. Alors, on attend, on a besoin que vous nous disiez. ». Ça a duré cinq minutes, et c'est long cinq minutes ! Elle était mal, elle savait plus où se mettre, je crois que je lui ai fait peur. Elle cherchait de l'aide en regardant l' élu, et lui, il a fait comme si c'était pas pour lui. Tout ce qu'il a trouvé, c'est d'aller se plaindre à mon chef [au service politique de la ville] pour lui dire que j'avais pas été correct. »

Jean-Guy Lagrange, Directeur d'équipement socioculturel, Ville moyenne, Île-de-France

Pris dans les contraintes administratives et gestionnaires, et face aux orientations de travail qui leur sont directement ou indirectement adressées et qu'ils estiment inconséquentes ou désobligeantes, ils recherchent l'authenticité dans la transgression (Boltanski, 2009).

Alors que certains professionnels se révoltent, d'autres, ou parfois les mêmes quelques mois plus tard, rognent sur leurs ambitions et se désinvestissent. Ceux-là n'ont d'autre choix que de rester sur leur poste, soit parce qu'ils sont près de la retraite et que le temps qu'il leur reste à travailler ne justifie pas l'énergie d'une recherche d'emploi ou d'une nouvelle formation, soit parce qu'ils savent que leur chance de trouver un emploi ailleurs est bien maigre, soit encore parce que, malgré le peu d'intérêt qu'ils trouvent encore à leur activité professionnelle, ils bénéficient d'avantages en termes de conditions statutaires.

« Moi, je vais pas me tuer la tête hein ! Y'a eu une période où ça me rendait vraiment malade de voir comment ça tourne, mais j'ai arrêté. Ils veulent qu'on fasse de la m... ? C'est leur projet, finalement, et ils arrêtent pas de nous le rabâcher. Nous, ça fait 15 ans qu'on est sur le PEL. On a fait avec les écoles, on a ouvert des activités, on bosse avec les parents. Et toutes les fois qu'ils mettent un nouveau petit chef, il faudrait qu'on fasse autrement ou avec d'autres, qu'on change des heures... Là, la dernière, c'est qu'il faut qu'on fasse des inscriptions au semestre. Parce que ça fait moins d'administratif. Ces messieurs-dames découvrent [que l'accueil des enfants occasionne des temps administratifs]... Mais les enfants et les familles, ils vivent au trimestre, l'école, c'est au trimestre, c'est quoi leur truc de semestre ? Ça s'arrête même pas sur une période de vacances ! Alors on fait du yoga jusqu'au 7 février, et le 14 on attaque l'aviron ? Ils les prennent pour quoi, les mômes ? En plus, ça s'appelle « atelier découverte », alors comme ça, ils pourront en découvrir que deux au lieu de trois sur l'année ! Moi j'ai arrêté de me casser la tête, il me reste deux ou trois ans à tenir, j'ai des petits-enfants, je me régale avec eux, y'a pas que le boulot dans la vie. Mes gamins, j'en ai pas profité parce que j'étais toujours au boulot. Là, les petits-enfants, je vais pas recommencer. Ah ça, j'ai vraiment changé ! Mais à pas dormir la nuit et se rendre malade avec le boulot, moi j'ai arrêté. Maintenant, c'est petit train-train, on ouvre, on ferme [l'équipement], je continue à freiner tout ce que je peux leurs conneries. Quand ils me demandent un truc, je dis que je sais pas. Parce qu'eux, ils sont pas sur le terrain, alors, ils appellent pour avoir des infos sur telle association ou tel directeur d'école. Donc, moi, maintenant, je sais pas, ils se débrouillent. De temps en temps on se fait plaisir

avec un projet, on embauche des jeunes qui y croient encore, ça fait plaisir, ça met la pêche de voir qu'il y en a qui y croient, mais j'ai arrêté de me rendre malade. »

Marie-Christine Girard, Animatrice « Enfance », Grande ville, Rhône-Alpes

« Sur les 4 coordonnateurs de l'équipe " PEL ", on est tous issus de l'éducation populaire. Moi, j'ai été recrutée, par le biais de Jeunesse et Sports. Il y avait Jeunesse et Sports dans le jury. J'avais postulé sur la coordination du P.R.E., mais on m'a glissée sur le PEL, on m'a dit que ce serait mieux pour moi. Maintenant, Jeunesse et Sports est mort ou presque. Ce qu'il y a de sûr c'est qu'ils ne seraient plus dans un jury puisqu'ils ne financent rien. Avec un profil comme ça, aujourd'hui, on n'aurait aucune chance. [...] En ce moment, on a deux chantiers. On travaille sur le réaménagement des rythmes scolaires et on aimerait bien aussi sur la prévention du décrochage. Mais les asso, elles vont être suivies par les équipes CUCS, donc pas avec un regard d'éducation. Or, les actions d'animation, ça représente 40 % de la programmation de la politique de la ville, elles seront confiées à n'importe qui. Il y a même une nouvelle collègue, elle a demandé à quoi ça sert un animateur en centre de loisirs. Elle a un master de je sais pas quoi... Pour peu qu'elle ait fait que de l'insertion... Aucun n'a une couleur d'éducation. Ils s'affranchissent des réglementations Jeunesse et Sports parce qu'ils ne les connaissent pas et n'en ont rien à faire. [...] J'y crois plus à ce que je fais, car c'est un système trop pervers. Je suis venue coordonner un PEL avec des intentions éducatives, mais quand on veut faire de l'éducation on peut pas. Pire, on est coincé dans un truc pervers. Je préfère que mon métier disparaisse, car aujourd'hui ce qu'on fait ne sert qu'à casser l'éducatif et lui retirer les moyens. Aujourd'hui, je n'ai plus de partenaires, ils n'ont plus le temps, je n'ai même plus de gens à mettre autour de la table pour travailler et réfléchir, monter des projets. Faut partir, y'a plus que ça. »

Marie Cousinet, Coordinatrice PEL, Grande ville, Provence Alpes Cote d'Azur

« Avant, c'était gratifiant de travailler ici, il y avait vraiment des équipes dynamiques. Et puis, il y a cinq ans, ça a commencé à devenir dur. Il y a 3 ans, plusieurs [animateurs] ont voulu partir, et je les ai encouragés à rester. Maintenant, ils sont cassés, ils ont plus envie de rien, ils sont cassés. Maintenant, quand j'accueille tous les nouveaux, je leur dis de partir, de ne pas rester. C'est terrible de les accueillir comme ça, mais je peux plus leur faire croire qu'on va faire du boulot bien. C'est un peu le parallèle des enseignants qui ne sont pas aidés face aux difficultés. Il faut y croire violemment pour tenir le choc. Et encore, les enseignants ils ont un bac plus 4 ou plus 5. Les miens, ils ont 18 ans, c'est pas tenable. [...] Il y a des projets qui vont tomber à l'eau, c'est sûr, on pourra pas faire autrement. Les structures ouvertes, la ludothèque pour les 0 à 18 ans... [...]. On supprime aussi les fêtes. On a moins d'offre au public. Avant, le service des sports proposait une quarantaine de stages ouverts à tous les enfants et aux accueils de loisirs. Nous, on réservait des places, ça permettait à des gamins qui font jamais de sport de pouvoir essayer, découvrir. Ça variait aussi les semaines de centres de loisirs, ça variait les possibilités, c'est long les vacances. Maintenant, ça part en peau de chagrin. C'est difficile de faire le deuil d'un secteur auquel je suis attachée. »

Dora de Failly, Cheffe de service Enfance, ville moyenne, Île-de-France

6.2.3.4 La fuite comme dernier recours

Lorsqu'ils n'arrivent plus à ajuster les horizons du supportable et du possible, les pédagogues du temps libre franchissent le pas et quittent l'éducatif local. Certains parce qu'il s'agit pour eux de survie intellectuelle. Ceux-là partent en urgence, et parfois sans projet. D'autres s'en vont pour rejoindre ou tenter de construire des espaces professionnels plus satisfaisants.

« Je sens qu'avec les coupes budgétaires ils commencent à regarder du côté des vacances. On va vendre un des centres en Savoie. C'est juste un, mais c'est un symbole, un signe... »

– C'est sûr, c'est plus la même période...

– Eh ben justement, c'est pas la même période ! On produit beaucoup plus de richesses que dans les années soixante, on n'a jamais été aussi riches, et on n'est pas foutus même d'en faire la moitié ! Quand on commence [à vendre], il faut s'attendre à la suite. [...] C'est un monde ! On a des centres de loisirs surpeuplés, on pourrait favoriser les départs en centres de vacances, ce serait bien pour ceux qui partent et aussi pour ceux qui restent, parce que c'est l'horreur les centres de loisirs à certaines périodes. Il faudrait un travail en commun avec le service enfance pour repérer les enfants qui ne partent pas du tout. C'est pas un phénomène de mode si les gens ne partent pas, c'est pas des préférences, mais des contraintes économiques. (Pensif) Si je pouvais avec la Réussite éducative, je bosserais là-dessus, je les ferais bosser là-dessus. Même dans un bel équipement, tu mets pas 160 enfants. Ou alors c'est que de la garde, mais pas de l'éducatif. Il y a une régression... (Puis, très vif) On est dans la régression au projet du béton et des aménagements de bureaux ! En plus, on crée même pas du boulot pour la population de [la commune]. La population qu'on a ici, c'est pas elle qui pourra trouver du boulot [dans la zone de bureaux en construction]. (Silence) Je me bats, mais c'est une sorte de désespérance, j'ai envie de partir, je t'assure, j'en peux plus. Ils m'énervent tous avec leurs conneries... je peux plus les supporter. »

Gilles Freinet, Coordonnateur Pel, Ville moyenne, Île-de-France

« J'ai le projet d'ouvrir une guinguette avec un four à pain itinérant. Faire des choses autour de la nourriture. Autour de la nourriture, il y a toujours une vie sociale. Développer un outil d'animation avec des jeunes et un four à pain transportable. Rester toujours dans les associations. Quand je suis président, je suis libre. Il y a des choses que je ne peux pas faire quand je suis salarié. J'ai besoin de le faire. J'ai 47 ans, et il faut que je le fasse, j'ai envie de parler, de faire de la pédagogie, de donner des outils aux gens pour qu'ils fassent ce qu'ils ont envie et besoin de faire. Les gens, ils sont pas cons. Quand tu leur donnes des outils, de la matière, ils s'en servent pour transformer. »

Pierre Ramain, Directeur d'équipement socioculturel intercommunal, Pays de Loire

Partir, mais pour faire quoi ? Quinze ans après, les lignes de fuites observées par Jacques Ion (Ion 2000) restent d'actualité : ceux qui renoncent à l'éducatif local partent dans les secteurs du culturel, de l'insertion ou des loisirs spécialisés. Si le secteur de l'insertion n'est plus réellement couru, on peut ajouter une quatrième voie, celle de la consultance et de la formation. Toutefois, l'évolution du contexte socio-économique a fortement raréfié les emplois, de sorte que le prix à payer pour quitter l'éducatif local est bien souvent de renoncer au statut de salarié. Certains ouvrent un accueil pédagogique à la ferme, d'autres un café-culturel ou se lancent dans le coaching de professionnels, toutes activités qui relèvent de l'entrepreneuriat socioculturel et qui les placent dans la situation paradoxale de rechercher l'utilité sociale de leur travail par le biais d'une activité qu'ils portent en leur nom propre.

Quatrième partie :

Les perspectives éducatives

Introduction : Rendre compte des mises en œuvre

La dernière partie de cette thèse nous rapproche de l'action et du public. Elle ambitionne d'approfondir l'analyse des enjeux de l'éducatif local *en dépassant la lecture des rapports de forces entre les acteurs pour rechercher l'impact de ces rapports de forces sur l'action éducative elle-même*. C'est en conséquence au contenu des projets éducatifs locaux que l'on va s'intéresser.

Au-delà des enjeux structurant l'éducatif local identifiés en partie précédente, il en est d'autres qui se donnent davantage à voir dans l'action. Les PEL ont à conjuguer des logiques différentes et parfois contradictoires : des logiques éducative, économique, organisationnelle, de prévention, de service public, éventuellement de développement local, etc. De surcroît, le consensus autour d'une conception neutraliste de l'acte éducatif n'a pas tout réglé : une grande incertitude demeure quant à la manière de faire, et une multitude d'enjeux politico-pédagogiques subsiste, autour de la sécurité publique, de la facilitation de la scolarité pour les enfants, ou en termes de justice sociale par exemple. Chacun de ces enjeux peut recevoir des réponses multiples qui demandent nécessairement à être discutées.

Cette quatrième partie examine la manière dont les projets éducatifs locaux s'élaborent et se mettent en œuvre. Le chapitre 7 s'intéresse aux ressources que les acteurs mobilisent pour orienter leur action, et aux temps de concertation entre acteurs. Il est l'occasion d'observer comment ils s'approprient et adaptent les orientations nationales qui leur arrivent au travers des dispositifs pour élaborer des projets éducatifs locaux dotés d'une certaine cohérence.

Le chapitre 8 portera sur les objectifs que les PEL se donnent, et sur les aspects les plus saillants de l'action éducative qu'ils permettent de dérouler. Ce dernier chapitre mobilise des entretiens conduits auprès de parents de quartiers populaires dans le cadre d'une étude que nous avons réalisée pour la ville de Grenoble en 2014.

Chapitre 7 : L'élaboration des projets éducatifs locaux

Alors que nous venons de montrer que les acteurs qui maîtrisent le mieux les questions éducatives ont tendance à quitter l'éducatif local, ce chapitre aborde la manière dont ils s'organisent pour définir ensemble l'action éducative qu'ils estiment pertinente. L'exercice ne leur est pas facile du fait de la prégnance des considérations financières dont tous ont témoigné en entretien et par la transmission du détail de leurs occupations professionnelles. On ne sera donc pas étonné d'en trouver la marque en plusieurs endroits de ce chapitre.

Nous observerons dans un premier temps les ressources dont les acteurs disposent ou qu'ils constituent pour étayer leur réflexion, et les suivrons ensuite dans les espaces de discussion au travers desquels ils élaborent le contenu et le sens des projets éducatifs locaux.

7.1 Les ressources de l'éducatif local

À partir de quoi les PEL sont-ils élaborés ? Quels sont les appuis techniques et les points de repères politiques ou pédagogiques disponibles ? Ces ressources sont-elles différentes selon les régions ou les types de territoires ? Apparaissent-elles autant recherchées par les différentes catégories d'acteurs ? Comment les personnes qui pensent et mettent en œuvre les politiques éducatives locales se saisissent-elles de ces soutiens ? Avant de s'intéresser aux espaces d'élaboration en tant que tels, un détour s'impose pour cerner ce qui les alimente, comment les discussions qui y trouvent place sont enrichies ou limitées, mais en tout état de cause pré-orientées par les ressources disponibles aux acteurs, ou par celles dont ils se dotent.

Les résultats présentés ici concernent principalement les ressources mobilisées par les professionnels, même si l'analyse s'appuie également sur des entretiens auprès d'élus. Toutefois, dans la mesure où la dimension réflexive de l'action éducative leur est essentiellement imputable et qu'il n'existe pas de ressources spécifiquement réservées aux élus sur la thématique, ces résultats peuvent être considérés comme s'attachant à l'ensemble des ressources mobilisées par les PEL. Ils sont communiqués en trois points : une présentation générale des ressources que les acteurs mobilisent, un point particulier au sujet des fédérations d'éducation populaires, et un point à propos de ressources faisant défaut.

7.1.1 Repères et points d'appui mobilisés

7.1.1.1 Des ressources techniques et personnelles

Le tableau ci-dessous présente les réponses que les professionnels ont apportées aux questions 65 et 66 du questionnaire. La première concernait les ressources dont ils avaient déjà eu l'usage, la seconde leur demandait de préciser, parmi celles-ci, les quatre qu'ils souhaiteraient à l'avenir prioriser²⁷³.

Tableau 12: Ressources mobilisées par les professionnels			
Base 468 répondants	Ressources régulièrement ou ponctuellement utilisées %	Ressources priorisées %	Rapport ressources priorisées/ ressources utilisées %
Associations d'habitants	38	22	57
Associations thématiques	52	30	58
Consultants	24	6	25
Fédérations d'éducation populaire	55	39	71
Lectures et documentation personnelle	67	36	54
Réseaux professionnels	58	47	81
Colloques et journées d'étude	48	26	54
Conseillers des CAF et MSA	46	24	52
Conseillers des services déconcentrés de l'État	55	33	60
Formation continue	40	13	33
Centres ressources	22	10	45
INJEP	16	5	31
Mode de lecture : 38 % des professionnels s'appuient régulièrement ou occasionnellement sur des associations d'habitants pour élaborer les projets éducatifs locaux. Parmi l'ensemble des ressources qu'ils ont eu l'occasion de mobiliser, 30 % des professionnels estiment prioritaires celles qu'ils trouvent auprès des associations thématiques (culturelles, sportives, scientifiques, etc) 25 % des professionnels qui ont bénéficié des services de consultants jugent ces services prioritaires			

On retrouve, en premières lignes du tableau, le très *faible lien avec les associations d'habitants*, et la *nette préférence des professionnels pour les associations thématiques*, c'est-à-dire pour les associations disposant de savoir-faire particuliers et auxquelles sont délégués la mise en place ou l'encadrement d'activités. Cet élément a déjà été signalé en partie précédente, mais peut ici être mis en regard de l'ensemble des ressources que les

²⁷³ L'enquête s'étant déroulée au cours de l'année 2010, aucun item ne faisait référence à l'observatoire des politiques d'éducation et de la réussite éducative (PoLoc) porté par l'ENS de Lyon qui a vu le jour en 2012.

professionnels mobilisent²⁷⁴. Rare ressource politique, et de surcroît la plus à même de concourir à l'élaboration de démarches éducatives adaptées aux spécificités locales, l'expertise des habitants pèse tout juste autant que celle que les professionnels vont chercher dans les journées d'études et autres séminaires dont il sera question ci-après, et deux fois moins que celle des réseaux de professionnels. C'est dire si les soutiens recherchés sont surtout techniques, et c'est surtout constater que les PEL sont conçus pour les habitants, mais très peu avec eux puisqu'ils ne sont que très exceptionnellement invités à co-élaborer ou co-évaluer les démarches qui les concernent.

Autre appui faiblement mobilisé, et surtout faiblement priorisé : la *formation continue*. Et cela d'une manière très homogène puisque l'ensemble des professionnels est concerné, qu'ils soient salariés associatifs ou agents de la fonction publique, proches ou non du terrain, et quels que soient le niveau et la nature de leur formation initiale. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cela. On peut tout d'abord considérer le peu d'opportunité que les salariés ont de bénéficier d'une formation continue sur la thématique éducative du fait que les budgets sont en quelque sorte pré-affectés à la préparation aux concours dans la fonction publique et aux formations qualifiantes dans le domaine associatif. Une fois les priorités assumées, les moyens sont faibles pour envisager d'autres stages jugés plus accessoires. Une autre raison peut être que certains d'entre eux ne sont que difficilement autorisés à partir – notamment les animateurs et les référents de Réussite éducative qui doivent impérativement être remplacés pendant ce temps – ou ne s'autorisent pas eux-mêmes à le faire au regard de leur charge de travail. Il est enfin possible que la situation relève également du choix des professionnels eux-mêmes. Beaucoup d'entre eux sont formés et tous sont forgés par leur expérience à fonctionner comme des professions libérales, c'est-à-dire à travailler seuls, sans cadre politique et en étant responsables de trouver l'argent qui va financer leur poste. Il n'est donc pas impensable que la relation qu'ils entretiennent au travail s'accommode mal de l'insécurité et de l'inévitable remise en question que représente tout espace collectif de réflexion, rejoignant ainsi les rangs de ceux qui, parce qu'ils ont développé une compétence critique, expriment leur crainte de se « faire servir la soupe » dans les stages.

A contrario, les réseaux professionnels sont de loin les appuis les plus utilisés et les plus appréciés. Ces réseaux peuvent être structurés en associations nationales. C'est le cas de

274 Rappelons deux données disponibles page 207 : les directeurs de l'éducation des villes dont la fonction implique une relation avec les parents d'élèves sont 24 % à prioriser les ressources qu'ils trouvent auprès des associations d'habitants ; les coordonnateurs de PEL sont à la fois les moins enclins à travailler avec les associations d'habitants (14 % les priorisent) et ceux qui utilisent le plus les services des associations spécialisées (32 % priorisent).

l'Andev pour les directeurs de l'éducation²⁷⁵, de l'Anaré pour les coordonnateurs de Réussite éducative, ou de l'Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (IRDSU) pour les professionnels de la politique de la ville²⁷⁶. Toutefois, le recoupement des données et les entretiens donnent à comprendre que les réseaux mobilisés par les professionnels sont davantage des réseaux personnels constitués de collègues ou d'anciens collègues et d'interconnaissances, l'observation étant à moduler à propos de l'Andev. Le principal enseignement du tableau ci-dessus est en conséquence la solitude des professionnels puisque leurs principaux points d'appuis sont les lectures et les réseaux professionnels, c'est-à-dire les ressources qu'ils constituent par eux-mêmes. Lorsque l'on ramène la proportion de ces ressources personnelles à l'ensemble, elles représentent un quart des ressources qu'ils utilisent, et 29 % des ressources qu'ils priorisent. Là encore, il convient d'entrer dans le détail des réponses pour savoir si cette situation relève d'un choix de leur part, ou bien si elle correspond à une organisation par défaut de trouver des soutiens plus adaptés.

7.1.1.2 Assises, Rencontres, Journées d'étude : des temps de réassurance

Plusieurs rassemblements d'envergure ont pris place dans le paysage national depuis la fin des années 1990. Parmi les plus anciens, les Rencontres nationales de l'éducation portées conjointement par la Ligue de l'enseignement et la ville de Rennes, et les Rencontres nationales des projets éducatifs locaux organisées par les Francas et la ville de Brest, toutes deux organisées sur deux ou trois journées et alternativement tous les deux ans²⁷⁷. Aux côtés de ces manifestations historiques, d'autres manifestations nationales, régionales ou locales se sont progressivement développées sur un rythme s'accéléralant depuis 2010 : Rencontres nationales annuelles de la Réussite éducative de l'Anaré, Assises territoriales avec le RFVE ou le CNFPT, Conférences des acteurs de l'éducation dans plusieurs villes, etc. Les manifestations les plus importantes bénéficient toutes du soutien conjoint de l'Andev, du RFVE, de l'Injep, et, depuis 2013 de l'Institut français d'éducation.

Ces événements partagent les mêmes objectifs ; leurs promoteurs les présentent comme des temps d'échange et de réflexion permettant l'analyse de l'évolution des politiques éducatives

²⁷⁵ L'association a été présentée en première partie au point 3.1.2.1.

²⁷⁶ Il n'existe pas de réseau national regroupant les professionnels spécifiquement chargés du temps libre (coordonnateurs de PEL, coordonnateurs « Enfance-jeunesse » et animateurs).

²⁷⁷ On pourrait ajouter le Neuj'Pro (Rencontres nationales des professionnels et des élus de la jeunesse) organisé annuellement à Vichy depuis 2002 par le conseil départemental de l'Allier. Selon les années, il se déroule sur deux ou trois jours. Étant centré sur les adolescents et les jeunes adultes, il rassemble un public sensiblement différent.

locales et l'outillage des acteurs. Ils rassemblent un nombre important de participants (de 80 à 150 pour une journée régionale, de 400 à 500 pour les Rencontres de Rennes ou Brest et jusque près de 1 000 personnes pour certaines éditions des Rencontres nationales de la Réussite éducative) et sont traditionnellement organisés autour de conférences et de temps d'atelier.

Après la « festivalisation » de la culture dans les années quatre-vingt²⁷⁸ on assiste donc depuis une quinzaine d'années à une « colloquisation » de la réflexion sur les questions éducatives puisque ces journées, rencontres et assises supplantent progressivement des temps de formation et de réflexion plus locaux, plus divers dans les formes et les sujets abordés, plus en prise avec le terrain, et politiquement plus contrastés²⁷⁹. À une diversité d'approches et de points de vue, succèdent mécaniquement des contenus plus œcuméniques : quel que soit l'organisateur, une parole est toujours réservée à l'Éducation nationale, à une figure de l'éducation populaire, au RFVE et à l'Andev²⁸⁰.

Ces manifestations forgent des langages. Elles sont pour une grande part dans la fortune d'expressions telles que « l'éducation partagée », « la continuité éducative », « la communauté éducative », ou « le territoire apprenant ». Elles permettent la diffusion d'argumentaires (le territoire comme recours aux difficultés de l'école, la prise en compte des singularités par la mise en place de parcours éducatifs personnalisés), et légitiment des normes comme les résultats des enquêtes Pisa ou le socle commun de compétences. La critique qui y trouve place est convenue. Si l'on fustige la suppression des Rased, des questions moins partagées comme le bilinguisme, la dimension sociale de l'éducatif local, ou celle des inégalités territoriales ne sont pas abordées²⁸¹.

Plus récemment, les formes de ces rencontres s'agrémentent de ce que les organisateurs appellent des « temps de respiration » durant lesquels des personnalités du monde culturel, des troupes comiques ou des dessinateurs de presse sont invités à mettre en perspective les propos qu'ils ont entendus dans la journée. Ces intermèdes humoristiques font partie de l'attractivité des manifestations : ils font systématiquement l'objet d'un point particulier dans les

278 L'expression est de Bernard Latarjet, dans son livre *L'aménagement culturel du territoire*, publié à La Documentation Française en 1992.

279 Les temps de séminaires et de formation interne dans les fédérations sont en nette régression. Véritables « écoles de parti », ils permettaient de forger et diffuser des analyses, des points de vue et des paroles singulières.

280 Des représentants de Jeunesse et Sports ont été régulièrement invités jusqu'en 2010, pour ne plus apparaître que très exceptionnellement, moment à partir duquel des représentants des CAF ont été au contraire davantage présents.

281 À notre connaissance, le sujet des départs en vacances n'a par exemple jamais fait l'objet d'une intervention plénière, ni d'un atelier spécifique, même s'il apparaît, très occasionnellement, dans les questions du public.

fiches d'évaluation que les participants sont conviés à renseigner et ont leur place dans la rivalité entre les organisateurs des différents séminaires. Mais ces intermèdes signalent autre chose. Parce qu'ils reprennent au vol certaines paroles creuses, des contradictions entre les orateurs, parce qu'ils font parfois entrer les enfants et les familles dans les mises en scène, parce qu'également ils tournent en dérision les jargons professionnels, ils montrent et disent tout au haut ce que beaucoup pensent tout bas. L'effet comique vient de ce qu'ils remettent un peu de spontanéité dans des espaces où la parole est forcément retenue, les corps en représentation, et les points de vue pré-formatés. Ce n'est donc pas pour rien si les organisateurs appellent ces moments des « temps de respiration ». Et si la place qu'ils font aux émotions et à la parole libre est une place entre parenthèses, leur existence et leur succès montrent que personne n'est dupe : quand bien même les programmes sont riches et les intervenants pertinents, le caractère lisse et formel de ces journées met sur la touche une partie des questions qui seraient utiles à travailler.

Ces journées et rencontres sont appréciées par les élus et les cadres des collectivités. Elles permettent de mutualiser des ressources (communications d'universitaires, expériences locales, analyses, etc) qu'aucune association ou collectivité ne pourrait s'offrir à elle seule. Elles sont aussi des temps et des lieux privilégiés pour « faire réseau », des occasions de montrer et ressentir que leur action est partie prenante d'un mouvement plus large, en l'occurrence, un mouvement d'envergure nationale. Parce qu'elles mettent en scène le partage de l'éducation et promeuvent la bonne manière de penser le temps libre des enfants et des adolescents, elles fonctionnent comme des célébrations où chacun vient chercher appui et légitimation pour son action. Il est donc intéressant de remarquer que, bien qu'elles soient portées et publicisées par des fédérations (Les Francas et la Ligue de l'enseignement), ces manifestations reposent financièrement sur des collectivités²⁸² : elles sont les seules aujourd'hui à disposer des moyens de le faire.

²⁸² Les collectivités accueillantes contribuent largement à l'organisation des manifestations par l'attribution de budgets spécifiques et la mise à dispositions d'équipements publics tels des salles de congrès, la mobilisation de divers services municipaux (éducation, communication, entretien) et la prise en charge de « soirées de gala » ou de visites touristiques, etc. Quelques subventions et les montants d'inscriptions (entre 150 et 250 €) versés par les participants viennent couvrir les autres charges directes. Mais si l'on considère que ces événements existent, non seulement pour, mais aussi *par* la présence de nombreux participants, il convient de considérer leur temps de travail et leurs frais de déplacement comme constitutifs du budget global. Même avec une appréciation basse des salaires horaires (38 € chargés) et des frais de déplacement et d'hébergement (270 € pour 3 jours), on peut raisonnablement estimer que, sur une base de 400 participants, chacun de ces événements nationaux (Rencontres de Rennes, de Brest, Congrès annuels de l'Andev, etc) sont indirectement financés à hauteur de 450 000 € (hors frais d'inscription) par les diverses communes qui y envoient leurs personnels. Les personnels communaux représentent en effet l'essentiel des participants à ces manifestations, ni les services de l'État ni les associations n'ayant les moyens d'y envoyer les leurs.

7.1.1.3 L'État, un appui pour les territoires ?

Lorsqu'on analyse plus finement la distribution des ressources mobilisées selon le type de territoire, il apparaît que les soutiens apportés par les services de l'État et les caisses d'allocations familiales sont surtout importants pour les communes de petite taille. Les professionnels qui exercent sur des communes de moins de 10 000 habitants sont 64 % à trouver appui auprès des DDJS et 43 % à estimer cette aide prépondérante, les pourcentages tombant rapidement en dessous de 50 % et 30 % pour les communes plus importantes. Pour ce qui est de la contribution des agents des caisses d'allocations familiales, le fléchissement se fait plutôt aux alentours de 20 000 habitants, mais dans les mêmes proportions. Ce décalage très marqué est a priori étonnant puisqu'il ne se retrouve pas dans l'analyse des sociabilités professionnelles (Q50). Il semblerait même que les professionnels des grandes villes fréquentent un peu plus souvent les services des CAF et des DDJS que ne le font ceux des territoires moins peuplés. L'écart doit en conséquence être analysé en regard de ce que les professionnels entendent par « ressource ». Dans les territoires ruraux ou les petites villes, les coordonnateurs « enfance-jeunesse » et les directeurs d'équipements socioculturels apprécient le soutien des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse et, dans une moindre mesure, des conseillers techniques des CAF ou de la Mutualité sociale agricole²⁸³. Ces institutions représentent sur ces territoires des figures tutélaires tant pour ce qui relève des aspects réglementaires que du sens de l'action. Leurs conseillers sont de plus fréquemment à l'initiative de réseaux départementaux, organisent conjointement des journées de regroupements à l'attention des coordonnateurs, et représentent en bien des endroits un soutien intellectuel bienvenu pour des professionnels souvent esseulés. Ce faisant, les relations que les agents des institutions entretiennent avec ces coordonnateurs en demande de soutien sont des relations gratifiantes. Mais il convient de garder en tête que la qualité et la fécondité de ces échanges tiennent aussi à la rencontre entre deux besoins étroitement liés au contexte institutionnel et politique. D'une part les territoires faiblement peuplés sont encore peu outillés en matière d'éducatif local et les professionnels qui y exercent ont plus qu'ailleurs besoin de contractualiser l'action éducative qu'ils sont payés pour développer. D'autre part, les différents services de l'État et des CAF, comme on l'a montré en première partie, *sont missionnés*²⁸⁴ pour que ce développement se fasse.

283 Une grande proximité culturelle existe entre les coordonnateurs enfance-jeunesse, tous animateurs de métier, et les CEPJ du fait de leur commune référence à l'éducation populaire, ce qui est moins le cas avec les personnels des CAF davantage issus de l'action sociale.

Il n'en est pas de même dans les communes plus importantes où les agents des DDCS et des CAF sont moins considérés comme des ressources pour un développement que comme des partenaires avec lesquels on négocie des moyens pour faire fonctionner l'existant. Une fois les projets éducatifs locaux formalisés et rodés, l'enjeu est en effet pour les uns de conserver les contributions financières et pour les autres de les réduire. On imagine que ce cadre tout différent puisse transformer une relation de soutien en pourparlers et rapports de force, et influencer sur l'appréciation des relations interpersonnelles²⁸⁵.

7.1.1.4 Quelles ressources pour les quartiers de la politique de la ville ?

Parlant de la distribution des ressources, il importait de regarder comment se passent les choses pour les quartiers populaires, et plus précisément pour les quartiers classés en politique de la ville, puisque c'est là que sont signalés par les institutions les besoins éducatifs les plus forts. C'est également là plus qu'ailleurs qu'il est demandé aux professionnels, dont on a vu qu'ils étaient parmi les moins expérimentés, d'éduquer les enfants et les jeunes à la citoyenneté, de soutenir la fonction parentale, et plus généralement de conduire une action éducative féconde en termes de lien social.

En première lecture, on relève que la variable « territoire prioritaire » n'a que peu ou pas d'incidence sur l'accès et l'utilisation d'un certain nombre de ressources. Quelle que soit la nature du territoire, les professionnels agréent de la même manière les lectures personnelles, les réseaux professionnels et les associations thématiques. En revanche, les écarts sont plus significatifs pour d'autres appuis comme le montre le récapitulatif ci-dessous.

284 Alicia Morvan utilise de son côté l'expression de « vendre des contrats » à propos des missions des CEPJ (Morvan 2011). Concernant les bonnes relations entre partenaires, nous avons fréquemment observé des collaborations étroites entre les cadres des intercommunalités et ceux des services de l'Éducation nationale. Ces relations sont en effet facilitées par le besoin des intercommunalités de légitimer leur action dans le domaine éducatif en direction des communes (voire de les contourner), et par l'intérêt de l'Éducation nationale de faire bouger les lignes au sein de l'institution par une voie détournée, en jouant par exemple sur les regroupements pédagogiques, la ventilation des crédits de la politique de la ville, ou tout simplement en insufflant par l'extérieur des pratiques partenariales difficiles à faire valoir en interne.

285 L'enquête s'étant déroulée en 2010, il est fort probable que l'appréciation du soutien apporté par les services déconcentrés de l'État serait aujourd'hui sensiblement différente. Plusieurs entretiens réalisés en 2012 et 2013 auprès de professionnels, d'élus et de CEPJ mettent en évidence que la baisse des budgets « Jeunesse et Sports » a eu pour résultat que les conseils techniques et pédagogiques des CEPJ sont à la fois moins recherchés et moins écoutés.

Tableau 13: Distribution des ressources selon la nature des territoires				
Nature des ressources (468 répondants)	Moins de 50 % de quartiers prioritaires (297)		Plus de 50% de quartiers prioritaires (171)	
	Mobilisent %	Priorisent %	Mobilisent %	Priorisent %
Associations d'habitants	39	21	37	25
Colloques et journées d'étude	45	24	54	30
Conseillers des CAF et MSA	56	30	27	14
Conseillers des services déconcentrés de l'État	61	39	44	20
Centres de ressources type « Politique de la ville »	14	4	37	21

Ces résultats appellent plusieurs commentaires concernant les ressources trouvées auprès des services déconcentrés de l'État et des CAF. Même en tenant compte des analyses de Renaud Epstein quant au retrait des services déconcentrés des ministères (Epstein, 2012), ce n'est pas à ces chiffres que l'on se serait attendu. D'une part parce que l'enquête a été réalisée en 2010, c'est-à-dire avant les suppressions massives de postes, et d'autre part, parce que ces quartiers sont reconnus prioritaires par l'État lui-même. Mais les chiffres sont là : les acteurs investis sur les territoires de la politique de la ville s'appuient deux fois moins sur les institutions nationales que leurs collègues qui exercent sur des territoires comprenant moins ou pas de quartiers prioritaires. L'hypothèse explicative selon laquelle ces institutions et leurs représentants sont davantage considérés dans les villes comme des partenaires que comme des ressources est bien évidemment valide pour les quartiers de la politique de la ville. Elle est toutefois insuffisante pour justifier un écart allant du simple au double et plusieurs autres éléments nécessitent d'être pris en compte. L'organisation même des services déconcentrés de l'État joue tout d'abord pour une part importante, puisque l'Acsé (intégrée au CGET en 2014) qui gère les programmes de Réussite éducative et les volets éducatifs des contrats de ville n'a pas de présence thématique dans les départements, hormis par l'intermédiaire des délégués des préfets, progressivement nommés à partir de 2008, lorsqu'ils disposent de compétences en matière éducative, ce qui est loin d'être toujours le cas. L'expertise de l'Acsé n'est disponible qu'au sein des DRJSCS, c'est-à-dire à l'échelon régional, et cela avec des moyens tout à fait restreints, voire de l'ordre du symbolique²⁸⁶. De sorte que, pour ce qui concerne la politique de la ville, les relations avec les services de l'État se résument généralement « aux dialogues de gestion » avec les préfetures.

²⁸⁶ L'Acsé disposait en 2009 de soixante-huit postes de chargés de mission régionaux pour la France entière, ces postes couvrant l'ensemble des thématiques de la politique de la ville (prévention et lutte contre les discriminations, égalité des chances, prévention de la délinquance, audit et contrôle des structures et des actions financées, etc.) (source : Rapport du groupe de travail sur l'ingénierie sociale, IGAS 2009). À titre d'illustration, une seule personne en région Rhône-Alpes était affectée en 2011 au suivi de 49 programmes de Réussite éducative et des volets éducatifs des contrats de ville pour 202 quartiers (source : www.crdsu.org).

Du côté du droit commun, les CEPJ des (anciennes) DDJS sont très inégalement présents sur ces quartiers, du fait de la raréfaction des moyens humains et financiers au sein de leur administration, parce qu'ils ont en certains endroits la consigne explicite de se tenir à l'écart de ces quartiers²⁸⁷, mais également de par leur culture professionnelle restée proche de celle des « cadres instructeurs » qui ont fondé ce corps spécifique. Pour le dire autrement, s'ils ont peu de moyens et s'ils peuvent être localement invités à moins intervenir sur les quartiers de la politique de la ville, dans leur ensemble, ces professionnels ne se battent pas pour y aller ou y rester, l'action publique qui s'y déroule relevant davantage à leurs yeux d'une action sociale ou des politiques d'intégration que d'une action éducative. Sans que cela ne puisse être considéré comme une généralité, les CEPJ que nous avons rencontrés au cours de cette recherche nous ont souvent semblé distants des territoires prioritaires (« *Ils font leur petit truc dans leur coin* », « *c'est le bazar, on n'y comprend rien* »), et ponctuellement dénigrants vis-à-vis de l'action éducative qui s'y déroule (« *Leur Réussite éducative, c'est de l'action sociale et c'est pas pour nous* », « *Ce qui nous intéresse, c'est le sens de l'action, on n'est pas là pour faire à tout prix* »)²⁸⁸.

Précisément parce qu'ils concernent les territoires sur lesquels les besoins sont les plus criants, ces chiffres mettent en évidence que si les relations interinstitutionnelles permettent de faire circuler des flux financiers du national au local, la circulation de l'expertise sur les questions éducatives non scolaires est problématique. On comprend alors la colère des professionnels rencontrés en partie précédente. Ceux-ci ne perçoivent en effet des institutions que les contraintes gestionnaires, alors qu'ils seraient en droit d'en attendre soutien et conseils.

Pour des raisons d'organisation du propos, les ressources que les professionnels des quartiers de la politique de la ville trouvent auprès des fédérations d'éducation populaire n'ont pas été

287 Cette information nous a été donnée par plusieurs de nos interlocuteurs. Il se peut tout à fait qu'elle relève d'une rumeur professionnelle, le champ de l'éducatif local, pas plus qu'un autre, n'étant exempt de ces phénomènes. Mais en tout état de cause, les rumeurs ont des effets réels sur l'action.

288 Un groupe de travail conduit par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en 2009 a révélé ces tensions importantes entre les personnels de Jeunesse et Sports. Certains d'entre eux nous ont fait part du grand intérêt qu'ils avaient trouvé à cette réflexion, et quelques DDJS promeuvent depuis longtemps des projets éducatifs sociaux locaux. Mais les prises de position des syndicats de cadres sont beaucoup moins enthousiastes. On relève notamment dans les annexes du rapport précité les réserves suivantes : « *La description de la cohésion sociale [...] met en évidence une dominante "action sociale" [et un] ciblage des populations et des territoires [qui ne correspondent] ni à la culture, ni aux missions [...] des personnels "JS". [...] Les personnels pédagogiques "sport" et "jeunesse éducation populaire" revendiquent la pratique de leur métier. Le glissement des missions éducatives vers des missions à valence sociale pour des populations ciblées tout comme le risque de domination de la fonction d'ingénierie sociale est une réelle inquiétude. Cette orientation a pour effet de provoquer pour une partie significative un effet démobilisateur.* »

abordées ici. Mais on verra plus bas qu'elles répondent à la même logique que celles des services déconcentrés de l'État. Ce qui fait qu'au bout du compte, et lorsque l'on considère l'ensemble des ressources que les acteurs ont à leur disposition, il apparaît qu'elles sont moins nombreuses et donc moins diversifiées pour les quartiers de la politique de la ville qu'ailleurs. Quand on leur demande de lister l'ensemble des ressources qu'ils ont déjà mobilisées, les personnels qui exercent dans les quartiers de la politique de la ville en citent en moyenne 4,9 pendant que leurs collègues affirment en utiliser un éventail de 5,4. Corollairement, les premiers jugent 2,75 d'entre elles particulièrement adaptées à leurs besoins (4 réponses étaient possibles), pendant que les seconds en privilégient 3.

Les statistiques, les entretiens et les observations mettent en évidence que les professionnels qui sont au front des difficultés sociales – et de ce fait le réceptacle des demandes des familles et des enfants qui les vivent – sont les moins accompagnés par les institutions. Dans ce contexte, les centres ressources régionaux pour la politique de la ville représentent pour eux des appuis privilégiés (ils sont 21 % à considérer prioritaires les ressources qu'ils y trouvent et 31 % pour les seuls coordonnateurs de Réussite éducative). De la même manière, s'ils sont plus assidus que leurs collègues dans les journées d'étude et colloques divers, c'est sans doute par défaut de trouver ailleurs des soutiens, en même temps qu'un moyen de lutter contre la solitude²⁸⁹.

7.1.2 *Plébiscites et impatiences en direction des fédérations d'éducation populaire*

Tant de par leur histoire qu'au regard de la place qu'elles occupent aujourd'hui dans les paysages éducatifs locaux, les fédérations d'éducation populaire justifient une section dédiée à l'analyse des ressources qu'elles offrent aux acteurs éducatifs locaux, ou qu'ils souhaiteraient pouvoir trouver auprès d'elles.

Précisons tout de suite que l'objet n'est pas ici de distribuer bons et mauvais points entre les fédérations. Cherchant à saisir une « figure globale » pour reprendre le vocabulaire de Norbert Elias, la distinction des fédérations entre elles n'aurait pas eu plus de sens que la comparaison entre les territoires. C'est donc de manière générique et uniquement en regard de leurs statut et fonctions, que « les fédérations » sont abordées ci-après. Leurs spécificités sont de ce fait arasées.

²⁸⁹ Les Programmes de Réussite éducative, nés en 2005, ont justifié un grand nombre de ces journées de réflexion entre 2007 et 2012, date à partir de laquelle les thèmes ont davantage été tournés vers la réforme des rythmes scolaires. L'enquête ayant couru en 2010, il se peut en conséquence que l'écart soit accentué par un effet de calendrier.

7.1.2.1 Que font les fédérations d'éducation populaire ?

Afin d'observer comment se passe la rencontre entre les ressources proposées par les fédérations et les acteurs de l'éducatif local, il convient de prendre un temps pour indiquer succinctement ce que font ces fédérations et, de manière générale, ce que les acteurs de l'éducatif local sont susceptibles de trouver auprès d'elles. Ceci vient en complément de la présentation des Aecp livrée en première partie.

Une large proportion des fédérations *gère du personnel* (des animateurs pour la plupart) soit pour le compte des associations qui leur sont affiliées, soit pour le compte de communes. Dans ce dernier cas, il peut s'agir, de la part des communes, d'un choix politique de s'adresser à telle fédération plutôt qu'à telle autre, ou bien du résultat d'un appel d'offre dans le cadre d'une procédure de marché public. Ces conventions de gestion (tant avec les associations qu'avec des collectivités) peuvent porter sur la totalité des équipes d'animateurs ou bien ne concerner que les postes de direction, l'association ou la collectivité restant employeuses des personnels de terrain et des personnels administratifs ou d'entretien.

Au-delà du strict aspect de gestion des personnels, les fédérations apportent *un soutien technique et réflexif aux équipes en place*, et *promeuvent des projets transversaux* et/ou nationaux tels que l'action « Lire et faire lire » de la Ligue de l'Enseignement, ou l'opération « Artimômes » de sensibilisation à l'art contemporain portée par les Francas.

Presque toutes les fédérations présentes dans l'éducatif local développent *un service de conseil auprès des collectivités locales* et vendent dans ce cadre des prestations d'ingénierie, de formation et de diagnostic.

Enfin, en tant qu'associations de jeunesse et d'éducation populaire, *les fédérations assurent la formation de l'essentiel des effectifs des animateurs* puisqu'elles disposent d'un quasi monopole sur toutes les formations préparant aux divers diplômes de la profession, à l'exception du DUT carrières sociales option animation socioéducative et culturelle délivré par l'université²⁹⁰. Cela est le cas de tous les animateurs, y compris ceux qui travaillent en collectivité, puisque l'accès aux concours de la fonction publique territoriale nécessite a minima la possession d'un Bapaat (brevet d'aptitude professionnelle d'assistant animateur technicien de la Jeunesse et des Sports) pour la catégorie C, ou un Bpjeps (Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport) pour la catégorie B, et que

²⁹⁰ Quelques licences professionnelles sont également délivrées, de même qu'un Master2 dans deux Universités (Bordeaux, et UPEC)

les recrutements des personnels sans concours (grade d'adjoint territorial d'animation deuxième classe), sont habituellement soumis à la possession du BAFA, voire du BAFD.

7.1.2.2 Un soutien identitaire aux professionnels issus de l'éducation populaire

Après être tombée en désuétude, la référence à l'éducation populaire reprend de la vigueur depuis une quinzaine d'année, comme en témoignent un certain nombre de travaux et publications²⁹¹. Elle est en particulier fréquemment mobilisée par les acteurs de l'éducatif local, domaine dans lequel les fédérations d'éducation populaire sont fortement impliquées comme on vient de le voir. Nous avons en conséquence besoin d'estimer la nature et l'importance de l'aide apportée par les fédérations auprès des acteurs locaux. Un premier travail a donc consisté à repérer les professionnels pour lesquels les fédérations constituent des appuis.

Le tableau ci-après permet de lire la manière dont les différentes figures professionnelles mobilisent et apprécient les fédérations²⁹² en tant que ressources pour leur action.

Tableau 14: Mobilisation des ressources proposées par les fédérations selon les figures professionnelles		
Figures professionnelles	Utilisent les ressources des fédérations (%)	Privilégient les ressources des fédérations (%)
Animateurs " Enfance " (64)	58	48
Coordonnateurs de Réussite éducative (70)	29	16
Directeurs de l'éducation (45)	62	42
Coordonnateurs Enfance-Jeunesse (66)	58	39
Coordonnateurs de PEL (59)	63	39
Directeurs d'équipements socioculturels (68)	63	53
Animateurs " Jeunesse " (33)	45	36
Autres figures professionnelles (63)	59	35
Total des salariés associatifs (148)	66	57
Total des agents des collectivités (320)	49	30
Total (468)	55	39

291 On pense en particulier à la thèse de Frédéric Chateigner (Chateigner, 2012) ou à l'ouvrage coordonné par Nathalie Boucher-Petrovic « Les collectivités territoriales, actrices de l'éducation populaire », Cahiers de l'action n°9, Injep 2007.

292 Le questionnaire n'invitait pas les professionnels à préciser le nom de la ou des fédérations justifiant leur réponse. Nombre d'entre eux l'ayant fait tout de même, il a pu être vérifié que les statistiques concernent *a minima* sept fédérations : principalement la Ligue de l'enseignement et les Francas, et, de manière moins marquée, les fédérations des centres sociaux et des MJC, l'Ifac, les Céméa et l'Afev.

On observe l'importance de l'appui que les animateurs « enfance », mais surtout les directeurs de structures socioculturelles trouvent auprès des fédérations et mouvements d'éducation populaire. Ces professionnels sont en effet, plus souvent que les autres, salariés d'associations. Toutefois, le fait d'être salarié du mouvement associatif n'explique pas tout puisque une part non négligeable des agents des collectivités disent également trouver des ressources importantes auprès des fédérations.

Le clivage se fait davantage sur deux lignes. La première est celle du niveau de formation ; la seconde concerne ce que l'on a appelé la « socialisation de formation » des professionnels et qui partage ceux d'entre eux qui disposent d'une formation professionnelle uniquement, ceux qui n'ont fréquenté que l'université et ceux qui ont cumulé ces deux types de formation.

Tableau 15: Mobilisation des ressources proposées par les fédérations selon la qualification et la socialisation des professionnels		
Qualification et socialisation de formation des professionnels	Utilisent les ressources des fédérations (%)	Privilégient les ressources des fédérations (%)
Diplôme de niveau 1 (109)	40	25
Diplôme de niveau 2 (169)	60	39
Diplôme de niveau 3 (117)	60	46
Diplôme de niveau 4 (59)	56	51
Diplôme de niveau 5 et 6 (13)	77	55
Formation universitaire uniquement (154)	47	34
Formation mixte (155)	54	37
Formation professionnelle uniquement (158)	62	47
Ensemble des répondants (467)	55	39

Ce second tableau met en évidence de manière nette l'incidence de ces deux lignes de clivage. D'une part, plus les professionnels sont hautement diplômés, moins ils sollicitent les fédérations. Et d'autre part, les fédérations constituent principalement des appuis pour ceux d'entre eux qu'elles ont formés, tandis que les professionnels qui ne doivent leur réussite et leur placement tant social que professionnel qu'à l'université s'en tiennent beaucoup plus éloignés.

Il ressort de ces deux tableaux que *les fédérations offrent vraisemblablement des appuis identitaires aux professionnels issus de l'éducation populaire*. Le métier d'animateur étant très mal connu et reconnu (Lebon, 2007 ; Redjimi, 2009), fortement mis à l'épreuve par le développement des projets éducatifs locaux comme on l'a vu plus haut, ceci est sans doute un étayage bienvenu.

Toutefois, ce qui surprend surtout n'est pas tant que les professionnels formés par l'Université soient moins enclins que les animateurs à aller chercher des ressources auprès des fédérations, ni que les salariés des associations trouvent deux fois plus appui auprès de ces organismes que les agents des collectivités. Si le phénomène est intéressant à mesurer, il est sociologiquement attendu. On est surtout étonné du fait que ces animateurs et ces salariés associatifs ne soient pas plus nombreux à trouver leur compte auprès des fédérations d'éducation populaire. Alors qu'ils ont tous été formés par ces organismes et qu'ils se revendiquent de l'éducation populaire, tout juste 57 % des salariés associatifs disent privilégier les ressources qu'ils trouvent auprès de structures²⁹³ dont on pourrait convenir que le soutien aux professionnels engagés dans les projets éducatifs locaux constitue une des principales missions, et en tout état de cause, la mission qu'elles sont les mieux à même d'assurer.

Ce constat général conduit à explorer plus en détail le pourquoi de cette situation.

7.1.2.3 Des fédérations qui se sont éloignées du terrain et de ses spécificités

Les tableaux 12 à 15 des pages précédentes ont mis en évidence la faible audience des fédérations d'éducation populaire auprès des professionnels de l'éducatif local, et notamment auprès des professionnels nouvellement arrivés dans le champ. Ce constat est à mettre en lien avec un certain nombre d'évolutions fortes²⁹⁴.

Parmi ces évolutions, soulignons celles qui concernent les professionnels, le temps dont ils disposent pour qualifier leur action et l'intérêt que ces ressources représentent pour eux. D'une part, leur temps de travail est dévoré par l'administratif, et d'autre part, le bouleversement du marché des compétences qui accompagne le développement des projets

²⁹³ Pour mémoire, les professionnels pouvaient citer jusqu'à 4 ressources considérées prioritaires parmi l'ensemble de celles qu'ils avaient déjà utilisées.

²⁹⁴ L'accès des professionnels aux ressources des fédérations d'éducation populaire n'apparaît pas dépendant de la taille des communes. En revanche, lorsqu'on limite l'observation aux régions suffisamment représentées dans l'enquête (Aquitaine, Bretagne, Île-de-France, Pays de Loire et Rhône-Alpes), l'effet territorial est plus sensible en fonction des régions d'origine des répondants. On relève en effet une plus forte coopération avec les fédérations d'éducation populaires en Bretagne et Pays de Loire et une plus faible en région parisienne. L'explication se situe dans les histoires très différentes de ces régions, les villes de la couronne parisienne (et notamment celles qui ont été gérées par des municipalités communistes) ayant une tradition très ancienne de gestion municipale, et les villes situées en Pays de Loire ou en Bretagne (tirées par l'expérience de Brest, Nantes et Rennes) poursuivant pour leur part les coopérations établies de longue date avec La Ligue de l'enseignement et les Francas. En revanche, on ne retrouve pas trace, du moins dans les réponses au questionnaire, de la forte implication des mouvements d'éducation populaire en Rhône-Alpes. C'est pourtant une région où l'histoire de l'éducation populaire est forte (naissance de Peuple et culture à Grenoble, des MJC à Lyon, etc.) et où les Francas ont largement œuvré de 1965 à 1983, avec la création des maisons de l'enfance et des Comités pour nos gosses (CPNG) à Lyon et dans plusieurs villes de banlieue (dont la ville de Saint-Fons, pionnière en matière de politique éducative locale), Valence, Chambéry et Grenoble.

éducatifs locaux fait qu'ils sont davantage attendus sur leur capacité à gérer que sur leur maîtrise des questions éducatives. Il n'est donc pas étonnant que les fédérations, qui proposent essentiellement des appuis éducatifs, soient moins sollicitées que les réseaux professionnels où circulent plutôt des savoirs techniques et institutionnels.

À cela s'ajoute *le contexte économique qui a plongé nombre de fédérations dans des stratégies de survie*. Les délégués, de moins en moins nombreux, consacrent un temps de plus en plus important dans les transports pour tenter de couvrir au mieux les territoires et rencontrer les équipes de terrain. Ces stratégies de survie ont conduit les fédérations à préserver les postes de terrain qui ont une chance d'être financés pour ce qu'ils produisent en termes de prise en charge des enfants et des jeunes, et les postes d'appareil qui, parce qu'ils permettent de rester visibles, leur permettent de rester vivantes. Ce sont en effet *les emplois intermédiaires qui souffrent le plus des restrictions budgétaires*, c'est-à-dire les postes de coordination, ceux affectés à la recherche pédagogique, à la documentation, à construire des liens entre l'expérience du terrain et les contenus de formation. En bref, *les emplois qui permettent de construire le sens de l'action éducative*.

L'ensemble de ces mouvements a concouru soit à éloigner les fédérations d'éducation populaire de la réalité de l'action éducative, soit à réduire leur capacité à l'analyser, de sorte qu'il leur est aujourd'hui souvent reproché de proposer une expertise « hors-sol » et conséquemment de ne pas apporter de plus-value aux projets éducatifs locaux.

« Je suis allé voir [la fédération] pour notre projet. C'est bien, mais je me demande si c'est aussi bien sur le terrain. En fait, ils sont loin du terrain. [...]. Ils font de l'accompagnement des PEL avec [une autre fédération]. Mais c'est bizarre ça de faire de l'accompagnement, de proposer de l'expertise s'ils ne sont jamais sur le terrain.

– À quoi tu dis qu'ils sont loin du terrain ?

– Je sais pas, une impression. En fait, déjà, il le dit qu'ils sont moins proches du terrain que [l'autre fédération]. Mais aussi, on n'a pas parlé d'enfants. Ni de jeunes puisque je venais pour ça. Les seuls jeunes dont il a parlé, c'est les jeunes qu'ils ont en service civique, donc tu vois. Là, ils font un sacré boulot, ils ont une vraie réflexion sur le service civique, on sent la pédagogie. Mais c'est tout. Ça m'a fait bizarre. Oui, en fait, j'ai pas trouvé grand-chose. Nous si on y va, enfin, c'est ce que je m'étais dit, c'est pour trouver ce qu'on n'a pas en interne. Le coup du terrain, ça m'a déçue. »

Justine Decroly, Coordonnatrice de Réussite éducative, grande ville, Rhône-Alpes

Cet éloignement des réalités quotidiennes est également regretté par des responsables locaux des fédérations qui auraient besoin d'appuis pour étayer leur action et asseoir leur place dans les jeux locaux.

« Tant qu'on est à préparer, à faire les diagnostics, les groupes de travail avec les habitants, on a tout le monde avec nous. La Caf, le Conseil général, Jeunesse et Sports, ils valorisent tous la vie associative, la participation, il n'y a pas de problème. Mais dès qu'on arrive à structurer, quand il faut mettre en place réellement, il n'y a plus personne. Les mairies, elles récupèrent tout le travail qu'on a fait en amont, des fois avec les subventions du Conseil général, et des fois avec rien du tout ou pas grand-chose. Et elles disent qu'elles vont monter un service Enfance-Jeunesse. Des fois, Jeunesse et Sports ou le Conseil général suggère que ça pourrait être une association, mais ça en reste là. Devant le maire, les grands défenseurs du fait associatif sont muets.

– Et vous avez du soutien de la fédé là-dessus ?

– Non, on n'a pas de soutien de la fédé nationale là-dessus. Ils ne font pas ça. On n'a pas de souci relationnel avec eux, mais pas de soutien non plus. Nous on a une revendication, avec d'autres fédérations départementales, ça serait d'échanger dans le cadre de la fédé, mais au-delà du projet de la fédération. On n'est pas ou peu réunis pour parler de ce que l'on fait nous, du comment on fait, des difficultés quotidiennes. La fédé, elle nous fait de très jolies plaquettes, on a des outils de communication, mais c'est tout. Au quotidien, et quand on parle de nos difficultés sur le terrain, on a du soutien en off, mais rien politiquement, sur la relation aux institutions. Ils nous disent qu'on a raison, mais on reste tout seuls. »

Sabine Vernet, Directrice départementale de fédération, Alsace

Lorsque l'on s'approche du terrain, on observe que cette distance est surtout marquée pour les quartiers populaires. Le tableau ci-dessous met en effet en évidence que, dans leur ensemble, les ressources des fédérations d'éducation populaire sont nettement moins mobilisées par les professionnels qui exercent sur les territoires de la politique de la ville que par leurs homologues intervenant sur des territoires plus mixtes.

Tableau 16: Mobilisation des ressources des fédérations d'éducation populaire dans et hors les quartiers de la politique de la ville		
	Utilisent les ressources des fédérations (%)	Privilégient les ressources des fédérations (%)
Répondants exerçant sur des territoires composés de moins de 50 % de quartiers en politique de la ville (297)	58	45
Répondants exerçant sur des territoires composés de plus de 50 % de quartiers en politique de la ville (171)	43	27
Ensemble des répondants (468)	52	37

Là encore, ce constat s'analyse du point de vue des professionnels et du point de vue des fédérations.

D'une part les préoccupations des professionnels qui exercent sur les quartiers populaires sont centrées sur les questions de scolarité : aide aux devoirs, relations écoles-familles, etc. Ils sont en conséquence moins qu'ailleurs demandeurs de soutiens en direction des fédérations – principalement repérées dans le domaine des loisirs –, et davantage enclins à rechercher des appuis du côté des centres ressources de la politique de la ville, voire de l'Éducation nationale elle-même. Ils s'adressent dans ce cas aux coordonnateurs REP et de plus en plus fréquemment au réseau Canopé (ex CRDP) ou à l'Ifé.

De leur côté, les fédérations historiques peinent à s'intéresser à ce qui se passe dans les quartiers populaires. Les entretiens conduits auprès de représentants des CAF, des services déconcentrés de l'État, et des services politiques de la ville des communes mettent en évidence leur réticence à intervenir sur ces quartiers ou l'inadéquation des ressources qu'elles proposent avec la manière dont les besoins s'expriment sur ces territoires. Dans les faits, la fédération des Centres sociaux est de loin celle qui fédère le plus d'associations sur les quartiers prioritaires. Ce constat avait déjà été fait par Dominique Glasman à propos de l'accompagnement à la scolarité (Glasman, 2001) que les Francas, la Ligue de l'enseignement et les Céméa ont mis près de 15 ans à considérer comme porteur d'enjeux éducatifs et pas seulement comme relevant d'une action caritative. Ces réserves sont à rapprocher de celles observées auprès des agents de Jeunesse et Sports, et plus généralement des analyses des historiens de l'éducation populaire qui ont maintes fois montré que les grandes fédérations ne se sont pas en priorité adressées aux catégories populaires.

On a montré plus haut que les professionnels des quartiers populaires ont moins de ressources que les autres pour orienter et qualifier leur action. Le constat se précise ici puisque nous montrons que les ressources qui leur font défaut sont principalement les ressources des fédérations d'éducation populaire, c'est-à-dire des ressources *spécifiquement éducatives*. Faute de trouver des appuis pertinents ou accessibles pour élaborer et questionner le sens de leur action, les professionnels des quartiers populaires commencent à adresser des demandes de formations et d'accompagnement aux centres ressources « politique de la ville ». Les questions avec lesquelles ils arrivent correspondent aux thèmes traditionnellement brassés sur ces territoires (laïcité, relations familles-école, discriminations, etc.). Mais, lorsqu'ils reçoivent une écoute bienveillante, leur demandes s'élargissent progressivement aux questions de mixité de genre, de développement culturel ou de pratique numérique, de participation citoyenne des jeunes ou leur autonomie dans la ville, etc. Autrement dit, à des questions qui sont bien moins indexées aux quartiers populaires dans le débat public. Le phénomène a de quoi interroger les promoteurs de l'éducatif local.

7.1.3 Des jalons incertains

7.1.3.1 Des projets sans mémoire ?

L'alerte est venue de la difficulté à documenter la première partie de ce travail : les projets éducatifs locaux s'appuient-ils sur une mémoire pour avancer ? Au travers des entretiens, des observations et des documents fournis par nos interlocuteurs, l'absence de référence à l'histoire dans les démarches éducatives locales est apparue évidente. Cette absence, constatée au niveau national et dans chacun des sites où des informations ont été recueillies au cours de l'enquête, s'est de plus révélée comme contribuant à marquer des différences entre les acteurs, voire à alimenter des animosités entre eux.

Au niveau national, la collecte des informations concernant les Aecep a été particulièrement laborieuse, et l'établissement de la généalogie des dispositifs a largement bénéficié du fait que nous avons compilé une documentation importante depuis le début des années 2000. Nombre de documents ne sont aujourd'hui plus accessibles en ligne, et, si la Cnaf dispose d'un service documentaire conséquent et doté de personnel stable, les archives de Jeunesse et Sports ont été rendues très difficilement accessibles par la recomposition de l'administration au moment de la mise en œuvre de la RGPP, recomposition qui s'est très souvent accompagnée de déménagements tant des services ministériels que départementaux²⁹⁵.

L'absence de capitalisation au niveau national est un véritable handicap. Handicap pour le chercheur et la recherche bien évidemment, mais également un handicap pour les personnes chargées de développer une action éducative locale. Pour ne citer qu'un exemple, une évaluation conséquente de ce qu'ont produit les maisons de l'enfance ou les centres de loisirs associés à l'école (Claé) serait sans doute de nature à éclairer les vifs questionnements en termes de complémentarité éducative entre temps scolaire et périscolaire qui ont surgi avec la mise en place des projets éducatifs de territoire. Les Claé ont été définis par la circulaire

²⁹⁵ La revue Grain de Cel publiée par le ministère de l'Éducation nationale en collaboration avec Jeunesse et Sports n'est plus accessible depuis près d'une dizaine d'années, pas plus que les comptes rendus du comité interministériel de suivi du dispositif, ou les évaluations antérieures à 2005. Nous avons par deux fois demandé ces documents au service d'archives du MEN, sans succès. Certains documents (circulaires annuelles notamment) restent en ligne sur les serveurs de certaines fédérations d'éducation populaire ou d'associations locales, parfois de particuliers. Lors de l'entretien réalisé auprès du bureau des actions éducatives du ministère de la jeunesse et des sports, la personne qui nous a reçue était en train de réaliser une note d'information sur l'histoire des dispositifs constitutifs de la politique d'aménagement du temps de l'enfant. Cette note lui avait été demandée en préparation de la réforme des rythmes scolaires. Nous avons eu l'occasion de constater que notre documentation personnelle était plus fournie que celle dont cette personne disposait. Un autre exemple est celui de la thèse que Michel Heluwaert a réalisée en 2009 sur l'évolution de l'administration de Jeunesse et Sports, puisqu'elle a principalement été réalisée à partir d'entretiens avec ce que l'auteur nomme des « anciens du sérail », les archives officielles n'ayant représenté qu'un appoint (Heluwaert, 2009)

conjointe du ministère de l'Éducation nationale et du secrétariat l'État à la Jeunesse et aux sports du 7 février 1973. Celle-ci précise leurs missions en ces termes : « 1) Assurer la continuité entre les heures et les jours d'ouverture scolaire et les heures et les jours de loisirs des enfants ; 2) Développer des activités [...] en ayant le souci [d'inscrire le Claé] dans la réalité locale (prise en compte des conditions de vie des parents, de leur mode de vie, de la vie associative locale) ; 3) Rechercher une cohérence dans l'intervention éducative auprès des différents acteurs en définissant les rôles et les complémentarités de chacun ; 4) S'appliquer à être complémentaire dans les activités proposées et en recherchant une cohérence dans les rythmes de vie des enfants [...] ». Dans les faits, très peu de Claé ont fonctionné²⁹⁶, ce qui, en soi, justifierait que l'on regarde de près ce qui les en a empêchés.

On constate la même absence de traces de l'histoire au niveau des villes. Tout au long de cette recherche nous avons été frappée par le peu de documents disponibles, et parallèlement par le peu d'intérêt placé dans les archives et autres témoignages de la transformation ou du développement de l'action éducative locale²⁹⁷. Tout ce qui concerne le passé est estimé indistinctement, c'est-à-dire uniquement en considération du calendrier. Les personnes rencontrées ne reconnaissent comme importants l'intelligence de ce qui s'est passé et les liens de cause à effet entre les différentes orientations ou organisations que durant la période qui recouvre leur mandat électif ou leur contrat de travail. De sorte que les projets se construisent avec d'autant moins d'appuis mémoriels que les réorganisations dans les institutions sont nombreuses et le turnover des professionnels et des élus est important. Les ressources pour l'action étant le plus souvent imputables aux personnes, il n'est donc pas étonnant que la mémoire de l'éducatif local, lorsqu'elle existe, se trouve auprès de particuliers, anciens professionnels, élus associatifs ou politiques dont le mandat a pris fin, et qui, lorsqu'ils ont quitté leur poste, ont emporté dossiers, bulletins et photographies comme autant d'objets dont ils ont eu la certitude qu'ils n'intéresseraient personne après eux.

Dans certains cas, ne pas regarder en arrière apparaît comme une manière de prendre du pouvoir sur l'action en train de se faire.

296 Des Claé, devenus depuis 2006 Alaé (Accueils de loisirs associés à l'école), continuent à fonctionner notamment dans plusieurs communes en Languedoc-Roussillon, et Midi-Pyrénées (toutes les écoles de Toulouse en disposent). Cette circulaire de 1973 explore les fonctions possibles de ces structures bien au-delà d'un simple mode de garde pour les situer comme des outils au service d'un développement éducatif local. Elle comprend, entre autres, la suggestion d'accueillir dans les Claé des collégiens de 12 à 16 ans pour qu'ils puissent « participer à la vie du centre » afin de « favoriser la naissance d'éventuelles vocations d'aides-animateurs ».

297 Parmi les communes faisant à cet égard figures d'exceptions, on peut citer la ville de Vénissieux où un collectif d'anciens professionnels du service enfance a récemment publié l'ouvrage « L'invention du possible » publié aux éditions La Passe du vent (Collectif, 2011)

« – [Les collègues], ils se plaisent avec les décideurs, ils utilisent cette position pour faire de l'ingérence dans les associations. Moi, je supporte pas. Surtout qu'ils n'y connaissent rien, ils jouent simplement de leur pouvoir.

– Ça ressemble à quoi les ingérences ?

– Oh, quand une association demande un financement, ils abusent de leur position quand ils instruisent les demandes. Au prétexte qu'on est financeur, on leur dit ce qu'il faut faire, ce qu'ils devraient faire, comment ils doivent s'organiser. Mais c'est eux (le monde associatif) qui ont l'intelligence ! La dernière fois, c'était pour leur dire de licencier et de s'organiser comme ci, comme ça... Comme si eux (les collègues), ils savaient ce qu'il faut faire, ils n'y sont jamais allés, ils ne savent rien de rien de ce qui se passe dans les asso, de comment ça se passe sur les quartiers.

– Mais ça correspond à des orientations politiques ? Ils disent quoi les élus, ils donnent quel type d'orientation ?

– Nous, avec les collègues, les élus on les voit pas. C'est plutôt que les collègues, ils pensent détenir la vérité, ils réinventent en permanence. Ici, on s'abstient de se tenir au courant, on veut surtout pas regarder ce qu'il y a eu avant, les choses qui ont été faites. On réinvente, et comme on a du pouvoir, on a raison. Je pense être atypique ici, je ne suis pas capable d'appliquer bêtement ce qu'on nous demande, ou, pire, ce qu'on nous demande pas, mais que tout le monde attend. »

Marie Cousinet, Coordinatrice PEL, Grande ville, PACA

Toutefois, si elle a pour effet une disqualification des pratiques antérieures, la construction de l'amnésie collective ne correspond la plupart du temps à aucun dessein particulier. Elle s'apparente davantage, comme l'exprime la coordinatrice qui vient d'être citée, à ce que personne ne demande mais que tout le monde attend. Elle est le fruit des routines de fonctionnement, des normes politiques et professionnelles implicites qui font que chacun intègre l'idée selon laquelle s'intéresser à ce qui a été correspond à une impuissance à agir, à un défaut de capacité à innover et à du temps pris sur ce qui importe en réalité : faire, compter et justifier des résultats.

« Quand je suis arrivée, j'ai déjà fait un grand ménage, il y avait des trucs de tous les côtés, pas forcément intéressants. La coordo d'avant, elle était partie un peu vite et, j'ai l'impression, un peu en conflit. J'ai mis là [un placard mural] les dossiers qui m'ont semblé importants à garder, que je pensais utile d'avoir sous le coude... Il y avait des comptes rendus du tout début, quand ça s'est mis en place (la Réussite éducative sur le territoire)... Là, ça fait deux ans... Si je ne m'en suis pas encore servie, c'est que je m'en servirai jamais, hein ! La semaine qui vient, je serai plus tranquille, je vais faire du vide. ». (Coordinatrice de Réussite éducative, Cahier de bord)

À l'occasion d'un changement de bureau, il paraît fastidieux d'archiver des documents, en faire une synthèse demande du temps, les règles qui pourraient présider à leur tri sont inconnues... Toutes ces raisons sont à rapprocher du peu de temps dont les personnes

disposent pour penser leur action, et, de leur combinaison, il résulte que la seule mémoire disponible est celle qui est obligatoire, c'est-à-dire la mémoire gestionnaire.

Une chose est d'expliquer le mouvement, une autre est d'en repérer les conséquences sur les projets. De ce point de vue, l'incidence du non-recours des projets éducatifs locaux à leur propre histoire se perçoit à plusieurs niveaux.

Il contribue à leur standardisation puisque les projets avancent sans s'appuyer sur l'analyse de ce qui s'est passé de manière singulière sur un territoire donné et avec des personnes en particulier. Ce non-recours à l'histoire accompagne et renforce les effets uniformisants des fonctionnements réticulaires sur la (non) prise en compte des spécificités locales. Il empêche la construction de savoirs spécifiques et paraît somme-toute contrarier l'argument qui prévaut à l'élaboration des PEL : la nécessité de s'adapter à des configurations singulières.

En second lieu, ne pas pouvoir s'appuyer sur l'analyse de ce qui a été alimente le sentiment que les projets ne relèvent pas de choix politiques, mais d'un ordre naturel, ou d'un ordre imposé par les ministères, en tout état de cause d'un ordre qui échappe au local, à ses habitants et ses professionnels, et sur lequel il serait en conséquence vain d'envisager avoir prise. Cela contribue à instiller dans l'esprit des partenaires que l'histoire en train de se faire et à laquelle on les invite à contribuer n'a guère de chance de compter davantage puisque destinée à rester dans une forme d'insignifiance. De ce point de vue, l'absence de référence à une histoire spécifique et située a des effets importants sur la mobilisation des personnes, sur l'identité des collectifs éducatifs locaux et sur la fécondité des espaces de débat.

Enfin, l'analyse des parcours professionnels et l'évolution des modes de recrutement ont mis en évidence le plafond de verre qui bloque la progression des professionnels de terrain dans la hiérarchie de l'éducatif local. Dans les faits, les personnes en poste de responsabilité connaissent de moins en moins souvent l'histoire à laquelle leur contrat de travail les amène à contribuer. Ce sont davantage les animateurs de terrain et les directeurs d'équipements socioculturels qui la portent. L'analyse des ordres du jour des réunions met d'ailleurs en évidence que, tout comme les cadres sont les plus enclins à parler de l'actualité nationale, les personnels de terrain inclinent plus facilement à analyser et faire des retours sur ce qui s'est localement déroulé. Ils vivent donc cette amnésie collective comme un discrédit de leur action, de leur engagement, et, plus généralement, de leurs compétences et de leur capacité à porter un jugement sur l'action éducative locale. La manière de considérer l'expérience collective est en effet un autre objet de lutte entre ceux que Luc Boltanski et Eve Chiapello ont appelé les « mobiles » et les « immobiles » des systèmes réticulaires (Boltanski et Chiapello 2011).

7.1.3.2 La fragilité des savoirs et savoir-faire pédagogiques

L'élaboration des projets éducatifs locaux s'appuie sur deux idées-forces : l'enfant n'apprend pas qu'à l'école et il n'y passe que 10 % de son temps. Personne ne cherchera à contredire ces vérités. Pour ce qui est des limites du temps scolaire dans la vie des enfants, le calendrier en atteste. Et, si peu de travaux précisent les contours de ce qui ne s'apprend pas, ou pas uniquement à l'école, les stratégies éducatives des parents des classes moyennes et supérieures témoignent de l'importance de ces apprentissages en termes de développement personnel, de confiance en soi et plus généralement d'ouverture sur le monde²⁹⁸. Or, il a été montré en partie précédente que le développement des projets éducatifs locaux s'accompagne du départ de ceux qui ont été appelés « les pédagogues de l'éducatif local ». Nous voudrions en conséquence ici explorer la « boussole pédagogique » avec laquelle l'éducatif local avance.

Une première série d'éléments s'établit avec l'exploitation du questionnaire dont une question (Q42) était rédigée comme suit : « L'action éducative à laquelle vous contribuez s'inspire-t-elle d'un courant ou mouvement pédagogique particulier ? ». Sur 519 professionnels, 70 % répondent négativement. On peut envisager plusieurs raisons à cela. Il se peut que le terme de « pédagogique », de par sa proximité avec le monde scolaire, ne leur corresponde pas vraiment – bien que les organisateurs d'accueils collectifs de mineurs soient tenus de produire un « projet éducatif », et les directeurs de ces structures un « projet pédagogique » pour bénéficier des agréments jeunesse et sports –, et ne corresponde pas notamment aux professionnels des programmes de Réussite éducative dont le parcours professionnel les a rarement menés à travailler dans l'animation²⁹⁹. Éventuellement, les professionnels qui s'inspirent d'un courant ou d'un mouvement pédagogique, le font à titre personnel et avec les groupes de jeunes qui leur sont confiés, sans que cela ne relève d'une démarche plus collective et de l'action éducative plus générale à laquelle ils contribuent. Autre possibilité : les références des professionnels sont incorporées dans un agir, de sorte qu'ils ne peuvent pas les nommer. Enfin, on peut s'en tenir à considérer que, dans leur ensemble, les projets éducatifs locaux ne s'élaborent pas en fonction de repères pédagogiques particuliers.

²⁹⁸ Du reste, l'école elle-même prend en compte ces apprentissages non scolaires, soit pour s'en inquiéter, lorsque les enseignants se sentent concurrencés par la télévision ou les voyages linguistiques, soit pour les mobiliser à travers le recours aux stages, ou les réinvestir dans la vie de la classe. On peut d'ailleurs penser que le « handicap socioculturel » qui fut longtemps évoqué pour justifier les difficultés de certains élèves relève en partie d'un jugement porté sur la quantité ou la qualité des apprentissages réalisés en dehors de l'école.

²⁹⁹ Ils sont proportionnellement beaucoup moins nombreux à être titulaire du Bafa que l'ensemble des professionnels représentés dans le corpus de questionnaires.

Quels sont les repères pédagogiques mobilisés par les 157 personnes qui répondent par l'affirmative ?

Un certain nombre d'entre elles ne précisent rien, ou citent des références variées et peu normées (sociologie de la complexité, pédagogie de l'environnement, communication non violente, etc) qui ne peuvent faire l'objet d'un classement. Quatre-vingt-sept (56%) citent l'éducation populaire, parfois en indiquant le nom d'une ou de plusieurs fédérations, mais le plus souvent sans précision.

Si cette première approche apporte surtout des informations attendues, nous avons été intriguée par deux petits effectifs. Le premier est un groupe de 37 professionnels (24% de ceux qui déclarent s'inspirer d'un courant ou mouvement particulier) qui se revendiquent de l'éducation nouvelle. Certaines réponses sont même très précises et développées. La taille de cette portion du corpus n'a pas permis de déterminer finement les caractéristiques de ces répondants³⁰⁰. Il apparaît tout de même nettement qu'ils cumulent plus que l'ensemble une formation professionnelle et une formation universitaire (54 % pour 33% en moyenne). Ils sont aussi parmi les plus enclins à accepter un entretien dans le cadre de l'enquête (82 % pour 67%), ce qui donne à penser qu'une poursuite de recherche serait probablement fructueuse de leur côté.

Le second groupe à attirer l'attention est encore plus réduit (14 réponses, soit 9 %). Aucun traitement statistique n'a pu se faire ici, mais il importe de signaler l'existence de ce type de réponses puisque les professionnels citent comme « courant ou mouvement pédagogique » des principes d'action qui ne s'attachent pas aux enfants, mais aux institutions. Parmi ces réponses : « Défense des valeurs de la république, de la liberté, de l'égalité, de la fraternité et de la laïcité », « Réussite éducative et cohésion sociale », « La complémentarité éducative école, famille, loisirs », ou encore « Adéquation avec le projet territorial de la ville ». Il serait donc là aussi intéressant d'approfondir l'exploration, ce qui ne peut être fait ici.

S'agissant d'estimer les ressources pédagogiques mobilisées dans les projets éducatifs locaux, une seconde série d'éléments de réponse est issue des observations participantes. Le constat est le suivant. Plus on s'éloigne du terrain, moins les savoirs pédagogiques sont solides. Ils peuvent même être totalement inexistantes. Pourtant, ce que vivent les enfants et les jeunes n'est pas que du ressort de ceux qui les éduquent au quotidien, mais est aussi pour partie la résultante de l'activité de tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, de près ou de loin,

300 Aucune incidence de l'âge, des particularités de leurs territoires d'exercice (taille et classement en politique de la ville), l'incidence du niveau de diplôme n'est pas réellement significative.

organisent, financent, régulent, réglementent, freinent ou facilitent, valorisent ou discréditent... Or, dans les projets éducatifs locaux, et contrairement à ce qui se passe à l'Éducation nationale, l'encadrement et la coordination des professionnels de terrain sont assurés par des personnes qui ne sont pas nécessairement familières avec les sujets éducatifs, ceci étant à mettre en lien avec l'évolution du marché des compétences professionnelles signalée en partie précédente et avec l'absence de catégorie « A » dans la filière animation³⁰¹. Comme le notait déjà Dominique Glasman en 2005, la formation et l'expérience des personnels d'encadrement font que leurs compétences « restent encore souvent limitées et peu diversifiées, [c'est-à-dire] plus de l'ordre de l'organisation et de la gestion des dispositifs, voire du diagnostic, que [...] de l'ordre de la relation éducative et de ses enjeux » (Glasman, 2005a). Ainsi, alors que nous signalions, au cours d'une intervention auprès de coordonnateurs de Réussite éducative en Île-de-France, l'importance de questionner les aspects pédagogiques des parcours personnalisés dans le cadre du dispositif, une coordinatrice nous a dans un premier temps demandé de préciser ce que nous étions en train de dire avant de s'exclamer « Ah, mais ça, on nous en a jamais parlé ! », comme si elle se sentait prise en faute et tentait de justifier ce qui soudainement lui semblait injustifiable.

Au-delà des luttes entre professionnels déjà évoquées, la faiblesse des savoirs et savoir-faire pédagogiques des personnels d'encadrement a des répercussions directes sur l'action éducative. Ce sont en effet ces cadres, principalement municipaux, mais auxquels peuvent être ajoutés ceux des CAF et des services de l'État, qui instruisent les dossiers de financements et évaluent les actions. Parce qu'ils siègent dans les instances de concertation et ont un accès privilégié aux élus, ils contribuent par ailleurs fortement à orienter l'action de terrain.

Une observation permet de mieux comprendre le rôle pédagogique de ces cadres, rôle pédagogique forcément distancié, mais néanmoins influent sur les actions.

Au cours de l'enquête, nous avons eu l'occasion de participer à une réunion interinstitutionnelle de cadres dont l'objet était d'établir le volet éducatif d'un plan départemental de lutte contre les discriminations. Parmi les sujets évoqués et les propositions envisagées a été exposé le projet d'organiser dans « tous les collèges volontaires » des séances de sensibilisation aux discriminations pour les élèves des classes de quatrième et troisième. Ce projet était présenté comme une impérieuse nécessité au motif que « les collégiens sont homophobes » d'où l'importance de « faire de la prévention dès le plus jeune âge ». Des associations avaient déjà été pressenties pour réaliser ces interventions, les noms de quelques

³⁰¹ Ce point a été abordé en première partie.

établissements circulaient, soit parce que des échanges avaient déjà eu lieu avec les équipes de direction, soit parce qu'il paraissait prioritaire d'intervenir sur tel quartier ou telle commune où la situation, sur ce point, était connue comme critique. Une simple allégation « les collégiens sont homophobes » avait transformé les participants en missionnaires s'apprêtant à s'engager en contexte hostile sans que quiconque autour de la table ne relève que les années collèves correspondent par nature à la période durant laquelle les adolescents vivent de grands bouleversements physiologiques et psychologiques, et travaillent leur identité sexuelle. Que des insultes à caractère homophobe traversant les couloirs nécessitent d'être reprises voire sanctionnées par les adultes est une chose. Mais comment ne pas penser qu'une campagne nécessairement ponctuelle et engagée avec de telles intentions n'ait pas plus de chance de faire des dégâts que d'améliorer les choses ?

Les savoirs pédagogiques ont si peu d'utilité dans les PEL que même les fédérations d'éducation populaire ne se préoccupent pas d'en produire³⁰².

« – Vous avez repris les recherches pédagogiques en interne ?

– Les recherches pédagogiques en interne ? On le fait un peu mieux qu'avant.

– Et sur quoi vous travaillez, dans quel domaine ?

– Non, ça reste à faire. Et [une autre fédération], là-dessus, ils sont pas plus avancés que nous.

– Là, en ce moment, ça serait utile de théoriser à partir de l'expérience, il y a de sacrés besoins avec la réforme des rythmes.

– Il y a un enjeu pédagogique sur les activités périscolaires, c'est sûr. La réforme, elle ouvre une perspective. Les enfants vont passer plus de temps en périscolaire qu'en classe, on va pas pouvoir échapper à produire des choses construites, des démarches d'apprentissage. Mais je ne suis pas sûr que beaucoup de monde à l'interne ait identifié le dossier. Il faudra ensuite mettre les choses en forme, et ça, on devrait pouvoir trouver les compétences. En reprenant des choses déjà faites... »

Louis Kergomard Responsable national de fédération

Ce manque d'outillage pédagogique spécifique au temps libre fragilise considérablement la mise en œuvre de l'action éducative locale et rabat l'appréciation de la qualité de ce qui est proposé aux enfants et aux familles, soit sur la diversité des activités et leur caractère atypique, soit sur le jugement des enseignants. Les agents de Jeunesse et Sports étant de moins en moins présents dans ce genre de réunion (Cf le point 2.2 en première partie), les enseignants ou les cadres de l'Éducation nationale sont bien souvent les seuls à apporter les

³⁰² On peut d'ailleurs penser que la démonétisation des savoirs et savoir-faire pédagogiques joue pour une large part sur les difficultés des fédérations qui sont en quelque sorte contraintes par une logique de marché d'investir d'autres domaines, notamment ceux du conseil politique ou de la gestion de dispositifs pour le compte de L'État, tels les « Ateliers relais » ou les services civiques pour les jeunes.

éléments qui permettent de penser le sens de l'action à conduire, plaçant ainsi l'école en situation d'être l'unique, ou du moins la principale boussole pédagogique de l'éducatif local. Le constat est particulièrement saillant avec la Réussite éducative puisque aucune jauge autre que les résultats scolaires ne permet d'évaluer les parcours personnalisés. On observe par ailleurs le recours de plus en plus fréquent des fédérations d'éducation populaire au « socle commun » de compétences pour justifier le bien-fondé de leur action.

Pour poursuivre sur l'exemple donné plus haut à propos de la lutte contre les discriminations, ce sont l'éclairage et la prise de position d'un chargé de mission de la DSDEN qui ont finalement restauré l'image des collégiens aux yeux des cadres administratifs réunis. Tous ceux qui ont eu affaire aux programmes de Réussite éducative connaissent l'importance (certains diront le poids) de la contribution des directeurs d'école et des personnels de direction des collèges à la réflexion collective. Dans les comités de pilotage locaux, il n'est pas rare d'entendre des personnels de l'Éducation nationale suggérer qu'en dehors du temps scolaire les enfants puissent disposer de temps pour ne rien faire (ce qui ne manque pas de jeter le trouble comme on va le voir), ou avoir des occasions de quitter les quartiers pour les périodes de vacances. Il leur arrive, enfin, d'attester des compétences pédagogiques d'animateurs que les représentants d'autres institutions n'ont pas les moyens d'apprécier. C'est ainsi qu'un directeur d'équipement socioculturel de la commune de Grenoble a été invité à présenter dans un séminaire de l'Ifé le travail conduit par son association auprès de parents dans cadre d'une opération portant sur l'acquisition du langage des enfants d'âge maternel³⁰³, après qu'un inspecteur de l'Éducation nationale, invité la séance précédente pour témoigner de la même action, a dit avoir été « réellement et très surpris des compétences pédagogiques [qu'il avait] trouvées dans cette équipe ».

La fragilité des savoirs et savoir-faire pédagogiques reste un aspect très marqué des projets éducatifs locaux. Il semble toutefois que les choses bougent sous l'effet de plusieurs facteurs. Le premier, qui n'est pas vraiment neuf, est le recrutement par les communes d'enseignants qui se mettent en disponibilité de l'Éducation nationale. Leur itinéraire passe alors assez souvent par un poste de coordination de REP. On a signalé également en première partie que des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse quittaient le ministère de la Jeunesse et des sports pour des emplois dans les collectivités. Ceci est attesté par les syndicats, mais nous n'avons pour notre part pas rencontré ce type de profil au cours de l'enquête. Une troisième voie par laquelle des compétences pédagogiques parviennent aux collectivités est celle du

303 Il s'agissait du programme « PARLER » – Parler apprendre réfléchir lire ensemble pour réussir, devenu lorsqu'il a essaimé « Parler-bambin ».

recrutement sur des postes de coordination (Réussite éducative, Enfance-Jeunesse, ou périscolaire), de jeunes titulaires d'un diplôme de troisième cycle universitaire ou un diplôme d'une grande école, diplôme qui est assorti d'une expérience conséquente dans un mouvement de jeunesse, ou dans une fédération d'éducation populaire qui en a gardé les caractéristiques. Les EEDF (et d'autres mouvements de scoutisme), l'Afev ou, dans une moindre mesure, les Céméa³⁰⁴ fournissent ainsi régulièrement des personnels qui disposent de ces compétences aux collectivités³⁰⁵. Une dernière voie, sans doute la plus large, est la nécessité pour les communes de prendre en compte les dysfonctionnements générés sur le terrain par l'absence de bagage pédagogique dans les services. Cette voie est large, mais lente, et on l'imagine facilement, douloureuse pour les enfants et les personnels de terrain. Il faut en effet parfois que les communes se retrouvent à gérer l'ingérable pour qu'elles aillent chercher des compétences dont elles n'avaient pas jusqu'alors perçu la nécessité, par exemple en recrutant des animateurs professionnels pour assurer la coordination des vacataires sur une ou plusieurs écoles. Ce mouvement prend de l'ampleur avec la réforme des rythmes scolaires. D'une part au regard du volume d'activité qui augmente considérablement et rend inopérantes des organisations qui avaient pu tenir avec des effectifs moindres. De nouveaux postes de « coordination locale » ou de « référents éducatifs » se créent³⁰⁶, des programmes de formation se mettent en place, et le CNFPT, qui était resté très en retrait de ces sujets, développe une offre qui peut être conséquente sur certaines délégations régionales. D'autre part, parce que si les parents peuvent avoir du mal à faire entendre leur mécontentement en cas de dysfonctionnement dans un centre de loisirs, la voix des enseignants qui les constatent dans les activités périscolaires a davantage de poids.

304 Bien qu'ils se présentent comme un mouvement d'éducation et non comme un mouvement de jeunesse, les Céméa disposent d'un important vivier de jeunes formateurs bénévoles.

305 Des affinités existent de longue date entre les villes et les associations d'éducation populaire. Mais les voies classiques semblent avoir changé. Si la pratique court encore dans les communes de moins de 10 000 habitants et les intercommunalités en milieu rural, les villes n'embauchent plus aujourd'hui des personnels de la Ligue de l'enseignement et des Francas au seul vu de leurs appartenances associatives. L'entrée dans les collectivités se fait aujourd'hui essentiellement par le diplôme et au regard des attentes bureaucratiques (Biland, 2011). C'est donc une nouvelle voie qui se dessine depuis quelques années. Notons deux choses au passage. La première est que cette nouvelle greffe des associations sur les collectivités se fait avec les bénévoles militants et non avec les professionnels de ces associations. La seconde est que le changement profite aux associations qui, du point de vue des collectivités, paraissent les moins marquées politiquement et dont les savoir-faire pédagogiques semblent en conséquence plus susceptibles de s'acclimater au service public. Reste que si les communes ressentent le besoin de s'associer une sensibilité aux questions d'enfance et d'éducation, elles considèrent encore davantage ces compétences comme un accessoire facilitateur que comme indispensables au travail à conduire sur ces postes.

306 La mairie de Paris a par exemple créé près de 400 postes de « Référent éducatif ville -REV », et de nombreuses communes s'attachent à structurer des types de postes similaires, de même qu'à « déprécier » les vacataires en tentant de regrouper des heures pour constituer des emplois plus attractifs, et donc plus stables.

7.1.3.3 Vers la marchandisation des ressources ?

On a vu que les professionnels sont largement pris par les dossiers et n'ont guère le temps de penser l'action éducative. Mais on constate dans le même temps que personne ne veut payer les ingrédients et les appuis qui leur permettraient de le faire. Les fédérations sont prises dans des crises financières importantes. Les villes n'ont pas pris le relais de l'État pour leur permettre de s'adapter, et préfèrent parfois payer davantage pour avoir des travaux ponctuels de consultants. Ceci indique deux évolutions. La première est que l'utilité des appuis pour la réflexion et leur permanence n'est plus perçue. On observe par exemple que les villes ne contribuent pas au budget de fonctionnement du PoLoc, pourtant créé en collaboration avec le Réseau français des villes éducatrices. Alors que cet organisme a pour seule vocation de penser l'éducatif local et de produire des analyses pour l'action éducative des collectivités, celles-ci ne participent à son financement qu'au travers des journées d'étude auxquelles des élus ou des techniciens se rendent, journées dont le coût est dans ce cas pris sur les budgets de formation. La seconde évolution est une privatisation de la fonction ressource, chaque institution, et en particulier les communes, préférant payer et maîtriser les appuis qui lui semblent pertinents à un moment donné plutôt que mutualiser des questions. Après avoir internalisé la gestion de l'action éducative par les municipalisations, les communes sont en passe d'en privatiser l'élaboration du sens³⁰⁷.

Ces évolutions ont occasionné le développement d'un marché du conseil, dans lequel des anciens salariés des fédérations ont pu prendre place. Et se profilent assez nettement des conseils intégrés à des offres industrielles, comme en témoignent les partenariats étroits entre l'Andev et certaines entreprises (la Sodexo notamment).

³⁰⁷ La disparition des centres ressources ou la difficulté à vivre de ceux qui restent (notamment les centres de ressources de la politique de la ville) est un témoin de ce mouvement de privatisation par les institutions. Plusieurs d'entre eux ont disparu entre 2010 et 2014. Le cas de l'Association de Lutte Contre l'Illettrisme de Montpellier (ALCI) née en 1996 est tout à fait exemplaire. Cette association animait les dispositifs Clas et CEL pour les départements du Gard et de l'Hérault (formation des intervenants, études, groupes de travail, publications, etc). Elle doit sa fermeture en 2011 à la reprise de cette fonction ressource par les différentes institutions et collectivités qui utilisaient ses services. Ses sept salariés ont presque tous été repris par des collectivités locales. Un autre exemple est la quasi-disparition des Centres ressources enfance famille école de Rhône-alpes (Creffe) : des sept associations qui employaient 26 personnes en 2010, il ne reste que 2, calibrées chacune sur un mi-temps.

7.2 La production des orientations éducatives

7.2.1 Une production sous contraintes

7.2.1.1 La centralité des préoccupations financières

Les projets éducatifs locaux se présentent comme le moyen et l'aboutissement du partage de l'action éducative. La noblesse des intentions ne peut toutefois pas faire oublier que leur élaboration est lestée par d'importantes préoccupations financières du fait qu'ils occasionnent des flux financiers conséquents du national au local. Nous avons montré au chapitre précédent comment ces préoccupations envahissent le quotidien des professionnels, et l'évolution du marché des compétences qu'elles induisent. Nous allons ici examiner comment les préoccupations gestionnaires contraignent l'élaboration et la mise en œuvre des projets.

Premièrement, les questions budgétaires colonisent les ordres du jour. Il n'est qu'à parcourir les comptes rendus des commissions éducation de l'association de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF), ceux des commissions permanentes de l'Andev, et les 1434 ordres du jour de réunion que nous ont transmis les professionnels enrôlés dans cette recherche : de partout, toutes les réunions traitent de budget, de négociations, d'équilibres et surtout de dossiers de demande de financement à envoyer et de comptes à rendre, bref, d'argent. L'analyse des ordres du jour des réunions que les professionnels nous ont transmis met en évidence que les questions financières sont abordées dans 86 % des réunions d'équipe ou de service et dans 50 % des réunions lorsque des élus municipaux ou associatifs sont présents. Et si le sujet n'apparaît pas en tant que tel dans les réunions de partenaires, ce n'est que par civilité, car chacun maîtrise les codes qui lui permettent de traduire en termes financiers les points inscrits aux convocations, et d'en déduire l'importance d'assister ou non à la réunion.

Ces préoccupations ne se contentent pas d'envahir les ordres du jour, elles investissent également ce que les professionnels appellent les « queues de réunion ». Ces temps qui se situent entre le moment où la rencontre est officiellement terminée et celui où les participants s'en vont, sont des moments propices pour aborder ce qui ne peut pas l'être dans les arènes, pour prendre un contact ou dénouer une difficulté en dehors des cadres officiels. Par essence, ces queues de réunion sont des temps interstitiels, des temps où l'on n'est plus considéré comme étant au travail, mais où l'on n'est pas encore tout à fait sur un temps privé, un entre-

deux. L'exploitation du questionnaire montre sans aucune ambiguïté que ces moments sont des occasions privilégiées pour faire avancer les aspects financiers des projets. Près d'un professionnel sur deux en profite pour rencontrer un élu ou un représentant d'institution. Témoin du fait que les Caf sont pourvoyeuses d'une large part des moyens de l'éducatif local, leurs conseillers techniques sont une fois et demie plus courtisés que ceux de jeunesse et sports³⁰⁸. Les données datant de 2010, on peut gager qu'avec la réforme des rythmes et l'effacement des DDJS, cette proportion a grandi.

Enfin, les questions d'argent imprègnent et scandent l'activité toute entière de l'éducatif local. On observe que les coordonnateurs de dispositifs sont en lien direct avec les institutions bailleuses, auprès desquelles ils trouvent conseils, directives, voire évaluation de leur activité, et ceci en dehors des consignes de leurs employeurs³⁰⁹. À la question de savoir si les sujets qu'ils abordent en réunion varient au fil des mois, les professionnels sont plus de 50 % à répondre par l'affirmative, et à chaque fois ou presque la raison s'attache à des aspects gestionnaires³¹⁰. Les logiques de gestion arrivent même jusqu'à nommer l'action éducative, son public et ses objets. Nous avons ainsi rencontré « les enfants DRE » et « les enfants du CLAS », un placard sur lequel une affichette indiquait « Matériel PEL », et il est bien difficile de savoir si le « Suivi CEJ » que l'on trouve dans les ordres du jour des réunions, concerne les jeunes, les activités, ou les budgets.

Le poids des questions d'argent peut également *contrarier, ou pervertir le sens de l'action éducative et les priorités politiquement définies*. Les calendriers budgétaires, toujours à l'année civile, sont par nature en totale inadéquation avec les rythmes de vie des enfants et des familles qui structurent l'action éducative. D'ailleurs, les budgets des écoles sont eux calculés et affectés à l'année scolaire. Ces cadres représentent un inextricable casse-tête pour les professionnels qui doivent jongler avec des lignes budgétaires d'une année sur l'autre en passant moult écritures comptables (charges à payer, produits perçus d'avance, etc). S'ils rendent incontournables des acrobaties gestionnaires (comme celle de réaliser des bilans d'actions avant qu'elles n'aient commencé), ils peuvent aussi provoquer des situations tout à

308 Le fait que les CAF soient aujourd'hui les principales bailleuses des PEL les oblige à protéger leurs agents de sollicitations de toutes sortes et les conduit à appliquer de rigoureux protocoles de communication. Ainsi, les demandes d'entretiens que nous avons adressées dans le cadre de l'enquête ont toutes été soumises à un aval de l'institution.

309 Ce qui se constate pour l'ensemble des dispositifs est très marqué pour la Réussite éducative puisque l'Acsé dispose d'une base regroupant toutes les adresses électroniques des coordonnateurs de France, et peut en un seul courriel leur transmettre informations et consignes.

310 Il s'agit des réponses aux questions 56 et 57. La même observation a pu se faire à partir de la répartition des horaires de travail hebdomadaires (Q23) et de la question « Cette semaine est-elle représentative de votre emploi du temps habituel » (Q25). Hormis quelques journées de formation, ce sont toujours des dossiers à rendre qui sont venus bousculer les emplois du temps.

fait cocasses. Un exemple est celui des enfants pris en charge dans le cadre des Programmes de Réussite éducative. Les parcours personnalisés démarrent fréquemment au cours du mois d'octobre, au moment où les premiers signes de défaillance scolaires alertent les enseignants et les familles. Ils se terminent la plupart du temps en fin d'année scolaire, du fait d'un déménagement de la famille, ou plus couramment parce que les mois d'été et la perspective de changement de classe permettent aux enfants et à leurs parents de reprendre en main ou de clore une situation difficile. Les coordonnateurs de Réussite éducative témoignent de discussions rocambolesques avec les services des préfectures pour déterminer comment il convient de comptabiliser ces parcours qui courent sur deux années civiles.

*Comme on nous demande des comptes à l'année civile, moi j'en comptais deux, enfin, je comptais « octobre à décembre » d'un côté et la suite sur l'année d'après. Et j'étais pas la seule, parce que quand même, j'avais passé quelques coups de téléphone pour savoir comment faisaient les collègues. Mais quand à la pref' ils ont compris, on s'est fait prendre pour des malfrats et on s'est fait retoquer ! Et puis, il y avait d'autres PRE où ils comptaient qu'un parcours, ils le découpaient pas sur les deux années. Alors, ça se comprenait pas qu'avec le même nombre de référents on puisse suivre presque deux fois plus de parcours qu'à Garcinière ou à Villenanse. C'est comme ça qu'on a commencé à discuter, parce qu'à la pref', ils nous avaient cités en exemple.
(Carnet de bord).*

D'autres ajustements gestionnaires sont plus embarrassants. Par exemple, celui des commissions chargées d'instruire les dossiers de demande de subvention qui consiste à distribuer les lignes financières dites de « droit commun » – i.e. destinées à tout type de territoire (Réaap, Jeunesse et sport, culture par exemple) – prioritairement en dehors des quartiers de la politique de la ville au motif que d'autres lignes budgétaires peuvent être affectées sur ces quartiers³¹¹. Cette pratique relativement fréquente est justifiée dans les commissions par le souci d'honorer le plus de demandes possible, et donc de soutenir la réalisation d'un maximum de projets sur le terrain. En général, les représentants d'institutions qui instruisent les demandes de subventions connaissent bien, non seulement les dossiers, mais aussi les actions et les professionnels ou les associations qui les mettent en œuvre. De sorte que lorsque les financements de droit commun baissent, ils savent très exactement qui ou quelle action va être impactée. Nous avons eu plusieurs fois l'occasion de partager ces moments particulièrement douloureux pour ces personnes (généralement des conseillers techniques des CAF ou des DDCS). Parce qu'elles les renvoient à l'arbitraire de l'administration, parce qu'ils se trouvent enrôlés dans des politiques qu'à titre personnel ils ne

311 Si nous avons à maintes reprises constaté cela dans le domaine éducatif, c'est ce que plus généralement ont mis en lumière les rapports Goulard-Pupponi (2011) et de la Cour des comptes (« La politique de la ville, une décennie de réformes », 2012).

cautionnent pas, ces situations les mettent face à un conflit entre la loyauté qu'ils doivent statutairement à l'administration qui les emploie, et celle qui les tient au public et au terrain³¹². Ils sont dans un tel désarroi de devoir annoncer des suppressions de financements, qu'ils ne perçoivent plus le sens politique des lignes budgétaires qu'ils ont en gestion et ne raisonnent plus qu'en termes d'équation : faire le plus possible avec le peu qu'on a. Les logiques financières prennent ainsi très fréquemment le pas sur les logiques politiques.

Enfin, les communes revendiquent des moyens pour faire vivre ces projets et si, comme on l'a évoqué en première partie, les dotations que l'État apporte via les dispositifs ont tendance à être réduites dès qu'un dispositif s'est naturalisé dans les usages locaux, on ne saurait passer sous silence ni les ruses des communes pour bénéficier des dotations les plus importantes, ni leurs propres difficultés à assortir les projets dont elles se veulent les maîtresses des budgets communaux correspondant. Chacun sait que les grandes villes ont abondamment émargé au budget de la Cnaf avec le Contrat temps libre dont la vocation était de contribuer au développement d'une offre. Si les communes rurales, à ce moment-là non équipées, n'ont eu d'autre choix que de produire des budgets prévisionnels conformes aux créations d'activités et de services qu'elles souhaitaient mettre en place, les grandes villes ont par contre excellé dans l'art de transformer des actions existantes en nouvelles actions. Compte-tenu des effectifs d'enfants et de jeunes concernés, elles ont, à ce moment-là du moins, réalisé des économies substantielles sur l'action en direction de l'enfance et la jeunesse qu'elles conduisaient jusque-là avec leurs budgets propres. Il en a été de même au démarrage de la Réussite éducative, mais dans ce cas, le phénomène a été encouragé par l'État³¹³.

7.2.1.2 Des dispositifs qui dispersent le sens des projets

Faisant référence à la saga Star Wars, un coordonnateur enfance-jeunesse de la région Midi-Pyrénées qui venait de prendre un poste au service de la politique de la ville nous disait lors d'une journée d'étude « Je suis passé du côté obscur ». Amené à préciser sa pensée, il nous expliqua la chose suivante. Alors qu'il travaillait dans cette commune depuis cinq ans au service enfance, il n'avait aucune idée de ce qui se passait au service de la politique de la ville, ce qui l'avait intrigué. Alors que l'on n'a jamais autant parlé de cohérence éducative, de

312 Bien évidemment les fonctionnaires les plus affectés sont ceux qui suivent le mieux leurs dossiers et les actions de terrain.

313 L'objectif de l'Acsé était alors de faire accepter le dispositif par les communes, et de faire la démonstration politique de son intérêt. Les circulaires étant sorties tardivement (avril 2005), le risque était grand que le budget 2005 ne soit pas épuisé en décembre.

transversalité des diagnostics et de globalité d'intervention, cette anecdote est une illustration du morcellement de l'action éducative très fréquemment rencontrée dans les PEL. Ce morcellement est étroitement lié aux dispositifs, et il se fait de plusieurs manières.

On constate tout d'abord que les dispositifs ont tendance à *transposer la verticalité des ministères dans les services municipaux*. Chaque coordonnateur gère un budget particulier, rend des comptes à des administrations distinctes (la CAF, le CGET, etc.) et dispose d'un réseau de partenaires spécifique. Les coordonnateurs, chefs de projets ou de services sont ainsi les uns à côté des autres, mais n'arrivent que difficilement à faire du commun. Ce clivage est éminemment marqué en ce qui concerne les dispositifs de la politique de la ville, et s'accroît lorsque les projets politiques des communes sont faibles. Les thèmes de la politique de la ville et de l'éducation sont toujours portés par des adjoints différents et le schéma se décline dans l'organisation des services. L'absence de lien entre les services « Enfance » ou « Éducation » et les services de la politique de la ville qui gèrent la plupart du temps les programmes de Réussite éducative, Ville-Vie-Vacances et parfois le Contrat local d'accompagnement à la scolarité, est une constante qui ressort fortement des observations et des entretiens. D'un strict point de vue géographique, les services sont rarement proches les uns des autres, et, dans les grandes villes, sont parfois installés dans des bâtiments distincts. Lorsque l'on observe les réseaux de partenaires, on constate qu'ils sont eux-mêmes clivés. Les professionnels sont en conséquence insérés dans des systèmes relationnels distincts : aux uns les partenaires qui gèrent les politiques universalistes (CAF, Jeunesse et Sports, éventuellement culture), aux autres ceux qui sont chargés de prévention et d'action sociale (CCAS, conseils généraux, etc.). Les professionnels de la politique de la ville disposent même d'interlocuteurs spécifiques auprès de l'Éducation nationale via des chargés de missions ou services dédiés aux territoires prioritaires.

« Quels sont vos liens avec la politique de la ville ?

– On ne travaille pas avec. Je ne sais même pas où est le bureau de la politique de la ville, je ne saurais pas vous l'indiquer, ni y aller moi-même. Quand la chargée de mission politique de la ville est arrivée, quand elle a pris son poste, elle est venue me rencontrer. Visiblement, elle ne connaissait pas grand-chose. On est restées un bon moment à discuter, je lui ai expliqué comment on fonctionne, ce que l'on fait, etc. Elle a trouvé ça très bien. Et puis, je ne l'ai plus vue.

– Et vous expliquez ça comment ?

– On a vécu des choses très dures. Les chargés de mission sont mis à toutes les sauces et c'est dur pour eux. Mais c'est dur pour nous de travailler avec eux, car on ne sait pas ce qu'on peut faire avec.

Dora de Failly, Cheffe de service Enfance, Ville moyenne, Île-de-France

En second lieu, en tant qu'instruments d'action publique, les dispositifs sont porteurs d'une vision des publics et de ce qu'il convient de faire (Lascoumes et Le Galès, 2010) ; ils dotent les professionnels d'instruments langagiers qui leur imposent des « normes sociales de pensée » (Elias, 1991). Un détour par le détail des réponses au questionnaire donne une bonne image de la puissance des dispositifs.

Aux questions portant sur les éventuelles difficultés vécues par les publics des PEL³¹⁴, les professionnels ont apporté des réponses, dont quelques-unes sont reproduites ci-dessous.

- Manque de mobilité, isolement milieu rural (id 92)
- Difficultés inhérentes à l'âge (adolescence) (id 108)
- Problèmes comportementaux reflétant le manque de règles familiales, problèmes d'hygiène, problèmes sociaux (id 122)
- Perte d'emploi, peu de ressources, problèmes éducatifs. Peu de place pour le loisir et la culture, car les familles sont actuellement dans la recherche d'aides vitales (id 336)
- Enfants livrés à eux-mêmes, car les parents travaillent en dehors du village et arrivent tard ; enfants arrivant dans le village après avoir déménagé de quartiers très difficiles de Marseille, personnes en grande précarité, violence (id 500)
- Je ne suis pas assez en contact avec le public et l'analyse des besoins et peu présente, mais a priori : difficultés sociales (id 729).
- Précarité de l'emploi des parents (id 809)
- Alcoolisme, violence intrafamiliales, chômage des parents, surinvestissement des parents sur leurs enfants pour pallier à leurs propres difficultés et donc consommation importante d'achats en tout genre qui finissent par un surendettement (exemple : achat des baskets dernières marques alors que le parent n'a pas un sou) (id 843)

Comme on peut le constater, ces questions ouvertes ont recueilli des réponses très diverses tant dans leur forme que dans leur contenu. Alors que cette diversité était non seulement attendue, mais également recherchée, d'autres réponses ont surpris par leur homologie. Les professionnels qui produisent ces réponses sont les coordonnateurs et les référents de Réussite éducative.

- Difficultés d'ordre médical, social, familial et éducative. (id 36)
- Fragilité d'ordre éducative, sociale, scolaire, sanitaire. (id 43)

314 Les questions étaient rédigées comme suit : (Q37) : « Ce(s) public(s) vit-il des difficultés particulières ? » et (Q38) « Si oui, quelles sont ces difficultés ? »

- Scolaires, santé, éducatives, sociales... (id 312)
- Difficultés sociales, éducatives, sanitaires et sociales » (id 317)
- Difficultés sociales, scolaires, problématiques familiales, problèmes de santé » (id 386)
- Scolaires, sociales, éducatives, sanitaires » (id 713)

Les réponses quasi automatisées³¹⁵ de ces coordonnateurs et référents témoignent de ce que l'analyse des besoins du public leur échappe : ce n'est pas eux qui déterminent les éventuelles difficultés du public, mais le dispositif, voire le territoire sur lequel il se déploie.

- Les publics concernés cumulent les difficultés : sociales, économiques, culturelles, de santé... (id747)
- Cf loi de cohésion sociale/PRE : difficultés cumulées, relevant des champs suivants : scolaires, éducatives, sociales, familiales et/ou de santé. (id726)

La puissance de ce dispositif est telle qu'elle écrase le poids de toutes les autres variables : niveau de qualification des professionnels, socialisation de formation, etc. Seuls leur âge et leur engagement politique semblent faire une légère différence.

On retrouve le même phénomène avec les professionnels qui interviennent dans le cadre du Contrat local d'accompagnement à la scolarité. Pour leur part, ce sont les questions de bilinguisme, de distance vis-à-vis de l'école et de non maîtrise des codes scolaires qui dirigent leurs réponses.

Le poids des dispositifs n'est pas exclusivement le poids des textes (circulaires et autres) dont les professionnels prendraient le contenu pour feuille de route, ou celui des financements dont leurs emplois dépendent. Il tient aussi beaucoup à ce qu'ils leur fournissent des mots, des vocabulaires pour exprimer les observations et les analyses : ils les aident à construire des regards pour percevoir le public. Les professionnels sont en effet d'autant plus prompts à adopter ces prêts-à-penser qu'ils sont démunis face aux problèmes qu'ils ont à prendre en charge. Ces mots-formules et expressions-ritournelles représentent pour eux le moyen d'être un peu moins nus devant les difficultés qu'ils rencontrent. Car c'est par défaut de pouvoir

³¹⁵ Ces réponses, dont on trouve des versions davantage rédigées, reprennent les termes exacts de la lettre adressée aux préfets par la Délégue interministérielle à la ville en avril 2005.

mobiliser des analyses et des discours tant sur le public que sur le sens du travail à conduire que les professionnels y ont recours. Le phénomène s'analyse en effet au regard de leur incapacité à avoir recours aux fédérations et aux institutions comme on l'a montré plus haut, autrement dit, aux structures qui ont ou devraient avoir la mission de penser l'éducation.

Alors que les fédérations d'éducation populaire représentent un appui identitaire pour les professionnels issus de l'éducation populaire, les dispositifs servent d'appuis identitaires pour les nouveaux professionnels, et tout particulièrement à ceux formés par l'Université. Ces langages fonctionnent en effet comme des codes culturels et des points communs, et les dispositifs font un double office de collectif d'appartenance et de visée éducative là où elle fait défaut. En conséquence, de la séparation qu'organisent les dispositifs entre les élus et entre les professionnels respectivement chargés de l'action éducative de droit commun de celle destinée spécifiquement aux territoires de la politique de la ville résulte une disjonction de l'action et des conceptions éducatives entre les territoires de tous et ceux des familles populaires.

7.2.2 Une conduite des débats difficile

7.2.2.1 Conflits et consensus dans les arènes

La vive concurrence entre les patronages laïques et les patronages catholiques dont il a été question au début de ce travail nous a montré combien les désaccords sur les valeurs avaient permis des dynamiques locales fécondes dont les enfants et les jeunes avaient su profiter. Le contraste entre ce que les historiens nous retracent de cette période et la « cohérence éducative » au nom de laquelle se mettent en place les projets éducatifs locaux invite à observer comment se trame l'élaboration des repères éducatifs. Nous allons en conséquence nous intéresser ici aux questions débattues dans les groupes de pilotage et autres instances de concertation.

Le tableau ci-dessous est issu de l'exploitation du questionnaire (Q62, Q63 et Q64) et relève les sujets que les répondants, missionnés comme observateurs, considèrent conflictuels ou au contraire consensuels sur leurs territoires respectifs.

Tableau 17: Conflits et consensus dans les réunions de partenaires		
D'après votre expérience, quels sont les sujets les plus conflictuels et les plus consensuels dans les rencontres de partenaires? (499 répondants)	Sujet conflictuel %	Sujet consensuel %
Les publics à prendre en compte	10	67
Les aspects budgétaires	62	6
La nature des actions à mettre en œuvre	14	44
L'organisation des activités éducatives (recrutements, horaires, locaux...)	17	19
Les attitudes éducatives à adopter avec les enfants/les jeunes	15	33
La répartition des missions entre partenaires	46	11
Le fonctionnement du partenariat (informations, modalités de décisions...)	46	14
Les valeurs et fondements éducatifs	14	47
La déontologie ou la culture de chacun des groupes professionnels	30	11
L'harmonisation des directives données aux différents professionnels	29	6

Quelques remarques d'ordre général avant d'aborder la lecture détaillée de ces résultats. La première concerne l'homogénéité des résultats : hormis les aspects organisationnels qui ne suscitent pas plus de conflits qu'ils ne rassemblent de consensus, les sujets sont, à des degrés variables, très marqués.

Parmi les sujets abordés dans les instances de concertation, les questions budgétaires et celles liées à l'articulation des missions de chacun des partenaires (harmonisation des directives, modalités de décisions, etc.) constituent l'essentiel des occasions de conflits³¹⁶. A contrario, les publics à prendre en compte, la nature des actions à mettre en œuvre, les valeurs et fondements éducatifs, et, dans une moindre proportion les attitudes éducatives à adopter sont repérés comme étant consensuels. Ces résultats sont uniformément partagés entre les différentes figures professionnelles. Une analyse plus poussée ne distingue en effet que de très fines différences d'appréciation selon que les professionnels sont plus ou moins proches du terrain (dans ce cas on observe davantage de conflits au sujet de la mise en œuvre de l'action éducative et des attitudes éducatives à adopter), ou selon qu'ils sont salariés d'associations ou agents des collectivités (les salariés associatifs signalent un peu plus de conflits autour des valeurs), mais rien de vraiment marquant.

Pour rassurante qu'elle soit pour les partenaires impliqués dans les échanges – finalement, on est d'accord sur l'essentiel, et nos différends ne sont qu'accessoires au regard de l'importance de ce que nous conduisons ensemble – cette image n'est dans les faits que le reflet de ce que les questions de fond ne sont jamais abordées.

³¹⁶ Les conflits qui relèvent de la déontologie et de la culture de chacun des groupes professionnels sont principalement signalés par les coordonnateurs de Réussite éducative, ce qui rejoint toutes les évaluations nationales concernant ce dispositif.

Quelques répondants au questionnaire en témoignent en ces termes :

J'aurais aimé mettre en point conflictuel "les valeurs et fondements éducatifs" encore faudrait-il que ces points soient vraiment abordés! (id 61, directeur d'équipement socioculturel)

Pour les aspects consensuels, il est vrai que les valeurs éducatives et le contenu pédagogique sont peu présents dans les discussions. [...] La parentalité, l'origine culturelle, la langue d'origine, sont souvent les seules clés d'interprétation avancées de l'échec scolaire et des comportements "déviants" par la majorité des acteurs socio-éducatifs. Peu de recul par rapport aux responsabilités de l'École, au contexte socio-économique, aux discriminations, aux préjugés culturalistes et à la logique des politiques publiques actuelles dans leur ensemble, même par les acteurs dits « de l'éducation populaire ». (id 65, coordinatrice de Réussite éducative)

D'ailleurs, tous les professionnels ne sont pas dupes.

On dirait que les conflits arrangent tout le monde : ils évitent d'aborder les vrais sujets. Il y a des non-dits importants qui font que les points de conflits sont aussi les points de consensus : tout le monde s'accorde pour être en conflit sur ces sujets pour ne pas avoir à aborder les autres. (id 729, Cheffe de projet politique de la ville)

D'une certaine manière, les points de conflits sont à considérer comme des consensus. Ils représentent des bornes au-delà desquelles il serait risqué ou inconvenable d'aller. Quand bien même les désaccords sur les budgets ou la répartition des missions entre partenaires sont importants, ils restent des conflits socialement acceptables qui ne remettent pas en cause les coopérations. Parce que l'éducatif local repose sur l'inter-institutionnalité, les professionnels sont contraints de « faire ensemble » – entre autres parce que c'est une condition du financement – et donc de maintenir le « partenariat ». D'où un évitement des controverses qui pourraient faire émerger de vives différences de conception de l'action éducative (voire du regard sur le public), ou, plus périlleux encore, qui sembleraient vouloir soumettre à l'examen l'action de tel ou tel des « partenaires ». À cette contrainte financière s'ajoute la conscience que nul ne peut seul faire face et mobiliser toutes les compétences nécessaires. Sans doute aussi l'homogénéité relative de la représentation sociale des professionnels présents dans les arènes (Glasman et Berthet, 2005) joue-t-elle sur l'uniformité des points de vue.

Les conflits perçus dans les arènes sont ceux qui font tenir l'éducatif local, et la cohérence éducative qui s'y forge n'est bien souvent que l'écume des consensus. La restriction des discussions entre partenaires fait que les espaces d'élaboration que sont les comités de pilotage et autres conseils consultatifs fonctionnent bien souvent comme des lieux d'évaporation du politique. S'en rapprocher devrait permettre d'en comprendre les raisons.

7.2.2.2 L'évitement du politique : des questions éducatives dépolitisées

Bien que l'éducation soit par nature une question politique et conflictuelle, nous avons tout au long de l'enquête été surprise par la manière dont les acteurs évitent les sujets politiques. Paradoxalement, ce constat vaut surtout pour les élus.

« Oui, avant, on échangeait entre élus du même bord [la municipalité est communiste], mais c'était plus sous forme d'échanges informels. Alors, est-ce qu'on a des consignes et des discours politiques ? Non. Clairement non. Les choix politiques se font au feeling, à l'inspiration, je ne supporterais pas qu'un parti me dise ce qu'il faut que je fasse dans ma ville si c'est pas adapté ! [...] Nous, ce qu'on privilégie ici, c'est l'attractivité des écoles, que la vie quotidienne y soit agréable. »

Chantal Robin, Adjointe à l'éducation, Petite ville, Rhône-Alpes

Il en est de même pour le choix des partenaires avec lesquels les communes contractualisent la mise en œuvre de l'action éducative, le plus souvent suite à des appels d'offre.

« – Dans quel cadre se passent ces collaborations avec les associations, c'est dans le cadre du PEL ?

– Oui, avec le PEL. Il y a douze centres sociaux. Douze centres sociaux associatifs avec délégation de gestion aux fédérations, sauf quelques-uns qui sont indépendants. Les centres sociaux fédéraux sont répartis entre AIL, c'est comme ça que s'appelle la Ligue de l'Enseignement ici, CCO, ça c'est Culture ouvrière, Léo Lagrange et... ceux qui sont réputés pour avoir un lien avec l'extrême droite... Ah oui, l'IFAC.

– Pourquoi cette répartition ?

– Un choix politique de vouloir servir tout le monde. Et aussi, le fait d'avoir des centres sociaux fédéraux, c'est une certaine garantie pour les politiques.

– Une garantie politique ? Pourquoi dans ce cas partager entre plusieurs fédérations ?

– Non, pas une garantie politique, une garantie pour les politiques. [...] On partage, et tout le monde est content. Sauf que dans la réalité, ça ressemble à rien, c'est une politique du rien, en fait. Oui, c'est ça, une politique du rien ».

Marie Cousinet, Coordinatrice PEL, Grande ville, PACA

– [...] Pour les prochaines élections, on ne sait pas où ça va.

– Et vos collègues des autres communes, ils disent quoi?

– On ne parle jamais de ça. Jamais de politique. C'est jamais un grand sujet de conversation. À la dernière formation, ils ont tous éclaté de rire quand je leur ai dit que j'étais dans une commune avec des élus PC, ils croyaient que ça existait pas. Moi, j'ai fait un choix. Quand je cherchais du travail, je regardais la couleur de la mairie. Je ne suis pas encartée, je refuse d'être encartée, mais c'est pas pour ça que je serais allée n'importe où. Le projet et ce que l'on fait, ça m'intéresse. Là, en formation, les démarches de droite ou de gauche... c'est pas un sujet. Mais c'est clair que notre projet ici, ne pourrait pas être dans une mairie de droite. Il y a une réflexion, et je me retrouve mieux à faire mon travail ici.

– Et ça, vous en discutez jamais avec les collègues ?

– En dehors de la collectivité, on a tous un avis. Les gens ils votent, et ils votent pas au hasard. Mais dans le cadre du boulot, avec les collègues, enfin ceux des autres communes, on se lance pas dans ce genre de discussion.

Dora de Failly, Cheffe de service Enfance, Île-de-France

Ceci est à mettre en lien avec plusieurs évolutions lourdes.

La première est la territorialisation de l'action sociale en général, dont Jean-Pierre Augustin et Jacques Ion ont mis en évidence qu'elle mettait les associations et leurs professionnels en dépendance directe des pouvoirs locaux, ce qui a considérablement limité leur marges de manœuvre et leur capacité de parole (Augustin et Ion, 1993 ; Ion, 2000).

Le contexte de l'emploi est une seconde évolution ; face à la raréfaction des postes et au recours massif des collectivités aux postes de contractuels, les professionnels se gardent de s'écarter des lieux communs afin de préserver leur possibilité d'avancement ou de changement de poste (Biland, 2011).

Un autre mouvement découle des logiques financières et contractuelles qui mettent indirectement les associations en concurrence entre elles, mais également les villes en rivalité.

Une dernière raison, particulièrement évidente en ce qui concerne l'éducatif local, relève du fait que les questions éducatives sont surexposées. Les échanges ne se font pas ou pas suffisamment dans l'intimité des équipes, des conseils municipaux, des partis politiques ou des syndicats, mais toujours sous les feux du partenariat, c'est-à-dire dans des espaces où chacun se sait, individuellement et institutionnellement, sous le regard des autres. Des espaces régis et civilisés par une forme d'étiquette au sens où l'entend Norbert Elias, où chacun a

intégré ce qui est attendu et convenu tant en termes de forme que de fond, connaît les consignes implicites mais catégoriques concernant ce qu'il est possible ou non de dire et de faire, et est conscient de sa place et des marges de manœuvre qu'elle lui octroie. L'exploitation du questionnaire est sur ce point très explicite. À la question de savoir dans quel cadre ils ont pour la dernière fois parlé d'éducation, les professionnels sont 74 % (sur une base de 511) à répondre qu'il s'agissait d'un cadre formel. Il en résulte que ces arènes ne peuvent accueillir que des propos lissés³¹⁷. Les questions éducatives sont alors abordées sans que s'y impliquent les personnes, ce qui a pour conséquence de redoubler l'effet des orientations neutralistes auxquelles s'astreint et qui s'imposent à l'action éducative conduite par la puissance publique. Ce que le sociologue analyse est également perçu par les acteurs eux-mêmes, comme on peut le lire dans cet extrait d'un compte rendu de la réunion nationale du CAPE du 29 juin 2010.

« Rapide échange sur les deuxièmes assises de l'éducation le 5 juin à Bobigny : sentiment de recul sur un certain nombre de sujets et de scolarisation excessive des questions éducatives (politiques territoriales, EFTLV³¹⁸, rythmes...). Sans doute dû à la présence organisée du premier syndicat d'enseignants et à l'inverse à la dispersion de positions et propositions de nos associations. ».

La question qui se pose alors est de savoir comment il est possible d'éduquer sans prendre appui sur un socle axiologique, dont les valeurs constitutives font l'objet d'une interrogation en commun sur leur sens et leur mise en œuvre pertinente, plutôt que sur un consensus de principe autour de thématiques (la « tolérance », la « citoyenneté », « la continuité éducative ») certes estimables mais qui restent très générales.

Mais l'abstinence politique ne se perçoit pas uniquement dans les seules arènes des PEL. Elle est aussi patente en ce qui concerne les relations entre les communes et l'État. S'ils revendiquent des moyens financiers pour les PEL, *les élus s'interdisent de discuter les choix gouvernementaux* en matière d'enfance et d'éducation et de produire des positions à leur propos, et ce, quelle que soit la couleur politique des communes ou des gouvernements. En particulier, on s'étonne que deux sujets n'aient pas justifié d'interpellation de la part des associations d'élus (l'AMF, le RFVE ou l'AMGVF notamment) en direction de l'État.

Le premier est le subventionnement du soutien scolaire privé à hauteur de 70 millions d'euros annuels³¹⁹, par l'intermédiaire des réductions ou crédits d'impôts accordés aux parents qui ont

³¹⁷ Cela explique sans doute la grande liberté de parole et le fort besoin de s'exprimer de ces mêmes personnes en entretien.

³¹⁸ Éducation et formation tout au long de la vie

recours à ces entreprises pour leurs enfants³²⁰. Alors que les collectivités s'engagent dans les projets éducatifs locaux au nom de la réduction des inégalités devant l'accès au savoir, il est assez troublant qu'elles n'apostrophent pas l'État sur ce point : la somme, 70 millions d'euros, est en effet équivalente au budget annuel affecté aux 500 programmes de Réussite éducative. Ce silence revient à cautionner une égale répartition des moyens entre les familles aisées et les familles pauvres puisque l'on a d'un côté des parents dont toutes les études montrent qu'ils appartiennent statistiquement davantage aux catégories socioprofessionnelles intermédiaires et supérieures, et de l'autre des enfants des quartiers de la politique de la ville qui sont présentés par les textes officiels comme « ne bénéficiant pas d'un environnement social, familial, culturel favorable à leur réussite »³²¹.

Le second sujet est l'annonce du financement du Pacte de responsabilité et de solidarité en faveur des entreprises par un allègement des cotisations de la branche famille. Alors que les PEL sont largement alimentés par des fonds en provenance de la Cnaf, ce mutisme est tout à fait inattendu.

Ces absences de positions politiques ont leur raison d'être dans les relations globales entre les collectivités et l'État, et notamment dans les relations entre le RFVE, fortement investi par des élus socialistes, et le gouvernement arrivé aux affaires en 2012. Mais elles concourent à distendre les relations entre les élus locaux et les acteurs de terrain. Car, pour poursuivre avec l'exemple du Pacte de responsabilité et de solidarité en faveur des entreprises, si les associations d'élus locaux ne se sont pas élevées contre l'allègement des cotisations de la branche famille, elles ont, dans le même calendrier, exigé de l'État une baisse des taux d'encadrement des accueils périscolaires (décret du 4 août 2013) afin de diminuer les coûts de la mise en place des projets éducatifs de territoire. Les professionnels et les familles ont en conséquence parfois le sentiment d'être trahis par des élus qu'ils perçoivent davantage comme des courroies de transmission des orientations gouvernementales que comme des porte-paroles des besoins du terrain.

319 Source : Centre d'analyse stratégique, « Quelle organisation pour le soutien scolaire », La note d'analyse n° 315 de janvier 2013. Le passage qui traite du soutien scolaire privé est intitulé « Le soutien scolaire privé, lieu de fortes inégalités sociales, culturelles et territoriales ».

320 Sur les cours particuliers, voir GLASMAN D., 2005, *Le travail des élèves pour l'école en dehors de l'école*, Chambéry, Université de Savoie, 194 p.

321 Circulaire de la DIV aux Préfets du 27 avril 2005, relative à la mise en œuvre des programmes 15 et 16 du plan de cohésion sociale.

Au regard de l'objectif de mixité sociale considéré comme prioritaire par 80 % des PEL (voir chapitre suivant), les villes seraient également fondées à questionner le principe de ces allègements d'impôts dont l'usage clive nécessairement les publics.

7.2.3 Quels repères éducatifs pour l'éducatif local ?

7.2.3.1 De la neutralité des orientations à la boussole gestionnaire

Nous avons vu plus haut la difficulté des élus à envisager politiquement les questions éducatives, et comment les partenaires ont du mal à aborder les questions centrales de « Que faut-il faire ? », « Pour qui ? », « De quelle manière ? », et surtout « Au nom de quoi ? ». Une interview d'Yves Fournel qui deviendra président du RFVE illustre très bien cette difficulté à exprimer ce qui pourrait fonder l'action éducative locale. « Ce terme [de projet éducatif local], pour le commun des mortels, n'est pas toujours très compréhensible. Il peut même pour certains avoir une consonance péjorative, comme si c'était un dogme qu'on voudrait imposer aux enfants ou, plus largement, aux habitants de la cité. Alors que c'est tout le contraire. » (Fournel, 2006).

On voit comment, ici un élu, mais une large majorité des acteurs rencontrés, se défendent de confondre ambition éducative et dogmatisme. Le bien-être des enfants, leur épanouissement, le respects de leur rythme paraissent constituer des balises suffisantes pour l'action éducative (Henriot-van Zanten, Payet et Roulleau-Berger, 1994 ; van Zanten, 2001). Elles ne suffisent pas pour autant à orienter l'action dans un sens plus que dans un autre, et le ton général est souvent celui d'un relativisme où tout serait bon et tous les choix justifiables dès lors qu'ils sont techniquement réalisables. Faute de percevoir au nom de quoi l'action pourrait ou devrait être dirigée dans un sens plutôt que dans un autre, *la boussole la plus suivie est celle de la contrainte budgétaire.*

« [Les élus, ils ont] beaucoup de questions organisationnelles, on est sous une pluie de questions auxquelles on n'a pas trop les moyens de répondre. [...] »

– Ils n'ont peut-être pas que des questions organisationnelles, les élus ?

– On aimerait bien, mais c'est très difficile de les amener vers autre chose, c'est très difficile d'amener la question du sens, ils sont obnubilés par l'argent. Ils comptent et font recompter : faut pas que ça leur coûte. Les élus qui sont dans les CEL depuis longtemps sont un peu plus sensibles au contenu, mais globalement, c'est l'argent qui intéresse.

Xavier Rousseau, Inspecteur Jeunesse et Sports, Rhône-Alpes

– Comment vous voyez bouger les choses ?

– Pas bien. Non, pas bien. Du fait de la crise, très fortement. Mais pas que. Avant, dans les procédures de marché, les critères d'attribution, c'était 60 % pour le pédagogique et 40 % pour le prix. Et c'était la réalité. Maintenant, on est resté sur

le même affichage, mais c'est plus ça. Tout le monde le sait, et même eux, ils le disent. Ce qui compte, c'est le moins disant, le budget, ils regardent que ça, le reste, c'est plus que pour faire correct dans les dossiers et l'affichage. »

Grégoire Faure, Directeur départemental de Fédération, Île-de-France

« Alors, ça commence à se calmer pour vous ? [Il s'agit d'un second entretien]

– Oui et non. Non, c'est pas forcément très calme, parce qu'on a les séjours qui fonctionnent, il faut suivre ce qui se passe... Et puis comme les centres de loisirs sont dans les groupes scolaires, ils sont souvent fracturés, on a régulièrement des visites nocturnes. Donc il faut aller constater, porter plainte et organiser les réparations, suivre des travaux d'urgence... Non, c'est pas forcément très calme. Et puis, il fait chaud, ça fait beaucoup de conflits dans les équipes des centres de loisirs, donc là aussi, ça fait du travail...

– [...] C'est toujours les conflits dont vous m'aviez parlé entre les équipes du périscolaire et des centres de loisirs ? Ah, mais non, vous n'avez pas les équipes du périscolaire pendant les vacances !

– Si, si, on les a tous, ça fait partie des horaires pour composer des postes stables. Ils font les restaurants scolaires et le périscolaire, plus le mercredi et des centres de loisirs pendant les vacances

– Ils doivent être annualisés alors ?

– Oui, oui, annualisés. En plus de l'année scolaire, ils ont aussi un mois d'été et 3 semaines sur les petites vacances. Avec ça, on est encore pas tout à fait à des temps pleins. Ça fait entre 85 et 90 %, ça dépend des postes. On espère bien pouvoir monter, mais c'est pas encore d'actualité. On voudrait bien compléter avec du temps de préparation et de concertation, parce qu'il y aurait de quoi, et ça manque. Les conflits, en ce moment, ils sortent pas de nulle part.

– C'est toujours difficile à faire valoir, le temps qui n'est pas directement productif...

– Oui, c'est ça (il rit) pas directement productif, c'est ça. On a du mal, c'est pas dans la culture de la maison et ça coûte ! Donc les conflits, c'est un peu pour ça, on manque de temps en dehors des temps d'encadrement. [...] Mais on a un mal fou à se faire entendre. Mais on rabâche, on rabâche, alors...

– Alors, vous allez y arriver, il faut le temps que ça rentre, et puis ça fait pas si longtemps que vous avez commencé...

– Ben quand-même... Depuis 2010, ça fait trois ans ! »

Samuel Buisson, Directeur du service éducation, grande ville, Languedoc-Roussillon

Dire que l'éducatif local est exclusivement gouverné en fonction de considérations financières serait aller au-delà de ce que nous avons observé. Mais tous les entretiens montrent qu'elles ont d'autant plus de poids que le projet politique est fragile, ceci ayant deux conséquences.

La première est *l'inconfort des acteurs* eux-mêmes qu'ils soient élus ou professionnels. Cet inconfort se perçoit notamment dans le fait qu'ils *se sentent contraints d'habiller des choix gestionnaires avec des arguments éducatifs*. Par exemple, en justifiant l'installation de self-services dans les restaurants scolaires par l'autonomie de l'enfant, alors que la presse professionnelle détaille les économies que cette organisation engendre, ou en argumentant la vente du patrimoine des centres de vacances par la diversité des destinations qui peuvent depuis être proposées aux familles alors qu'ils viennent de dire que l'entretien de ces bâtiments était trop onéreux, ou encore en expliquant que les bénévoles font nécessairement un meilleur travail que les professionnels comme en atteste, ci-dessous, un extrait du discours prononcé à l'occasion de la cérémonie du centenaire des Éclaireuses Éclaireurs de France par l'adjoint au maire d'une grande ville, Président de la « Commission Culture, Sport, Éducation, Jeunesse » de l'équipe municipale. Il s'exprime devant une assemblée composée d'une soixantaine de jeunes bénévoles, d'enfants et de parents, ainsi que de quelques « anciens éclés », parfois venus avec l'aide d'une canne, et munis de leur traditionnel foulard autour du cou.

Nous avons aussi ce genre de chose à Bécourt : les MJC et les centres sociaux organisent des séjours de vacances pour les enfants. Le Centre social Jean Biliou, la MJC Fontenay font donc comme vous. Je dis bien comme. Mais ce n'est pas la même chose. Car ils ne sont pas bénévoles. Nous avons eu la professionnalisation des animateurs, et quand ils partent avec les enfants, ils sont payés. Et quand ils reviennent, ils ont des récupérations, peut-être même des primes. Ce n'est donc pas la même chose, car seuls des bénévoles peuvent apprendre la responsabilité, peuvent apprendre aux enfants à être responsables. (Cahier de bord)

Au regard des difficultés budgétaires dans lesquelles sont plongées aujourd'hui nombre de communes, on n'est pas surpris que l'action éducative fasse l'objet d'une attention gestionnaire, au même titre que toutes les dépenses publiques. Il se peut, également, que les self-services ou des aides financières aux vacances individuelles en lieu et place des centres municipaux correspondent mieux aux attentes des familles que les organisations plus collectives qui prévalaient jusqu'alors, tout comme on peut imaginer que la gratuité de l'investissement des jeunes chefs scouts auprès des enfants soit porteuse, en soi, de valeurs éducatives particulières. Pour l'exprimer rapidement, *ce n'est pas parce que l'on fait autrement et moins cher que l'on fait nécessairement moins bien*. Ce qui étonne en revanche, est que les élus et les cadres que nous avons rencontrés n'ont jamais émis l'idée qu'une baisse de moyens financiers pouvait être de nature à *impacter la qualité ou l'envergure de leur*

projet. Ce silence donne à comprendre que l'on est face à un impensé de l'éducatif local, soit, ce qui est plus probable, face à un tabou collectivement impossible à dépasser.

La prégnance de la boussole gestionnaire qui accompagne la fragilité des projets politiques a pour seconde conséquence de *placer l'éducatif local en situation d'être une variable d'ajustement des budgets municipaux*. C'est ce qu'illustre la suite du propos de l' élu qui vient d'être cité³²².

[...] Nous sommes pris dans le besoin de solidarité intergénérationnelle : les personnes âgées ont aussi des besoins et cela est nouveau pour nos communes. Nous aurons des choix à faire, et l'éducation populaire va être, comme on dit... la variable d'ajustement. Je n'aime pas ce mot, mais c'est quand même ça. On n'a pas le choix. On a bien conscience que l'éducation doit comprendre le périscolaire, mais on n'aura pas les moyens. [...]

La conséquence est aussi celle, tout à fait paradoxale, de reprocher aux parents d'utiliser les services mis en place à leur attention, par exemple en exprimant d'idée qu'ils se déchargent de leurs responsabilités sur la collectivité, comme cela sera abordé au chapitre suivant.

7.2.3.2 L'école, ciment des dynamiques éducatives locales

Le partage de la mission éducative est au fondement des projets éducatifs locaux, et c'est au nom de l'incapacité de l'école à répondre seule aux besoins de la société et des enfants que les partenaires se mobilisent et se sentent légitimes à intervenir. Il n'est pas un document d'une commune ou d'une association qui ne fasse au minimum référence à la nécessité de concourir, dans l'espace local, à la lutte contre les inégalités devant les apprentissages auxquelles l'école a bien du mal à faire face. Mais là ne s'arrêtent pas les critiques en direction de l'institution, à laquelle il est couramment reproché son manque de réactivité, l'indisponibilité des enseignants, son manque d'ouverture, ou sa propension à externaliser la gestion de problèmes qu'elle a elle-même générés. La liste est longue. Tous ceux qui ont fréquenté de près ou de loin l'éducatif local connaissent le penchant des partenaires locaux à repérer et témoigner des dysfonctionnements et des ratés de collaborations. Les logiques de fonctionnement de l'école et des partenaires locaux sont en effet suffisamment éloignées pour que des rendez-vous puissent se manquer, et Fabrice Dhume a bien montré comment le partenariat entre l'école et

³²² Bien que ce type de propos soit particulièrement rare, nous tenons ces extraits de discours pour très significatifs. En effet, l' élu concerné est un élu, membre du parti socialiste, très expérimenté (un mandat en tant que conseiller municipal et deux mandats d'adjoints dans une grande ville, président de plusieurs syndicats intercommunaux, et conseiller général), de sorte que son discours est à considérer comme politiquement éclairé.

les acteurs éducatifs locaux cache des rapports de pouvoir importants (Dhume, 2013). La vivacité des critiques adressées à l'école a pu également être rattachée à la sociologie des travailleurs sociaux, celle des animateurs en particulier, qui ont souvent été marqués par leur propre parcours scolaire et gardent de ce fait une animosité, de fond pourrait-on dire, à l'encontre du monde scolaire.

Mais ces nombreuses appréciations négatives amènent à se demander pourquoi, alors que l'école est présentée comme un partenaire si difficile, elle est autant courtisée. Souligner que la collaboration avec l'école est souvent une condition expresse de l'existence et du financement des dispositifs n'épuise pas les explications. On peut d'abord penser que c'est parce que l'école, en dépit des critiques qu'on lui adresse, demeure, dans la représentation collective, la matrice de la nation, et qu'elle symbolise l'éducation. En conséquence, s'en rapprocher, ou plus encore, y être accepté en tant que partenaire, c'est d'une certaine manière acquérir des lettres de noblesse ; pour le moins, c'est voir sa propre action reconnue comme contribuant à l'acte éducatif. On peut enfin considérer que si ces critiques n'empêchent pas les partenaires d'être à ses côtés, c'est parce qu'au-delà des contingences, ils sont profondément attachés à l'école. Attachés pour ce qu'elle représente dans sa capacité à accueillir tous les enfants et à en faire grandir une très large part. Attachés également à l'école du fait que le retrait relatif de l'État les rend inquiets pour elle. Attachés enfin, parce que de nombreux élus et représentants de fédérations sont enseignants de métier, et que s'ils sont sortis de l'école, c'était peut-être pour mieux pouvoir la faire bouger de l'extérieur.

Nous voudrions enfin explorer une dernière piste à partir d'une observation.

Le mercredi 28 novembre 2012, se tenaient à Échirolles, au sud de Grenoble, les troisièmes « Assises locales de l'éducation ». Organisée par le Réseau français des villes éducatrice de l'Isère, cette manifestation était sous-titrée « Tous capables ! »³²³. Étaient rassemblés des élus municipaux, des responsables des services départementaux de l'Éducation nationale, des professionnels (animateurs associatifs, responsables de services municipaux, enseignants). Près de 200 personnes au total. Au programme de la journée, des ateliers et des interventions en plénière, dont une conférence d'ouverture donnée par une responsable nationale du GFEN. L'intervention, intitulée « Une éducation qui fait sens pour être partagée », était annoncée comme portant sur « les conditions de rencontres entre familles et professionnels de l'éducation ». En fait de « professionnels de l'éducation », il s'agissait exclusivement des

323 Nous remercions ici Renaud Morel, doctorant au laboratoire Triangle, avec lequel nous avons partagé et rédigé cette observation.

enseignants, et plus généralement du monde scolaire. Afin que l'on comprenne bien la situation, quelques phrases de cette intervention sont reproduites ci-dessous. Elles reprennent les termes exacts de l'intervenante, mais ne prétendent pas résumer son propos. Nous en assumons par ailleurs le choix, l'intervention ayant duré 45 minutes.

« Le phénomène de naturalisation des questions scolaires passe par une psychologisation et une médicalisation des difficultés »,
 « Des programmes technicistes qui font fi de la dimension culturelle des apprentissages »,
 « Les élèves en difficulté manifestent une forte dépendance à l'adulte »,
 « L'école doit s'occuper en priorité de ceux qui n'ont que l'école pour apprendre »,
 « Il faut parvenir à inverser le regard péjoré que l'Éducation nationale porte sur les familles ».

Le fond de ce propos n'avait rien de bien neuf. En d'autres endroits, il aurait même pu paraître convenu. Mais cette intervention a immédiatement déclenché la prise de parole indignée d'un inspecteur de l'Éducation nationale. *« J'avais cru comprendre, dans l'introduction qui a été faite de cette journée, qu'on était là pour construire ensemble. Le tableau que vous décrivez est trop noir, c'est une caricature, une attaque frontale de l'école que vous venez de faire, et j'espère qu'elle n'a pas généré trop de traumatisme. Nous étions ici pour nous retrouver et discuter ensemble. J'ai vécu votre intervention comme une agression (sifflets dans la salle). Ce n'est pas l'école qui porte un regard péjoré sur les familles, c'est vous qui portez un regard péjoré sur l'école ! »*. S'ensuivirent dix minutes d'un grand désordre duquel seules les interventions successives de la directrice adjointe des services départementaux de l'Éducation nationale et du vice-président du RFVE ont pu venir à bout³²⁴.

Partant de cette observation, qui se décline à maints endroits, nous voudrions suggérer que l'école assure une fonction fondamentale dans le monde de l'éducatif local : celle de le faire tenir. Car c'est aussi en cristallisant toutes les critiques et en étant l'exutoire ou le réceptacle des conflits qui n'arrivent pas à se gérer ailleurs qu'elle permet à l'éducatif local d'exister.

³²⁴ On gage que la réaction aurait été identique de la part des partenaires locaux dans l'hypothèse, tout à fait improbable au demeurant, où ils auraient été accueillis par l'Éducation nationale avec un propos pointant les dysfonctionnements des restaurants scolaires, le caractère prohibitif des tarifs des centres de loisirs, l'inexistence de la mixité sociale dans les écoles de musique, la pauvreté des contenus des activités proposées aux enfants, la faible compétence des animateurs, etc.
 Cette observation est également intéressante en ce qu'elle illustre comment des enseignants (ce qui était le cas de cette intervenante) insatisfaits ou impatients de voir leur institution se transformer, tentent d'œuvrer dans ce sens en collaborant avec les promoteurs de l'éducatif local.

L'école est un dérivatif essentiel : les reproches qui lui sont adressés et les constats de ses défaillances sont, pour une partie plus ou moins importante selon les villes, liés à l'incapacité des partenaires locaux à produire ensemble du politique et donc de l'éducatif. En tout état de cause, ces critiques représentent le moyen à travers lequel, de fait, ils s'exonèrent de désigner et de questionner la dimension proprement éducative des projets éducatifs locaux, c'est-à-dire ce que, au-delà des activités et des temps de prise en charge, ces projets apportent aux enfants en termes de construction d'eux-mêmes.

Chapitre 8 : L'éducatif de l'éducatif local

Avec ce dernier chapitre, nous allons nous approcher du terrain pour poursuivre et terminer l'examen des projets éducatifs locaux. L'intention est double. Il s'agit d'une part *d'aborder le versant spécifiquement éducatif de la configuration d'ensemble, et en particulier regarder ce que l'élaboration des projets décrite au chapitre précédent produit en termes d'action éducative*. La perspective est également *d'identifier de nouvelles questions qui n'auraient pas pu être perçues jusque-là*, parce ne se donnant à voir que dans une mise en œuvre pratique. On pense notamment à des questions qui pourraient émaner des parents ou des enfants, en tant qu'ils sont aussi acteurs des politiques éducatives locales, bien que l'on n'ait pas encore eu l'occasion de les rencontrer.

Pour cela, nous commencerons par étudier les intentions des PEL telles qu'elles se donnent à lire dans les documents de communication des communes. Dans un second temps, nous nous intéresserons aux publics de l'éducatif local, et à la différence que font les acteurs entre « faire de l'éducation » et « faire de l'éducatif », ces deux expressions étant apparues pour distinguer l'action éducative déployée dans les centres-villes de celle à destination des quartiers de la politique de la ville. Avec un regard qui penchera du côté des sciences de l'éducation, nous nous rendrons ensuite plus près des enfants pour envisager comment ils s'approprient et composent avec les activités qui leur sont proposées.

8.1 Les objectifs poursuivis

8.1.1 Les intentions des projets éducatifs locaux

8.1.1.1 Les objectifs tels qu'ils apparaissent dans les documents

À écouter les promoteurs des projets éducatifs locaux, élus et professionnels, on ne peut qu'être frappé par l'amplitude des objectifs que ces projets se donnent. Une compilation des intentions qui sous-tendent ces projets est rassemblée dans le tableau ci-après. Elle correspond à l'exploitation des informations transmises par les professionnels lorsqu'ils ont renseigné le questionnaire (il s'agit de la question n°41). Cette compilation des intentions de plusieurs

centaines de projets éducatifs locaux³²⁵ offre une image de ce que l'on pourrait nommer le projet des projets éducatifs locaux. Une manière d'estomper les particularités situées pour considérer ce que, globalement, ces politiques visent.

Tableau 18: Objectifs poursuivis par les projets éducatifs locaux			
Q41 : Les objectifs suivants sont souvent cités dans les projets éducatifs. Pouvez-vous indiquer dans quelle mesure ils correspondent au projet auquel vous contribuez ? (Base 516 répondants) (Les répondants n'étaient pas limités en nombre de réponses, et pouvaient donc considérer toutes les suggestions comme prioritaires)	Prioritaire %	Secondaire %	Accessoire ou non poursuivi %
Lutter contre les inégalités sociales ou scolaires	67	19	14
Contribuer à une transformation sociale	33	33	34
Permettre aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale	34	29	37
Concourir au développement personnel des enfants et des jeunes	88	7	4
Contribuer à la prévention de la délinquance et des conduites à risques	37	33	30
Contribuer au développement du territoire	34	37	29
Soutenir les parents dans leurs responsabilités et leur rôle	62	24	14
Aider les enfants et les jeunes à agir sur le monde qui les entoure	59	24	17
Harmoniser les interventions éducatives dans une logique de service public	53	23	24
Mutualiser et optimiser les moyens éducatifs disponibles sur le territoire	62	26	12
Développer la mixité sociale	54	24	21
Soutenir et renforcer les missions de l'école	33	35	32
Mode de lecture : Pour 34 % des répondants, le développement du territoire est un objectif prioritaire du PEL auquel ils contribuent. Pour 32 % des répondants, le soutien de l'école est un objectif accessoire ou non poursuivi du PEL auquel ils contribuent.			

S'il n'est pas nécessaire à la compréhension de l'ensemble de commenter et affiner tous ces résultats, on peut pointer les plus saillants et ceux qui interrogent particulièrement.

Parmi les points saillants, les objectifs les plus fréquemment cités comme prioritaires. Ainsi, l'objectif de « Concourir au développement personnel des enfants et des jeunes » apparaît comme étant, de loin, le plus fortement investi. Sont également très investis les objectifs de « Lutter contre les inégalités sociales ou scolaires » et « Soutenir les parents dans leur responsabilité et leur rôle ». On ne sera pas étonné de cela dans la mesure où ces objectifs correspondent aux mots d'ordre de plusieurs dispositifs (l'épanouissement pour les dispositifs

³²⁵ Dans l'absolu, rien ne permet d'affirmer que chaque réponse au questionnaire correspond à un projet singulier. Plusieurs personnes d'une même équipe ou d'un même territoire ont pu se porter répondantes. Cependant, comme nous l'avons montré en seconde partie, la circulation de la sollicitation à répondre s'est principalement faite via des réseaux horizontaux, de sorte que l'on peut raisonnablement considérer que les 519 réponses compilées correspondent *a minima* à 300 à 400 projets.

de Jeunesse et sports et de la Réussite éducative, le soutien des parents pour la Réussite éducative également et les dispositifs de la CNAF, etc). Ils relèvent aussi d'ambitions on ne peut plus œcuméniques et donc rassembleuses : qui pourrait ne pas vouloir contribuer à l'épanouissement des enfants et des jeunes, ou soutenir les parents ?

A contrario, ces pourcentages montrent nettement que l'éducatif local ne vise pas une transformation sociale, ou que, du moins, ce n'est pas en ces termes que l'action éducative est qualifiée.

La prévention de la délinquance et des conduites à risque semble également partager les répondants, ceux-ci étant aussi nombreux à considérer cet objectif comme prioritaire qu'à l'estimer accessoire ou non poursuivi sur leur territoire. Deux éléments explicatifs peuvent s'avancer. Le premier est que la lutte contre la délinquance a souvent été considérée comme un objectif indigne par les éducateurs au sens large (c'est-à-dire les adultes ayant, de près ou de loin, une fonction éducative), soit que le thème leur paraisse politiquement marqué à droite alors qu'ils sont le plus souvent électeurs de gauche, soit qu'ils refusent d'associer les thèmes d'éducation et de réparation. Un second élément explicatif pourrait se trouver dans une répartition territoriale contrastée entre les territoires ruraux et les territoires urbains, ou entre les quartiers de la politique de la ville et les autres. Cette hypothèse sera explorée plus loin.

Le faible intérêt porté à deux autres objectifs est davantage surprenant.

Le premier concerne le rapport à l'école. « Soutenir et renforcer les missions de l'école » est en effet peu marqué au regard de l'ambition des PEL de « partager » la mission éducative. Ainsi rédigé, cet objectif n'est pourtant qu'une autre formulation de la « complémentarité » ou de la « continuité éducative » qui émaillent les discours des promoteurs des PEL et dont ils se revendiquent. Cela signifierait donc, soit que le soutien de l'école n'est dans les faits qu'un produit d'appel des mobilisations et une manière de les rendre politiquement acceptables, soit que les acteurs des projets éducatifs locaux, tout en voulant réellement soutenir l'école dans sa mission éducative, ont besoin de marquer qu'ils se mobilisent de leur plein gré et n'entendent pas, à travers cet objectif, se soumettre à ce qui pourrait leur apparaître comme un diktat de l'école, autrement dit, qu'il ne s'agit pas de soutenir l'école en particulier, mais de la considérer comme n'importe quel autre partenaire du territoire.

Enfin, au regard de l'importance des budgets des CAF qui abondent le fonctionnement de l'éducatif local, on s'attendrait à voir l'objectif de « Permettre aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale » apparaître plus souvent dans les objectifs prioritaires. Sans

doute cet objectif renvoie-t-il trop fortement au concept de « garderie » dont les acteurs de l'éducatif local mettent un point d'honneur à se défaire (Lebon, 2005). On peut aussi penser que, parce qu'il concerne les familles et pas directement les enfants, il vient contrarier l'idée d'une action éducative. Mais du coup, le plébiscite de l'objectif de « Soutenir les parents dans leur responsabilité et leur rôle » demande à être examiné plus précisément.

8.1.1.2 Un projet éducatif en direction des familles ?

Si depuis la création des Réaap en 1999, le thème de la « démission parentale » n'est plus guère mobilisé, celui du soutien à la fonction parentale est venu prendre le relais dans les discours professionnels et institutionnels. La proportion de 86 % des répondants à citer le soutien aux parents comme étant un objectif principal du PEL qu'ils mettent en œuvre (62 % prioritairement, et 24 % de manière secondaire) en est une illustration. Passer de « la démission parentale » au « soutien à la fonction parentale » c'est, sinon dans les faits, au moins dans l'intention, passer du registre de l'accusation à celui de la prise en compte active des difficultés à être parent. Les Réaap ont largement œuvré pour cela. Issus d'une dynamique associative inscrite dans la proximité et proche des préoccupations des parents (Sehier, 2006), ces réseaux ont résolument placé le soutien à la fonction parentale dans une perspective universaliste. La circulaire du 9 mars 1999 est sur ce point très explicite : les Réaap ont vocation à « s'adresser à toutes les familles, parce que toutes peuvent être concernées et que cantonner l'action sur "des familles à problèmes" la rendrait inefficace »³²⁶. Ils ont également inscrit ce soutien dans une logique de participation politique puisque qu'ils promeuvent « comme levier la mobilisation des parents qui ne sont pas seulement des bénéficiaires de l'action proposée mais en sont les acteurs »³²⁷.

Parmi les projets éducatifs locaux consultés, un certain nombre traduisent cette préoccupation de placer le soutien aux parents dans une double dimension citoyenne et de relation d'aide. À titre d'illustrations, ce souci d'empowerment (ou, pour utiliser le néologisme québécois, la capacitation) en direction des parents peut se traduire par un travail spécifique pour leur rendre les instances de concertation ou de pilotage abordables et compréhensibles, par une attention à ce qu'ils disposent des outils et des savoir-faire pour s'appropriier et poursuivre

³²⁶ Toutefois, la réalité du fonctionnement de ces réseaux met en tension leur vocation généraliste avec des pratiques de ciblage des parents les plus en difficulté. Cette tension s'est notamment avérée évidente à l'occasion de l'intégration des dispositifs d'accompagnement à la scolarité dans les politiques de soutien à la parentalité (Pothelet, 2015)

³²⁷ Cette formulation est celle de la circulaire Réaap du 7 février 2012.

avec leurs enfants les activités que ceux-ci auront découvertes dans le cadre du PEL (règles des jeux, itinéraires de randonnées, consignes pour la manipulation et l'entretien des instruments de musique, etc), ou encore d'un accompagnement systématique des rencontres entre collectifs de parents et équipes enseignantes aux périodes charnière de la scolarité (passage en élémentaire puis au collège).

Si ces projets décrivent des actions différentes, ils partagent des caractéristiques communes.

La première concerne les documents de communication (site internet et documents papier). Ces documents sont rédigés avec un vocabulaire simple et accessible ; ils font moins que l'ensemble référence à concepts abstraits (laïcité, ouverture sur le monde, éducation partagée, démarche de concertation, etc.) mais sont en revanche *explicites quant aux ambitions que le PEL poursuit en direction des enfants et quant à ce qui est attendu des parents*. Ils détaillent et justifient les organisations et démarches éducatives adoptées³²⁸, précisent les contraintes en termes d'assiduité pour telle ou telle activité que l'enfant ou sa famille pourrait choisir de pratiquer (école de musique ou de sport par exemple), indiquent les éventuels matériels, tenues vestimentaires ou disponibilité particulière des parents à prévoir, etc. Ces documents formulent notamment sans ambiguïté ni euphémisme les problèmes éducatifs que les familles sont susceptibles de rencontrer, et l'aide que la commune se propose de leur apporter : ils présentent clairement la vocation des programmes de Réussite éducative, des services de santé ou des cours de langue et les moyens d'y recourir.

Ces projets partagent également la caractéristique d'incorporer le souci de capacitation des parents dans l'ensemble du projet éducatif local. Cela se fait en qualifiant chacune des actions pour qu'elle soit compréhensible, accessible, et si possible maîtrisable par l'ensemble des parents. Dans ces projets, le soutien à la fonction parentale est avant tout conçu comme une disponibilité et la mise à disposition de ressources en direction des parents, même si des actions spécifiques dites de « soutien à la parentalité » peuvent être proposées.

Enfin, et sauf exception, l'aide est apportée via des collectifs, en direction desquels des professionnels stables et sensibilisés (animateurs, enseignants, etc.) assurent le relais.

Toutefois, l'empowerment des parents n'est pas la manière la plus répandue de concevoir le soutien à la fonction parentale. Dans la plupart des documents des communes, l'objectif de « soutenir les parents dans leur responsabilité et leur rôle » se présente plutôt sous forme

328 Par exemple, l'exigence qu'un parent soit présent au démarrage d'une activité pour qu'il ait une représentation pratique de ce qu'il s'y passe et de ce qu'elle peut apporter à son enfant, ceci dans la perspective que « l'action publique éducative ne vienne pas distendre les relations entre parents et enfants ».

d'intention sans déclinaison pratique ni justification : « Valoriser le rôle éducatif des parents », « Valoriser et soutenir la parentalité », « Les parents doivent retrouver leur rôle de premier éducateur des enfants », « Rechercher la présence des parents aux activités », etc. Le nombre et le caractère générique de ces expressions contrastent avec ce que l'on peut déduire du fonctionnement des PEL quant à la place que les parents peuvent y prendre, et plus particulièrement sur deux points.

Le premier point concerne les associations. Dans leur ensemble, celles-ci sont tenues à l'écart des espaces de concertation, comme on l'a évoqué plus haut. Par ailleurs, la municipalisation de l'action éducative ou sa gestion par des fédérations dans le cadre de marchés publics a considérablement réduit le nombre d'associations spécifiquement locales. Sans être dupe quant à l'exemplarité de ces corps intermédiaires en termes de fonctionnement démocratique, le mouvement a éloigné des quartiers des espaces dans lesquels des parents pouvaient s'exprimer et confronter différentes conceptions éducatives tout en les mettant en perspective avec une action publique. Les propos d'une mère de famille rencontrée lors de l'étude réalisée pour la ville de Grenoble illustrent très précisément le double intérêt parental et citoyen que représentent ces espaces politiques de proximité.

« Je suis au conseil d'administration de la maison de l'enfance depuis deux ou trois ans maintenant. Même si je comprends pas encore tout, ça permet de donner son avis et de rencontrer d'autres parents. Oh, on n'est pas toujours d'accord, mais c'est important. Et puis, on n'est pas tous du même quartier, ça fait des rencontres. Ça me permet de savoir comment ça se passe, de voir que c'est sérieux. Et après de répondre aux autres parents de l'école, parce qu'il y en a qui disent que c'est pas bien, ils ont peur... Comme ça, je peux leur dire. »

Mère, en couple 3 enfants 7, 10 et 13 ans

Le second point est le décalage entre l'importance accordée au soutien des parents dans les documents de communication et la quasi-absence du thème dans les réunions d'acteurs. Mises à part quelques exceptions, toujours reliées aux Programmes de Réussite éducative, les parents, leurs difficultés, et le souci de leur place dans les projets n'apparaissent pas dans les ordres du jour. Le constat vaut pour tous les types de concertations examinées³²⁹ : réunions internes des équipes professionnelles, rencontres avec des élus ou des partenaires. Il donne à penser que les objectifs des PEL en termes de soutien à la fonction parentale relèvent principalement du discours et de l'affichage puisqu'ils ne cadrent ni n'étayent la réalité de l'action.

³²⁹ Rappelons que l'examen a porté sur 1434 ordres du jour.

Donner sens à ce constat, c'est-à-dire comprendre la fonction de ce discours, peut se faire de deux manières non exclusives l'une de l'autre. En suivant les analyses de Laurent Ott, il est possible de comprendre ce discours comme un appel à main-forte des PEL en direction des parents. Tout comme le recours à la boussole de l'école, les objectifs en termes de parentalité seraient à considérer comme le témoin de l'incapacité des PEL à produire un éducatif singulier, ou tout du moins à donner un nouveau souffle aux questions éducatives dans la société (Ott, 2007). Dans le même temps, on peut considérer que la très forte priorisation du soutien à la fonction parentale dans les PEL a, sinon pour fonction, du moins comme résultat, de dispenser les politiques et les professionnels de s'interroger sur ce que les PEL proposent aux enfants et aux adolescents. Car, pour suivre ici Michel Chauvière, un projet éducatif va de pair avec une certaine déresponsabilisation des parents, en tant qu'elle est l'une des conditions de l'égalisation théorique des chances (Chauvière, 2004). Il n'est donc pas certain que le dessein d'aider les parents à faire grandir leurs enfants et celui d'aider leurs enfants à s'émanciper puisse se combiner de manière féconde dans le même projet.

8.1.2 *Le « local » des projets éducatifs locaux*

L'analyse de l'évolution des organigrammes politiques des villes conduite au chapitre 3 nous a permis d'établir qu'en passant des politiques de l'enfance aux projets éducatifs locaux, l'action éducative s'était standardisée (voir page 133). La lecture des projets éducatifs locaux disponibles sur les sites internet des communes ou fournis par les acteurs eux-mêmes confirme cette première impression, en ce qu'elle donne à voir des projets qui se ressemblent beaucoup. Ils se ressemblent dans leurs intitulés, dans leur forme, par le vocabulaire employé et paraissent poursuivre des objectifs semblables. Cette section a pour objet de préciser l'examen, en observant non plus les titres et les rangs des élus ou les communications municipales, mais de manière rapprochée, et à partir des données glanées sur plus de 20 régions par les répondants au questionnaire.

8.1.2.1 **Présentation des données**

À l'instar de la démarche adoptée pour l'analyse des organigrammes politiques des villes réalisée en première partie, nous avons eu recours ici à un système de cotation des objectifs

poursuivis par les promoteurs des PEL³³⁰. Ceci a été fait à partir des données récoltées par l'intermédiaire du questionnaire, et qui viennent d'être présentées dans le tableau ci-dessus (paragraphe 8.1.1.1. page 286).

Cette cote correspond à la priorité accordée à chacune des orientations par chacun des répondants. Sa construction est présentée ci-après.

Pour chaque objectif, il a été attribué la valeur suivante :

- 5 pour lorsqu'il était présenté comme un objectif prioritaire
- 3 lorsqu'il était présenté comme secondaire
- 2 lorsqu'il était présenté comme accessoire
- 0 dans le cas où la proposition correspondait à un objectif non poursuivi³³¹.

Les répondants n'étaient pas limités, c'est-à-dire qu'ils pouvaient considérer toutes les suggestions comme prioritaires, et ainsi avoir une cote de 5 pour tous les objectifs proposés. Cette cote permet une manipulation plus aisée des résultats, et notamment l'établissement de « cotes territoriales » pour chacun des objectifs³³².

Nous présentons ci-dessous la déclinaison des priorités accordées à chacun des objectifs présentés au tableau de la page 287, c'est-à-dire leur « cote territoriale » pour les quatre régions les plus représentées dans le questionnaire : Aquitaine, Île-de-France, Pays-de-Loire et Rhône-Alpes.

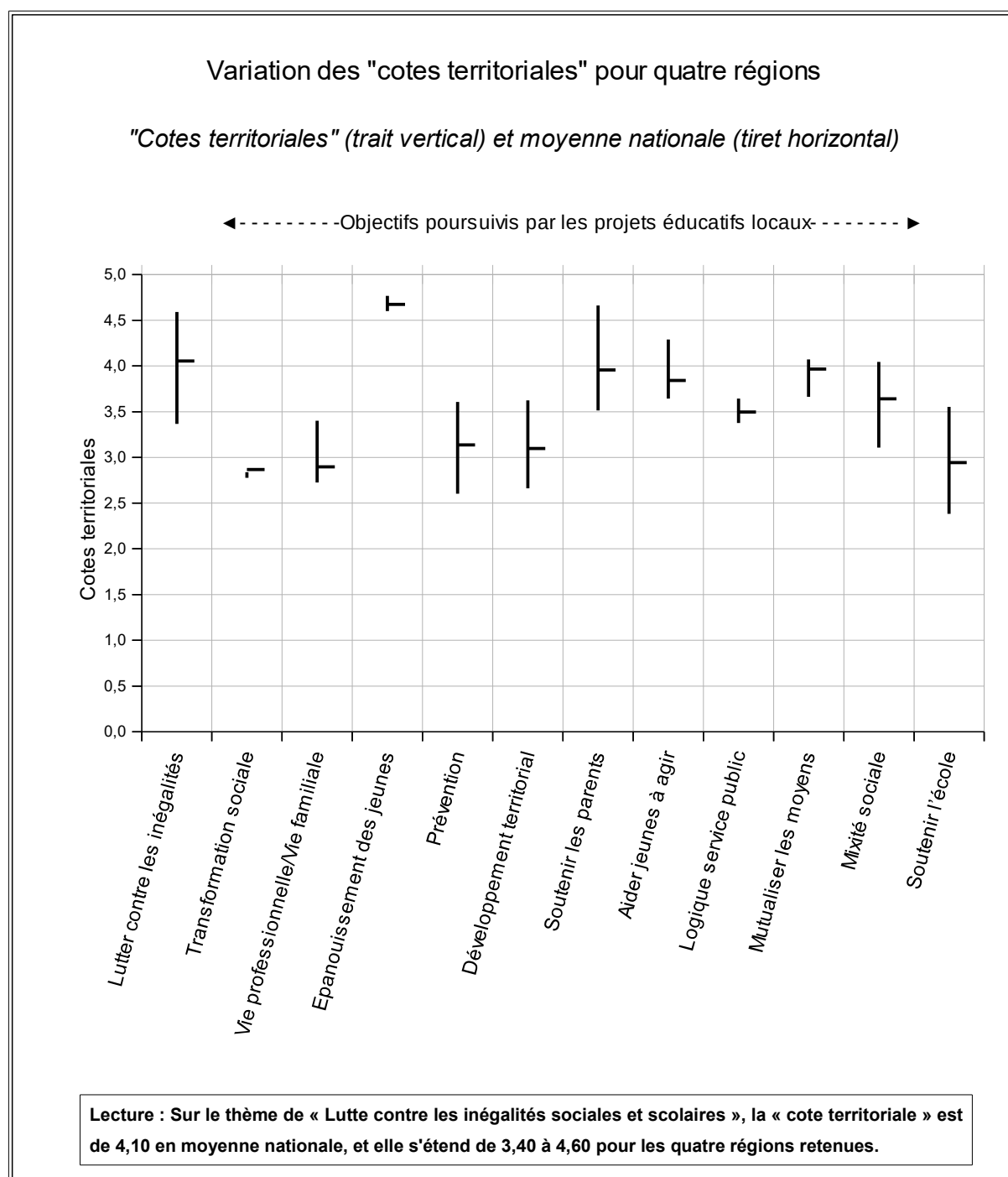
8.1.2.2 Des projets qui se ressemblent

L'analyse de la distribution des différents objectifs des PEL en fonction de la taille des territoires montre que le souci du développement territorial est surtout présent dans les petites

330 On pourra argumenter que la liste des objectifs proposés dans le questionnaire ayant été établie suite à la consultation des sites internet des communes, les réponses, et surtout leur uniformité, ont été quelque peu induites. Nous considérons tout de même que les professionnels n'étaient pas tenus de s'approprier ces suggestions, ni de se les approprier de la même manière sur toutes les régions. Par ailleurs, si nombre de répondants ont utilisé les espaces dédiés à leur expression libre dans le questionnaire pour préciser tel ou tel point, aucun ne nous a signalé qu'il lui avait manqué une proposition dans la liste. Enfin, le logiciel était paramétré pour une présentation aléatoire des réponses, de sorte qu'aucune des suggestions n'a été avantagée par rapport aux autres.

331 Lorsque les répondants n'ont coché aucune des suggestions, leur réponse n'a pas été considérée. Lorsque une ou plusieurs propositions n'avaient pas été cochées alors que d'autres l'avaient été, la ou les propositions non cochées ont été considérées comme correspondant à des objectifs non poursuivis.

332 Pour mémoire, la question à laquelle les professionnels étaient invités à répondre était rédigée de la manière suivante : Les objectifs suivants sont souvent cités dans les projets éducatifs. Pouvez-vous indiquer dans quelle mesure ils correspondent au projet auquel vous contribuez ? (Q41).



communes et intercommunalités. Il semble donc que la notion de « développement » soit davantage associée à la création d'activités et la mise en place de nouveaux services qu'elle ne correspond à une mobilisation des habitants ou une mise en lien d'institutions entre elles. D'ailleurs, le pendant de cet objectif dans les villes est celui d'« harmoniser les interventions éducatives dans une logique de service public ».

Mais d'une manière générale, peu de contrastes sont perceptibles selon les régions³³³.

« Alors, pour venir à votre thèse, on a un PEL ici. Il a été fait il y a longtemps. Mais, c'est pas pour dire, mais... Enfin, il sert à rien. Il est très classique... Bon, si on mélange tous les PEL de toutes les villes, on aura tous la même chose, hein... difficile de retrouver le sien. Mais bon, à partir de ce PEL, les équipes peuvent monter des projets pédagogiques ».

Dora De Failly, Cheffe de service Enfance, Ville moyenne, Île-de-France

Cette responsable de service confirme, s'il en était besoin, que d'un espace local à un autre, les projets éducatifs locaux se ressemblent. Si les objectifs sont identiques, c'est bien évidemment parce que ces projets s'intéressent à des problèmes de la société française toute entière, problèmes ou questions que l'on retrouve où que l'on soit : les inégalités face à l'école, le besoin de veiller collectivement à l'accès des enfants et des jeunes aux biens culturels et à l'expression dans l'espace public, la difficulté des parents à faire grandir seuls leurs enfants, etc. Cette uniformité des objectifs doit également être mise en regard du fait que les élus et les professionnels qui conçoivent ces projets partagent peu ou prou les mêmes catégories de pensée quant à ce qu'est l'éducation, c'est-à-dire les valeurs, les principes, les expériences et les besoins des classes moyennes. Mais c'est aussi parce qu'ils ont vocation à rassembler différentes institutions que les projets éducatifs locaux se doivent de traduire dans les mots et les orientations de quoi satisfaire l'ensemble des partenaires, et donc de faire monter en généralité les orientations tout en les diversifiant. Comme l'exprime Dominique Glasman, ces objectifs « sont aussi là parce qu'ils offrent un contenu suffisamment ample, voire vague, pour que tous s'y retrouvent, pour que chacun y mette le sens qu'il souhaite. On pourrait dire que ce sont des thèmes qui " font accord ", à la fois parce qu'ils correspondent à des sensibilités, des façons de voir, mais aussi parce qu'ils sont spongieux : ils aspirent beaucoup de choses » (Glasman, 2004).

Une dernière raison est introduite par les propos d'une coordinatrice interviewée au cours de l'enquête.

« Et pour ce qui est des orientations, vous vous appuyez sur quoi ?

– On a le projet de territoire, il est établi, il a été travaillé, validé. Il est global sur toutes les compétences de la communauté de communes, y compris l'enfance et la jeunesse, c'est un ensemble cohérent. Sur les sites, c'est la bible, on s'y fie. On est sur le projet 2008/2014, et là, on prépare les grandes lignes du projet 2015-2021 avec les élus.

³³³ Un premier calcul réalisé avec les seuls objectifs présentés prioritaires et secondaires a mis en évidence que les « cotes territoriales » se superposent exactement aux moyennes nationales. Les différences observées ne relèvent dans les faits que des seuls objectifs estimés accessoires.

- Vous travaillez donc les orientations que les élus suivants mettront en œuvre ?
- On n'en est qu'aux grandes lignes. Pour le moment, on s'occupe des grandes lignes. Mais je pense que la jeunesse va être une priorité, comme au niveau de l'État, une priorité. Un axe fort du projet de territoire dans un axe de services à la population.
- Excusez-moi, le CEJ, il est communal ou intercommunal ?
- Pour le moment, le contrat enfance jeunesse est intercommunal pour les 0-6 ans, et pour les 6-16 ans, dans chacune des communes. Et le contrat se termine en décembre 2013. Il y a eu une réunion lundi à la Caf. Et ils n'ont rien dit à ce sujet. Mais ça serait logique de regrouper, on sent que ça va vers ça, même si la Caf ne dit rien vraiment. De toute façon, la jeunesse est une priorité de l'État, il faut que l'on soit en cohérence, hein ! Quand l'État dit que c'est une priorité, localement, on peut pas dire qu'on en a rien à faire de la jeunesse. »

Nathalie Montessori, Coordinatrice Enfance-Jeunesse, Intercommunalité, Languedoc-Roussillon

Cet extrait d'entretien rappelle l'évidence du poids financier et culturel des dispositifs nationaux sur les projets éducatifs locaux par lesquels l'État les formate et les utilise pour relayer ses propres orientations³³⁴.

Au bout du compte, on peut se demander ce qui est vraiment « local » dans le projet éducatif local, alors même que chaque équipe est portée à revendiquer la spécificité de son territoire par rapport à d'autres territoires. Cette uniformité apparaît intimement liée au passage des politiques de l'enfance municipales largement autofinancées par les communes, aux projets éducatifs locaux négociés avec l'État. Cette mutation a en effet induit une moindre adaptation aux spécificités du local, ne serait-ce que parce que les orientations sont moins définies en fonction d'analyses géographiquement et socialement situées, et davantage fixées en regard des financements extérieurs qu'elles sont susceptibles d'attirer. Elle est aussi à lire comme le résultat attendu de ce que l'on pourrait appeler la nationalisation de l'éducatif local que les réseaux d'acteurs comme l'Andev et le RFVE ont largement contribué à produire. Car, pour suivre les analyses de Philippe Estèbe, l'émergence du concept « projet éducatif local » comme cause collective et modèle national a nécessité de le " délocaliser ", « autrement dit, de le défaire de ses attaches avec l'espace local dans lequel il était inscrit et avec lequel il entretenait des relations multiples et complexes » (Estèbe, 2005).

³³⁴ Il illustre aussi le rapport confus entre élus et professionnels que nous avons abordé en partie précédente. On voit bien comment au motif que « ça serait logique de regrouper, on sent que ça va vers ça », cette coordinatrice construit un scénario dans lequel les élus du mandat suivant devront s'inscrire. Elle le travaille d'ailleurs avec les élus communautaires, et pas avec les élus de chacune des communes, plaçant de fait la prochaine signature à l'échelle intercommunale.

8.1.2.3 Un traitement différent des territoires de la politique de la ville

Si les objectifs poursuivis par les projets éducatifs locaux sont sensiblement les mêmes selon les régions, nous nous sommes attachée à observer comment se déclinent les variations géographiques au regard du classement de ces territoires en politique de la ville.

Un certain nombre d'objectifs sont distribués de manière égale. C'est le cas, par exemple de « Concourir au développement personnel des enfants et des jeunes » toujours largement prioritaire, ou de « Contribuer à une transformation sociale » jamais cité dans les principales perspectives. D'autres résultats en revanche sont plus tranchés. Les plus significatifs d'entre eux sont présentés ci-après.

Tableau 19: Objectif : Lutter contre les inégalités sociales ou scolaires

Proportion de quartiers en politique de la ville	Prioritaire %	Secondaire %	Accessoire ou non poursuivi
Moins de 50 % (323)	56	24	19
Plus de 50 % (193)	86	10	4

Lecture :
Dans les villes où plus de 50% des quartiers sont en « politique de la ville », 86% des répondants estiment que l'objectif de lutte contre les inégalités sociales ou scolaires est prioritaire. C'est seulement le cas de 56% des réponses quand la ville est moins marquée par la « politique de la ville », et cet objectif y est plus souvent secondaire ou non poursuivi

Tableau 20: Objectif : Soutenir et renforcer les missions de l'école

Proportion de quartiers en politique de la ville	Prioritaire %	Secondaire %	Accessoire ou non poursuivi
Moins de 50 % (323)	30	31	40
Plus de 50 % (193)	40	40	19

Tableau 21: Aider les enfants et les jeunes à agir sur le monde qui les entoure

Proportion de quartiers en politique de la ville	Prioritaire %	Secondaire %	Accessoire ou non poursuivi
Moins de 50 % (323)	63	23	14
Plus de 50 % (193)	52	25	23

Tableau 22: Contribuer à la prévention de la délinquance et des conduites à risques

Proportion de quartiers en politique de la ville	Prioritaire %	Secondaire %	Accessoire ou non poursuivi
Moins de 50 % (323)	35	30	35
Plus de 50 % (193)	40	38	22

Tableau 23: Permettre aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale			
Proportion de quartiers en politique de la ville	Prioritaire %	Secondaire %	Accessoire ou non poursuivi
Moins de 50 % (323)	43	24	33
Plus de 50 % (193)	20	37	43

Tableau 24: Objectif : Soutenir les parents dans leurs responsabilités et leur rôle			
Proportion de quartiers en politique de la ville	Prioritaire %	Secondaire %	Accessoire ou non poursuivi
Moins de 50 % (323)	51	28	20
Plus de 50 % (193)	80	16	5

Ces tableaux donnent à voir des contrastes qui n'étonneront pas. Il paraît en effet cohérent que les préoccupations en termes de lutte contre les inégalités sociales ou scolaires soient plus fortes sur les territoires de la politique de la ville puisque les conditions de socialisation et d'accès aux connaissances y sont particulièrement difficiles. Pareillement, que le souci de prévention de la délinquance et des conduites à risques soit plus accentué sur ces quartiers témoigne de l'importance accordée à ce que les risques à y grandir soient pris en compte dans le cadre des politiques publiques.

Nous voudrions nous arrêter sur deux points qui traduisent moins une prise en compte de spécificités des publics et de leurs conditions de vie, et davantage une conception particulière de l'action éducative sur ces territoires.

Le premier concerne l'aide apportée aux parents par les projets éducatifs locaux. Le décalage des réponses entre « Permettre aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale » et « Soutenir les parents dans leurs responsabilités et leur rôle » demande en effet à être regardé de plus près. Alors que l'on pourrait penser que ces deux objectifs se rejoignent (permettre aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale est un bon moyen de les aider à assumer leurs responsabilités et leur rôle), on constate qu'ils ne sont pas appropriés de la même manière selon que l'on se trouve sur les quartiers de la politique de la ville ou ailleurs. On se demande alors si dans l'un et l'autre des cas, il s'agit des mêmes parents et des mêmes familles qui sont visés, et si la « co-éducation » ou la « complémentarité éducative » envisagée dans leur direction est de même nature. Il semble plutôt, et les travaux de Jessica Pothet en témoignent (Pothet, 2015), que l'on soit face à deux conceptions de l'aide à apporter aux parents dans l'éducation de leurs enfants. On aurait d'un côté des parents auxquels on ne

reconnaîtrait que le besoin de faire garder leurs enfants ; de l'autre, des parents principalement considérés à travers leurs difficultés à faire face à leurs conditions d'existence et qui seraient en attente ou en besoin d'autres soutiens, moins matériels, et davantage du registre psychologique ou de la relation d'aide³³⁵. Or, les observations et l'exploitation du questionnaire révèlent la transformation rapide par les professionnels des difficultés liées aux contextes économiques et environnementaux (chômage, insécurité dans les quartiers, vétusté des logements, etc.), en besoin de soutien à la fonction parentale, en ne considérant ces conditions que comme des circonstances venant aggraver des déficiences personnelles ou familiales préexistantes³³⁶. Si on ne peut nier que faire grandir ses enfants dans des quartiers socialement disqualifiés demande davantage d'aide et de soutien, on peut craindre toutefois qu'à considérer les parents des quartiers populaires principalement en fonction de ce qu'ils n'arrivent pas à assumer, les PEL passent à côté d'un enjeu essentiel.

Plus largement, et c'est le second point, les objectifs désignés comme prioritaires sur les quartiers de la politique de la ville sont des objectifs qui concernent un soutien aux institutions plus qu'un appui aux parents ou aux enfants eux-mêmes. Il en va ainsi du soutien de l'école dans ses missions, qui est un objectif prioritaire ou secondaire dans 80 % des cas sur les territoires de la politique de la ville, et dans 61 % des cas sur les autres territoires³³⁷. Ou du soutien aux enfants et aux jeunes pour les aider à agir sur le monde qui apparaît une orientation de travail moins importante sur les quartiers de la politique de la ville : pour 23 % des répondants des quartiers prioritaires cette orientation est en effet accessoire ou non poursuivie.

8.2 « L'éducation » et « l'éducatif »

Ce titre sibyllin nous vient du terrain, et correspond à la différence faite par des cadres de l'éducatif local, rencontrés en formation, entre l'action éducative mise en œuvre dans les centres-villes ou les quartiers mixtes, qui serait de l'éducation, et celle déployée sur les

335 Les mêmes décalages apparaissent dans l'évaluation des contrats éducatifs locaux réalisée en 2005 (à cette période centrés sur les 12/16 ans) : « Favoriser la participation des parents » est un objectif poursuivi par 39 % des projets sur les quartiers de la politique de la ville alors qu'il l'est à 27 % sur les autres territoires. « Répondre à des besoins sociaux non satisfaits (accueil des jeunes pendant que les parents travaillent) » représente un objectif pour 62 % des projets situés sur les quartiers de la politique de la ville et pour 84 % des autres.

336 Il s'agit ici de l'exploitation des questions Q37 à Q40

337 Là encore ces résultats confortent et sont confortés par l'évaluation des CEL produite en 2005 pour les seuls âges du collège : 69 % des CEL poursuivent l'objectif d'améliorer la scolarité des jeunes sur les quartiers de la politique de la ville pour seulement 49 % ailleurs.

quartiers populaires qui serait de l'éducatif. Il introduit ainsi une réflexion sur les différentes formes que prend l'action éducative locale.

8.2.1 *Public et non-public de l'éducatif local*

Les projets éducatifs locaux s'inscrivent dans la double perspective de s'adresser à toutes les catégories de public et de lutter contre les inégalités d'accès aux savoirs et à l'éducation. Cette section a pour objet d'examiner quels sont les enfants qui bénéficient de l'action éducative inscrite dans les PEL et de quelle manière ils en bénéficient³³⁸. Nous mobilisons pour ce temps d'analyse 47 courts entretiens réalisés auprès de parents grenoblois.

8.2.1.1 **À chaque temps son public**

Le resserrement des PEL autour de l'école a été signalé à plusieurs reprises au cours de ce travail. On a eu ainsi l'occasion de monter que le phénomène était à lier aux modes de financements et aux orientations nationales des différents contrats et dispositifs, à la recherche d'une légitimité de la part des partenaires, et au souci des professionnels de ne pas voir trop déborder leurs horaires de travail sur leur propre vie familiale. Il est une autre raison qui relève d'un argument politique très fréquemment mobilisé. Il peut se résumer de la manière suivante. Partant du principe que l'école est obligatoire, elle représente le seul espace éducatif à être fréquenté par tous les enfants, et notamment par les enfants de toutes les catégories sociales. De sorte que proposer des activités dans l'école, durant le temps de restauration scolaire ou dans le cadre des activités périscolaires, c'est à la fois rationaliser un investissement financier, et faire œuvre de justice sociale. C'est cette justification des priorités données aux différents temps que nous voulons soumettre à l'examen.

On constate, en effet, que le nombre d'enfants inscrits dans les restaurants scolaires est très important. Il est toutefois difficile d'en préciser la proportion, car les données nationales ne sont pas stabilisées. D'après un rapport parlementaire de mars 2015 il semblerait³³⁹ que la moitié des écoliers (6 millions) déjeunent plus ou moins régulièrement à la cantine.

338 Dans les faits, les projets éducatifs locaux ne touchent que très peu d'adolescents. Les Caisses d'allocations familiales sont très inquiètes de ce constat et multiplient les encouragements auprès des communes pour qualifier et adapter l'offre en leur direction. On note toutefois que ce point a été porté à l'agenda du Réseau français des villes éducatrices à la fin de l'année 2015.

339 Le conditionnel est ici mobilisé du fait que ce rapport présente ces chiffres avec beaucoup de prudence, et sans préciser la manière dont ils ont été établis. Il s'agit du rapport parlementaire n° 2616 rendu du 4 mars 2015 par Madame Gilda Hobert.

L'ensemble représenterait quatre-cent millions de repas annuels pour les seuls écoliers, et une dépense nette pour les communes de 1,5 milliard d'euros, correspondant à la différence entre le coût de revient des repas et la participation des familles (soit 250 € en moyenne par enfant utilisateur et par an). Pour ce qui est des accueils du soir, la fréquentation est nettement moins importante. Les informations obtenues en entretien et sur les sites internet des communes permettent d'estimer que les enfants sont de deux à six fois moins nombreux à utiliser les accueils du soir que les services de restauration scolaire selon les communes³⁴⁰.

Ces données générales ne permettent toutefois pas de savoir qui sont les enfants qui fréquentent ces différents temps. Des précisions sont apportées par la consultation du site internet de l'Atelier parisien d'urbanisme³⁴¹ (APUR). Les statistiques de l'APUR mettent en évidence que la proportion des inscriptions s'inverse entre le midi et le soir selon la sociologie des arrondissements : la fréquentation des restaurants scolaires est proportionnellement plus importante dans les arrondissements où réside une population favorisée, alors que les garderies du soir sont majoritairement fréquentées dans les arrondissements plus populaires. D'autres éléments sont établis par les entretiens.

« Vous savez quelles sont les familles qui fréquentent les nouvelles activités du PEdT ? C'est plutôt sur les quartiers populaires ? »

– On n'a pas encore toutes les données, je les aurai la semaine prochaine, école par école. Mais a priori, c'est plutôt les quartiers où les parents travaillent à 80 ou 90 % à deux. En gros, c'est là où les enfants sont inscrits au restaurant scolaire. Il y a une école, c'est même 100 % des inscrits à la cantine... En clair, c'est pas les écoles des quartiers populaires, qu'on soit bien clair. »

France Oberlin, Directrice Éducation-jeunesse, grande ville, Pays-de-Loire

« [...] La Ville veut élargir la pause méridienne à 2 heures au lieu de 1H30.

– Pourquoi, à quoi ça correspond ?

– Ça fait plus en fonctionnement, mais moins en investissement. Parce que la ville souhaite accueillir tous les enfants en restauration scolaire, c'est un choix social. Et ça va faire, ça fait déjà augmenter les inscriptions. Donc si on veut pas avoir à construire des bâtiments, il faut qu'on fasse deux services. Et comme on a 80 % des enfants scolarisés qui sont au restaurant scolaire, ça permettrait d'offrir au moins une activité socioéducative à tous les enfants. En même temps, ça limiterait le temps d'accueil de loisirs le soir après la classe. Et comme ils ne sont pas tous inscrits le soir et le mercredi, ça fait qu'on est sûr qu'ils ont tous une activité éducative à midi. En terme social, ça rentabilise l'investissement.

[...]

– Quels liens vous avez avec la Réussite éducative ?

³⁴⁰ Les données ont été collectées pour les villes de Paris, Nantes, Grenoble, Nancy, Montpellier.

³⁴¹ Site internet : <http://www.apur.org/>

– *Aucun. Le dispositif est géré par la Direction de l'Éducation et le coordonnateur PEL. C'est la Directrice de l'Éducation qui coordonne la Réussite éducative. Ils sont en lien exclusif avec les écoles et les centres sociaux, moi, je ne travaille pas dessus.*

– *C'est étonnant, car des enfants, vous en voyez un paquet dans votre service. Comment peut-on s'occuper de Réussite éducative en se passant des informations que vous pouvez avoir ici ?*

– *Les quartiers qui sont en Réussite éducative, il y a des cités où il n'y a pas un seul gamin inscrit au restaurant scolaire. Et le mercredi, c'est pas vraiment ce public non plus. En fait, on ne touche pas les mêmes enfants... »*

Dora de Failly, Cheffe de service Enfance, ville moyenne, Île-de-France

Ces divers éléments permettent de moduler l'affirmation communément admise selon laquelle investir en priorité les temps de restauration scolaire est un moyen de répondre à un besoin de justice sociale.

Pour expliquer ce contraste de fréquentation des restaurants scolaires par les différentes catégories de familles, les ressources financières des parents des quartiers populaires sont couramment convoquées. C'est ce qui fonde les efforts, souvent très importants, des communes pour rendre les restaurants scolaires financièrement accessibles. Nos investigations auprès des parents des quartiers populaires de Grenoble mettent en évidence que si des considérations financières jouent, elles ne sont pas les seules. En effet, les parents justifient également ce choix avec des arguments éducatifs. Pour ces familles, il s'agit aussi d'offrir à leurs enfants une coupure dans leur journée d'école et de ménager leur rythme de vie. Elles prennent ainsi en charge ce qui, dans l'éducation de leurs enfants, n'a pas besoin d'être délégué puisqu'elles disposent du temps et des ressources pour le faire : « *Je suis à la maison et je peux m'en occuper* ». Le recours à la restauration scolaire est donc davantage ponctuel.

Le fort investissement des communes sur les temps de restauration scolaire (activités diverses, alimentation biologique, etc.) est en conséquence davantage à mettre en relation avec la forte capacité des parents d'élèves des catégories moyennes et supérieures à investir les réseaux sociopolitiques locaux, et à infléchir, dans le cours de l'action, les orientations des projets dont on a vu qu'elles étaient peu discutées dans les instances de concertation. C'est dans cette même logique que les activités périscolaires organisées dans la toute proximité des écoles, comme les nouvelles activités occasionnées par la mise en place de la réforme des rythmes, font l'objet de très fortes attentions³⁴². S'intéresser à ces activités est louable, mais ne suffit sans doute pas à résoudre les inégalités qui persistent une fois les enfants sortis de l'école. Les uns, conseillés et soutenus par leur entourage familial se rendent dans les écoles de musique,

³⁴² Le même intérêt a été porté en son temps aux activités des contrats d'aménagement du temps de l'enfant.

dans les clubs sportifs et autres activités socioculturelles que les parents inscrivent dans leurs parcours éducatifs (Lebon, 2006 ; van Zanten, 2009). Les enfants des quartiers populaires, moins accompagnés dans ce sens par leurs proches, restent plus facilement à la garderie, rejoignent les activités d'accompagnement à la scolarité et leur domicile, ou restent sur les quartiers.

Si les choix éducatifs des familles populaires les conduisent à moins avoir recours à la restauration scolaire que les autres, il apparaît en revanche qu'elles sont intéressées par d'autres temps moins bien couverts par les projets éducatifs locaux. On pense en particulier aux samedis, très compliqués à gérer pour les parents qui travaillent (notamment dans le secteur du commerce, de la santé ou de la sécurité). La demande de loisirs encadrés le samedi relève aussi d'une préoccupation éducative de la part de parents qui ont intégré la valeur éducative des temps libres sans avoir les ressources pour y répondre. D'ailleurs, ce sont principalement des « sorties » qui correspondraient à leurs besoins : activités sportives et de plein air, sorties culturelles, etc.

« Je les mets pas à l'association le mercredi parce que j'aime bien les garder, ils sont fatigués avec les cinq jours d'école. Je veux pas qu'ils soient en groupe et qu'ils fassent des activités le mercredi. Mais je les mets le samedi, parce que maintenant l'association a ouvert. Et le samedi matin, ils peuvent dormir, donc c'est bien après de faire des activités l'après-midi. La grande, elle est partie à la montagne l'autre jour. Ils font des choses qu'ils peuvent pas faire avec nous... »

Mère en couple, 4 enfants de 4, 7, 10 et 11 ans, quartier populaire

« Le samedi et le dimanche, je travaille toute la journée. Je fais un mi-temps en deux-jours. Le dimanche matin, elle va à l'école arabe et après, ça dépend. Mais le samedi, c'est compliqué. Jusqu'à l'année dernière elle allait chez mon frère ou chez une voisine. Mais maintenant qu'elle grandit, elle voudrait bien faire autre chose »

Mère seule, une fille de 10 ans, centre-ville

La même question se pose pour les périodes de vacances, du fait notamment que les communes ont progressivement abandonné ce secteur³⁴³.

³⁴³ Le désinvestissement des communes du secteur des centres de vacances est particulièrement pénalisant pour les enfants des familles populaires en regard de l'évolution, dans le même temps, du marché de l'emploi. Dans leur très large majorité, ces familles ne bénéficient plus des aides des comités d'entreprise, du fait que les grandes entreprises ont externalisé les emplois faiblement qualifiés (entretien, sécurité, etc). Les aides des comités d'entreprises bénéficient aujourd'hui très majoritairement à des populations de cadres et aux catégories moyennes. Plus généralement à propos des départs en vacances, on pourra se référer aux différents bulletins de l'Observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes disponibles sur le site de la Jeunesse au plein-air : <http://www.jpa.asso.fr>

8.2.1.2 Accessibilité de l'offre éducative dans les quartiers populaires

Dans la première partie de ce chapitre, il a été montré une déclinaison différente des objectifs poursuivis par les PEL dans les quartiers de la politique de la ville. Nous allons ici observer comment l'offre éducative universelle du droit commun est appropriée ou rendue accessible aux familles populaires. Deux points sont plus particulièrement abordés : la tarification des centres de loisirs et le fonctionnement général des projets éducatifs locaux.

À notre connaissance, la tarification des centres de loisirs n'a pas encore fait l'objet d'une étude approfondie à l'échelle nationale, bien que nombre d'enfants fréquentent ces structures. S'il n'a pas été possible de le faire dans le cadre de cette recherche, nous avons tout de même cherché à établir une vision, même approximative, de l'accessibilité financière de ces accueils sur différents sites. Les tarifs des accueils municipaux ont été collectés sur les sites internet de douze communes. Ils concernent les journées de vacances avec repas. L'ensemble est synthétisé dans le tableau ci-dessous.

Tableau 25: Relevé succinct des tarifs pour une journée d'accueil de loisirs avec repas, en période de vacances scolaires						
Ville	Tarifs extrêmes *	QF 300 **	QF 500 ***	QF 900 ****	QF 1200	QF 1500
Aix-Les-Bains (2014)	6,00 à 14,70	6,00	7,00	10,10	11,70	11,70
Chambéry (2014)	3,50 à 9,20	4,80	5,70	9,20	9,20	9,20
Cholet (2016)	6,30 à 12,80	6,30	7,00	8,30	10,70	12,80
Montreuil (2014)	1,20 à 8,85	3,20	5,20	8,90	8,90	8,90
Paris (2014)	0,50 à 13,10	1,90	3,80	5,60	8,00	10,20
Pont-de-Claix (2014)	3,30 à 16,30	3,30	5,10	7,50	9,10	11,00
Rennes (2016)	2,90 à 11,60	8,10	10,20	11,60	11,60	11,60
Rumilly (2014)	8,60 à 13,40	8,60	11,00	12,60	13,40	13,40
Saint-André-des-Eaux (2016)	8,00 à 22,90	8,00	8,00	12,60	16,00	19,50
Strasbourg (2016)	3,70 à 16,60	3,70	5,20	10,80	13,90	13,90
Tours (2016)	3,50 à 14,30	3,50	4,40	10,60	14,30	14,30
Vincennes (2014)	2,50 à 12,86	2,50	3,90	5,60	7,00	7,70
* Les tarifs extrêmes peuvent être plus bas que le tarif du QF 300 lorsque les barèmes démarrent plus bas. Il en est de même pour l'extrême haute, les barèmes de tarification pouvant s'étendre jusqu'au QF 2500 ** Un quotient familial de 300 correspond approximativement pour une famille de 2 enfants à un revenu de 825 € et 130 € d'allocations familiales. *** Un quotient familial de 500 correspond approximativement et pour une famille de 3 enfants, à un revenu de 1 730 € et 293 € d'allocations familiales. **** Un quotient familial de 900 correspond, approximativement et pour une famille de 2 enfants, à un revenu de 2 550 € et 130 € d'allocations familiales						

La lecture de ces grilles tarifaires met en évidence de fortes disparités entre les villes, disparités qui sont de plusieurs ordres. Elles sont tout d'abord de l'ordre des tarifs en eux-

mêmes (entre Paris et Rumilly, une famille avec un quotient familial de 300 € paye 4 fois plus, et entre Vincennes et Saint-André-les-Eaux, une famille dont le quotient familial est de 1 200 paye plus de deux fois plus). Les différences concernent l'amplitude des grilles tarifaires (tarifs étalés de 3,30 à 16,30 pour la ville de Pont-de-Claix, et ramassés entre 3,5 à 9,20 pour Chambéry) ainsi que leur progressivité (les tarifs progressent différemment entre les tranches de quotients). Il apparaît ainsi qu'une même commune peut proposer un tarif moins onéreux qu'une autre ville aux familles les plus modestes, et être parmi les plus chères pour les quotients plus élevés.

Ces tarifs reflètent les politiques municipales de chaque commune en matière d'accueil des enfants. En cela, il n'est pas étonnant qu'ils présentent des écarts d'une ville à l'autre. Ces écarts mettent en revanche en évidence que la conception de la justice sociale relève de *la politique de chaque ville*, et n'est pas une vertu intrinsèque aux projets éducatifs locaux.

Concernant plus généralement l'accessibilité que l'on pourrait qualifier de culturelle, on observe que les familles populaires sont particulièrement pénalisées par la dématérialisation des relations avec les services éducation des villes, puisque les inscriptions et les paiements se font de plus en plus souvent en ligne via des « comptes familles ». Au-delà des considérations pratiques, elles perdent progressivement les contacts humains qui leur facilitent, voire conditionnent, leur accès à tout ce qui leur apparaît comme une institution, tant les familles populaires ont besoin, plus encore que les autres, de donner à l'institution un visage. En de nombreux endroits également, elles se trouvent pénalisées par la nécessité d'anticiper longtemps à l'avance les inscriptions des enfants, notamment pour les centres de loisirs saturés en de nombreux endroits. À titre d'exemple, car ces pratiques invisibles et pénalisantes sont extrêmement nombreuses et diversifiées, celui rapporté par un coordonnateur de Réussite éducative de Seine-Saint-Denis d'une famille qui s'est vu refuser une inscription au centre de loisirs, alors que le coût en avait été intégralement pris en charge par le Programme de réussite éducative. Cette famille ne savait pas ce que d'autres parents savaient bien : la nécessité d'arriver largement avant l'heure d'ouverture du bureau des inscriptions pour faire la queue, le nombre de places étant toujours inférieur à la demande. Arrivés dans les créneaux horaires officiels, ces parents n'ont pas pu inscrire leurs enfants. Les coordonnateurs de réussite éducative témoignent ainsi de multiples situations où les activités des projets éducatifs locaux sont inaccessibles aux enfants du fait d'un coût d'accès en termes culturels trop élevé pour des familles qui ne parlent pas la langue, qui travaillent en

horaires décalés, ou simplement qui n'ont pas un rapport aisé au temps, aux institutions, et aux aspects administratifs.

De manière plus générale concernant les questions éducatives sur les quartiers de la politique de la ville, on s'interroge sur l'incapacité des villes à contribuer financièrement aux programmes de Réussite éducative. Dès leur démarrage en 1998, les contrats éducatifs locaux ont été financés par les communes à hauteur de 30 %, la proportion est montée à 50 % en 2001, puis 53 % en 2003. Autrement dit, l'action éducative qu'ils ont permis de développer, et qui a constitué l'essentiel de l'offre de droit commun, a été appropriée pour moitié en trois ans³⁴⁴. Or, dix ans après sa mise en œuvre, la Réussite éducative n'est financée par les communes qu'à hauteur de 20 %, comme on l'a montré en première partie. On aurait pu croire que les communes n'avaient pas investi ce dispositif par crainte d'un nouveau désengagement de l'État. Mais leur investissement sans hésitation dans les PEdT donne à comprendre que la raison était ailleurs. On est alors conduit à faire l'hypothèse du poids que les familles des catégories moyennes et supérieures représentent dans les enjeux électoraux, et de la difficulté des communes à faire valoir les enjeux de justice sociale dans les programmes politiques locaux.

De cette généralité très marquée, ressortent cependant quelques exceptions fortes. On observe en effet que, malgré le resserrement des budgets qui affecte toutes les communes et le souci de bonne gestion qui l'accompagne, certaines villes continuent ou, plus rarement il est vrai, développent le versant social de leur projet éducatif local. Très classiquement, cette préoccupation se traduit par des politiques tarifaires avantageuses pour les familles à faibles revenus, ou le maintien voire le déploiement d'une offre de centres de vacances. Mais d'autres formes se repèrent comme des prêts d'instruments de musique aux familles pour faciliter l'accès aux écoles de musique, ou des services communaux de santé scolaires (seules douze villes en France disposent de ces services)³⁴⁵. Certaines communes également ont le souci de

344 Source : « Les contrats éducatifs locaux en 2003 », Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, Ministère de la culture et de la communication, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, octobre 2004

345 Les villes qui disposent d'un service municipal de santé scolaire sont les suivantes : Antibes/Juan-les-Pins, Bordeaux, Cannes, Clermont-Ferrand, Grenoble, Lyon, Nantes, Nice, Paris, Saint-Quentin, Strasbourg, Villeurbanne et Vénissieux.

Concernant les communes qui ont conservé la tradition d'organiser des centres de vacances, on pense en particulier à plusieurs villes d'Île-de-France (Nanterre, Maisons-Alfort, Pantin, Levallois, Sevran notamment), ou à la ville de Toulouse. La ville de Montpellier qui n'en avait jamais organisés a commencé à développer ce secteur en 2013.

Plusieurs communes pratiquent le prêt d'instruments dans les écoles de musique, pour des durées variables et parfois avec une contribution financière. La ville de Fontaine en Isère assure le prêt d'instruments et délocalise les cours d'instruments dans les écoles des quartiers populaires (ce sont les enseignants qui se déplacent) le temps qu'enfants et familles aient suffisamment confiance dans la démarche d'apprentissage pour prendre en charge par eux-mêmes les trajets jusqu'à l'école de musique.

brasser les enfants de différentes écoles sur les temps périscolaires de manière à répondre au besoin, parfois exprimé, des familles des quartiers populaires de voir leur enfant fréquenter des enfants de milieux sociaux différents. Au rebours du mouvement général qui tend à faire de l'organisation des temps périscolaires dans les bâtiments scolaires une norme, elles persévèrent à utiliser, voire construisent, des espaces dédiés aux temps de loisirs en dehors des écoles bien que le nécessaire déplacement des enfants alourdisse les organisations et parfois les budgets. Dans ces projets éducatifs locaux, la pédagogie se pense au moins autant dans les modes d'organisation que dans le contenu des activités proposées.

8.2.1.3 Un renvoi à la parentalité qui pénalise les familles populaires

« – On a un problème avec la mise en place de ce PEL, enfin, avec l'aménagement des horaires. Depuis qu'on a mis en place le PEdT, on est face à un flux, un flot d'inscriptions. Et ça pose problème, parce que c'est vraiment beaucoup, on a du mal, ça occasionne des recrutements supplémentaires, enfin qui n'étaient pas prévus. Et des coûts, forcément. Les parents se sont jetés là-dessus, et, en même temps, c'est assez paradoxal, ils disent que ça fait des journées lourdes pour les enfants, que la collectivité c'est lourd.[...] »

– Mais avant il y avait déjà l'étude, non, les journées elles étaient aussi longues ?

– Écoutez, oui, peut-être, mais à ce moment-là, ils n'inscrivaient pas autant leurs enfants. Ils se débrouillaient pour les récupérer plus tôt. [...] Les parents se débrouillaient pour venir les chercher à l'école en fin d'après-midi. Maintenant, ils les laissent et se servent des activités comme d'une garderie bien pratique.

– Il y a eu un appel d'air avec les activités ?

– Oui, c'est sûr. Les parents ont trouvé le filon pour faire garder leurs gamins gratuitement ou presque jusqu'à 18H. C'est bien ça le problème, avant, ils s'organisaient pour venir les prendre plus tôt, maintenant ils peuvent les caser.

France Oberlin, Directrice Éducation-jeunesse, grande ville, Pays-de-Loire

L'idée selon laquelle des parents abusent de l'offre périscolaire en y inscrivant leurs enfants est en effet relativement répandue.

Ces jugements sont assez surprenants. Ils semblent en effet reprocher aux familles l'utilisation de services conçus à leur attention. S'ils visent toutes les catégories sociales de parents, cela est tout particulièrement le cas des parents demandeurs d'emploi ou inactifs à propos desquels il est pointé *qu'ils pourraient faire autrement*. Le thème a abondamment été illustré par le refus de nombreuses communes d'inscrire les enfants de demandeurs d'emploi dans les

restaurants scolaires³⁴⁶. Il s'illustre également dans des réunions, comme nous avons pu le constater à l'occasion des observations conduites à Grenoble dans deux comités de pilotage des projets éducatifs de quartiers, par la suggestion de limiter l'accès aux "Pédibus"³⁴⁷ aux enfants dont les deux parents travaillent « *parce que quand même il ne faut pas exagérer* », ou celle de rendre payant l'ensemble du périscolaire « *y compris la garderie pour éviter que les parents, même en maternelle, se débarrassent de leurs enfants sans s'inquiéter de savoir ce qu'ils font.* ». Nos observations mettent en évidence que ces points de vue sont en général exprimés par des parents parmi les mieux dotés socialement, mais qu'ils peuvent également l'être par des professionnels, animateurs ou enseignants³⁴⁸.

Ce renvoi à la parentalité questionne l'ambition éducative des projets éducatifs locaux, car il donne à penser qu'ils ne poursuivent d'autre ambition que d'être un substitut aux parents qui travaillent.

Par ailleurs, ce renvoi à la parentalité pénalise tout particulièrement les familles populaires pour lesquelles inscrire leurs enfants aux activités gratuites correspond à un acte éducatif. C'est en effet, pour elles, offrir à leurs enfants des appuis qu'elles ne sont pas en mesure de leur fournir, comme ce père de trois enfants qui tient à ce que ses enfants fassent leurs devoirs « *à l'école* », parce qu'à la maison « *ils ne les font pas bien* ». Les entretiens conduits auprès de parents des quartiers populaires mettent en évidence que la garderie périscolaire assure une fonction de surveillance et de socialisation et que c'est en toute connaissance de cause que les parents y inscrivent leurs enfants. Ils leur reconnaissent le besoin de vivre dans un cadre non contraint après une journée de classe et savent qu'ils y seront non seulement protégés des influences néfastes du quartier, mais de plus encadrés par des adultes auxquels ils accordent un *a priori* de confiance puisque mandatés par une structure publique.

346 La jurisprudence à ce sujet est conséquente, ces refus d'inscriptions étant considérés comme des discriminations. Un rapport du Défenseur des Droits (DDD) produit en mars 2013 établit les éléments suivants : « Au sens de l'article 225-1 du code pénal, toute distinction opérée entre des personnes placées dans une situation comparable, sur la base d'un critère prohibé (origine, situation de famille, état de santé, handicap, appartenance à une religion, etc.), constitue une discrimination. Selon l'article 225-2 du code pénal, cette discrimination est un délit lorsqu'elle consiste à refuser l'accès à un service, notamment l'accès à la cantine, à une personne en raison de son appartenance à l'un de ces critères. ». Suite à un rapport parlementaire rendu en mars 2015, un texte législatif visant à contraindre les communes à accepter les enfants sans condition a été voté en première lecture par l'Assemblée Nationale au printemps 2015.

347 Trajets pédestres accompagnés par des adultes pour des groupes d'enfants entre la sortie de l'école et les différents lieux d'activité.

348 On peut également noter les propos du maire de Limoges dans le journal de France Info du 1^{er} octobre 2014. « Il est du devoir des parents de s'occuper de leurs enfants et de les prendre en charge. J'ai une vision personnelle de la famille qui est différente de celle du kolkhoze ». France info, Le Journal, 1er octobre 2014, [en ligne] <http://www.franceinfo.fr/actu/politique/article/apres-un-siecle-de-socialisme-limoges-change-de-cap-577739>, consulté le 2 octobre 2014.

« Nous on peut pas s'en occuper comme ça. Je ne veux pas les laisser dehors, et avec trois enfants, on peut pas faire la même chose ensemble, ils ont pas les mêmes envies. »

Mère en couple, 3 enfants 5, 8 et 10 ans, quartier populaire.

Ce que nous venons d'observer à propos des temps périscolaires se démultiplie les journées sans école. On constate en effet que, dans leur très grande majorité, les professionnels de l'enfance ne travaillent pas les samedis, comme on peut le constater dans le tableau ci-dessous.

Tableau 26: Activité professionnelle les samedis (données en pourcentage)			
	Exceptionnellement ou jamais	Un à deux samedis par mois	Trois samedis et plus par mois
Animateurs « Enfance » (86)	91	3	6
Animateurs « Jeunesse » (49)	39	16	45
Directeurs de l'éducation (67)	90	7	3
Coordonnateurs de PEL (77)	87	10	3
Coordonnateurs Enfance-Jeunesse (85)	89	6	5
Coordonnateurs de Réussite éducative (89)	97	3	0
Directeurs d'équipements socioculturels (93)	60	29	11
Référents de Réussite éducative (28)	100	0	0
Autres professionnels (58)	-	-	-
Salariés des associations (198)	66	19	15
Agents des collectivités (434)	78	8	4
Répondants exerçant sur des territoires composés de moins de 50 % de quartiers en politique de la ville (323) *	74	12	11
Répondants exerçant sur des territoires composés de plus de 50 % de quartiers en politique de la ville (195) *	81	10	4
Total (632)	81	11	8
* = Le total de répondants est ici de 518, ce qui correspond au nombre de réponses disponibles pour la partie 2 du questionnaire dans laquelle se trouvent les informations concernant les classifications de territoires.			

Seuls 9 % des animateurs « enfance » sont présents le samedi, et aucun professionnel de la Réussite éducative ne l'est. On observe de surcroît que, dans l'ensemble, les professionnels sont davantage présents le samedi en dehors des quartiers de la politique de la ville. Pour les enfants des quartiers populaires, dont les parents ont moins de ressources que d'autres pour penser et organiser leurs loisirs, l'absence des professionnels de l'éducatif local le samedi vient s'ajouter à celle des enseignants depuis la suppression des samedis matins scolaires pour

les laisser dans une grande solitude (Ott, 2008). Alors qu'ils grandissent dans des environnements difficiles, ils ne trouvent d'autres adultes que leurs parents pour assurer leur socialisation, et les parents, pour leur part, sont en manque de relais éducatifs³⁴⁹.

On sera surpris du contraste entre la faible présence des animateurs « enfance » et la présence soutenue des animateurs « jeunesse ». En effet, 60 % d'entre eux travaillent le samedi³⁵⁰. Donner sens à cette observation conduit à envisager que, pour les projets éducatifs locaux, il ne s'agit pas de faire la même chose. En d'autres termes, si les projets éducatifs locaux renvoient les samedis à la responsabilité des parents, c'est qu'ils estiment ne pas devoir déployer une action éducative le week-end. La présence des animateurs « jeunesse » s'explique alors par un autre souci, celui de l'ordre public, voire de cohésion sociale. Le contraste entre l'absence des uns et la présence des autres peut en conséquence être vu comme une illustration du peu de débat dans les instances de concertation quant à l'articulation entre éducation et prévention de la délinquance.

8.2.1.4 Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes : une place à l'écart

L'essor des Conseils municipaux d'enfants et de jeunes (CMEJ) s'est réalisé au tournant des années 1990. D'après le site de l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes – Anacej créée en 1991, on dénombrait une petite centaine de CMEJ en 1989 ; le chiffre a doublé l'année suivante lors de la ratification de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) par la France, pour atteindre 650 conseils en 1992. Ils sont plus de 2500 en 2015. L'expansion de ces CMEJ s'est donc faite dans le même calendrier que celui des politiques éducatives locales. C'est pourquoi, bien qu'ils ne constituent pas directement notre terrain de recherche, il a été jugé important d'observer comment ces conseils sont reliés aux projets éducatifs locaux, puisqu'ils se présentent à la fois comme des instances de participation pour les enfants et les jeunes et comme une forme d'éducation appliquée à la citoyenneté.

³⁴⁹ Un certain nombre de villes maintiennent, ou même ré-ouvrent des lieux d'accueil le samedi alors qu'ils avaient été fermés. Dans tous les cas, ces ouvertures bénéficient d'une attention toute particulière des Caisses d'allocations familiales. Les entretiens montrent que les réouvertures relèvent de la volonté de professionnels, en particulier de ceux que l'on a décrits comme les pédagogues de l'éducatif local.

³⁵⁰ 45 % d'entre eux travaillent 3 samedis et plus par mois, et 16 % entre 1 et 2 samedis par mois. Les entretiens montrent que les équipes d'animateurs organisent en général des roulements de manière à maintenir les équipes aux deux tiers de leur effectif.

Les travaux de recherche consultés sur les conseils municipaux³⁵¹ d'enfants et de jeunes donnent à lire les grands traits de ces espaces politico-pédagogiques et les questions qu'ils soulèvent³⁵².

Que sont les CMEJ ? Les conseils municipaux d'enfants concernent en général les enfants de 9 à 11 ans (certains dès 7 ans), et les conseils municipaux de jeunes les collégiens de 11 à 16 ans³⁵³. Toutefois, rares sont les communes à faire vivre plusieurs instances³⁵⁴, et la plupart des CMEJ regroupent des 9-14 ans, c'est-à-dire les enfants et les jeunes scolarisés du CM1 à la classe de quatrième. La création et la suppression de ces conseils relèvent de l'initiative des assemblées municipales, et plus particulièrement des maires. Les CMEJ regroupent des enfants et des jeunes élus par leurs pairs, habituellement dans les écoles ou les collèges. Ils fonctionnent en général sur le principe des conseils adultes (nombre de sièges, démocratie délégative, réunions dans la salle du conseil municipal, travail en commissions, etc), mais s'affranchissent parfois de ce modèle. Certains conseils peuvent reposer sur la base du volontariat ou de la cooptation plutôt que sur un système d'élection, d'autres fonctionner uniquement sous forme de commissions thématiques par exemple. Dans tous les cas, la durée des mandats (variable selon les sites) est inférieure à celle des mandats adultes. Les conseils disposent également d'un budget plus ou moins important mais propre, et de l'accompagnement d'adultes : élus (en général, l' élu à la jeunesse), agents des collectivités ou associations spécifiquement mandatées. Les thèmes qui sont confiés ou que les CMEJ se donnent pour objet de travail relèvent le plus souvent des domaines du sport et des loisirs, de l'environnement et de la solidarité (éventuellement internationale), de l'aménagement des établissements scolaires et de leurs abords, parfois de la culture. En ce qui concerne la sociologie des jeunes élus, les enfants de cadre, de professions intermédiaires et de professions libérales sont sur-représentés, de même que les enfants qui disposent préalablement d'une socialisation politique au sein de leur famille (parents engagés dans des

351 De nombreux départements ont également structuré des conseils de jeunes, essentiellement après l'année 2000.

352 Les sources utilisées ici sont les suivantes : *Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes : à la recherche d'un dispositif de participation* (Rossini et Vulbeau, 1993), *Le recours à la jeunesse dans l'espace politique local* (Koebel, 1997), « L'apprentissage de la démocratie » (Blatrix, 1998), *Les inscriptions de la jeunesse* (Vulbeau, 2002), principalement le chapitre « Les inscriptions civiques des conseils de jeunes » pp 101-125, la deuxième partie de la thèse de Damien Boone « La dépolitisation dans les CME » (pp 231-399) dans *La politique racontée aux enfants: des apprentissages pris dans des dispositifs entre consensus et conflit: une étude des sentiers de la (dé) politisation des enfants »* (Boone, 2013)

353 Il va de soi, mais il peut être utile de préciser, que nous nous sommes intéressée aux conseils accessibles aux enfants et aux adolescents en âges scolaires. Nous n'avons pas pris en considération les conseils de jeunes au sens du Conseil national de la jeunesse (CNJ) qui concernent les 16-25 ans.

354 C'est par exemple le cas de la ville de Mulhouse où existent même trois conseils : un « conseil enfants » pour les 9-10 ans, un « Conseil Ados » pour les 11-13 ans et un « Conseil de jeunes » pour les 14 -23 ans.

associations ou élus eux-mêmes). Pour autant, les CMEJ sont de loin plus accessibles aux filles, aux enfants d'ouvriers et de chômeurs de même qu'aux enfants issus de l'immigration que ne le sont les conseils adultes.

Selon le point de vue qu'ils adoptent, certains auteurs (Blatrix, Koebel par exemple) perçoivent les CMEJ comme des sources de profits symboliques pour les élus qui les promeuvent et comme des instruments de relégitimation du champ du politique. Sans pour autant nier ces traits, d'autres chercheurs (Boone, Rossini, Vulbeau notamment), insistent davantage sur les apprentissages que font les enfants et les adolescents dans ces conseils, sur les compétences techniques et les habiletés sociales que l'expérience d'un mandat leur permet d'acquérir, de même que sur les occasions que ces conseils de jeunes représentent pour les élus adultes et les techniciens des collectivités de se questionner sur les jeunes et la place qu'ils souhaitent leur accorder.

Quelle place ont ces CMEJ dans les politiques éducatives locales ? Compte tenu de ce qui vient d'être présenté, on pourrait s'attendre à ce que, sur le volet « mobilisation des acteurs », ces assemblées soient associées à la conception ou l'évaluation de tout ou partie de l'action éducative, que « l'expertise d'usage » des enfants et des jeunes puisse venir éclairer ou aiguillonner la réflexion des promoteurs des PEL. Plusieurs circulaires et dispositifs invitent d'ailleurs élus et professionnels à associer les enfants et les jeunes bénéficiaires des politiques éducatives locales à leur élaboration. Sur le versant pédagogique, et compte tenu de la forte présence des préoccupations en termes « d'apprentissage de la citoyenneté » et de « cohésion sociale » dans les PEL, on concevrait volontiers qu'une place importante soit faite aux CMEJ, éventuellement en lien avec les foyers socioéducatifs des collèges, les centres de loisirs ou autres espaces de vie des enfants et des adolescents. Ces deux points sont d'ailleurs d'autant plus attendus que, comme on l'a montré au chapitre 6, lorsqu'on interroge les professionnels de l'éducatif local, non plus en tant que professionnels, mais en tant que parents, près de 30 % d'entre eux citent les conseils d'enfants et de jeunes parmi les 5 équipements ou services qu'ils jugent les plus éducatifs pour leurs propres enfants (Q84).

Or, on constate que ces conseils sont rarement nommés dans les projets éducatifs locaux. S'ils sont très exceptionnellement cités dans les documents de communication des communes, ils apparaissent très peu dans les réponses au questionnaire, et notamment pas dans le descriptif que font les professionnels des missions qui leur sont confiées³⁵⁵. Aucun des 634 répondants

³⁵⁵ Quelques répondants ont signalé que ce thème avait été abordé en réunion d'équipe. Il s'agit le plus souvent d'engager une réflexion pour la mise en place d'un conseil.

n'a signalé avoir dans son champ d'activité l'animation d'une instance de ce type. On pourrait penser qu'il s'agit là d'un concours de circonstances et que seuls 2500 conseils étant en fonctionnement, le hasard a voulu que les répondants au questionnaire exercent sur des communes où il n'y en a pas. Mais cette objection est vite balayée. Nous avons en effet réalisé 11 entretiens auprès d'élus ou de professionnels sur 8 communes³⁵⁶ dans lesquelles fonctionne un CMEJ, parfois de longue date. Aucun de nos interlocuteurs ne nous a parlé de leur existence³⁵⁷. Certes, le thème ne faisait pas partie des points que nous apportions nous-même en entretien. Mais ces entretiens étaient très ouverts, et de multiples sujets ont été introduits dans la conversation par nos interlocuteurs. Le fait qu'aucun d'entre eux n'ait spontanément abordé le sujet donne à penser que les CMEJ sont très détachés des préoccupations publiques en matière éducative. Et ceci de deux manières. D'une part, ils ne sont pas considérés en tant qu'outillage éducatif par les élus et les professionnels chargés de penser et mettre en œuvre les projets éducatifs locaux. Et d'autre part, ils ne sont pas ou peu³⁵⁸ mobilisés pour nourrir la réflexion et l'analyse de ce qui est mis en place, et plus généralement la conception et l'évaluation des projets éducatifs locaux.

Quel sens peut-on donner à ces observations ? Une première explication, simple, est que les CMEJ touchent très peu d'enfants et de jeunes. De ce fait, et au regard des effectifs concernés par les actions qu'élus et professionnels ont en charge, ce n'est probablement pas ces conseils qui leur viennent prioritairement à l'esprit lorsqu'ils sont amenés à parler de ce qui se passe sur leur commune. D'autres raisons se trouvent dans le cloisonnement des services municipaux déjà évoqué, la difficulté corollaire tant des professionnels que des élus à penser une cohérence d'ensemble, et dans le peu de place laissée aux questions proprement éducatives dans les arènes de discussion. Cette forme cloisonnée d'organisation est particulièrement pénalisante concernant les CMEJ puisqu'ils sont en général suivis par les services et les élus « jeunesse » dont on a vu qu'ils étaient moins bien considérés que leurs homologues chargés de l'éducation. Un autre élément à prendre en compte est qu'il arrive que l'animation des CMEJ soit pour tout ou partie déléguée à des associations d'éducation populaire, le plus souvent des fédérations départementales, ce qui explique sans doute leur moindre présence dans les préoccupations quotidiennes des personnels et des élus

³⁵⁶ Ces communes sont réparties sur six régions.

³⁵⁷ Le sujet a été abordé une seule fois par un responsable départemental de fédération qui nous a signalé que son association contribuait à la formation des jeunes élus du conseil départemental. En revanche, 8 entretiens ont été conduits sur un département où existe un conseil de jeunes (11-14 ans), dont un entretien avec le chargé de mission « jeunesse » du conseil départemental et 2 autres avec des représentants d'institutions à vocation départementale (CAF et DDCS), aucune de ces huit personnes n'a abordé le sujet.

³⁵⁸ Si nos interlocuteurs n'ont pas abordé le sujet, il est en revanche possible de trouver des comptes rendus de séances de CMEJ retraçant des échanges à propos de l'aménagement des abords des écoles par exemple.

municipaux. Tous ces arguments sont justes, au moins partiellement. Mais, presque au terme de cette thèse et au regard des analyses établies au fil du travail, il semble que, plus fondamentalement, la place à part réservée aux CMEJ témoigne de la grande difficulté des politiques éducatives locales à envisager une action éducative en dehors d'une offre d'activité. Aucune « activité » n'est proposée dans ces conseils qui consistent exclusivement à offrir un cadre à investir, à faire vivre un espace où la parole peut être accueillie et socialisée, et à mettre à disposition les ressources nécessaires à la naissance et la réalisation d'initiatives collectives. De ce point de vue, l'absence de lien entre les CMEJ et les projets éducatifs locaux est à rapprocher de l'embarras des enseignants vis-à-vis des heures de vie de classe, de celui des animateurs de s'extraire des loisirs académiques (Zaffran, 2011), et plus généralement de la difficulté des adultes à concevoir une action éducative en dehors des formes scolaires (Vincent, 1994 ; Zaffran, 2011). On touche là une question bien plus profonde de la relation éducative et du rapport entre les adultes et les enfants : celle de la conception de l'autorité et de la manière d'envisager les transmissions d'une génération à l'autre.

8.2.2 *L'éducatif local de « l'ombre »*

L'éducatif local « de l'ombre » dont il va être question dans cette section ne fait pas référence à la « shadow education » des travaux de Mark Bray à propos des marchés privés de l'enseignement. Il ne s'agit pas non plus de lever le voile sur des actions éducatives clandestines ou volontairement discrètes. L'intention est de porter le regard sur des actions éducatives que les projets éducatifs locaux laissent dans l'ombre, au sens où ils ne les éclairent pas, des actions éducatives tout à fait officielles mais auxquelles ni les élus, ni les institutions, ni les professionnels ne font référence (Ben Ayed, 2008). Parce qu'elles répondent à des attentes que les projets éducatifs locaux ne prennent pas ou mal en compte, leur examen apporte en creux des éléments de compréhension sur l'action publique en matière de temps libre des enfants.

8.2.2.1 **Le développement d'une offre commerciale**

Le secteur marchand, qui avait déjà largement investi le secteur des centres de vacances et des crèches, développe depuis une dizaine d'années une offre qui couvre tous les temps périscolaires, à l'exception de la restauration scolaire. Des entreprises vendent des prestations

intégrées qui, au choix des familles, comprennent la prise en charge des enfants à la sortie de l'école, le trajet jusqu'au domicile des parents, une aide aux devoirs, l'accompagnement aux activités sportives ou culturelles, éventuellement les soins corporels (toilette, bain), la préparation du repas du soir et son service, la garde en journée lorsque les enfants sont malades, etc. « Viva service », « La Compagnie des familles », « Kinougarde », « FamilySphère », « KangourouKid » sont quelques-unes de ces enseignes à l'envergure nationale dont le développement, sous forme de franchises d'agences locales, est très rapide. Tout comme celui du soutien scolaire privé³⁵⁹, l'essor de ces entreprises est favorisé par les avantages fiscaux accordés aux familles (crédit d'impôts correspondant à 50 % des sommes versées au titre des services à la personne), et les prestations pour garde d'enfants octroyées par les CAF et les MSA pour les enfants de moins de 6 ans au titre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

À l'évidence, ce n'est pas avec des arguments économiques que ces entreprises gagnent leur clientèle ; malgré les réductions d'impôts et les prestations des CAF, leurs offres restent en effet beaucoup plus onéreuses que le périscolaire des PEL.

Alors, que nous apprennent ces offres sur les projets éducatifs locaux ?

En premier lieu, ces offres nous informent sur *le besoin de certains parents d'échapper au périscolaire accessible à tous*. Car c'est principalement par comparaison avec le périscolaire public ou associatif que ces entreprises valorisent la qualité de leurs services. Les arguments de vente reposent en effet sur le triptyque suivant : la qualité des personnels (« triées³⁶⁰ sur le volet », « rigoureusement sélectionnées », disposant d'une « expérience reconnue »), *l'individualisation des prestations* (« qui s'adaptent à vos besoins » puisque « chaque famille est différente ») et *le confort des parents qui en découle* (« Vous avez l'esprit tranquille. Votre enfant vous attend chez vous », « Fini la course à 17H45, le stationnement en double file et la soupe à la grimace parce que vous avez 10 min de retard »³⁶¹). Dans une logique libérale, ces entreprises s'adressent à des familles aisées en leur proposant ce qu'elles peuvent considérer comme une version moderne de la gouvernante, mais qui en est également une version dégradée. Contrairement aux gouvernantes en effet, les personnes qui assurent la garde des enfants ne sont pas nécessairement toujours les mêmes et ne sont présentes que pour le temps du service qui est vendu par leur intermédiaire, ce qui les empêche d'établir une relation

359 Ces entreprises sont parfois des filiales d'entreprises de cours particuliers (Kinougarde et Complétude par exemple).

360 Les sites internet ne parlent des personnels qu'au féminin.

361 On remarquera au passage ce que l'expression de « la soupe à la grimace » signale comme mépris des propres contraintes familiales des personnels de terrain.

stable par laquelle un éducatif peut se déployer. Lorsqu'elles mobilisent le thème de l'éducation, ce qui est rarement le cas au demeurant, c'est pour faire référence aux devoirs à réaliser pour l'école ou suggérer des activités du type de celles que l'on trouve dans la rubrique des « bonnes idées » de la presse féminine. Ce n'est donc pas tant de l'éducatif que les familles achètent à travers ces services qu'une forme de nursing privé qui procure aux enfants un encerclement protecteur (van Zanten, 2009b) et concourt à une clôture sociale.

En second lieu, ces offres exploitent deux caractéristiques du périscolaire public et associatif susceptibles d'apparaître à leurs clients comme des faiblesses : le fait qu'il ne propose pas de temps réellement libre et propice au repos et au ressourcement (« Vous évitez à votre enfant d'être trop fatigué en restant à la garderie ou à l'étude ») et des amplitudes horaires insuffisantes. Sur ce second point, il est important de noter que les arguments publicitaires et les exemples fournis par les sites internet mettent en évidence que ces offres, principalement destinées à des familles de cadres, sont également appropriées par des parents des catégories d'employés ou de professions intermédiaires pour lesquels les PEL n'offrent pas de solution satisfaisante ou pas de solution du tout : infirmiers, éducateurs, commerçants, personnels des métiers de l'accueil, du tourisme ou de la sécurité, etc., dont les horaires de travail sont atypiques et qui travaillent au moins occasionnellement en week-end.

8.2.2.2 Patronages, scoutisme, etc. : le renouveau des collectifs éducatifs

Alors que la dimension collective du périscolaire public est utilisée comme repoussoir par les offres commerciales, naissent ou renaissent des formes d'action éducative qui, au rebours, valorisent la puissance intégrative de collectifs.

Ces actions éducatives sont portées par diverses organisations parmi lesquelles on trouve les mouvements de scoutisme dont le renouveau a été évoqué plus haut³⁶², un foisonnement de patronages d'enfants et de jeunes³⁶³ (avec de très nombreuses créations ces cinq dernières

362 Les adhésions aux différentes associations composant le scoutisme français ont progressé de 10 % entre 2000 et 2010 (Vanhoeacker, 2013b), ce qui leur a valu d'être auditionnées par la mission d'information de l'Assemblée Nationale relative à l'accessibilité des jeunes aux séjours collectifs et de loisirs en 2012 et 2013. L'association du scoutisme français regroupe les Éclaireuses Éclaireurs de France (EEDF), les Éclaireurs Éclaireuses Israélites de France (EEIF), les Éclaireuses Éclaireurs Unionistes de France (EEUF), les Scouts & Guides de France (SgdF) et les Scouts Musulmans de France (SMF).

363 Ne sont pas ici concernées les structures socioculturelles affiliées à la Ligue de l'enseignement qui ont conservé des dénominations de « Foyer laïque » ou de « Patronage laïque » et dont l'action est partie intégrante des politiques publiques.

Le renouveau des patronages catholiques liés à l'enseignement privé est à l'origine de la structuration de la fédération des associations culturelles éducatives et de loisirs (Facel) en 1994. Cette fédération regroupe les institutions catholiques organisatrices d'accueils collectifs de mineurs de la région parisienne.

années du côté des paroisses et de la communauté catholique), des associations communautaires (là aussi, très marquées par le catholicisme), ou encore le mouvement de la pédagogie sociale née de la pédagogie Freinet et de la pédagogie des opprimés de Paulo Freire. Si le phénomène d'ensemble est difficilement quantifiable, il est réellement important depuis le début des années 2000, et va en s'accroissant fortement depuis 2010.

Ces organisations partagent un certain nombre de points communs.

Ce sont tout d'abord majoritairement des fondations et des associations, c'est-à-dire *des organismes sans but lucratif* qui reposent très largement sur le bénévolat. Lorsqu'elles salarient du personnel, il s'agit le plus souvent d'emplois aidés, catégorie que l'on peut élargir aux services civiques financés par l'État auxquels elles recourent massivement. Les moyens d'existence et d'action de ces organisations reposent principalement sur des fonds privés (fondations, collectes en ligne, dons directs de particuliers) et sur l'auto-financement de leurs projets par les jeunes eux-mêmes. S'il arrive à certaines de bénéficier de financements publics, il s'agit de subventions obtenues dans le cadre de la politique de la ville³⁶⁴, donc ni importantes ni pérennes.

Si l'on tente de décrire ce que ces organismes proposent aux enfants et aux familles, plusieurs constantes se dégagent. On observe tout d'abord que, sans être totalement absente, la dimension servicielle est peu valorisée : pas d'accueil le matin avant la classe, pas de restauration en période scolaire (voire pas de restauration du tout, les enfants apportant des pique-niques en cas de journée complète), ni d'accueil pour les enfants de moins de six ans. Des prises en charge à la sortie des écoles peuvent cependant être organisées, notamment par certains patronages lorsqu'ils sont situés loin des écoles. En revanche, ces organismes offrent de larges plages d'accueil en après-midi et jusque 18 H ou 19 H (pour les patronages), les mercredis, les périodes de vacances scolaires et très souvent les jours de week-end. Ces accueils de semaine sont articulés avec des séjours de vacances³⁶⁵ que les enfants et les jeunes préparent tout au long de l'année. En ce qui concerne les activités proprement dites, on est surpris par la *frugalité de l'offre* qui se résume à proposer aux enfants des lieux calmes pour réaliser leurs devoirs, et des jeux simples facilement praticables en autonomie, tels que du football, du roller, des jeux de société ou des activités manuelles. Des diplômes et de

³⁶⁴ Cela est notamment le cas pour la plupart des associations du mouvement de la pédagogie sociale qui interviennent en milieu ouvert dans les quartiers populaires de Longjumeau, Brest, Saint-Étienne et Grenoble, d'associations de la mouvance catholique installées dans les quartiers Nord de Marseille, ou de certains sites animés par la Fondation des Apprentis d'Auteuil.

³⁶⁵ Lorsque les associations sont récentes, ces séjours peuvent se limiter à de simples excursions à la journée, mais le départ est toujours recherché.

l'expérience des adultes qui assurent l'encadrement, les sites internet et les brochures ne livrent que peu de choses, ce qui donne à comprendre que la relation de confiance avec les familles se fonde ailleurs.

Cette relation de confiance repose sur deux éléments : *la constance de l'encadrement* et des temps d'ouverture qui permettent aux relations de s'installer et s'éprouver dans la durée, et *le contenu des projets éducatifs*. Bien qu'ils reposent sur des fondements différents (une foi, une philosophie politique, etc.), ceux-ci partagent la caractéristique de relever d'une utopie collective et de valeurs, lesquelles, parce qu'elles sont clairement énoncées et retranscrites dans les organisations et les pratiques pédagogiques, font de ces organismes des institutions au sens où ils permettent l'intégration des enfants et des jeunes dans un tout qui les dépasse (Redjimi et Vulbeau, 2015). Ces organisations et ces pratiques veulent ainsi contribuer à développer un sentiment d'appartenance tant locale qu'idéologique (Dessertine et Maradan, 1998) par l'apprentissage de la vie en commun et de la prise de responsabilités³⁶⁶. Alors que l'individualisation de l'action éducative est aujourd'hui une norme largement partagée par les institutions et les professionnels, et un incontournable des projets éducatifs locaux³⁶⁷, les groupes de scouts, les patronages ou les associations communautaires, priorisent au contraire les collectifs dans et à partir desquels les individus se construisent.

À la question de savoir pourquoi ces formes d'action éducative se développent si rapidement, et surtout pourquoi elles se développent dans le même calendrier que les projets éducatifs locaux, nous formulons quatre hypothèses.

La première est qu'*au-delà de l'épanouissement des enfants et des jeunes, ces organismes visent leur formation*. C'est d'ailleurs en ces termes qu'ils présentent leur action. Cette formation, transmise dans et par l'action, correspond à des ambitions éducatives explicites telles que « structurer et unifier leur personne », « permettre un apprentissage de la vie en commun », « apprendre la démocratie en décidant ensemble », « les aider à bien se connaître et à découvrir leurs aptitudes », « apprendre à aller au-devant des autres », ou encore « être responsable de ses paroles et de ses actes »³⁶⁸. Un sondage réalisé par OpinionWay pour le

366 L'apprentissage de la responsabilité se décline aussi dans le fonctionnement global des collectifs, notamment par l'initiation progressive des adolescents à l'encadrement des plus jeunes.

367 À titre d'illustration, le projet éducatif local établi par la ville de Grenoble en 2011 a été sous-titré « Une chance pour chacun ».

368 La plupart de ces fondations et associations entretiennent divers liens avec les « anciens » des groupes (garder le contact et rester à disposition des jeunes devenus adultes est même un objet statutaire pour la Fondation des Apprentis d'Auteuil). Elles rendent ainsi tangible qu'elles se sentent concernées, et d'une certaine manière responsables des collectifs et des expériences qu'ils permettent, au-delà du strict temps de l'enfance.

journal La Croix et les Scouts et Guides de France (OpinionWay, 2014) recoupe la thèse de Maxime Vanhoenacker (Vanhoenacker, 2012) pour mettre en évidence que c'est précisément la formation qu'ils permettent aux enfants d'acquérir qui justifie un *a priori* de confiance des parents en direction des mouvements de scoutisme. Ainsi, que leurs enfants fréquentent ou non ces mouvements, les parents d'enfants scolarisés sont plus de 70 % à estimer que le scoutisme « forme à la vie citoyenne », « rend les jeunes ouverts aux autres », « responsabilise les jeunes » et « rend les jeunes débrouillards ».

La deuxième hypothèse serait que ces associations et fondations interviennent majoritairement auprès *de publics qui ne trouvent pas ou plus de place dans les projets éducatifs locaux*. Leur développement se fait en effet presque exclusivement dans les quartiers populaires, c'est-à-dire auprès d'enfants et de jeunes pour lesquels les coûts d'accès tant financier, pratique que culturel des actions éducatives publiques sont trop importants. Les bénévoles et les volontaires de ces organismes assurent en conséquence sur ces territoires une présence adulte qui fait défaut. On assiste vraisemblablement à un redéploiement de forces associatives dont la vocation historique a toujours été de prendre en charge, et désigner dans le même temps, les manques des institutions.

La troisième piste explicative est illustrée par les propos d'une professeure des écoles, cheville ouvrière de la mise en place d'un patronage récent (l'ouverture date de septembre 2015). Interrogée par un journaliste, elle explique qu'une de ses motivations a été d'offrir aux enfants une « *alternative au périscolaire municipal* » et de « privilégier le côté éducatif »³⁶⁹. Sans préjuger de la qualité du périscolaire municipal à laquelle cette femme se réfère, le thème de l'alternative est intéressant à relever. Car ces initiatives associatives peuvent être considérées comme venant à la rencontre de parents qui, tout en acceptant le projet éducatif universel de l'école pour leurs enfants, veulent aussi et en même temps que leur soient transmis d'autres repères, des valeurs éventuellement estimées mal prises en compte par l'école, des références culturelles ou religieuses, des manières de penser ou de faire qui n'ont pas de place à l'école. Le succès de ces actions éducatives associatives témoignerait alors de la recherche d'un éducatif pluriel, d'un besoin d'échapper à la « cohérence éducative » dont les PEL se revendiquent. C'est de cette manière que Maxime Vanhoenacker s'explique le fait que les EEDF, association laïque et labellisée « partenaire de l'école publique », profitent moins que d'autres mouvements de scoutisme de l'embellie de ces dernières années. « Les Éclaireurs peinent à se positionner et à affirmer leur identité scout laïque et moderne. Ils ont

³⁶⁹ Article du quotidien « Le Progrès », du 19 janvier 2016.

notamment du mal à concurrencer des mouvements – catholiques notamment mais aussi protestants, israélites, musulmans –, parce qu'ils ont des difficultés à parler de spiritualité, de morale ou de vie communautaire sans faire de l'ombre à l'idéal de formation de citoyens autonomes et critiques. » (Vanhoenacker, 2013a).

Ces trois premières hypothèses se rejoignent autour de l'idée que ces organismes représentent des relais éducatifs pour les parents. Ceux-ci trouvent en effet auprès de ces organismes des adultes qui assurent une présence, qui ont leur enfant en souci et pas uniquement les activités qu'il y pratique. Ils savent leur enfant dans un cadre éducatif non seulement sécurisé, mais également affectivement et moralement sécurisant, ce qui leur permet de déléguer une responsabilité éducative.

Enfin, un dernier point concerne les enfants et les jeunes eux-mêmes. Parce que même si elles contribuent à leur formation et que leur activité y est encadrée par des adultes, ces actions éducatives respectent les sociétés que forment les enfants et les jeunes, notamment en leur laissant suffisamment d'initiatives et de temps libre pour agir entre pairs.

8.3 Le temps libre, les activités éducatives et l'activité des enfants

8.3.1 *L'éducatif des activités*

8.3.1.1 Aménager le temps par des activités

Dès son démarrage en 1984, la politique d'aménagement du temps de l'enfant a reposé sur le développement d'une offre d'activités. On pourrait même dire que l'organisation d'activités a représenté la matrice opératoire des dispositifs, puisqu'ils ont essentiellement poursuivi l'objectif de « démocratiser l'accès » (aux sports, à la culture, aux nouvelles technologies, etc). Cette matrice a profondément marqué la structuration des PEL et se retrouve aujourd'hui réinvestie dans les projets éducatifs de territoire³⁷⁰. Ceux-ci accompagnent en effet la réorganisation du temps scolaire, et sont essentiellement pensés autour des « temps d'activités périscolaires » (TAP), devenus des « nouvelles activités périscolaires » (NAP) qui prennent

³⁷⁰ La circulaire du 20 mars 2013 est rédigée comme suit : « À l'occasion de la nouvelle organisation du temps scolaire qui se met en place dans les écoles primaires à compter de la rentrée 2013, cette démarche doit favoriser l'élaboration d'une offre nouvelle d'activités périscolaires, voire extrascolaires, ou permettre une meilleure mise en cohérence de l'offre existante, dans l'intérêt de l'enfant. »

place dans les 3 heures hebdomadaires dégagées les lundis, mardis, jeudis et vendredis, du fait que le temps de classe se ventile depuis la rentrée 2013 sur 9 demi-journées, au lieu de 8 précédemment.

Ces trois heures découlent de l'application de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de juillet 2013 qui prévoit que « des activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation, et en complémentarité avec lui, peuvent être organisées » (souligné par nous) dans le cadre d'un PEdT³⁷¹. Elles n'ont donc de caractère obligatoire ni pour les enfants, ni pour les communes qui, lorsqu'elles les mettent en place, ont le choix de les proposer gratuitement aux familles ou d'en faire des prestations payantes. Dans les faits, la mise en place des NAP a eu pour objet principal d'atténuer l'impact de la modification des horaires scolaires pour les familles. En effet, en venant s'adjoindre au temps scolaire (soit après la classe, soit en début d'après-midi, le temps scolaire étant dans ce cas décalé d'autant), elles ont permis de conserver les mêmes amplitudes de prise en charge des enfants, le plus souvent jusqu'à 16H30, moment où démarrent les temps plus traditionnels d'étude surveillée ou de garderie. Elles sont donc à considérer en priorité comme un moyen de permettre aux parents de concilier leur vie professionnelle avec leur vie familiale, ce qu'atteste la contribution de la CNAF à leur financement.

Pour autant, ce n'est pas de cette manière que ces trois heures hebdomadaires ont été présentées par les promoteurs des PEL que sont le RFVE, l'Andev et les fondateurs du CAPE³⁷². Ces trois associations ont notamment organisé au printemps 2013 des « Assises locales de l'Éducation » dans six grandes régions (Nord, Nord-ouest, Nord-est, Sud-ouest, Sud Est et Île-de-France). Le discours produit à cette occasion, mais que l'on retrouve dans diverses publications et lors des rassemblements nationaux, valorise plutôt ces NAP pour leur caractère éducatif³⁷³. L'utilisation de plus en plus fréquente de l'expression « temps d'enseignement » en lieu et place de « temps scolaire » concourt également à accréditer cette valeur éducative, dans le sens où elle donne à penser ou à croire que, du fait que les NAP se déroulent dans les écoles (ce qui n'est d'ailleurs pas une obligation) et dans l'amplitude des

371 Cette possibilité était déjà offerte et régie par la loi d'orientation de 1989 qui prévoyait que « Des activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation peuvent être organisées avec le concours notamment des administrations, des collectivités territoriales, des associations et des fondations, sans toutefois se substituer aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'État. »

372 Les Céméa, les Francas, la Ligue de l'Enseignement.

373 On relève que ce discours est volontiers repris par des scientifiques, comme cela nous a été donné de le constater, à l'occasion des rencontres nationales des PEL à Brest en novembre 2013 ou d'un séminaire conjoint des laboratoires Triangle et Larha en mai 2015.

anciens horaires de classes, elles sont constitutives du temps scolaire au même titre que les temps d'enseignement.

L'assimilation de l'aménagement du temps scolaire à une offre d'activité est une constante des politiques éducatives locales. Elle semble pourtant contrarier le fondement de l'aménagement du temps de l'enfant qui, en prenant appui sur des travaux scientifiques (chronobiologistes et psychologues) et des comparaisons internationales, vise l'allègement des temps contraints, en particulier sur les journées scolaires.

8.3.1.2 Les leçons de la politique d'aménagement du temps de l'enfant

Ce qui apparaît comme une incompatibilité de perspectives invite à chercher des éléments explicatifs du côté des évaluations de la politique de l'aménagement du temps de l'enfant. Deux questions sous-tendent cette quête : en quels termes sont présentées les activités dans ces évaluations ? Et : qu'est-ce qui atteste de leur caractère éducatif ? Nous avons pour cela mobilisé plusieurs documents ministériels réalisés à partir des remontées d'information annuelles des coordonnateurs ou des services déconcentrés³⁷⁴, ainsi que deux ouvrages de référence issus d'évaluations plus poussées. Le premier correspond à une évaluation des Contrats d'aménagements du temps de l'enfant (Commissariat Général du Plan et Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, 1993), le second représente le rapport d'évaluation des sites pilotes de l'aménagement des rythmes scolaires (ARS)³⁷⁵, produit par le Comité d'évaluation et de suivi des aménagements des rythmes de l'enfant (CESARE) en 1998 (Delevoye, Labadie et Ministère de la jeunesse et des sports, 1998)³⁷⁶. Notons que ces documents concernent exclusivement les différents dispositifs qui se sont succédé autour de l'école et qu'ils ne donnent aucune vue sur ce qui se passe dans les centres de loisirs des mercredis et des vacances scolaires qui composent également les PEL. Nous avons là une

³⁷⁴ Il s'agit des documents suivants : « Les politiques éducatives locales à caractère interministériel » établi par le ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la recherche en 2003 ; « Regards sur les contrats éducatifs locaux » publié par le même ministère en 2005, les documents intitulés « Les contrats éducatifs locaux » des ministères de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, de la Culture et de la Communication, des Sports, délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine pour les années 2000, 2002 et 2003 ; et le « Rapport du comité de suivi de la réforme des rythmes éducatifs » publié en novembre 2015 par le ministère de l'Éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche (Moulin-Civil, 2015). Des publications de certaines DDJS portant sur les contrats éducatifs locaux ont également été consultées.

³⁷⁵ De 1995 à 1998, ces sites dits « Guy Drut » ont été le cadre d'expérimentations concernant les horaires.

³⁷⁶ Ces deux évaluations ont mobilisé des travaux universitaires conséquents. Nous avons eu accès au rapport de la recherche dirigée par Jacques Ardoino sur laquelle s'est appuyée l'évaluation des CATE en 1993 (Ardoino, Beveraggi et Boyer, 1992). Il ne nous a en revanche pas été possible de retrouver les travaux des laboratoires CIVIIC (Rouen), Lalacolill (Lille III) et ESCOL (Paris VIII) qui sont servi de base à l'évaluation du Cesare en 1998.

vision nécessairement partielle, mais en revanche une vision que l'on peut considérer comme la manière légitime de regarder l'éducatif local.

Que nous apprennent ces documents ?

Ces évaluations attestent que ces activités permettent aux enfants qu'acquérir des maîtrises techniques nouvelles (dans le domaine du sport, de la culture, des activités manuelles, etc). Parce qu'ils y sont encadrés par des adultes qui ne sont ni leurs parents ni leurs enseignants, parce qu'également les règles de vie qui ont cours dans ces activités sont différentes de celles qui régissent la classe ou la famille, ces activités sont estimées permettre le développement de leurs compétences sociales. Lorsque les activités sont organisées en lien étroit avec les associations et les clubs sportifs locaux, elles leur apportent de surcroît une meilleure connaissance de leur environnement géographique et social. Si ces éléments sont de nature à s'appliquer à tout type d'activité et de collectif distincts de l'école et ne peuvent en conséquence pas être considérés comme des apports spécifiques de la politique d'aménagement du temps de l'enfant, les évaluateurs insistent en revanche sur l'intérêt de ces activités pour les enfants des familles populaires. L'aménagement du temps de l'enfant est en effet présenté comme un des rares moyens pour ce public d'accéder à des pratiques spécialisées et à des espaces de socialisation différents de la famille et de l'école. Alors que les évaluations des CATE réalisées en 1993 modulent cette affirmation en précisant qu'il s'agit moins d'une vertu intrinsèque de l'aménagement du temps de l'enfant que du résultat des démarches pédagogiques élaborées par les équipes en place, les évaluateurs qui ont travaillé sur l'ARS en 1998 suggèrent que la proximité des activités avec l'école atténue nécessairement le rapport différencié des classes sociales aux activités.

Le deuxième élément à apparaître fortement est en effet la corrélation étroite entre l'objectif de « *démocratiser l'accès aux activités sportives et culturelles* » et le principal moyen d'y parvenir, à savoir « *la diversification de l'offre d'activités* ». La relation est si étroite entre la perspective et le moyen que les deux expressions sont utilisées comme synonymes l'une de l'autre : démocratiser l'accès, c'est nécessairement démultiplier et diversifier les activités³⁷⁷. Le nombre et la diversité des animations proposées aux enfants représentent d'ailleurs les critères à l'aune desquels les institutions ont évalué l'ensemble de la politique d'aménagement de l'enfant : plus les activités ont été nombreuses et variées, plus les dispositifs, les communes

³⁷⁷ La question des tarifs de ces activités n'est abordée qu'à la marge, mais cela est à mettre en lien avec le principe de leur gratuité jusqu'ici largement pratiquée. Les choses changent avec le Pedt, puisque de plus en plus de communes les rendent payantes depuis la rentrée 2014.

ou les équipes qui les ont mises en œuvre ont été jugés performants³⁷⁸. La démocratisation de l'accès aux activités ne réside pourtant pas exclusivement dans l'importance de l'offre. Si la gratuité des activités et leur organisation dans la proximité immédiate de l'école sont vraisemblablement de nature à faciliter leur appropriation par les enfants et les jeunes, elles ne suffisent pas pour autant à annuler l'ensemble des obstacles qu'ils ont à surmonter pour en profiter. Les barrières les plus difficiles à franchir étant intériorisées, vouloir démocratiser l'accès à de nouvelles pratiques ne peut raisonnablement pas faire l'impasse d'une réflexion sur les pratiques pédagogiques. Les travaux récents de Julien Netter sur la mise en place de la réforme des rythmes scolaires à Paris sont à ce sujet tout à fait éclairants. L'auteur montre comment les techniciens d'activités recrutés par des fédérations d'éducation populaire ou des associations spécialisées peinent à transmettre leurs savoirs, faute de connaître comment les enfants peuvent se les approprier. « Plus habitués à ceux des milieux favorisés fréquentant les ateliers en dehors de l'école, ils sont déstabilisés par ce nouveau public hétérogène non volontaire [...]. Les compétences [...] face au collectif leur manquent alors, d'autant plus que, considérant leur domaine avec une sorte d'évidence, ils sont enclins à sous-estimer les difficultés que l'activité présente pour les enfants. » (Netter, 2016).

Par ailleurs, le caractère éducatif de la diversité des activités est posé comme un postulat, alors qu'il mériterait d'être soumis à l'examen. Les éléments apportés par la psychologie de l'enfant ou la psychopédagogie, par exemple, attestent que les enfants, spontanément, aiment à refaire souvent les mêmes choses, comme pour mieux les intégrer, pour éprouver le plaisir de la maîtrise d'apprentissages techniques ou sociaux. À ce sujet, mais à d'autres également, il semble que les comités d'évaluation aient atténué les questionnements de chercheurs. Certains d'entre eux ont en effet soulevé la contradiction entre vouloir démultiplier les activités d'un côté, et attirer l'attention des comités de pilotage locaux sur le risque de dispersion des enfants de l'autre. Si leurs remarques apparaissent dans les ouvrages de restitution, elles ne sont pas développées³⁷⁹.

Le troisième point marquant de cette revue documentaire réside dans le fait que les activités sont rarement jugées en tant que telles, *mais en fonction de ce qu'elles apportent aux*

378 L'importance accordée au nombre de ces activités se traduit dans des expressions telles que « la gamme des activités offertes » ou « la richesse de l'offre », et va jusqu'à être valorisée en dehors de tout élément de contexte qui permettrait de se faire une idée de ce que cette profusion représente. Par exemple, le rapport du Cesare établit que « l'expérimentation a permis l'organisation d'un volume important d'activités : près de 455 000 heures en 1997-1998 et 328 140 heures en 1996-1997 (sur la base de 36 semaines). ». Ces chiffres n'étant mis en relation ni avec un nombre d'enfants, ni avec un nombre de sites, la « base de 36 semaines » ne permet pas à elle seule de rendre le nombre d'heures signifiant. Plus globalement, ces évaluations portant sur la diversité de l'offre et non sur la diversité des pratiques effectives, elles permettent d'estimer l'ampleur de ce qui est proposé aux enfants, mais pas de savoir comment ils s'en saisissent.

apprentissages scolaires. Que ce soit de manière directe (les activités sont articulées aux programmes ou plus largement aux projets d'écoles ou d'établissements, comprises dans des thèmes de travail communs), de manière plus indirecte (les enfants sont plus réceptifs, plus calmes, plus éveillés), ou encore pour leur effet socialisateur (les enfants acquièrent un sens de l'équipe, du dépassement de soi, la ténacité, etc.), le lien entre activités périscolaires et apprentissages fondamentaux est fortement valorisé³⁸⁰. Peut-être est-ce là une manière de montrer que le travail mené en dehors du temps scolaire est un travail sérieux et de valoriser ainsi les professionnels et les bénévoles qui en sont chargés. On peut également voir dans ce lien le témoin du poids de l'Éducation nationale dans les attributions de financement³⁸¹, ou encore une illustration de la faiblesse des compétences pédagogiques spécifiques à l'éducatif local évoquée au chapitre précédent. À partir du milieu des années 1990, et en écho aux préoccupations d'ordre public et de cohésion sociale, *le thème de la citoyenneté émerge*. Les professionnels qui renseignent les questionnaires servant de supports aux évaluations annuelles des ministères insistent alors sur « l'apprentissage des règles », « l'intergénérationnel », « la prévention des conduites à risque » ou encore « le développement de la coopération ».

En quatrième lieu, ces activités sont *systématiquement répertoriées selon des grilles de lecture administratives*. Par exemple, les activités de découverte du milieu sont partagées entre " les courses d'orientation " rattachées aux activités sportives et " la découverte de l'environnement/écologie " classée dans les activités culturelles. Il en est de même pour les jeux de société qui peuvent être considérés comme des « activités de coopération » ou du « soutien aux apprentissages scolaires »³⁸². Tant que ces évaluations ont porté sur des dispositifs interministériels, le constat a pu s'expliquer par le besoin de chacune des administrations (culture, ville, Jeunesse et Sports et Éducation nationale pour les CEL

379 Ils ont également mis en évidence de manière très nette que « De façon générale, la dérive consumériste ne semble pas majoritairement établie dans les attentes des enfants et des parents [...], celles-ci ne sont pas renforcées par les différents types d'aménagements journaliers et [...] *seule l'absence de report du samedi au mercredi encourage le développement des pratiques extrascolaires*. » (Delevoye, Labadie et Ministère de la jeunesse et des sports, 1998)

380 L'équipe dirigée par Ardoïno signale également l'argument de parents selon lesquels les activités préparent les écoliers à leur futur métier de collégien puisqu'ils ont affaire à des adultes différents, doivent préparer leur cartable différemment selon les jours où telle ou telle activité est prévue, apprennent à changer de lieux en fonction du programme.

381 Si l'Éducation nationale ne finance pas directement les activités des PEL, ses cadres siègent dans nombre de commissions d'attribution, apportent un avis, voire valident un nombre très important de dossiers de demande de subventions ou de labellisation (agrément pour les associations complémentaires notamment). Les directeurs d'écoles et les principaux de collèges apportent un avis sur les dossiers CLAS. Ce qui fait de cette institution un passage obligé pour l'obtention de financements nationaux. Dans les faits, l'Éducation nationale est une des institutions les plus puissantes de l'éducatif local puisque les Rectorats et surtout les DSDEN maîtrisent une bonne partie du transfert de fonds de l'État aux communes.

notamment) d'identifier et valoriser le fruit de son investissement. Mais la pratique perdure puisque l'on observe le même type de catégorisation, quoique moins détaillée, dans le « Rapport du comité de suivi de la réforme des rythmes éducatifs » publié en novembre 2015. Or, parce qu'elles reposent sur une identification réalisée par des adultes, ces grilles de lecture sous-estiment, voire ignorent, la différence d'approche entre les adultes et les enfants qui pourraient trouver de l'intérêt à des activités non cataloguées par les adultes — là où les enfants veulent planter des clous et se servir des outils, les adultes voient un atelier menuiserie, ce qui fait inévitablement passer d'une idée de faire à une idée de produire. De la même façon, les jeux de corde, d'élastique, ballon prisonnier, balle assise, et autres jeux spontanés qui ne correspondent à aucun sport socialement homologué, sont sans existence dans les documents officiels. Tout cela amène à comprendre que, pour les promoteurs de l'éducatif local, donner un nom et catégoriser une activité fait quasi-office de démonstration de son caractère éducatif. C'est sans doute pour signaler la limite de ce raisonnement qu'un des chercheurs mobilisés dans l'évaluation de l'ARS invite les communes à réorienter leur offre autour « d'actions simples mais qui ont du sens pour les enfants et débouchent sur une socialisation » (Delevoye, Labadie et Ministère de la jeunesse et des sports, 1998).

Enfin, seules des activités dirigées pouvant être identifiées avec ces grilles de lecture, *le temps de loisirs devient synonyme de temps d'activité structurée peut-être plus encore que de temps libre*. En illustration, citons une nouvelle fois le rapport du Cesare qui présente une rubrique intitulée « pas d'activité, temps libre ».

8.3.1.3 Les activités du point de vue des enfants

La recherche dirigée par Jacques Ardoino en 1992 présente la particularité rare d'avoir pris en considération le point de vue et la parole des enfants au même titre que celle de leurs parents ou des professionnels³⁸³. Elle permet donc une vue singulière sur les activités et la manière dont ils les vivent. L'analyse de leur expression permet d'établir qu'ils considèrent et apprécient les activités selon deux réalités à la fois « différentes et confondues » : l'investissement relationnel qu'elles permettent avec leurs pairs qui détermine une dimension

382 On remarquera deux choses au passage. La première est l'embarras des administrations face à des activités difficilement homologables. Le Cesare fait par exemple apparaître une rubrique « d'activités mal définies ». La seconde est que cette identification permet sans doute aux parents de s'approprier diversement ces activités. On peut par exemple imaginer qu'ils soient en peine de comprendre à quoi une « activité culturelle » correspond, mais être à même de se représenter aisément un « Club théâtre ».

383 Dans une moindre mesure, c'est également le cas d'une recherche réalisée sur la ville d'Argenteuil par une équipe coordonnée par Daniel Verba. Ce travail est pour partie restitué dans un article paru en 1999 dans la revue *Ville-Ecole-Intégration* (Verba, 1999).

« jeu », et l'investissement dans la maîtrise de pratiques choisies auxquelles ils se confrontent qui détermine une dimension « passion ». La perception qu'ont les enfants des activités est en conséquence « influencée par deux critères et deux indicateurs : la relation entre pairs avec comme critère la relation aux copains, la découverte d'une pratique avec comme critère la possibilité de choix ». Les activités qui ont la plus forte dimension « jeu » sont les activités de jeu libre avec des copains choisis. Elles se trouvent en particulier dans les écoles rurales, du fait que les enfants partagent ces moments avec leurs « vrais copains, proches de la maison ». Les activités qui présentent la dimension « passion » la plus importante peuvent déboucher sur des stages. Les deux pôles négatifs (le moins « jeu » et le moins « passion ») se confondent dans les activités où les enfants ne choisissent ni les pairs avec lesquels ils sont amenés à jouer, ni la pratique qui leur est alors imposée.

Il apparaît enfin que la fatigue des enfants, volontiers pensée par les adultes en regard des rythmes biologiques ou de l'accumulation des temps scolaires et périscolaires, soit, du point de vue des enfants, aussi à relier à deux choses. D'une part à *l'accumulation de temps dirigés qu'ils soient scolaires ou non*, et d'autre part à *la qualité des relations adulte-enfant, que ces adultes soient enseignants, animateurs ou techniciens-intervenants*, etc. Sur ce point, écrit Jacques Ardoïno, « ce qui fait la différence pour l'enfant dans les activités et dans le travail, c'est qu'il a le sentiment d'être enfin connu et reconnu par l'écoute de l'adulte ou méconnu par sa non-écoute » (Ardoïno, Beveraggi et Boyer, 1992).

8.3.2 Ne rien faire : est-ce une activité ?

La dernière évaluation ministérielle des contrats éducatifs locaux a été publiée en novembre 2005 et porte sur les données de l'année précédente (Benhaïm-Grosse, 2005). Dans ce document au volume conséquent (155 pages) l'expression de « temps libre » apparaît 11 fois. Pour 7 de ces 11 fois, l'expression fait référence au contrat éponyme de la CAF, c'est-à-dire à un mode de financement de l'action éducative locale ; une citation correspond à un extrait de la circulaire interministérielle arrêtant les contrats éducatifs locaux³⁸⁴, et enfin une autre aux « acteurs du temps libre ». Du temps libre des enfants et des jeunes, il n'est finalement question que deux fois, et dans les deux cas, le propos est de signaler qu'ils en manquent.

C'est en prenant appui sur des extraits d'observations que nous allons maintenant examiner comment les enfants vivent l'accumulation de temps dirigés, et tenter de comprendre

384 « L'enfant ou l'adolescent tirera d'autant mieux parti de son temps scolaire et de son *temps libre* que ceux-ci seront mieux articulés et équilibrés. » (Circulaire du 9 juillet 1998).

l'incapacité des adultes à envisager des temps encadrés sans nécessairement organiser les emplois du temps.

Ces observations ont été réalisées dans des restaurants scolaires de la commune de Grenoble en 2002. On pourra objecter que ce qu'elles montrent appartient à un temps révolu, et que c'est se fourvoyer que de les tenir pour valides près de quinze années plus tard. Cette contestation serait partiellement justifiée. Le besoin des enfants de ne rien faire est en effet un thème qui commence à être pris en compte, notamment par des PEL récents qui se mettent en place à partir de l'expérience acquise par les services enfance³⁸⁵ des communes dans le cadre des centres de loisirs. Il semble également que l'organisation d'activités sur le temps de restauration scolaire (ce dont témoignent les observations qui vont être restituées) soit une pratique un peu moins fréquente. Des voix commencent aussi à se faire entendre dans les espaces officiels pour que le besoin des enfants de ne rien faire soit pris en compte dans les organisations, comme cela a été brièvement le cas lors des rencontres nationales des projets éducatifs locaux à l'automne 2013³⁸⁶. Cependant, les observations empiriques et les entretiens réalisés depuis 2010 montrent que le phénomène est encore très largement répandu, et prend même de la vigueur avec la réforme des rythmes scolaires. Précisément justifiée par un allègement des rythmes, celle-ci est dans les faits l'occasion de la démultiplication d'activités³⁸⁷.

8.3.2.1 Ne rien faire du point de vue des enfants

Restaurant scolaire de l'École Elsa Triolet, Grenoble, mardi 16 avril 2002

[...] Nous partageons la table de trois filles et deux garçons de cycle 3. Une animatrice passe inscrire les enfants dans les différentes activités prévues après le repas. Quatre activités sont possibles ce mardi, mais, lorsque l'animatrice arrive à notre table, le foot féminin est déjà complet. Restent « coloriages », « bibliothèque », et « jeux de société » entre lesquels les enfants doivent choisir.

- Y'a pas cour ?, demande Alison.

- Non, pas aujourd'hui, répond l'animatrice.

385 Ce constat est particulièrement valable pour les intercommunalités rurales où les PEL sont moins liés au monde scolaire du fait qu'ils se sont principalement construits avec les contrats de la CNAF,

386 À noter également une étude conduite à Nantes par Camille Chevalier sous la direction d'Agnès Florin. L'enquête, réalisée auprès des enfants, met en évidence leur demande de temps libre.

387 Au cours de l'étude que nous avons conduite pour la ville de Grenoble au printemps 2014, il nous a par exemple été donné de constater que la « récréative » (un temps de récréation surveillée appelée ailleurs « garderie périscolaire ») était très dévalorisée par les professionnels (enseignants, agents municipaux et salariés associatifs) qui déconseillaient aux parents d'y inscrire leurs enfants.

Alison est visiblement déçue.

- Alors tu as dit qu'il y a quoi aujourd'hui ?
- Coloriages, bibliothèque et jeux.
- Bon, ben, je vais prendre « bibliothèque », se résigne la fillette.

Chacun s'inscrit et l'animatrice passe à la table suivante. Pendant ce temps, la conversation se poursuit et nous demandons à Alison :

- Tu voulais faire quoi ?
- Je voulais faire « cour ».
- Et c'est quoi « cour » ?

Elle semble embarrassée :

- Ben, c'est rien, on est dans la cour. Mais aujourd'hui, y'en n'a pas.
- Et t'avais envie de rien faire ?
- (vraiment très gênée) Non, mais dans la cour, on peut s'asseoir sur les escaliers, et comme ça, je parle avec ma copine.

[...] Nous la retrouvons un peu plus tard dans la bibliothèque. Sa copine, qui avait pris « coloriages » a finalement changé de groupe. Elles bavardent toutes les deux sur les fauteuils.

Nous l'interpellons : « Eh bien, finalement, ici aussi tu peux parler avec ta copine ! »

« Oui, mais il faut parler doucement, et on doit prendre des livres ». Ce disant, elle fouille sous son manteau posé sur le fauteuil voisin, et ressort un livre qu'elle nous montre, sans même l'ouvrir ni commenter le titre, avant de le reposer à côté d'elle.

[...] Du côté des jeux de société, une animatrice a approché un coffre à roulettes contenant des jeux de société. Elle les sort un à un, et les propose aux enfants. Deux parties différentes s'engagent sur la table, deux enfants jouent par terre.

Trois garçons ne sont pas contents. Ils voulaient faire du foot, ou du moins, regarder les filles en faire, car, disent-ils, « quand eux jouent, les filles regardent ». Aujourd'hui la consigne est autre, et ils la trouvent injuste. Ils n'ont visiblement pas envie de jouer, ils n'ont pas retiré leurs manteaux, mais ont tout de même pris un jeu. L'air goguenard, ils s'échangent des regards, et se jettent de temps à autre une pièce ou un pion, que l'autre tente de rattraper.

L'animatrice leur demande de jouer correctement. Mi-rieurs, mi en colère, ils font encore mine de s'occuper avec le jeu quelques instants, puis, profitant de l'inattention de l'adulte occupée un moment avec des plus jeunes, le rangent rapidement, le reposent sur la table et sortent sur le pas de la porte.

L'animatrice les suit pour discuter. Ce différend s'exprime avec une relative bonne humeur, et à aucun moment la relation n'est rompue. Les enfants argumentent, sans insultes ni haussement de ton : ils veulent rester dehors. L'animatrice ne le veut pas, car elle a la responsabilité du groupe qui est à l'intérieur.

« Venez jouer », leur dit-elle.

- On veut pas jouer, on veut s'amuser, répondent les enfants.

Ils rient en jetant des petits graviers sur les buissons d'une plate-bande, essayant de faire tomber une feuille sèche coincée entre deux rameaux.

En premier lieu, il convient de considérer que ce que les enfants entendent par "ne rien faire " n'est pas pour eux synonyme d'inactivité, ni de "faire n'importe quoi". Ils font ou revendiquent de pouvoir faire des choses aussi sensées que raisonnables : Alison veut « parler avec sa copine », les garçons voudraient « regarder les filles faire du foot », ils inventent des jeux d'adresse avec des graviers. Dans un des restaurants scolaires où aucune activité structurée n'est organisée, nous les avons vus aider le personnel de service au-delà de ce qui est habituellement convenu (passer l'éponge sur la table une seconde fois, empiler les chaises et demander un balai...), improviser une cabane sous la structure de jeu de la cour, regarder pour la troisième fois de la semaine (et visiblement avec un plaisir renouvelé) le même dessin animé, finir une partie de jeu entamée la veille à la maison de l'enfance, ou encore s'activer longuement aux lavabos « parce que les deux savons, ils sentent pas pareil ». Autant d'activités qui, à bien regarder, sont importantes pour leur construction personnelle et qui, de par la moindre concentration qu'elles exigent (il ne s'agit pas d'apprentissages didactiques), leur permettent de se reposer de celles réalisées dans le temps scolaire ou de les faire différemment.

Ensuite, les observations mettent en évidence que le "rien faire" des enfants ne correspond pas à une opposition de principe envers les adultes. En effet, dans les restaurants scolaires où ce "rien faire" est accepté par les adultes (soit toléré à la marge de l'organisation, considéré comme normal ou même encouragé au point de structurer l'intégralité de l'animation d'interclasse), on n'observe pas d'autre désaccord sur le contenu de ces temps, c'est-à-dire sur ce à quoi ils sont voués. Seules restent les oppositions ponctuelles sur les règles qui s'y appliquent (périmètres de circulation, règles de vie collective, consignes de sécurité, horaires...), oppositions inhérentes à tout processus d'autonomisation.

Ce n'est donc pas une remise en cause de l'autorité des adultes qui fonde le conflit à propos des activités. Il s'agirait plutôt, pour les enfants, de revendiquer pour leur activité spontanée (ce qu'ils font par eux-mêmes) la même considération que celle accordée aux activités structurées. Car ils ne dénigrent pas l'intérêt des activités proposées (BCD, foot, bricolage, etc.) dans la mesure où leur activité propre, le "faire" qu'ils choisissent, inventent, jugent adapté à ce moment-là, a droit de cité dans l'organisation. Comme l'exprime Jean Houssaye, ils ne veulent pas être réduits à « consommer en choisissant » (Houssaye, 1997) ce qui a été pensé et anticipé par d'autres. On peut aussi concevoir qu'à travers ce conflit, ils revendiquent simplement que soit pris en compte leur besoin de se détendre. Le "rien faire" revendiqué par les enfants, loin de correspondre à un quelconque désir de passivité, reflète précisément le

désir d'en faire davantage : ils demandent que soient reconnues leur capacité à agir dans un collectif et leur compétence à juger de ce qui est bon pour eux-mêmes.

Que peut-on comprendre de ce que disent ou donnent à voir les enfants lorsque le programme ne correspond pas à leurs attentes ?

Majoritairement, ils obtempèrent. Certains y vont à reculons, récriminent et se jouent des activités prévues, comme les grands de l'école Elsa Triolet qui acceptent de prendre un jeu... mais pour jongler avec les pions. Ceux-là posent problème dans le groupe et l'on peut imaginer que s'ils étaient plus nombreux, les animateurs seraient contraints de revoir la programmation. Il en est d'autres qui ne dérangent en rien les prévisions des adultes, car ils ne se donnent pas le droit ou n'ont pas la force de le faire. L'exemple est ici celui d'Alison qui voulait ne rien faire. Pour avoir la paix, elle s'acquitte des exigences des "activités" en composant une façade : elle va à la bibliothèque et prend un livre, mais ne le lit pas. Peut-on dire qu'au bout du compte, elle fait ce qui lui convient ? Pas vraiment. D'une part parce qu'elle est « obligée de parler doucement » et que ce n'est visiblement pas sur ce ton qu'elle souhaitait parler avec sa copine. Mais également parce que son bavardage est dans ce cadre illicite et que l'on peut imaginer que tricher avec la règle n'est pour elle ni une habitude, ni une fierté. Son activité spontanée est ici contrainte, sinon à la clandestinité, du moins à exister sans être reconnue.

Mais, revenons sur l'expression « on veut pas jouer, on veut s'amuser » que les trois grands utilisent pour négocier un temps non contraint. Au-delà du jeu de mots qui les a eux-mêmes amusés, leur formule est porteuse d'enseignements. Ces enfants ne veulent pas jouer avec les jeux dont les règles sont déjà écrites, ils veulent s'amuser à des jeux sans règles préétablies, prendre plaisir à inventer ou aménager librement des règles. Un certain nombre d'auteurs³⁸⁸ ont mis en évidence à quel point la manipulation de règles entre pairs était féconde pour en intégrer l'intérêt et la portée. Nous pensons en particulier aux travaux de Julie Delalande sur les cours de récréation qui montrent comment ces apprentissages « loin de toute intention éducative [fournissent] aux enfants l'occasion de s'approprier les enjeux sociaux et culturels propres à toute vie collective » (Delalande, 2003).

388 On pourra notamment se référer aux travaux de Gilles Brougère (Brougère, 2005, 2007), Nathalie Roucous (Roucous, 2007) et à l'article de Dominique Glasman « Leur reste-t-il du temps pour jouer ? » (Glasman, 2005b)

8.3.2.2 Ne rien faire du point de vue des adultes

Mais, pour suivre de nouveau Jean Houssaye, « la peur de l'ennui, du désœuvrement ou du débordement suscite parfois une débauche de rigueur et de prévision » (Houssaye 1997). Et la peur du débordement est particulièrement présente sur les temps périscolaires. Parce que les enfants sont fatigués, parce qu'ils ont précisément besoin de relâcher leur attention après la classe, mais aussi, et peut-être surtout, parce que le débordement a une place singulière dans les relations entre adultes, et plus précisément entre enseignants et animateurs. La capacité des animateurs à « tenir » les enfants est en effet le premier critère à l'aune duquel leur travail est apprécié par les enseignants. L'enjeu du débordement est en conséquence particulièrement fort lorsque les temps périscolaires se déroulent dans l'enceinte de l'école, et au-delà des vertus acquiescentes qu'on leur prête, les activités présentent également l'avantage de fixer les enfants.

Cette incapacité des politiques et des professionnels à envisager l'importance de ne rien faire que l'on vient d'aborder à propos des enfants, pénalise tout particulièrement les adolescents pour lesquels les moments de « bulle », de « zone » sont des temps d'expérimentation juvénile et d'appropriation d'eux-mêmes tout à fait indispensables (Zaffran, 2011).

Reste que « Ne rien faire » n'est pas très communicant, ni pour les parents qui sont davantage rassurés par un programme³⁸⁹, ni pour les collectivités qui se situent plus dans une logique de satisfaire des parents-usagers que dans la perspective de penser des démarches pédagogiques en regard d'objectifs éducatifs qu'elles ont du mal à dessiner.

« On a un problème de coût et de concurrence. Les exigences des collectivités montent et leurs moyens baissent. On subit une très forte concurrence de la part de petites associations qui se montent, et qui se démontent aussi d'ailleurs, qui ont une offre ciblée, sur les activités de pleine nature, les sciences et techniques, n'importe quel créneau spécifique. Elles cassent les prix, mais du coup tout le secteur en pâtit. [...]

– Comment ?

– Il faudrait faire des activités à foison, du catalogue, du kart...[...] Un objectif tout simple de socialisation, partir avec les autres, ça suffit pas,[...] on est poussé à la consommation d'activités. Tout pousse à ça, ça rassure, l'individualisation des

³⁸⁹ Les organisateurs de centres de vacances et de loisirs savent très bien que les parents ré-inscrivent souvent leurs enfants au regard de leur appréciation de la vie quotidienne et des relations qu'ils ont pu y vivre. Les primes inscriptions se font en revanche toujours en fonction des programmes, lesquels, en dehors d'une pré-connaissance représentent l'unique élément sur lequel fonder un début de confiance. Cela donne à comprendre toute l'importance pédagogique de la stabilité des postes d'animateurs de première ligne. En cas de turn-over en effet, les relations sont perpétuellement à ré-installer, en particulier dans les quartiers populaires où les institutions demandent plus qu'ailleurs à avoir un visage pour être repérées et reconnues.

pratiques des loisirs. Or, nous, tout était collectif. On est vraiment face à une confrontation des sens entre ce qu'on faisait et la réalité de la demande. Nous, on refuse le tout activités, on préserve des espaces sans activités.

– Comme quoi par exemple ?

– Dès qu'on dit qu'on va ne rien faire, ça devient un temps anxiogène, ça fait peur. Et avec la réforme, ça va s'accroître, parce que le temps du centre de loisirs du mercredi se restreint sur une demi-journée. On se rapproche de ce qu'on voulait éviter. C'est la tendance qu'on retrouve de partout, les centres de vacances à la carte, où les familles composent leur programme, les stages de préparation de la rentrée, le permis de conduire. Si aujourd'hui on dit " on fait un centre à tel endroit, à la mer ou à la montagne ", ça suffit plus, il faut dire qu'on va faire du jet ski, des arts martiaux ou autre chose, mais quelque chose.

– Vous disiez que vous aviez préservé des temps où les enfants peuvent ne rien faire, c'est quoi ces temps ?

– On essaie, mais on n'y arrive pas. Sur la pause méridienne un peu... Ou alors à la marge, on vend quelque chose et on en fait une autre. On se donne de la liberté, on le fait sans le dire.

– C'est risqué, non ? Ça, ça va un temps, mais...

– Non, on peut pas. Il y a deux surenchères, le prix et la quantité d'activités. Parfois dans les marchés, la différence se fait sur le nombre de séances de ski.

– Est-ce que vous discutez de ça avec les collectivités, parce qu'il y a un enjeu éducatif là-dedans ?

– Non, on n'en discute pas. Ou alors on peut être d'accord sur le fond dans les discussions, mais quand on passe au projet, ça passe plus, il faut des activités, c'est incontournable. Mais c'est pas un sujet qu'on aborde. »

Grégoire Faure, Directeur départemental de Fédération, Île-de-France

Prévoir des temps vides d'activités vient en effet à l'encontre de toutes les logiques institutionnelles mais aussi professionnelles. Depuis la fin des patronages et le recul des mouvements de jeunesse, c'est-à-dire depuis l'émergence de l'animation socioculturelle, l'encadrement des enfants s'est professionnalisé. Des formations sont assurées comprenant des référentiels, des unités de formations intitulées « Techniques d'animation », et personne ne comprendrait, les animateurs en premier lieu, que l'on puisse être rémunéré pour ne rien faire. Car, que pourraient faire des animateurs pendant que les enfants ne font rien de particulier ? Pour les professionnels de l'animation, les activités, les animations revêtent un enjeu majeur, de sorte que la difficulté de l'épreuve est telle qu'elle ne s' imagine même pas. Pour eux, ce serait faire, mais en sens contraire, le long chemin de la transformation des patronages en centres de loisirs étudié par Francis Lebon (Lebon, 2005) au travers duquel leur

métier s'est construit, c'est-à-dire ne plus exister professionnellement³⁹⁰. Le propos du directeur départemental qui vient d'être cité est rare, du moins en public. Car on observe que les fédérations d'éducation populaire ne portent pas ce thème du temps libre, et ne conçoivent l'aménagement du temps de l'enfant qu'en tant qu'il représente pour elles des occasions de faire valoir des contenus et des technicités différents de ceux de l'école.

Dans cette logique dominée par la forme scolaire (Vincent, 1994), « ne rien faire » ne peut qu'être considéré de manière paradoxale, c'est-à-dire comme une activité, tel qu'on le comprend dans cette dernière observation.

Restaurant scolaire de l'école du Pont de l'Oule, Grenoble, mardi 9 avril 2002

[Après avoir déjeuné avec les enfants, nous échangeons avec l'animatrice salariée d'une grande fédération et responsable de ce temps d'inter-classe. Les activités prévues ce jour-là sont BCD, soutien scolaire, musique et bricolage.]

- Vous ne les laissez jamais dans la cour ?
- Si, d'habitude, il y a une activité dans la cour, il y a le "roller" normalement, mais aujourd'hui, l'animateur n'est pas là, et j'ai pas pu le remplacer, alors on a réparti les enfants dans les autres activités.
- Mais dans la cour, pas spécialement pour faire du roller.
- Hé ben comment ?
- Ben, faire ce qu'ils ont envie, des fois jouer à l'élastique, ou au sable dans la cour de la maternelle, à "loup-touche-touche", je sais pas moi, ce qu'ils veulent, ou pour rien faire...
- Comment ça, rien faire ?
- Ben, rien, être avec eux dans la cour, bavarder, les laisser jouer.
- Ah, ça ! Ça, on le fait les derniers jours, au mois de juin, parce que les animateurs ont le bac et qu'on n'est pas assez pour faire les activités, en plus y'a des trucs qui sont déjà rangés, alors on reste dans la cour.
- Et autrement vous ne le faites pas ?
- Non, il n'y a pas cette activité, ça n'a pas été prévu. Et là, les embauches elles sont déjà faites. Si on voulait faire ça, il faudrait faire un projet.

³⁹⁰ Dans les faits, des animateurs arrivent à se réaliser professionnellement en autorisant et en aidant les enfants à ne rien faire. Ce sont des professionnels expérimentés ou de jeunes professionnels encadrés par un plus expérimenté qu'eux, et qui travaillent en équipe. Cette manière de travailler nécessite en effet de qualifier la présence et la capacité d'observation, il est donc particulièrement difficile pour un animateur débutant d'envisager autre chose que faire faire ou faire avec, s'il n'est pas accompagné ni encadré au sens d'être protégé des interrogations voire des critiques des parents et des partenaires. Et dans tous les cas, la condition est que le « ne rien faire » des enfants fasse partie du projet éducatif de l'organisme qui le salarie.

Conclusion générale

Les mots de l'éducatif local

Tout au long de ce travail, il n'a pas été question, ou très peu, de « cohérence » et de « continuité éducative », d'« éducation partagée » et de « territoire apprenant », et les familiers de l'éducatif local pourraient en être étonnés. Ne pas reprendre à notre compte un certain nombre de vocabulaires et de thèmes fréquemment mobilisés par les acteurs a été annoncé en introduction comme constitutif d'une précaution méthodologique visant à prendre de la distance avec notre objet de recherche. Au moment de conclure, il convient néanmoins d'interroger ces termes et surtout leur signification. Comment cette recherche permet-elle d'éclairer le rôle et la fonction de ces mots dans les paysages éducatifs locaux ?

Tout d'abord, ces mots *rendent possible le rassemblement des acteurs*. Par leur caractère difficilement contestable – on ne pourrait que malaisément revendiquer une incohérence éducative par exemple – et par l'amplitude qu'ils dessinent, ils ouvrent la porte à l'implication de chacun, professionnels de terrain, services de l'État, collectivités, personnels de l'Éducation nationale, etc., et légitiment leur participation et leur investissement. Autrement dit, ces mots affichent du commun et, ce faisant, entendent le créer par un effet performatif. Il n'est pas sans signification que l'on parle de cohérence, de continuité, de complémentarité, et communauté éducative. Tous ces mots en effet, font référence aux adultes, à leur place et au travail qu'ils conduisent entre eux. Car on pourrait imaginer d'autres mots rassembleurs qui parleraient des enfants. Les partenaires pourraient par exemple se rassembler derrière la bienveillance ou la générosité éducative, le partage des ressources naturelles entre générations, ou encore la place des enfants et des jeunes dans la ville. On peut alors faire l'hypothèse que, si ces mots rassemblent les adultes, ils ont aussi pour fonction de les soutenir ou du moins de les reconnaître dans leur hésitation quant à savoir collectivement vers quoi conduire les enfants aujourd'hui.

Car c'est une autre fonction de ces mots, que Martin Vanier qualifie de « braves mots », que de *venir combler le peu de discussions sur le contenu et le sens de l'action éducative* entre partenaires. L'essentiel des débats, comme on l'a montré au fil de ces pages, porte sur le contexte de l'action et son financement, mais les sujets de fond ne sont bien souvent qu'effleurés. Il est d'ailleurs significatif que les promoteurs des projets éducatifs locaux

fassent régulièrement appel à la science et aux chercheurs pour produire des interventions intitulées « Les enjeux de la communauté éducative », « Quelles finalités pour l'éducation partagée ? », ou encore « Qu'est-ce que la continuité éducative ? ». Comme si, au-delà de l'intention et de l'affichage, on ne savait pas bien quoi mettre sous ces mots. Autrement dit, ces « grands mots qui ont la solidité des idées qu'on n'interroge plus » (Vanier, 2000) signalent à la fois l'incapacité des acteurs à produire du politique et le malaise qui en découle pour eux. Bien que leur émergence se soit accompagnée d'une très forte critique de l'Éducation nationale et que ces acteurs se prévalent de faire mieux qu'elle quant à la réduction des inégalités, ce travail a montré que les PEL n'arrivent pas à s'orienter avec une autre boussole que celle de l'école.

Enfin, ces mots de « communauté » ou de « complémentarité » *garantissent à chacun des partenaires qu'il reste souverain* pour penser et mettre en œuvre son propre projet éducatif. Que le « partage » n'est pas synonyme de mise en commun, chaque partenaire restant dans son rôle, sans empiéter sur le territoire ou les prérogatives de l'autre. Mais ce faisant, c'est-à-dire en n'éclairant que ce qui fait lien, les mots de l'éducatif local laissent dans l'ombre les projets éducatifs de chacun. La reconnaissance sociale, institutionnelle et financière va à ce que les partenaires font ou pourraient faire ensemble, et se détache corollairement de ce qui est travaillé de manière singulière par l'école, les associations, les communes, etc. Il en résulte deux choses. La première est *la solitude des éducateurs*. Les réunions ou les évaluations n'informent en rien sur ce qui se passe dans les restaurants scolaires, dans les séjours de vacances ou les centres de loisirs, de sorte que les adultes qui font vivre ces espaces restent seuls avec les difficultés qu'ils rencontrent, seuls également à faire valoir l'intérêt de l'action éducative singulière qu'ils conduisent. La seconde conséquence est d'ordre pédagogique. Car les enfants et les adolescents ont besoin de ruptures pour grandir, ils ont besoin d'évoluer dans des cadres différents pour démultiplier leurs expériences sociales. Il importe pour cela que « les différents espaces qu'ils traversent soient *bien identifiés*, et donc *bien identifiables*, en termes d'enjeux ou de principes spécifiques, en termes de raisons que les enfants peuvent avoir d'y être » (Glasman, 2010)³⁹¹. Les enfants et les jeunes grandissent en effet dans des espaces repérés, où des ordres singuliers règnent et des relations spécifiques se nouent. Ils ne

391 Dans une interview accordée à la revue « Diversité. Ville, école, intégration », Philippe Meirieu développe l'importance de ces ruptures pour les enfants et les jeunes en ces termes. « C'est parce qu'il [l'enfant] peut "circuler" d'un "espace-temps" à l'autre et comparer les expériences qu'il y vit, qu'il développe des conduites adaptatives différenciées et met en œuvre son processus d'individuation et de subjectivation : les décalages sont, ici, particulièrement utiles en ce qu'ils permettent d'entendre la discontinuité du monde et d'échapper aux enfermements narcissiques comme aux enkystements identitaires dans des figures totalisantes. » (Meirieu et Guyon, 2016).

grandissent pas dans une « continuité » nécessairement abstraite, et qui, relevant d'une responsabilité « partagée », n'est, pour eux, de la responsabilité de personne. Les mots de l'éducatif local nous ramènent ici à la différence d'approche de l'acte éducatif entre les adultes et les enfants, que l'on a évoquée au chapitre 8.

Les acquis de la recherche

Cette thèse a voulu produire une compréhension large de l'action publique déployée sur le temps libre des enfants, laquelle est aujourd'hui conduite dans le cadre des projets éducatifs locaux pilotés par les communes ou leurs groupements. Nous avons pour cela établi la sociogénalogie de ces projets éducatifs locaux afin de repérer les mouvements institutionnels par lesquels ils se sont progressivement forgés depuis les premières lois de décentralisation (partie 1). Après nous être rapprochée des acteurs par une démarche méthodologique appropriée (partie 2), c'est auprès des élus et des professionnels que les informations ont été recherchées. En nous appuyant sur les apports de la théorie des champs de Pierre Bourdieu, nous avons identifié les alliances et les désaccords entre acteurs, et traduit les conflits qui les opposent comme autant de lignes organisatrices de l'éducatif local (partie 3). L'investigation nous a enfin conduite à examiner comment ces projets s'élaborent localement, et les principales caractéristiques de l'action éducative dont ils permettent la mise en œuvre (partie 4).

Les résultats que nous avons obtenus s'articulent autour de cinq points.

La faiblesse de la dimension politique des projets éducatifs locaux est sans doute le point le plus marquant. Nous venons de rappeler le peu de discussions de fond entre partenaires, mais l'absence de politique s'identifie en plusieurs autres endroits. Concernant spécifiquement le personnel politique des communes par exemple, on observe que les conseillers mobilisés sur les questions d'enfance et d'éducation sont moins nombreux qu'ils ne l'étaient il y a trente ans. De la même manière, les adjoints sont moins bien placés dans la hiérarchie des exécutifs municipaux. Il a également été constaté que ces adjoints sont souvent isolés parmi leurs collègues, car appartenant aux minorités des majorités municipales. Le signe le plus patent de cette faiblesse politique réside dans le constat que l'action éducative qu'elle sous-tend *n'a pas vocation à aller au-devant des enfants et des jeunes*, et s'adresse en priorité soit à des publics captifs, c'est-à-dire aux enfants que leurs parents ont besoin de faire garder, soit, dans une perspective préventive, aux adolescents des quartiers populaires (Augustin et Ion, 1993).

De manière corollaire, il a également été pointé *le caractère serviciel de l'éducatif local* qui se traduit notamment par la disparition des fonctions d'accueil dans les espaces éducatifs et leur remplacement par des systèmes numériques de communication avec les parents, ou encore par la place de plus en plus importante faite, au moins dans les discours, à la notion de parcours éducatif individualisé. Cette logique de service place les familles appartenant aux catégories moyennes et supérieures en situation d'être mieux prises en compte que les familles populaires, parce que mieux entendues. Nous avons ainsi noté que les communes n'arrivent pas à prendre la relève des financements nationaux lorsque baissent les dotations des dispositifs inscrits dans le cadre de la politique de la ville, alors qu'elles ne cessent d'améliorer les temps de restauration scolaire globalement moins fréquentés par les enfants des quartiers populaires. Nous pouvons ici suivre Philippe Estèbe lorsqu'il estime que le « peuple disparaît comme catégorie d'intérêts et de pratiques légitimes dans la représentation de la société qui se construit à travers les politiques publiques et les visions d'experts » (Estèbe, 2014).

En troisième lieu, apparaît la *technicisation des enjeux et la prédominance des préoccupations financières*. Ces dernières contribuent à indexer l'envergure des projets éducatifs locaux au périmètre et à la nature des actions que les dispositifs contractuels proposés et financés par l'État permettent de mettre en œuvre. Il en résulte que des projets qui se veulent spécifiquement locaux sont *de plus en plus standardisés car dépendants et donc orientés par les politiques nationales*. Par ailleurs, ces préoccupations gestionnaires envahissent le quotidien des professionnels, ordonnent les relations entre partenaires et supplantent, progressivement et à bas bruit, les préoccupations spécifiquement éducatives. Nous avons ainsi montré que si les professionnels formés à la gestion des politiques publiques n'en sont pas étonnés ou s'en accommodent, ceux qui disposent des compétences liées à la relation éducative et à ses enjeux sont davantage tentés de fuir l'éducatif local.

Plus généralement, ce travail a mis en lumière que l'émergence des projets éducatifs locaux s'est accompagnée du *recul des préoccupations concernant spécifiquement le temps libre des enfants et des adolescents*. D'une part, parce qu'ils sont venus prendre la place des politiques municipales de l'enfance qui se déployaient principalement en dehors de l'école, et d'autre part, en raison du décrochage, sur la même période, du ministère de la jeunesse et des sports et de son remplacement dans les pilotages nationaux par le ministère de l'Éducation nationale. L'essentiel de l'action éducative aujourd'hui portée par les communes se concentre autour de l'école, voire dans l'école, alors que sont progressivement abandonnés les centres de

vacances, les temps d'accueil des samedis, ou les animations ouvertes dans les quartiers. La centration de toutes les préoccupations publiques sur l'école se perçoit également par la dépréciation des métiers de l'animation et la déqualification des professionnels qui interviennent dans le domaine. Elle a pour résultat le renvoi de la responsabilité des temps de vie en dehors de l'école vers les seuls parents, ce qui a pour effet de pénaliser les familles populaires au regard des ressources dont elles disposent, et, en particulier les adolescents. Ce recul inquiète tout particulièrement la Caisse nationale d'allocations familiales, qui finance de plus en plus largement ce temps libre, et invite les communes à l'investir, du fait *qu'il représente pour les familles des possibilités de relais éducatifs indispensables*.

Enfin, ce travail a pointé le développement ou la renaissance d'*initiatives associatives en marge de l'éducatif local institutionnel*. Mus par des utopies religieuses, politiques, communautaires ou caritatives, des collectifs de plus en plus nombreux se mobilisent, parfois appuyés par des chercheurs, pour assurer une présence éducative, notamment auprès des enfants des quartiers populaires. Rien ne permet de dire si ces initiatives sont destinées à constituer une forme d'éducatif local pour les pauvres, ou si elles viendront plutôt alimenter des réflexions locales et nationales sur ce que la société souhaite offrir à ses jeunes en dehors de l'école. Quoi qu'il en soit, et parce qu'« il n'y a d'histoire qu'aussi longtemps que les gens se révoltent, résistent et réagissent » (Bourdieu et Wacquant, 1992), ces engagements citoyens se joignent aux conflits entre acteurs pour témoigner du fait que tout n'est pas définitivement arrêté.

Des pistes de recherche à poursuivre

Cette thèse n'a pas fini d'explorer les questions que pose et qui se posent à l'éducatif local. Elle invite à parfaire le traitement d'un certain nombre de questions, et à travailler des objets complémentaires.

La perspective de ce travail était de saisir l'éducatif local comme une figure globale, ce qui a nécessairement arasé des particularités auxquelles il serait important de faire droit. Nous voyons deux intérêts à cela. Cet approfondissement permettrait tout d'abord de rendre justice à des acteurs ou des groupes d'acteurs qui, malgré le poids des logiques gestionnaires, parviennent sur certains sites à produire du politique sur lequel adosser des démarches éducatives qui dépassent la logique servicielle, dominante dans les projets éducatifs locaux. Des monographies et des explorations sociogénéalogiques situées seraient en outre susceptibles d'éclairer des points restés aveugles de ce travail. Par exemple, de comprendre

pourquoi, au-delà de la capacité des acteurs à produire du politique, des villes arrivent mieux que d'autres à tenir la dimension spécifiquement éducative de leur PEL. Il semble en effet que différents facteurs puissent influencer : la succession rapide d'alternances politiques dans les communes a été pointée comme un frein, et par ailleurs nous avons également évoqué le poids des histoires locales qui explique, par exemple, la persistance, pendant un temps plus ou moins long, de politiques éducatives relevant d'une logique d'intégration communautaire dans certaines anciennes villes communistes. Il se pourrait enfin que la forte présence de l'enseignement privé dans certaines régions concoure à des dynamiques éducatives débordant le seul périmètre de l'école. La concurrence entre les patronages dans la première moitié du vingtième siècle étant avérée comme ayant démultiplié les attentions portées à la jeunesse (Dessertine et Maradan, 1996), il se pourrait que l'on se trouve face à un phénomène similaire.

Parmi les objets qui pourraient être complémentirement examinés, on pense en particulier à la dimension financière des projets éducatifs locaux et au contenu des temps de loisirs encadrés des enfants et des jeunes.

Si l'on dispose de quelques données chiffrées quant aux budgets que les communes accordent au fonctionnement des écoles³⁹², l'ensemble de ce que coûte l'éducatif local n'a, à notre connaissance, pas encore fait l'objet d'un travail particulier. On peut assez facilement identifier les sommes qui transitent du national au local par l'intermédiaire des dispositifs, mais on ne sait pas grand-chose du reste, c'est-à-dire de l'ensemble des propositions subventionnées faites aux enfants et aux adolescents lorsqu'ils ne sont pas à l'école : centres de loisirs et de vacances, écoles d'arts et de musique, accompagnement à la scolarité, accueils de jeunes, etc. Les dires des cadres et des élus municipaux convergent autour de l'idée que les PEL représentent une part importante des budgets communaux. Toutefois, il est bien difficile d'en connaître les montants, et surtout de savoir comment les chiffres sont élaborés, c'est-à-dire savoir de quelle compilation ils sont issus. Il est par exemple une pratique courante de comptabiliser les centres de loisirs sur des budgets différents selon qu'ils sont gérés par les communes ou par des associations. Or, une politique et son évolution se donnent à lire aussi, si ce n'est surtout, par les sommes qu'elles engagent. Des explorations chiffrées seraient en conséquence de nature à produire une meilleure compréhension des politiques éducatives locales. Au-delà de l'approfondissement de la connaissance scientifique de l'objet, on peut également estimer qu'il y a là un enjeu démocratique.

392 Notamment une étude intitulée « L'argent de l'école. En quête d'égalité », conduite par l'Andev, le syndicat SNUipp-FSU et l'association des maires ruraux de France (AMRF) en 2011.

Un second objet de recherche pourrait concerner les centres de loisirs, dans la poursuite des travaux de Francis Lebon (Lebon, 2005, 2006). Selon les données de la CNAF (Monforte, 2013), ces structures sont fréquentées par 2,6 millions d'enfants et adolescents soit 25 % d'une classe d'âge, et on estime que 50 % des 18-20 ans y ont été inscrits au cours de leur vie³⁹³. Si les recherches de Jean Houssaye et des équipes qu'il a accompagnées informent sur ce qui se passe dans les centres de vacances, très peu de travaux sur les centres de loisirs sont encore disponibles. Or, les centres de loisirs représentent aujourd'hui, hors famille, le second espace institutionnel de socialisation après l'école, et ont certainement des choses à nous apprendre.

³⁹³ Ces chiffres ne concernent pas le périscolaire et correspondent à la fréquentation des mercredis et des périodes de vacances.

Bibliographie

1/4 – Ouvrages généraux et méthodologie de la recherche

ARBORIO A.-M., FOURNIER P., 2008, *L'observation directe*, Paris, Armand Colin.

ARDOINO J., 1993, « L'approche multi-référentielle (plurielle) des situations éducatives et formatives », *Pratiques de formation*, 25-26, p. 15-34.

ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R., 2006, *Idéologies et action publique territoriale: la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

ARDOINO J., 1999, « Politique contractuelle, contrat, contrats d'objectifs, contrats de développement ».

BAUDEAU A., 2006, « Question laïque et éducation péri/postscolaire/mouvements de jeunesse pendant la période de l'entre-deux-guerres : quel lien ? », *Penser l'éducation*, 20, p 5-25.

BEAUD S., 2008, « Les angles morts de la sociologie française », dans *La France invisible*, Paris, La Découverte/Poche (La Découverte/poche Essais), p. 456-472.

BEAUD S., WEBER F., 1998, *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte.

BECKER H.S., 2000, « L'enquête de terrain : quelques ficelles du métier », *Sociétés contemporaines*, 40, 1, p. 151-164.

BECQUEMIN M., MONTANDON C., 2014, *Les institutions à l'épreuve des dispositifs: les recompositions de l'éducation et de l'intervention sociale*, Presses universitaires de Rennes, 232 p.

BEN ALI L., 2012, « La scolarisation à deux ans », *Éducation et formation*, 82, p. 19-30.

BOLTANSKI L., 1973, « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, 14, 1, p. 3-26.

BOLTANSKI L., 2009, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard.

BOLTANSKI L., CHIAPELLO È., 2011 (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard.

BOLTANSKI L., THÉVENOT L., 1991, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard (NRF essais), 483 p.

BOURDIEU P., 1977, « Questions de politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 16, 1, p. 55-89.

BOURDIEU P., 1980, *Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit.

BOURDIEU P., 1981, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36, 1, p. 3-24

BOURDIEU P., 1988, « Penser la politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 71, 1, p. 2-4.

- BOURDIEU P., 2004, *Esquisse pour une auto-analyse*, Paris, Raisons d’agir.
- BOURDIEU P., WACQUANT L., 1992, *Réponses Pour une anthropologie réflexive*, Seuil, 267 p.
- BOURHIS R., CARIGNAN N., 2006, « La leçon de discrimination »,.
- BOURHIS R.Y., LEYENS J.P., 1999, *Stéréotypes, discrimination et relations intergroupes*, Liège, P. Mardaga.
- BRÉVAN C., PICARD P., 2000, « Une nouvelle ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers », *Rapport à M. Claude Bartolone, Ministre délégué à la Ville*.
- CALLON M., 1999, « Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégagé : la double stratégie de l’attachement et du détachement », *Sociologie du Travail*, 41, 1, p. 65-78.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris, Éditions du Seuil.
- CAZOTTES E., OTT L., 2012, « La pédagogie sociale comme source d’une réflexion originale sur la transmission », *Biennale internationale de l’éducation, de la formation et des pratiques professionnelles*.
- CHAPOULIE J.-M., 2000, « Le travail de terrain, l’observation des actions et des interactions, et la sociologie », *Sociétés contemporaines*, 40, 1, p. 5-27.
- CHAUVIÈRE M., 2004, « Quand la parentalité devient un référentiel d’action publique ! », *Spirale*, 29, p. 17-23.
- CHATEIGNER F., 2012, « *Éducation populaire* » : les deux ou trois vies d’une formule, Thèse de doctorat, Strasbourg.
- CORNU R., 1998, « Évolution et processus configurationnel chez Norbert Elias », *Philosophiques*, 25, 2, p. 239.
- CRUBELIER M., 1979, *L’enfance et la jeunesse dans la société française 1800-1950*, Paris, Armand Colin, 389 p.
- DARMON M., 2010, *La socialisation*, Paris, A. Colin.
- DELAHAYE J.-P., 2015, « Grande pauvreté et réussite scolaire. Le choix de la solidarité pour la réussite de tous », IGEN.
- DELALANDE J., 2006, « Enfance (socio-anthropologie de l’) », *Dictionnaire de l’éducation*, Paris, PUF, collection Quadrige, p.246-251.
- DUBAR C., 2000, *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, A. Colin.
- DUBAR C., TRIPIER P., BOUSSARD V., 2011 (troisième édition), *Sociologie des professions*, Paris, A. Colin, 376 p.
- DUBET F., MARTUCCELLI D., 1998, *Dans quelle société vivons-nous?*, Paris, Seuil (L’épreuve des faits), 322 p.

- DUBET F., 2009, *Le travail des sociétés*, Paris, Editions du Seuil, 348 p.
- ELIAS N., 2002 (1973), *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 510 p.
- ELIAS N., 2003 (1977), *La Dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 320 p.
- ELIAS N., 1985 (1974), *La société de cour*, Paris, Flammarion.
- ELIAS N., 1981 (1970), *Qu'est-ce que la sociologie?*, Paris, Pocket, 84 p.
- ELIAS N., 1993 (1983), *Engagement et distanciation. Contributions à la sociologie de la connaissance*, Paris, Fayard.
- ELIAS N., 1991, *La société des individus*, Paris, Fayard.
- ELIAS N., SCOTSON J.L., WIEVIORKA M., DAUZAT P.-E., 1997, *Logiques de l'exclusion: enquête sociologique au cœur des problèmes d'une Communauté*, Paris, Fayard.
- EPSTEIN R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, p. 96-111.
- EPSTEIN R., 2012, « De la différenciation territoriale à la libre conformation », dans *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*, Paris, L'Harmattan, p. 127-138.
- ESTÈBE P., 2004, « Les quartiers, une affaire d'État. Un instrument territorial », dans *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 47-70.
- ESTÈBE P., 2005, « Les quartiers de la politique de la ville. Une catégorie territoriale pour une politique de « discrimination positive » », dans *Entre protection et compassion: des politiques publiques travaillées par la question sociale, 1980-2005*, PUG, p. 111-120.
- ESTÈBE P., 2014, « La disparition », *Espaces et sociétés*, 156-157, 1, p. 241-248.
- ESTÈBE P., 2016, « Décentralisation: nous sommes loin du compte », *Cahiers français, Collectivités territoriales. La nouvelle donne*, 391, p. 43-48.
- GAULEJAC V. DE, 2011, « Management, les maux pour le dire », *Projet*, n° 323, p. 61-68.
- GAVARINI L., 2006, L'enfant et les déterminismes aujourd'hui : peut-on penser un sujet ?, dans *Eléments pour une sociologie de l'enfance*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p.93-102.
- GLASMAN D., BERTHET J.-M., 2005, « Contrats et traitement de la question sociale », dans *Entre protection et compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale, 1980-2005*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- GLASMAN D., 2005, *Le travail des élèves pour l'école en dehors de l'école*, Chambéry, Université de Savoie, 194 p.
- GRAFMEYER Y., 1995, *Sociologie urbaine*, Paris, Nathan, 128 p.

- ION J., 1997, *La fin des militants?*, Paris, Editions de l'Atelier (Enjeux de société), 124 p.
- ION J., 2000, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Paris, Dunod.
- ION J., RAVON B., 2005, « Institutions et dispositifs », dans *Le travail social en débat(s)*, La Découverte, p. 71-85.
- KAUFMANN J.-C., 2011, *L'entretien compréhensif*, Paris, Colin.
- KIRSZBAUM T., 2015, « La politique de la ville ou les infortunes de l'égalité républicaine », dans *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, L'Aube.
- KOEBEL M., 2012, « Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique », *Métropolitiques*.
- KOEBEL M., 2014, « Dans l'ombre des maires. Le poids des hiérarchies dans le choix des adjoints des villes moyennes françaises. », *Métropolitiques*.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (dirs.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (Gouvernances), 370 p.
- LEFEBVRE R., SAWICKI F., 2006, *La société des socialistes: le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant (Collection Savoir/Agir de l'association Raisons d'agir), 255 p.
- MARTIN J.-P., 2012, « Des catholiques hier aux musulmans, aujourd'hui. La laïcité et les identités religieuses », *Les Cahiers dynamiques*, 54, p. 90-99.
- MARTIN O., 2009, *L'enquête et ses méthodes : l'analyse de données quantitatives*, Armand Colin.
- MAUGER G., 2001, « Précarisation et nouvelles formes d'encadrement des classes populaires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 136-137, 1, p. 3.
- « Norbert Elias ou la sociologie des continuités », 2000, *Labyrinthe*, 5, p. 89-95.
- PAILLÉ P., 1994, « L'analyse par théorisation ancrée », *Cahiers de recherche sociologique*, 23, p. 147-181.
- PASSERON J.-C., 2000, « La peur de « l'impensable » dans l'histoire des sciences », *Revue européenne des sciences sociales*, XXXVIII-119, p. 5-22.
- PENEFF J., 2011, « Le sens de l'observation est-il utile en sociologie ? », *SociologieS*.
- PÉRIER P., 2005, *École et familles populaires: sociologie d'un différend*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- PINSON G., 2014, « La gauche, la droite, les villes », *Métropolitiques [en ligne]*.
- POUJOL G., 1981, *L'éducation populaire: histoires et pouvoirs*, Paris, Economie et humanisme : Editions ouvrières (Collection Politique sociale), 225 p.
- POUJOL, G. (dir.), 2000, *Education populaire: le tournant des années soixante-dix*, Paris, L'Harmattan (Collection Débats jeunesse), 249 p.
- RAVON B., 2000, *L'« échec scolaire ». Histoire d'un problème public*, In Press, 380 p.

RAYOU P., 2006, « Ni tout à fait mêmes, ni tout à fait autres. Les territoires et les calendriers scolaires des enfants et des jeunes », dans *Éléments pour une sociologie de l'enfance*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p 217-224.

RAYOU P., 2015, *Aux frontières de l'école: institutions, acteurs et objets*, Saint-Denis, Presses universitaires de Vincennes.

QUEIROZ J.-M. DE, 2011, « Universalisme laïque et anti-pédagogisme », *VEI Enjeux*, 127, p. 195-202.

SARMENTO M.J., 2006, Les cultures de l'enfance au carrefour de la seconde modernité, dans *Éléments pour une sociologie de l'enfance*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p 307-316.

SAWICKI F., 2000, « Les politistes et le microscope », dans *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 143-164.

SEHIER V., 2006, « La place des Reaap dans l'évolution des relations parents/professionnels », *Informations sociales*, 133, p. 90-99.

SINGLY F. DE, 2008, *L'enquête et ses méthodes : le questionnaire*, Paris, Armand Colin.

SIROTA R., 2006, *Éléments pour une sociologie de l'enfance*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

TÉTARD F., 2010, « Les Instructeurs spécialisés d'éducation populaire, un corps privé d'intérêt public (1944-1971) », dans *Cadres de jeunesse et d'éducation populaire, 1918-1971*, Paris, La Documentation française, p. 197-209

THOENIG J.-C., DURAN P., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4, p. 580-623.

VANIER M., 2000, « Les braves mots de l'aménagement (brefs sarcasmes géographiques) », *Revue de géographie alpine*, 88, 1, p. 125-130.

VEYRINAS F. DE, PEQUIGNOT J.-P., 2007, « Temps des familles, temps des enfants : des espaces de loisirs - Conférence de la famille 2007 »

VINCENT G., 1994, *L'éducation prisonnière de la forme scolaire?: scolarisation et socialisation dans les sociétés industrielles*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 227 p.

VULBEAU A., 2006, Surveillance et gouvernance : deux objets pour une sociologie de l'enfance, dans *Éléments pour une sociologie de l'enfance*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p.195-204.

WEBER F., 1995, « L'ethnographie armée par les statistiques », *Enquête. Archives de la revue Enquête*, 1, p. 153-165.

WEBER M., 1963, *Le savant et le politique*, Paris, Éditions 10-18.

ZANTEN A. VAN, 2010, « Choix de l'école et inégalités scolaires. Le rôle des ressources culturelles et économiques des parents », *Agora débats/jeunesses*, 56.

ZANTEN A. VAN, 2011, *Les politiques d'éducation*, 2^o éd, Paris, PUF (Que sais-je ?), 126 p.

2/4 – Education et territoire

ADELS (ed.), 2002, *Écoles, collectivités locales, associations, élèves, parents*, Paris, Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale, ADELS, 56 p.

ARDOINO J., BEVERAGGI O., BOYER J., 1992, « Évaluation qualitative des effets sur les enfants des activités menées dans le cadre de la politique d'aménagement des rythmes de l'enfant », Mission des rythmes de vie de l'enfant du secrétariat d'État chargé de la Jeunesse et des sports.

BAVOUX P., PLUGIN V., 2014, « Enquête annuelle de suivi du programme de réussite éducative. Enquête 2013 », Acsé.

BAVOUX P., 2003, « Mailler les territoires par divers dispositifs éducatifs : une réponse suffisante aux besoins ? », *Ville-Ecole-Intégration Diversité*, Hors-série n°7, p. 48-56.

BEJAOU S., CISSÉ A., GILARDI F., GICQUELET C., LABYAD R., LIBERT C., MONROY L., TRAORÉ Z., 2011, « Les villes éducatrices : une réponse au lien entre territoire et éducation ? », *SpécificITÉS, L'éducation tout au long de la ville*, 3, p. 73-90.

BEN AYED C., 2008, *Éducation, territoire et société. L'émergence d'un nouvel ordre éducatif local ?*, HDR, Institut d'Études Politiques de Paris, 210 p.

BENHAÏM-GROSSE J., 2005, « Regards sur les contrats éducatifs locaux », 170, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Direction de l'évaluation et de la prospective.

BEST, F. (dir.), 1984, *Naissance d'une autre école*, La Découverte (Cahiers libres), 237 p.

BIER B., 2010, « Des villes éducatrices ou l'utopie du "territoire apprenant" », *Informations sociales, Eduquer et prévenir : ce que fait l'école*, 161, p. 118-124.

BIER B., CHAMBON A., QUEIROZ (DE) J.-M. DE, RENNES, 2010, *Mutations territoriales et éducation de la forme scolaire vers la forme éducative?*, Issy-les-Moulineaux, ESF éditeur.

BOTTIN Y., DELAUNAY M., HENRICH S., 2000, « L'aménagement des rythmes scolaires à l'école primaire », 2000-01, Ministère de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie, 77 p.

CHAMBON A., 2004, *Villes et développement éducatif local : les cas d'Évry, d'Amiens et de Calais*, Paris, L'harmattan.

CHARLOT, B. (dir.), 1994, *L'École et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Paris, A. Colin (Bibliothèque européenne des sciences de l'éducation), 223 p.

CNAF, 2012, « L'accueil du jeune enfant en 2012. Données statistiques. », Observatoire national de la petite enfance.

CNAF, CÉROUX B., CREPIN C., 2011, « Les relations entre les parents et leurs enfants à l'aune des loisirs des adolescents », *Dossiers d'étude, Caisse nationale des Allocations familiales*, 140p.

CNAF, JARVIN M., CIOSI L., 2012, « Étude évaluative de la politique familiale jeunesse. Expérimentations adolescents (2010-2012) », *Dossiers d'étude, Caisse nationale des Allocations familiales*, 158, 165 P.

CNAF, TMO RÉGIONS, MICHEL QUIOT CONSULTANTS, 2009, « Evaluation de la politique de l'enfance et de la jeunesse des Caf. Attentes des familles et des jeunes. Attentes des élus. Territoires », *Dossiers d'étude, Caisse nationale des Allocations familiales*, 113, p. 192.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, 1993, *L'aménagement des rythmes de vie des enfants: rapport de l'instance d'évaluation*, Paris, Documentation française, 264 p.

DABABI M., MURCIER N., OTT L., 2012, *Des lieux pour habiter le monde - Pratiques en pédagogie sociale*, LYON, Chronique sociale.

DAVID O., 2010, *Le temps libre des enfants et des jeunes à l'épreuve des contextes territoriaux: les pratiques sociales, l'offre de services, les politiques locales*. Dossier en vue de l'habilitation à diriger des recherches en géographie, Université Rennes 2.

DAVID O., 2014, « Le temps libre des jeunes ruraux : des pratiques contraintes par l'offre de services et d'activités de loisirs », *Territoire en mouvement*, 22, p. 82-97.

DELEVOYE J.-P., LABADIE F., MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS, 1998, *Pour une approche globale du temps de l'enfant : l'expérimentation des aménagements des rythmes scolaires*, Paris, La Documentation française.

DESSERTINE D., MARADAN B., 1996, « Les Institutions de socialisation des enfants de la ville (1919-1940). », Mission Interministérielle Recherche Expérimentation.

DESSERTINE D., MARADAN B., 2002, « Patronages catholiques, patronages laïques entre les deux guerres », *Cahiers d'histoire*, 47-1.

DHUME F., 2013, « Sous le partenariat, les rapports de pouvoir Retour sur une idée qui structure le projet de la « Réussite éducative » », *Diversité. Ville, école, intégration*, 172.

DRAC PAYS-DE-LOIRE, GRIMAUD R., 2009, « Le patrimoine des colonies de vacances sur le littoral de Vendée et de Loire-Atlantique », Direction Régionale des affaires culturelles Pays de Loire.

DRESS, ANANIAN S., BAUER D., 2007, « Le temps périscolaire », *Etudes et Résultats n°611*.

DUTERCQ Y., 2009, « L'influence des collectivités territoriales sur la politique d'éducation en France », dans *La gouvernance en éducation*, De Boeck, p. 91-107.

FAUCHER É., 2014, « Les dispositifs de la branche Famille pour soutenir les loisirs des enfants et des adolescents », *Informations sociales*, 181, 1, p. 30-33.

FOURNEL Y., 2006, « La ville éducatrice à l'épreuve de la réalité urbaine », *Urbanisme*, 2006.

GLASMAN D., 1999, « Réflexions sur les "contrats" en éducation », *Ville école intégration*, 117, p. 70-111.

GLASMAN D., 2001, *L'accompagnement scolaire: sociologie d'une marge de l'école*, Paris, Presses universitaires de France.

GLASMAN D., 2002, « Sens du CEL et questions posées par sa mise en oeuvre », « *Le CEL : Parlons-en pour agir* » Colloque organisé par la JPA et la DRJS Midi-Pyrénées à Labrègue.

GLASMAN D., 2004, « Projet et contrat : Des moyens pour agir. À quelles conditions? », *Education et territoires. L'Etat au local*, p. 91-109.

GLASMAN D., 2005a, « La lente émergence des politiques éducatives territoriales », dans Faure A. (dir), *L'action publique et la question territoriale*, PUG, (Symposium), p. 107-130.

GLASMAN D., 2010a, « “La continuité éducative”. Intervention lors des Assises locales de l'éducation, Pont-de-Claix, 3 février 2010 ».

GLASMAN D., 2010b, « La Réussite éducative dans son contexte sociopolitique », dans *La Réussite éducative. Un dispositif questionné par l'expérience*, Injep (Les cahiers de l'action n°27), p. 9-20.

GOIRAND S., 2012, *La production d'une adhésion « relative » à une nouvelle politique sociale : le cas du dispositif de Réussite éducative à Toulouse de 2006 à 2009*, Thèse de doctorat, Université Toulouse le Mirail-Toulouse II.

HAUT CONSEIL DE LA FAMILLE, 2013, « *Accueil des jeunes enfants et offre de loisirs et d'accueil des enfants et des adolescents autour du temps scolaire : la diversité de l'offre et les disparités d'accès selon les territoires* », Haut conseil de la famille.

HENRIOT-VAN ZANTEN A., 1994a, « Les politiques éducatives locales entre l'État et le marché », *Société Française*, 48, p. 4-10.

HENRIOT-VAN ZANTEN A., 1994b, « Les politiques éducatives municipales : un exemple de mobilisation locale des acteurs de l'éducation », dans *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Armand Colin.

HENRIOT-VAN ZANTEN A., PAYET J.-P., ROULLEAU-BERGER L., 1994, *L'école dans la ville accords et désaccords autour d'un projet politique*, Paris, L'harmattan, 192 p.

INSÉE, SAUTORY O., DRESS, BIAUSQUE V., VIDALENC J., 2011, « Le temps périscolaire et les contraintes professionnelles des parents », Insee Première, 1370, Insée.

JARRY B., 2010, *Politique locale de jeunesse. Le choix de l'éducatif*, Issy-les-Moulineaux, Marly-le-Roy, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.

JOLY-RISSOAN O., GLASMAN D., 2006, « Le programme de Réussite éducative : mise en place et perspectives », Délégation Interministérielle à la ville.

KASSIMI C., PERETTI O. DE, BAUTIER E., 1999, « L'aménagement des rythmes scolaires : une politique nationale territorialisée ou l'émergence de politiques de territoires ? », *Ville école intégration*, 117, p. 127-143.

KOEBEL M., 1997, *Le recours à la jeunesse dans l'espace politique local*, Thèse de doctorat, Strasbourg, 627 p.

L'invention du possible : pour une politique éducative de l'enfance : Vénissieux hier et demain, 2011, Vénissieux, Passe du vent, 122 p.

LAFORETS V., 2002, *L'éducatif à l'épreuve du contrat. L'Exemple du contrat éducatif local de Grenoble*, Mémoire DESS Sociologie, Lyon, Lumière Lyon 2.

LAFORETS V., 2006, *Projets éducatifs locaux. L'enjeu de la coordination*, Marly-le-Roi, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.

LAFORETS V., 2010, *La Réussite éducative. Un dispositif questionné par l'expérience*, Marly-le-Roi, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.

LAPEYRONNIE D. (DIR), 2003, *Quartiers en vacances Des Opérations Prévention Été à Ville Vie Vacances 1982-2002*, DIV, 221 p.

LEBON F., 2005, *Une politique de l'enfance : du patronage au centre de loisirs*, Paris, L'harmattan.

LEBON F., 2006, « Usages sociaux des centres de loisirs », *Agora débats/jeunesses*, 42, 1, p. 114-127.

LECONTE-LAMBERT C., REINBERG A., 2014, *Des rythmes de vie aux rythmes scolaires une histoire sans fin*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.

LONCLE P., 2011, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, N°2, vol. 2.

MESSICA F., 2013, « Enquête sur les politiques contribuant à la réussite scolaire et éducative des enfants et adolescents dans les quartiers défavorisés (Synthèse) », Acsé.

MOULIN-CIVIL F., 2015, « Rapport du comité de suivi de la réforme des rythmes éducatifs », MENESR.

NETTER J., 2016, « La réforme des rythmes scolaires : une appropriation différenciée des activités culturelles dans l'école », *Espaces et sociétés*, n°166. (Article à paraître)

OFFICE CENTRAL DE LA COOPÉRATION À L'ÉCOLE, 2007, *Qu'est-ce que l'OCCE ?*, l'Archipel.

OUDOT F., 2001, « Projet éducatif local et politiques de la jeunesse », *Agora débats/jeunesses*, 25, 1, p. 113-125.

PALLUAU N., 2013, *La fabrique des pédagogues : encadrer les colonies de vacances, 1919-1939*.

PAVY B., 2004, « Classes de découvertes, sorties pédagogiques et voyages scolaires : au service des enfants, un projet des enseignants et des territoires », Rapport parlementaire, Assemblée Nationale.

ROUDET B., 2001, « Une politique de jeunesse à l'aune de la citoyenneté : Grenoble, année soixante-dix », dans *Education populaire : le tournant des années 70*, L'Harmattan.

SEGRÉ M., 1981, *Les enfants et les adolescents face au temps « libre »*, ESF éditeur, 128 p.

SÉRUSCLAT F., CHEVASSUS J.-P., DAVID M., 1993, *Saint-Fons. Que fait-on à l'école ?*, Mario Mella, 120 p.

VERGNES B., KLING P., GUÉANT M.-C., 1975, *Du terrain ! pour l'aventure. Pratique anti-autoritaire de l'animation des loisirs en milieu urbain*, Paris, Maspero, 221 p.

VERBA D., 1999, « Le contrat éducatif local : L'exemple d'Argenteuil », *Ville école intégration*, 117, p. 144-160.

VEYRET J., CHOISNARD M.-F., 2011, « Mission relative à l'élaboration d'un cadre de référence pour les partenariats avec les associations complémentaires de l'école », Ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative.

VOLÉRY I., 2005, *Administrer les bien-être juvéniles. Le Contrat Éducatif Local : L'émergence d'un mode de gouvernance local du social.*, Thèse de doctorat, Toulouse, Toulouse II, 546 p.

ZANTEN A. VAN, 2001, *L'école de la périphérie : scolarité et ségrégation en banlieue*, 1re éd, Paris, Presses universitaires de France (Le lien social), 424 p.

ZANTEN A. VAN, 2004, « La régulation par le bas du système éducatif : la légitimité, la coordination et l'évaluation de l'action de l'État au local », *Éducation et territoires. L'État au local*, p. 19-33.

ZANTEN A. VAN, 2009a, *Choisir son école stratégies familiales et médiations locales*, Paris, Presses universitaires de France, 283 p.

ZANTEN A. VAN, 2009b, « Le travail éducatif parental dans les classes moyennes et supérieures : deux modes contrastés d'encadrement des pratiques et des choix des enfants », *Informations sociales*, n° 154, p.80-87.

3/4 – Loisirs collectifs de l'enfance et de l'adolescence

AMSELLEM-MAINGUY Y., MARDON A., 2014, « Se rencontrer, être en groupe et avoir du temps pour soi : socialisations adolescentes en colonie de vacances », *Informations sociales*, n° 181, p. 34-41.

ARDOINO J., BERGER G., 2010, « Forme scolaire ou processus éducatif : opposition et/ou complémentarité », *Nouvelle revue de psychosociologie*, 9, 1, p. 121-129.

AUGUSTIN J.-P., ION J., 1993, *Des loisirs et des jeunes : cent ans de groupements éducatifs et sportifs*, Paris, Éditions Ouvrières.

BANTIGNY L., 2008, « Les deux écoles. Culture scolaire, culture de jeunes : genèse et troubles d'une rencontre, 1960-1980 », *Revue française de pédagogie. Recherches en éducation*, 163, p. 15-25.

BARRÈRE A., 2011, *L'éducation buissonnière: quand les adolescents se forment par eux-mêmes*, Paris, Armand Colin (Sociétales), 228 p.

BASTIDE Y., 2011, *100 ans de laïcité dans le scoutisme*, Millau, Accent du Sud, 344 p.

BATAILLE J.-M., 2013, « Les liens entre ville et nature : un siècle et demi de transformations », *Loisirs Éducation*, 446, p. Complément électronique.

BERGER G., MUTUALE A., 2012, *Conversations sur l'éducation: s'autoriser à éduquer*, Paris, L'harmattan (Éducatifs et sociétés), 352 p.

BESSE L., 2008, *Les MJC, 1959-1981: de l'été des blousons noirs à l'été des Minguettes*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 391 p.

BEST F., 2006, « Croisement(s) du pédagogique et du politique : le cas des activités d'éveil », *Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*, Vol. 39, 4, p. 47-61.

BIER B., 2011, « Le temps des loisirs, enjeu éducatif et démocratique », *Projet*, 320, 1, p. 39.

BLANCHET S., 2006, *Enfances populaires, invisibles enfances*, Lyon, Chronique sociale.

BLATRIX C., 1998, « L'apprentissage de la démocratie. Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes », dans *La politique ailleurs*, Paris, CURAPP - PUF, p. 72-87.

BOONE D., 2013, *La politique racontée aux enfants: des apprentissages pris dans des dispositifs entre consensus et conflit : une étude des sentiers de la (dé) politisation des enfants*, Thèse de doctorat, Université du Droit et de la Santé-Lille II.

BORDAT, D. (DIR.), 1976, *LES C.E.M.E.A., qu'est-ce que c'est?*, MASPERO, 410 p.

BOZEC G., 2014, « Émanciper et conformer : les tensions de la socialisation civique à l'école primaire », *Recherches en éducation, L'autonomie de l'élève : émancipation ou normalisation ?*, 20, p. 52-64.

BROUGÈRE G., 2007, « Les jeux du formel et de l'informel », *Revue française de pédagogie*, 160, p. 5-12.

BROUGÈRE G., BÉZILLE H., 2007, « De l'usage de la notion d'informel dans le champ de l'éducation », *Revue française de pédagogie. Recherches en éducation*, 158, p. 117-160.

BUSY J.-G., 2010, « Qu'est-ce qu'on enseigne dans les centres de vacances et dans les centres de loisirs? », *Informations sociales*, 5, p. 70-78.

COQ G., 1995, « Tiers lieu éducatif et accompagnement scolaire », *Ecart d'identité*, 74, p. 6-8.

CRÉPIN C., 2010, « Attentes d'encadrement et d'autonomie des adolescents à l'occasion des activités de loisirs », *Politiques sociales et familiales*, 99, 1, p. 121-129.

DARMANE M., VULBEAU A., 2005, « Figuration et défiguration des jeunes scolaires des banlieues télévisées », *Les Cahiers de l'école*, 2, p. 41-51.

DELALANDE J., 2002, « Comment le groupe s'impose aux enfants », *EMPAN*, 48, p. 27-31.

DELALANDE J., 2003, « Culture enfantine et règles de vie. Jeux et enjeux de la cour de récréation », *Terrain*, 40, p. 99-114.

DELALANDE J., 2009, « La cour de récréation : lieu de socialisation et de culture enfantines », dans *Apprendre de la vie quotidienne*, Paris, PUF, p. 69-80

DELALANDE J., DUPONT N., FILISETTI L., 2015, « L'expérience éducative et la participation des acteurs – adultes, enfants et jeunes – dans le partage des responsabilités », *Les Sciences de l'éducation – Pour l'Ère nouvelle, Partager les responsabilités en éducation*, 48, p. 7-22.

DE ROSA P., 1985, *L'éducation aussi !*, Messidor.

DE ROSA P., 1986, *Les Francas d'hier à demain*, Les Francas.

DESSERTINE D., 2007, « Former une jeunesse laïque. Les amicales entre éducation populaire et civilisation des loisirs (1894-1939) », dans *Politique de la laïcité au XXe siècle*, Puf.

DESSERTINE D., MARADAN B., 1998, « La socialisation de l'enfant hors de l'école : la belle époque des patronages (1900-1939) », *Éducation et sociétés*, 2, p. 119-134.

DUBET F., JAZOULI A., LAPEYRONNIE D., 1985, *L'État et les jeunes*, Editions Ouvrières, 204 p.

GLASMAN D., 2005b, « Leur reste-t-il du temps pour jouer? », *Diversité. Ville, école, intégration*, 141, p. 51-57.

GLEVAREC H., MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, 2009, *La culture de la chambre préadolescence et culture contemporaine dans l'espace familial*, Paris, la Documentation française.

GOMBERT P., ZANTEN A. VAN, 2004, « Le modèle éducatif du pôle « privé » des classes moyennes: ancrages et traductions dans la banlieue parisienne », *Éducation et sociétés*, p. 67-83.

GREFFIER L., 2011, *Les vacances et l'animation : Espaces de pratiques et représentations sociales*, Paris, L'harmattan, 328 p.

HERPIN N., 1999, « A la recherche des enfants pauvres », *Informations sociales*, 79, p. 4-15.

HETZEL P., CAHIERRE A., 2007, « Temps des familles, temps des enfants : autour de la scolarité - Conférence de la famille 2007 - Rapports publics - La documentation Française », Ministère de la santé et des solidarités.

HONTARRÈDE L., 2013, « Familles et Société. Sondage 2013 », *Dossiers d'étude, Caisse nationale des Allocations familiales*, 168, p. 305.

HOUSSAYE J., 1997, *Et pourquoi que les colos, elles sont pas comme ça ?*, Vigneux, Matrice.

HOUSSAYE J., 1998, « Le centre de vacances et de loisirs prisonnier de la forme scolaire », *Revue française de pédagogie*, 125, 1, p. 95-107.

HOUSSAYE J., 2004, « Aux marges de la pédagogie institutionnelle : les colonies de vacances », *Carrefours de l'éducation*, 17, 1, p. 130.

HOUSSAYE J., 2005, *C'est beau comme une colo: La socialisation en centre de vacances*, Vigneux, Matrice.

HOUSSAYE J., 2015, *Le triangle pédagogique: les différentes facettes de la pédagogie*, Issy-les-Moulineaux, ESF éditeur ; le Café pédagogique.

JADIN N., 2007, « Mouvements de jeunesse : quels apports pour la société ? », *Pensée plurielle*, n° 14, 1, p. 19-27.

KINDELBERGER C., LE FLOC'H N., CLARISSE R., 2007, « Les activités de loisirs des enfants et des adolescents comme milieu de développement », *L'Orientation scolaire et professionnelle*, 36/4, p. 485-502.

KOEBEL M., 1997, *Le recours à la jeunesse dans l'espace politique local*, Thèse de doctorat, Strasbourg, 627 p.

LIGNIER W., PAGIS J., 2012, « Quand les enfants parlent l'ordre social », *Politix*, n° 99, 3, p. 23-49.

MANDRA R., 2010, « De l'instruction publique à la complémentarité éducative », *Loisirs Éducation*, 434.

MEIRIEU P., 1991, *Le choix d'éduquer: éthique et pédagogie*, PARIS, ESF.

MEIRIEU P., 2015, « Éducation, urgence "collectif" », *Congrès national des Ceméa 2015*.

MEIRIEU P., GUYON R., 2016, « Entretien avec Philippe Meirieu. "L'enfant a besoin de discontinuités éducatives" », *Diversité. Ville, école, intégration*, 183, p. 12-16.

MÉNARD M., COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION, 2013, « Accessibilité des jeunes aux séjours collectifs et de loisirs », Rapport d'information, 1236, Assemblée Nationale.

MICHEL J.-M., 1996, *Passeurs d'avenir*, 1re éd, Arles, Actes sud, 465 p.

MIGNON J.-M., 2007, *Une histoire de l'éducation populaire*, Paris, Découverte (Alternatives sociales), 258 p.

MOLLO-BOUVIER S., 1991, « Temps sociaux et parcours institutionnel des enfants », *Les Cahiers du Cerfee, Vivre l'école*, 07, p.7-21.

MOLLO-BOUVIER S., 1994, « De l'école aux vacances. Prolégomènes à une analyse sociologique des vacances des enfants », *Revue française de pédagogie*, 106, 1, p. 79-90.

MOLLO-BOUVIER S., 1998, « Les rites, les temps et la socialisation des enfants », *Education et sociétés*, 2, p. 73-89.

MONFORTE I., 2006, « La fréquentation des centres de vacances depuis 1954: contre quelques idées reçues », *Recherches et prévisions* (Paris), décembre 2006, N°86, p. 90-97.

MONFORTE I., 2013, « Quelles vacances pour les enfants et les adolescents aujourd'hui ? Entre fréquentation des centres de loisirs et départs en vacances », *Dossiers d'étude, Caisse nationale des Allocations familiales*, 163, p. 80.

MONFORTE I., 2014, « De l'entre-soi familial à la sociabilité : un enjeu pour les vacances des enfants et des adolescents », *Informations sociales*, n° 181, 1, p. 20-28.

MONIN N., 1997, « Le mouvement des Francs et Franches Camarades (FFC) : de l'animation des loisirs des jeunes à la participation aux écoles ouvertes », *Revue française de pédagogie*, 118, 1, p. 81-94.

MORVAN A., 2011, *Pour une éducation populaire politique. À partir d'une recherche-action en Bretagne*, Thèse de doctorat, Paris, Paris VIII, 632 p.

OPINIONWAY, 2014, « Les Français et le scoutisme », Sondage pour La Croix et Les Scouts de France.

O'PREY S., 2004, « Les activités extrascolaires des écoliers : usages et effets sur la réussite », *Education et formation*, 69, p. 89-105.

OCTOBRE S., 2004, *Les loisirs culturels des 6-14 ans*, Paris, Documentation française.

OCTOBRE S., MERCKLÉ P., 2010, *L'enfance des loisirs. Trajectoires communes et parcours individuels de la fin de l'enfance à la grande adolescence*, Paris, La Documentation française, 432 p.

OCTOBRE S., SIROTA R., 2010, Actes du colloque « Enfance et cultures : Regards des sciences humaines et sociales », 805 p.

OTT L., 2007, *Le travail éducatif en milieu ouvert : principes et pratiques*, Ramonville Saint-Agne, Erès.

OTT L., 2008, « La solitude des enfants des quartiers populaires », dans *La France invisible*, La Découverte (Poche), p. 582-593.

OTT L., 2011, « Ce qu'apportent les perspectives de la pédagogie sociale, pour une ville éducatrice », *SpécificitéS*, 3, p. 159-172.

OTT L., DJAOUI E., 2011, « Les actions pour les enfants en situation de rue en France », Rapport pour l'Observatoire National de l'Enfance en danger, ONED.

PALLUAU N., 2009, « Entre nation et religion. Scoutisme et organisation des jeunes immigrés (1920-1950) », *Cahiers de la Méditerranée*, 78, p. 107-117.

PALLUAU N., 2011, « Les conditions d'émergence d'une élite : diffuser la réforme sociale par les Éclaireurs de France dans la décennie 1920 », *Le Télémaque*, 39, 1, p. 67.

POUJOL, G. (dir.), 2005, « Éducation populaire : une histoire française », *Hermès, La Revue*, 42, p. 126-130.

RAYOU P., 1998, « Un monde pour de vrai. La construction des compétences politiques enfantines à la “grande école” », *Éducation et sociétés*, 2, p. 35-53.

RAYOU P., 2000, « L’enfant au centre. Un lieu commun “pédagogiquement correct” », dans *L’école dans plusieurs mondes*, INRP, p. 213-251.

REDJIMI G., VULBEAU A., 2015, « Les expérimentations sociales dans la construction des politiques publiques : une place à inventer ? », *Agora débats/jeunesses*, 69, p. 51-57.

ROSSINI N., VULBEAU A., 1993, *Les conseils municipaux d’enfants et de jeunes. A la recherche d’un dispositif de participation.*, Anacej-Idef, 253 p.

ROUCOUS N., 2007, « Les loisirs de l’enfant ou le défi de l’éducation informelle », *Revue française de pédagogie*, 3, p. 63-73.

ROUSSEAU F., 2000, « De la foi au marché. L’étonnante mutation des patronages d’antan », *Gérer & comprendre, Annales des mines*, 59.

SAVOYE A., GUEY E., 2011, « La coopération scolaire selon Barthélemy Profit, une composante de l’Education nouvelle ? », *Recherches & éducations*, 4, p. 41-51.

SEGUIN R., 1961, « Activités de loisir et développement des aptitudes de l’enfant suivant le milieu socio-culturel. », *Enfance*, 14, 1, p. 77-87.

SINGLY F. DE, 2007, *Les adonaissants*, Paris, Hachette littératures, 399 p..

SINGLY F. DE, WISNIA-WEILL V., 2015, « Pour un développement complet de l’enfant et de l’adolescent », Rapport de la commission Enfance et adolescence, Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

STETTINGER V., 2014, « Pour une approche sociologique renouvelée des « enfants pauvres » », *Sociologie*, 5, 4, p. 441-453.

SUE R., 2006, « Les temps nouveaux de l’éducation », *Revue du MAUSS*, 28, 2, p. 193.

VANHOENACKER M., 2008, « De la difficulté à résister à l’individualisme et au consensus pour des animateurs bénévoles des EEDF ».

VANHOENACKER M., 2012, « *Suis-moi et tu seras autonome!* » *Ethnographie de la citoyenneté dans le scoutisme laïque des EEDF*, Thèse de doctorat, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).

VANHOENACKER M., 2013, « Jeux, veillées et vie quotidienne : la socialisation politique dans les mouvements scouts apolitiques », *Congrès de l’AFSP. Bilan scientifique des sessions*.

VANHOENACKER M., 2013, « Petits Indiens, mariage gay, tradition : un ethnologue chez les scouts », *Rue89*, 29 juin 2013.

VARI J., 2004, « Négociations en centre de vacances », *Agora débats/jeunesses*, 35, p. 32-44.

VARI J., 2012, « Des espaces d’expérimentation à la démocratie: les centres de vacances et de loisirs », dans *Accueils collectifs de mineurs : recherches*, Matrice, p. 155-180.

- VERGNES B., KLING P., GUÉANT M.-C., 1975, *Du terrain ! pour l'aventure. Pratique anti-autoritaire de l'animation des loisirs en milieu urbain*, Paris, Maspero, 221 p.
- VOLÉRY I., 2003, « De la question sociale à la question familiale. Quelle mobilisation des familles dans les quartiers urbains stigmatisés ? », *Politix*, 16, 64, p. 153-176.
- VOLÉRY I., 2005, *Administrer les bien-être juvéniles. Le Contrat Educatif Local : L'émergence d'un mode de gouvernance local du social*, Thèse de doctorat, Toulouse, Toulouse II, 546 p.
- VULBEAU A., 2000, « Faire de bêtises, est-ce bien raisonnable ? », dans *Sociétés et cultures enfantines*, Lille, Éditions du CSU Lille 3, p.19-23.
- VULBEAU A., 2002, *Les inscriptions de la jeunesse*, Paris, L'harmattan, 186 p.
- VULBEAU A., 2006, « Surveillance et gouvernance : Deux objets pour une sociologie de l'enfance », dans *Éléments pour une sociologie de l'enfance*, Presses universitaires de Rennes (Le sens social), p. 195-204.
- VULBEAU A., 2013, « Rupture et incivilités à l'âge sécuritaire », *Connexions*, 99, p. 19-28.
- VULBEAU A., 2014, *L'âge sécuritaire*, Paris, L'harmattan (Terrains sensibles), 150 p.
- VULPILLIÈRES DE J.-F., 1981, *7 mois de loisirs ou la face cachée de l'éducation*, PUF, 231 p.
- ZAFFRAN J., 2000, *Les collégiens, l'école et le temps libre*, Paris, Syros, 143 p.
- ZAFFRAN J., 2011, « Le « problème » de l'adolescence : le loisir contre le temps libre », *SociologieS*. (<https://sociologies.revues.org/3446>)
- ZAOUCHE-GAUDRON C., 2008, « Avenir des enfants qui vivent dans des conditions défavorisées : Enfance : quel avenir ? », *Pensée*, 354, p. 47-56.

4/4 – Professionnels de la ville, de l'animation

AUGUSTIN J.-P., GILLET J.-C., 2000, « Les animateurs urbains. Entre médiations multiples et utopies créatives », *Les annales de la recherche urbaine, Des métiers qui font la ville*, 88, p.134-144.

BACHELET F., 2005, « Les hauts fonctionnaires intercommunaux », *Les annales de la recherche urbaine, Intercommunalité et intérêt général*, 99, p.118-125.

BERNOUX P., 2011, « Reconnaissance et appropriation : pour une anthropologie du travail », *Esprit, Octobre*, 10, p. 158-168.

BILAND É., 2012a, *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte.

BILAND É., 2012b, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, 96, 4, p. 17-37.

BORDES V., 2007, « La place des animateurs au sein de l'intervention sociale : quelle formation pour quelles missions ? », *Pensée plurielle*, n° 15, 2, p. 101-109.

BOUCHER M., 2012a, « Le travail social face aux familles populaires : la « nébuleuse » de la parentalité en question », *Pensée plurielle*, n° 29, 1, p. 75-98.

CAMUS J., LEBON F., 2015, *Regards sociologiques sur l'animation*, Paris, La documentation française.

CURRAIZE Y. DE, LEBON F., 2008, « Les trajectoires d'emploi des animateurs socioculturels », Document de travail.

DIVAY S., 2004, « Quand les compétences ethnicisées facilitent l'insertion professionnelle », *Hommes et migrations*, p. 87-97.

DOUARD O., 1997, « Les oubliés de la filière animation », *Agora débats/jeunesses*, 10, 1, p. 4-6.

DOUARD O., 2002, « L'animation. Jalons historiques », Document de travail.

DOUARD O., 2007, « La référence ambiguë de l'animation à l'éducation populaire », Document de travail.

DUJARIER M.-A., 2006, « La division sociale du travail d'organisation dans les services », *Nouvelle revue de psychosociologie*, 1, 1, p. 129.

FARVAQUE N., BROUMM E., MESSAOUDI D., 2007, *La qualité de l'emploi dans les métiers de l'animation*, ORSEU, 162 p..

GILLET J.-C., 1995, *Animation et animateurs: le sens de l'action*, Paris, Harmattan (Collection Technologie de l'action sociale), 326 p.

GILLET J.-C., 2007, « Les relations difficiles de l'éducation populaire et de l'animation professionnelle ».

GLASMAN D., ION J., 1993, « Les “nouveaux métiers” des quartiers populaires. Entre l'immersion locale et l'inscription institutionnelle », *Migrants-Formation, Travailler en banlieue un nouveau métier ?*, 93, p. 19-31.

GOLLAC S., 2005, « La fonction publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? », *Sociétés contemporaines* 2/2005 (n° 58), p. 41-64.

HÉLY M., 2012, « Le travail salarié associatif est-il une variable d'ajustement des politiques publiques ? », *Informations sociales*, n° 172, 4, p. 34-42.

INSÉE, BARATON M., 2006 « De la difficulté à devenir cadre par promotion », Insée Première, 1062, Insee.

ION J., 1998, *Le travail social au singulier*, Paris, Dunod (Collection Action sociale), 152 p.

ION J., 2010, « La professionnalité éducative à l'épreuve de l'individuation », *VST - Vie sociale et traitements*, n° 105, 1, p. 74-81.

JEANNOT G., 2005, *Les métiers flous: travail et action publique*, Toulouse, Octarès.

LAYRAL A., 2008, *Le métier d'animateur socioculturel et professionnalisation. Analyse des parcours*, Mémoire de Master de Sociologie 1ère année, Toulouse Le Mirail.

LEBON F., 2007, *Les animateurs socioculturels et de loisirs : morphologie d'un groupe professionnel (1982-2005)*, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, 120 p.

LEBON F., 2009, *Les animateurs socioculturels*, Paris, la Découverte.

LEBON F., 2013, « Les animateurs entre précarité, militantisme et gestion politique des quartiers », *Pensée plurielle*, 32, 1, p. 61-71.

LEBON F., 2014, « Portraits de directeurs dans l'animation et dans l'intervention sociale », *Empan*, 96, p. 144-150.

MIGNON J.-M., 2012, *Les métiers de l'animation*, Dunod, 352 p.

MILLY B., 2012, *Le travail dans le secteur public: entre institutions, organisations et professions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 231 p.

PALMATO-GUILLEMIN M., DUJARIER M.-A., 2010, « Privatisation des crèches : quelles transformations du travail et de la compétence ? », *Travailler*, 23, 1, p. 137.

PEYRE M., 2005, *Animation socioculturelle et employeurs associatifs: livre noir*, Paris, L'harmattan, 268 p.

RAVON B., 2001, « Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine », *VEI enjeux*, 124, p. 68-80.

RAVON B., 2008, « Usure des travailleurs sociaux et épreuves professionnelles », Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion.

RAVON B., ION J., 2012, *Les travailleurs sociaux*, Paris, la Découverte, 128 p.

REDJIMI G., 2009, « Comment la formation aux métiers de l'animation construit l'identité professionnelle », *Recherche et formation*, 61, p. 145-160.

SPIRE A., 2010, « Les effets politiques des transformations du corps enseignant », *Revue française de pédagogie*, n° 170, 1, p. 61-72.

VULBEAU A., 2011, « Contrepoint – L'émergence de l'ingénierie sociale », *Informations sociales*, 167, p. 51-51.

Liste indicative des documents papier ou électroniques consultés

1/6 – Publications, documents de travail et de communication des services de l'État et organismes publics nationaux

MINISTÈRES DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS, « Grain de Cel » Revue, 1998 à 2003.

CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS – Bulletin Mairie Conseil, 2014, « Réforme des rythmes scolaires et projet éducatif de territoire (Pedt). Expériences locales et témoignages ».

CNAF, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ, 2013, « Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Cnaf 2013 2017 ».

CNAF, MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ, MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, 2009, « Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Cnaf 2009-2012 ».

CAF DE GRENOBLE, Intégralité des dossiers de demande de subvention 2011 « Clas », et des bilans de ces mêmes actions pour l'année 2010.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, 2015, « Enquête annuelle de suivi du programme de Réussite éducative. Année scolaire 2014-2015. Rapport national »,.

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES SECRÉTARIAT GÉNÉRAL : Panorama pratique de la politique de la ville, Dossier « Education, enfance et jeunesse » 19 pages

COMITÉ DE PILOTAGE NATIONAL DU CLAS, Évaluation qualitative de la mise en œuvre du dispositif des contrats locaux d'accompagnement scolaire. Étude effectuée sur les départements Gironde, Hauts-de-Seine, Isère, Var.

CONSEIL NATIONAL DES VILLES, Avis du Conseil national des villes, Coopérer pour une égalité éducative territoriale, 25p, 2013

DDCS DE MAINE ET LOIRE, 2014, « Politiques de jeunesse en milieu rural : Pourquoi, comment ? ».

DDCS DES LANDES : Dispositifs au service du projet éducatif territorial, 2012

DDCS DU GARD, Formation Evaluation des PEL, Compte-rendu du Mardi 20 septembre 2011, Beauvoisin, 5 p.

DDCS, INSPECTION ACADÉMIQUE, CAF, CONSEIL GÉNÉRAL DU MORBIHAN, plusieurs communes et associations : Guide périscolaire, 78 p., 2011.

DDCS, CAF, CONSEIL GÉNÉRAL, DSDEN, MSA DE L'AIN, Schéma départemental des actions éducatives, 2011, 106 p.

DDCS, CAF, CONSEIL GÉNÉRAL, DSDEN, MSA ET HUIT ASSOCIATIONS DE L'ARIÈGE, Schéma départemental pour des politiques éducatives concertées en Ariège, 2012-2015, 32 p.

DDCSPP DU LOT ET GARONNE, « Accompagnement de la réforme des rythmes éducatifs. Généralisation des PEDT & Nouveaux aménagements réglementaires en Accueils Collectifs de Mineurs », Diaporama de formation, 13 p., 2015

DDCSPP DU TARN, Temps calme/temps libre, 2012, 6 p.

DDJS DU GARD : Formation des coordonnateurs de politique éducative locale, « Du CEL au PEL » mardi 4 mai 2010. Document préparatoire à la journée de formation : Questionnaire auto-évaluatif des compétences des coordonnateurs.

DDJS DE LA MANCHE, Document de formation : « Projet éducatif social local. Arbre d'objectifs », 2 p., 2010

DDJS SEINE ET MARNE, « Guide méthodologique du projet éducatif local », 40 p., 2009

DDJS DE LA MOSELLE, Actes de la « Journée de l'éducation partagée », 2004

DDJS DES DEUX-SÈVRES, Rencontres départementales de l'éducation partagée en Deux-Sèvres – La participation des familles aux projets éducatifs : enjeux, freins et conditions, Cerisay 15 février 2007

DDJS, INSPECTION ACADÉMIQUE, MSA ET CAF DE L'YONNE, Projet éducatif local. Note d'information, 2005

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE, « Les projets éducatifs locaux », 2001.

DRJS DU POITOU-CHARENTES, Une démarche au service de l'action éducative : Le projet éducatif local, 2 p, 2009

DRJSCS DU LANGUEDOC-ROUSSILLON, Les politiques éducatives départementales de jeunesse en Languedoc-Roussillon, synthèse de l'année 2011-2012.

DSDEN DES LANDES, Compte Rendu du comité suivi départemental, Réforme des rythmes scolaires, 05 février 2014, 7p.

« Ensemble la ville. Le magazine des acteurs de la ville N°4, 2010, Disponibilité <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/SGCIV-ELV04-bd-02.pdf>

INSPECTION ACADÉMIQUE DE TOULOUSE, L'avenir passe par l'école, Bulletins d'information n°79 « Les Clac/Clac en Haute-Garonne », 2005, 17 p. ; n°83 « École et politique de la ville » 2006, 23 p. et n°87 « Les associations complémentaires de l'école » 2007, 23 p.

L'ACSÉ, Lettre du directeur général de l'Acsé aux préfets de régions et de départements, 17 septembre 2010, objet : Préparation des dotations budgétaires de l'Acsé pour 2011

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, Compte rendu du groupe de suivi interministériel du contrat éducatif local du 1 juin 2001.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, Guide pratique. La réforme des rythmes à l'école primaire, 2013, 60 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, Rythmes scolaires, Guide des élus, http://cache.media.education.gouv.fr/file/02_Fevrier/52/9/2013_rythmesco_guidel_elus_bdef_240529.pdf

PRÉFECTURE DES BOUCHES-DU-RHÔNE, MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA RECHERCHE, Actes du 4^e colloque départemental du contrat éducatif local, 2004, 40 p.

2/6 – Publications, documents de travail et de communication des collectivités locales et de leurs associations

Sites internet, projets éducatifs des communes et rapports de diagnostics réalisés par des consultants ou des universitaires pour des communes, et plus particulièrement :

ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE, comptes rendus de la commission éducation, mars et juin 2012, janvier, octobre et décembre 2013, février 2015.

ASSOCIATION DES MAIRES VILLE ET BANLIEUE DE FRANCE, 1992, Les Maires des villes de banlieue et l'action éducative, Actes de la rencontre régionale du 5 février 1992 à Eybens (38), 78 p.

RFVE, Lettre d'info du Réseau français des villes éducatrices [Lettre électronique].

RFVE : Statuts, Liste des collectivités adhérentes sur les années 2006, 2008, 2012, 2013, 2014, 2015), Appel de Rennes (2009), Appel de Bobigny (2010), Compte rendu des conseils d'administration septembre, novembre 2015, février 2016

RFVE, LIGUE DE L'ENSEIGNEMENT, LES FRANCAS, ANDEV, « Assises régionales de l'éducation partagée », Programme 3 p., Fiches pratiques, printemps 2013, 30 p.

CENTRE INTERDÉPARTEMENTAL DE GESTION GRANDE COURONNE, 2013, « Recruter et Manager des animateurs ».

CNFPT : Journée d'actualité « Réforme des rythmes scolaires » 21 mars 2014, Programme et documentation à destination des participants.

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE BELLE-ÎLE-EN-MER, Projet éducatif local 2010-2012, 8 p.

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA VALLÉE DE L'HÉRAULT, 2010, « Diagnostic Enfance Jeunesse. Une ambition politique de la communauté de communes de la vallée de l'Hérault ».

CONSEIL GÉNÉRAL DE HAUTE-GARONNE, « Guide de la politique départementale de la jeunesse », 2007, 28 p.

CONSEIL GÉNÉRAL DU NORD, 2012, « Projet éducatif global départemental 2012-2015 ».

DÉPARTEMENT DES LANDES, Compte-Rendu du comité suivi départemental des Landes de la réforme des rythmes scolaires (février 2014)

GIP RÉUSSITE ÉDUCATIVE DU GRAND TOULOUSE : Les enfants et leur réussite, les enjeux de la complémentarité éducative. Programme de la rencontre des professionnels du champ socioéducatif du 3 juin 2010, 2 p.

VILLE DE GRENOBLE, 1977, « Dix ans d'action culturelle à Grenoble, 1965-1975. Éléments pour un bilan ».

VILLE DE GRENOBLE, « Guide de l'animateur durant les temps périscolaires », 2011

VILLE DE GRENOBLE « Tohu-Bahut, la lettre d'information du projet éducatif Grenoblois », N° 6, 15 et 16

VILLE DE GRENOBLE, Comptes rendus de réunions des commissions éducation des conseils consultatifs de quartiers (9 réunions de mars 2010 à janvier 2013)

VILLE DE GRENOBLE, « Projet Éducatif de Territoire de Grenoble. La réforme des rythmes scolaires et l'offre périscolaire vues du côté des parents », Étude, 2014, 18 p.

VILLE DE MEYZIEU, TRAJECTOIRES, 2000, L'offre éducative à Meyzieu : état des lieux et diagnostic, 91 p..

VILLE DE MEYZIEU, JEAN-MARC BERTHET, 2005, Evaluation du PEL, 67 p.

VILLE DE BONDY, « Enquête auprès des familles de la ville de Bondy dans le cadre de l'élaboration du projet éducatif de territoire » janvier 2014

VILLE DE BREST, « Le mode opératoire du PEL Brestois », Rapport de mission, 2005, 29 p.

VILLE DE BREST, « Le temps libre des enfants brestois », Enquête réalisée auprès de 737 enfants, 2009, 61 p.

VILLE D'ISSY-LES-MOULINEAUX, Comptes rendus de groupes de travail et comités de pilotage du contrat éducatif local 1999-2000 (14 réunions)

VILLE D'ISSY-LES-MOULINEAUX, GEORGES FOTINOS, « Changer les rythmes scolaires à Issy-les-Moulineaux. Une réponse locale à une situation d'« alerte » nationale : constat, analyse, propositions » 2011

VILLE DE LA ROCHELLE, « Projet éducatif local 2007-2010, diagnostic et schéma de développement » 2007, 80 p..

VILLE DE MOISSY-CARAMAYEL, « Projet éducatif local 2011-2013, Une démarche incontournable de la mise en œuvre des politiques éducatives territoriales », 2010, 117 p.

VILLE DE MONTPELLIER, Diagnostic CEL, 2007, 180 p.

VILLE DE MONTPELLIER, Actes des premières assises locales de la Réussite éducative, 2011, 50 p.

VILLE DE NANCY, Guide de l'école et des loisirs, année 2013-2014

VILLE DE NANTES, Les cahiers de l'évaluation « Réussite éducative : Comment agir ensemble pour l'intérêt de l'enfant ? » 2013

VILLE DE PARIS – ICC Consultants, Mission d'évaluation de l'aménagement des rythmes éducatifs à Paris, 2014, 60 p.

VILLE DE ROUEN, « Réforme des rythmes scolaires, Projet éducatif de territoire de la Ville de Rouen, Analyse des questionnaires d'évaluation parents et enfants », 2014, 76 p

VILLE DE SAINT-ÉTIENNE, Comité de pilotage DSQ, Trajectoire, 1991, Audit de l'animation socioculturelle sur le quartier de Montchovet, 125 p.

VILLE DE SAINTE-GENEVIÈVE-DES-BOIS, « Le Programme de Réussite Éducative - La satisfaction des familles et les modalités du partenariat local », Rapport d'étude, 2012, 190 p.

VILLE DE SAINTES, « Projet éducatif local 2007-2010. Document de présentation », 2007, 38 p.

VILLE DE TOURS, Grandir à Tours, le Guide des parents, 2013-2014

3/6 – Publications, documents de travail et de communication des associations

Andev

- Site internet : <http://www.andev.fr>
- Statuts de l'association
- Rapports d'activité 2007 à 2011
- Compte rendu des assemblées générales 2007 à 2010 et 2014
- Congrès 2001, Dossier de documentation du participant
- Congrès 2009, Actes
- Comptes rendus des commissions permanentes de février 2009 à mars 2015 (51 réunions)
- « La Communale », lettre d'information des directeurs de l'éducation, Numéros 3 (juillet 1995), 7, 13 à 27, 29 à 31, 34 à 37, 39-43, 45, 47 à 50, 53 et 56 (décembre 2015).
- ANDEV ET SODEXO, « Rythmes éducatifs, radiographie d'une réforme », 28 p, 2014
- ANDEV ET SODEXO, « Réussir à l'école : un enjeu au cœur des politiques locales », 100 p, 2011
- ANDEV ET SODEXO, « Osons la pédagogie », 108 pages, 2013
- ANDEV ET SODEXO, « Étude comparée des politiques éducatives municipales 2001-2008 », 94 p. 2009
- ANDEV, ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE, SODEXO, JCA DÉVELOPPEMENT, 2008, « Les maires et l'éducation. Enquête sur les projets, les actions et les partenariats pour 2008-2014 ».

Anaré

- Site internet : <http://anare.fr/>
- Manifeste « Pour l'inscription de la Réussite Éducative dans les politiques éducatives publiques », Anaré 2012

Associations éducatives complémentaires de l'enseignement public

- AFEV, 2014, « Pratiques familiales et Réussite éducative », 17 p.
- AFEV, Trajectoires Groupe Reflex, 2011, « Familles de quartiers populaires et école : sous le respect de l'institution se cache l'inquiétude des parents » 20 p..
- CÉMÉA, Les temps libérés, Actes des journées d'étude organisées à Saint-Denis les 25, 26 et 27 novembre 2004, 149 p.
- CÉMÉA, revue « Vers l'éducation nouvelle »
- JPA, « Loisirs Éducation », Revue de la Jeunesse au Plein Air, notamment les dossiers « Politiques éducatives locales : le projet donne du sens » du numéro 420 (décembre 2006) et « La pause méridienne, Temps périscolaire... oui, mais éducatif ! » du numéro 437 (décembre 2010)
- JPA de Picardie, 2010, « La place des vacances et des loisirs dans Le Projet Éducatif Global. Actes du colloque Organisé le 17 novembre 2009 » 74 p..
- JPA Haute-Garonne, 2008, « Le CLAE mode d'emploi », 16 p.

- JPA Picardie, Actes des Rencontres « Loisirs de proximité, École et politique de la ville, quelle cohérence aujourd'hui ? » 2007
- LES FRANCAS, « Agrandir », la lettre des directeurs de centres de loisirs francas
- LES FRANCAS, Les rencontres nationales du PEL – à Brest – du 4 au 6 novembre 2015, Programme
- LES FRANCAS, « Grandir - Loisirs éducatifs et territoires » La lettre des organisateurs.
- LES FRANCAS : Rapports d'assemblées générales nationales et départementales
- LES FRANCAS DE L'ISÈRE, compte rendus de comités directeurs
- LES FRANCAS MIDI-PYRÉNÉES, s. d., « Le CLAE au cœur de la coéducation » (Vidéo en ligne).
- LES FRANCAS, Actes de la Biennale de Nantes 2008
- LIGUE DE L'ENSEIGNEMENT, « Les idées en mouvement », mensuel d'information et de réflexion, destiné à son réseau de militants et partenaires.
- LIGUE DE L'ENSEIGNEMENT DE L'HÉRAULT, Compte rendu de l'assemblée générale du 11 juillet 2014 à Montpellier.
- LIGUE DE L'ENSEIGNEMENT ET VILLE DE RENNES, Actes des Rencontres de l'éducation de Rennes, années 2004, 2006, 2008 et 2011
- « Fleur de Cel », Revue éditée par les Francas des Bouches-du-Rhône, puis par les Céméa PACA et la Fédération des AIL, en coopération avec les services déconcentrés de l'État. Numéros 1 (décembre 2001) à 4, 6 à 18, 20 à 26 (mai 2008).

4/6 – Documents de travail et de communication de l'observatoire des politiques locales d'éducation et de la réussite éducative (PoLoc)

- Site internet : <http://observatoire-reussite-educative.fr/>
- Note de synthèse préparatoire à la mise en place de l'observatoire
- Convention avec le ministère de la Réussite éducative
- Comptes rendus du conseil scientifique
- Compte rendu des journées d'étude 2012 et 2014.

5/6 – Publications et documents de communication des organisations syndicales ou partis politiques

- PARTI SOCIALISTE, 2010, « Une politique éducative territoriale pour une égalité réelle », Laboratoire des Idées, groupe « Éducation et Territoires » 20 p.
- PARTI SOCIALISTE, 2012, « Pour une réussite éducative partagée ! », Document du Congrès de Toulouse du 26 au 28 octobre 2012 [en ligne], 8 p.
- PARTI COMMUNISTE, Réseau national « École », La Lettre n°63, décembre 2013
- UNSA, 2013, « Vers des politiques éducatives territorialisées », Questions d'éduc, Le blog Unsa-Éducation, <https://questionsdeduc.wordpress.com/>
- L'Unité 35, Journal de la Fédération d'Ille-et-Vilaine du Parti Socialiste, N°132, janvier 2000

6/6 – Documents de travail personnels et autres documents

- Agendas de travail pour les années 2004 à 2011
- Compte rendu des rencontres des coordonnateurs de Réussite éducative du département de l'Isère de 2008 à 2011 (15 réunions)
- Compte-rendu des rencontres des coordonnateurs de Réussite éducative de Seine-Saint-Denis (groupe de travail 2012-2013, 12 réunions). Annonces de recrutements de coordonnateurs de Réussite éducative, dont 72 annonces pour l'année 2009
- Lettre ouverte de 34 chercheurs aux ministres en charge de la réforme du temps scolaire, 2013
- « La Gazette des communes », Revue hebdomadaire, notamment les numéros « Le Réseau français des villes éducatrices monte au créneau », Dossier « Éducation : coproduction et responsabilité partagée », 31 août 1998 et « Restauration scolaire, Faut-il plus d'équité dans les tarifs ? » 26 mars 2012

Annexes

Table des annexes

Annexe 1: Liste des entretiens.....	369
Annexe 2: Principales observations réalisées.....	371
Annexe 3: Questionnaire adressé aux professionnels.....	372
Annexe 4: Présentation du corpus de questionnaires en quelques tableaux.....	382
Annexe 5: Politique d'aménagement des temps de l'enfant : 1984 – 2014.....	386
Annexe 6: Conflits et consensus dans les réunions de partenaires.....	388
Annexe 7: Organigrammes politiques de 41 grandes villes : détail des données.....	390

Annexe 1: Liste des entretiens

Entretiens réalisés pour la thèse

N°	Nom et Prénom	Statut et institution	Date
1	Francine CROS	Directrice de service scolaire, Ville Moyenne, Rhône-Alpes	19 déc. 2009
2	Claire FERRIERE	Secrétaire nationale, mouvement de jeunesse	31 mars 2010
3	Pierre RAMAIN	Directeur d'équipement socioculturel intercommunal, Petite ville, Pays de Loire	22 oct. 2010
4	Claudine MATA	Directrice de centre de loisirs, petite ville, Bretagne	4 nov. 2010
5	Caroline INHELDER	Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.	30 nov. 2010
6	Marta JACOTOT Madeleine TAGORE	Caisse nationale d'allocations familiales.	1er mars 2011
7	Marie COUSINET	Coordinatrice du projet éducatif local, grande ville, PACA	22 avril 2011
8	Roger DERAISMES	Délégué National JPA en région	27 avril 2011
9	Dora De FAILLY	Cheffe de service Enfance, ville moyenne, Île-de-France	15 juin 2011
10	Sébastien BACHELARD	Animateur « Jeunesse », ville moyenne, Île-de-France	16 juin 2011
11	Youssef SALMANE	Adjoint au maire délégué à l'éducation, ville moyenne, Île-de-France	16 juin 2011
12	Hélène MEIRIEU	Directrice d'équipement socioculturel, Intercommunalité, Languedoc-Roussillon	10 avril 2012
13	Isabelle CLAPAREDE	Chargée de mission « PEL », grande ville, Rhône-Alpes	23 avril 2012
14	Marie COUSINET	Coordinatrice du projet éducatif local, grande ville, PACA	24 sept. 2012
15	Alain LEGRAND	Chargé de mission Politique de la ville, Direction départementale des services de l'Éducation nationale Rhône-Alpes	16 janv. 2013
16	Ahmed BEN CHOUICK	Animateur « Jeunesse », ville moyenne, Midi-Pyrénées	25 janv. 2013
17	Marie COUSINET	Coordinatrice du projet éducatif local, grande ville, PACA	15 février 2013
18	Gilles FREINET	Coordonnateur PEL, ville moyenne, Île-de-France	20 février 2013
19	Anne-Françoise FERRY	Directrice Centre ressource politique de la Ville, Île-de-France	21 février 2013
20	François OURY	Chargé d'étude à l'Injep (retraité depuis 2012)	26 mars 2013
21	Louis KERGOMARD	Directeur national, Fédération	27 mars 2013
22	Annie DOLTO	Conseillère technique, CAF, Rhône-Alpes	19 avril 2013
23	Samuel BUISSON	Directeur du service éducation, grande ville, Languedoc-Roussillon	1er juillet 2013
24	Nathalie MONTESSORI	Coordinatrice Enfance Jeunesse, Intercommunalité, Languedoc-Roussillon	1er juillet 2013
25	Sandrine CARPANTIER	Coordinatrice Enfance Jeunesse, Petite ville, Languedoc-Roussillon	2 juillet 2013
26	Jérôme TORTEL	Chargé de mission « culture, éducation, jeunesse, sport » Conseil Général Languedoc-Roussillon	3 juillet 2013
27	Jean-Pierre VIVES	Président de CAF, Languedoc-Roussillon	3 juillet 2013
28	Xavier ROUSSEAU	Inspecteur Jeunesse et Sports, Rhône-Alpes	3 sept. 2013
29	Grégoire FAURE	Directeur départemental, Fédération, Île-de-France	5 sept. 2013

30	Justine DECROLY	Chargée de mission Éducation, Service Politique de la ville, grande ville, Rhône-Alpes	22 oct. 2013
31	France OBERLIN	Directrice de l'Éducation et de la Jeunesse, grande ville, Pays-de-Loire	6 nov. 2013
32	Jean-Guy LAGRANGE	Directeur d'équipement socioculturel, ville moyenne, Île-de-France	20 déc. 2013
33	Chantal ROBIN	Adjointe au Maire déléguée à l'enfance et à l'éducation, petite ville, Rhône-Alpes	10 janvier 2014
34	Sarah CHEVRIER	Directrice de l'action éducative, petite ville, Rhône-Alpes	10 janvier 2014
35	Gisèle WALLON	Adjointe au Maire déléguée à l'éducation et à la jeunesse, Grande ville, Alsace	15 janvier 2014
36	Sabine VERNET	Directrice départementale, fédération, Alsace	16 janvier 2014
37	Marie-Christine GIRARD	Animatrice enfance, grande ville, Rhône-Alpes	15 mai 2014
38	Françoise PESTALOZZI	Inspectrice de l'action sanitaire et sociale, Bureau de la politique de la Ville, DDSC Languedoc-Roussillon	7 juillet 2015
39	Maud LAFFITTE	Adjointe au maire déléguée à l'éducation, grande ville Rhône-Alpes	1er oct. 2015
40	Bernard PIAGET	Délégué national JPA en Région	2 déc. 2015
41	Armand DELIGNY	Co-fondateur de l'Andev	17 déc 2015

Entretiens réalisés dans le cadre de précédentes recherches

N°	Nom et Prénom	Statut et institution	Date
42	Christian BRUNER	Adjoint au Maire de Grenoble chargé de la politique de la ville	Juin 2001
43	Henri ALTET	Directeur d'équipement socioculturel, Grenoble	Juin 2001
44	Anne-Claire BAUTIER	Directrice de l'Éducation, Ville de Grenoble	Juillet 2001
45	David GILSON	Conseiller d'éducation populaire et de jeunesse, DDJS 38	Juillet 2001
46	Max de la GARANDERIE	Adjoint au Maire de Grenoble (mandat 1995-2001), délégué à l'éducation	Juillet 2001
47	Yasmina CHAFIK	Cheffe de projet Politique de la ville, Ville de Grenoble	Juillet 2001
48	Didier DUCLOS	Conseiller technique Contrat éducatif local, Ville de Grenoble	28 août 2001
49	Michel AGAZZI	Délégué départemental, Les Francas du Rhône	6 mai 2003
50	Georges FREIRE	Directeur d'équipement socioculturel, Rhône-Alpes. Entretien réalisé par Dominique Glasman	19 mai 2003
51	Marc FONTVIEILLE	Directeur Général Adjoint des services, Ville de Grenoble	24 juin 2004
52	Christian BRUNER	Adjoint au Maire de Grenoble chargé de la politique de la ville	28 juin 2004
53	Bernard PROFIT	Directeur « Éducation Jeunesse » Ville de Grenoble	12 juillet 2004
54	Alain STEINER	Adjoint au Maire Grenoble, délégué au socioculturel	15 juillet 2004
55	Stéphane PARLEBAS	Adjoint au Maire Grenoble, délégué à l'éducation	19 juillet 2004
56	Bernard PROFIT Patrick GAGNÉ	Directeur « Éducation Jeunesse », Ville de Grenoble Chef Service « Jeunesse et vie associative »	24 août 2004

Annexe 2: Principales observations réalisées

	Date	Lieu	Séquence observée	Type d'observation
1	Janv. à mars 2002	Grenoble	Temps de restauration scolaire, des écoles Malherbe, Jean-Macé, Mistral et Saint-Laurent	Observante
2	29 sept. 2009	Lyon	Journée d'étude organisée par le CRDSU « Au-delà du Programme de Réussite éducative, quelles politiques éducatives locales ? »	Participante
3	4 mai 2010	Nîmes	Journée départementale de formation des coordonnateurs PEL du Gard	Participante
4	16 mars 2011	Grenoble	Conférence des acteurs éducatifs organisée par la Ville de Grenoble	Participante
5	30 mars 2011	Fontaine	Assises locales de l'éducation « Ensemble, préparons l'avenir »	Observante
6	4 avril 2011	Paris	Rencontre régionale de l'Anaré Île-de-France	Participante
7	24 mai 2011	Lyon	Rencontre nationale Réussite éducative Lyon	Observante
8	26 mai 2011	Montauban	Journée d'étude organisée par la DDCSPP « Mettre en place une politique éducative partagée »	Participante
9	28 mai 2011	Grenoble	Célébration du centenaire des Éclaireuses éclaireurs de France	Observante
10	16 juin 2011	Paris	Réunion de la commission permanente de l'Andev	Participante
11	2 mai 2012	Échirolles	Réunion Préparation de l'avenant CUCS, volet éducation ville d'Échirolles	Réalisée par Manon Pesle
12	16 juillet 2012	Grenoble	Rendez-vous de travail à la demande de l'Afev avec l'Inspection académique de Grenoble et la Métro dans le cadre du PRE intercommunal	Réalisée par Manon Pesle
13	Oct. 2012 à juin 2013 (11 réunions)	Saint-Denis	Groupe de travail des coordonnateurs de Réussite éducative du département de Seine-Saint-Denis	Participante
14	28 nov. 2012	Grenoble	Rencontres régionales du Réseau français des villes éducatrices	Observante
15	6 février 2013	Grenoble	Réunion de la commission « Éducation » du conseil communautaire de l'agglomération grenobloise	Réalisée par Manon Pesle
16	13 mars 2013	Grenoble	Colloque national « Mobilisons face aux discriminations dans l'éducation »	Observante
17	21 mars 2013	Toulouse	Formation DRJSCS/CNFPT « Les politiques éducatives territoriales, quelles coordinations ? »	Participante
18	27 et 28 nov. 2013	Seyssins	Rencontres Nationales de la Réussite éducative	Participante
19	5 et 6 nov. 2013	Brest	Rencontres nationales des PEL	Observante
20	12 décem. 2013	Bobigny	Journée d'étude « Éducation et territoire » organisée par Profession banlieue	Participante
21	15 janv. 2014	Mulhouse	Formation CDDP Mulhouse « Accompagner l'enfant »	Participante
22	7 avril 2014	Montpellier	Drjcs Languedoc-Roussillon : Journée de formation continue pour les personnels de cinq DDCE	Participante
23	24 avril 2014	Grenoble	Comité de pilotage PEL Centre-ville	Observante
24	22 mai 2014	St-Herblain	Journée départementale « Clas » Loire Atlantique	Observante
25	12 juin 2014	Grenoble	Comité de pilotage PEL Quartier Alpin/Clos d'or	Observante
26	17 nov. 2014	St-Nazaire	Les Francas Pays-de-Loire, journée de formation des accompagnateurs à la scolarité	Participante
27	6 déc. 2014	Bobigny	Rencontres des acteurs éducatifs de Seine Saint Denis	Participante

Annexe 3: Questionnaire adressé aux professionnels

Professionnels de l'éducatif local

Bonjour,

Merci beaucoup d'avoir accepté de répondre à ce questionnaire. Il constitue la première étape d'une recherche de thèse qui vise à mieux comprendre la dimension éducative des temps non scolaires des enfants et des jeunes. Peu de travaux sont encore disponibles sur ce sujet, aussi vos expériences, analyses et points de vue représentent une contribution particulièrement utile.

C'est un questionnaire personnel : plusieurs personnes d'une même structure ou service peuvent le remplir. D'un point de vue pratique, vous pouvez :

- le remplir en plusieurs fois en lui attribuant un code (Clic "reprendre plus tard" en bas à gauche à la fin de chacune des parties). Il vous suffira ensuite de le recharger à partir de cette page d'accueil ("charger un questionnaire non terminé" en bas à gauche)
- revenir sur vos réponses (vérifier, rectifier..) avant de le valider
- imprimer vos réponses.

Afin de ne pas abuser de votre temps et faciliter l'exploitation, la plupart des questions sont fermées (oui/non, ou réponses proposées). Toutefois, plusieurs espaces libres vous permettent de développer vos réponses ou apporter des compléments si vous le souhaitez.

Ce questionnaire est composé de 3 parties. Il a été testé par des professionnels : le remplir vous prendra entre 30 et 40 minutes.

Soyez par avance très sincèrement remercié(e) pour votre contribution.

Première partie : Votre poste de travail

Cette série de questions vise à identifier les différentes catégories de professionnels impliqués dans la mise en œuvre des politiques éducatives locales et à comprendre les organisations de travail.

1 - Quel est l'intitulé de votre poste ? [Question obligatoire]

2 - Dans quelle région travaillez-vous? [Question obligatoire, menu déroulant]

- Alsace
- Centre
- Haute-Normandie
- Nord-Pas-de-Calais
- Aquitaine • Champagne-Ardenne
- Île-de-France
- Pays de Loire
- Auvergne
- Corse
- Languedoc-Roussillon
- Picardie
- Basse Normandie
- Franche-Comté
- Limousin
- Poitou-Charentes
- Bourgogne
- Guadeloupe & Martinique
- Lorraine
- Provence-Alpes-Cote d'Azur
- Bretagne
- Guyane & La Réunion
- Midi-Pyrénées
- Rhône-Alpes

3 - Sur quel type de territoire travaillez-vous? [Réponse unique]

- Un quartier
- Une commune
- Une intercommunalité
- Un département
- Autre, Précisez

4 - Quel en est approximativement le nombre d'habitants? (Pour les quartiers, considérer la commune)

- moins de 10 000
- de 10 000 à 20 000
- de 20 000 à 40 000
- de 40 000 à 60 000
- de 60 000 100 000
- de 100 000 à 200 000
- plus de 200 000

5 - Votre employeur est ...

- une commune
- une intercommunalité
- un département
- une Caisse des Ecoles
- un CCAS
- un GIP
- une association locale
- une fédération d'éducation populaire
- Autre, Précisez

6 - Ce poste vous occupe ...

- À temps plein
- À temps partiel

7 - Votre temps de travail concerne-t-il intégralement le domaine éducatif?

- Oui
- Non

8 – Quelles sont vos autres missions?**9 – [En cas de temps partiel] Combien d'heures travaillez-vous en moyenne par semaine sur ce poste?****10 – [En cas de temps partiel] Est-ce un temps partiel annualisé?**

- Oui
- Non

11 - [En cas de temps partiel] Est-ce un temps partiel choisi?

- Oui
- Non

12 - [En cas de temps partiel] Occupez-vous un autre emploi?

- Oui
- Non

13 - [En cas de temps partiel] Quel est ou quels sont vos autres emplois?**14 - Quelle est la nature de votre contrat de travail?**

- Fonctionnaire territorial
- CDI de la fonction publique
- Contrat public de plus de 18 mois
- Contrat public de moins de 18 mois
- CDI de droit privé
- CDD de droit privé supérieur à 18 mois
- CDD de droit privé inférieur à 18 mois
- Contrat de vacations
- Autre, Précisez

15 – [Si contractuel de la fonction publique] A quelle catégorie correspond votre poste?

- A
- B
- C

16 – [Si titulaire de la fonction publique] Précisez dans ce cas :

- Votre catégorie
- Votre cadre d'emploi
- Votre grade

17 - S'agit-il d'un contrat aidé?

- Oui
- Non

18 - Quelle est votre principale responsabilité? [Réponse unique, question obligatoire]

- Animation/accueil/accompagnement du public
- Direction de structure/d'équipe
- Direction de service
- Coordination d'acteurs/animation de réseaux
- Gestion de dispositif(s)
- Autre, Précisez

19 - Dans quelle mesure êtes-vous concerné(e) par ces différents dispositifs?

Choisissez la réponse appropriée pour chaque élément :

	Contribution à la mise en œuvre	Coordination
Contrat éducatif local (CEL)		
Contrat Enfance Jeunesse (CEJ)		
CLSDP		
Volet éducatif d'un Cucs		
Contrat local d'accompagnement à la scolarité (Clas)		
Réussite éducative (DRE ou PRE)		
Ville Vie Vacances (VVV)		
Contrat d'animation locale		
Autre dispositif éducatif		

20 – [Si « autre dispositif éducatif »] De quel(s) dispositif(s) s'agit-il?

21 - En quelques mots, pouvez-vous décrire les missions que vous assurez ?

22 - Ces missions sont-elles précisées dans une fiche de poste ?

• Oui • Pour partie • Non

23 - Éventuellement avec l'aide de votre agenda, pouvez-vous préciser la répartition de votre temps de travail pour la semaine dernière? Combien de temps avez-vous approximativement passé à ces différentes activités?

- Présence auprès du public
- Organisation et préparation de cette présence
- Administration et gestion (financière, de personnel...)
- Logistique (gestion de locaux, matériels, transports...)
- Communication/promotion/représentation
- Concertation et réunion internes (équipe, service, instances...)
- Concertation et réunion avec des partenaires/institutions
- Animation de partenariats et de réseaux d'acteurs
- Formation, colloque, documentation, lectures
- Congés divers
- Activités non liées au champ éducatif

24 – [Si «Activités non liées au champ éducatif»] Quelles sont ces autres activités?

25 - Cette semaine de travail est-elle représentative de votre emploi du temps habituel?

• Oui • Non

26 - [Si non] En quoi est-ce une semaine particulière?

27 - Travaillez-vous les samedis?

- Jamais ou exceptionnellement
- 1 à 2 par trimestre
- 3 à 6 par trimestre
- plus de 6 par trimestre

28 - Savez-vous quand ce poste a été créé?

- Avant 1985
- Entre 1985 et 1990
- Entre 1991 et 1997
- Entre 1998 et 2004
- Depuis 2005
- Je ne sais pas

29 - A quel service/direction est-il rattaché?

30 - Ce poste bénéficie-t-il d'un financement dans le cadre d'un ou plusieurs de ces contrats ou programmes? Choisissez la réponse appropriée pour chaque élément :

	Oui	Non
Accompagnement éducatif de l'Éducation nationale		
Ateliers Santé Ville (ASV)		
CLSPD		
Contrat Educatif Local (CEL)		
Contrat Enfance Jeunesse (CEJ)		
Contrat local d'accompagnement à la scolarité (Clas)		
Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)		
Fonjep		
Programme(s) européen(s)		
Réaap		
Réussite éducative (DRE ou PRE)		
Ville Vie Vacances (VVV)		
Autre contrat ou programme		

31 – [Si “Autre contrat ou programme”] De quel(s) dispositif(s) ou contrat(s) s'agit-il?**32 - Le complément est-il assuré par des financements ou subventions**Choisissez **toutes** les réponses qui conviennent :

- Je ne sais pas
- d'Etat
- régionaux
- départementaux
- communaux
- intercommunaux
- d'une Caf ou MSA
- Autre, Précisez:

33 - Avez-vous une idée du coût de votre poste?

- Le coût annuel chargé de mon poste est de:
- Mon salaire net mensuel est de:

34 - Vous pouvez ci-dessous apporter toute information complémentaire concernant votre poste, son organisation, son financement...**Deuxième partie : Le projet éducatif de votre territoire**

Cette partie du questionnaire aborde la manière dont les questions éducatives sont travaillées sur votre territoire : publics concernés, objectifs poursuivis, relations entre professionnels, réunions...

35 - Quels sont les publics concernés par le projet dans lequel vous êtes impliqué(e)?

	Majoritairement masculin	Majoritairement féminins	À peu près mixtes
Parents, familles			
Enfants de moins de 6 ans			
Enfants de 6 à 12 ans			
Jeunes de 12 à 16 ans			
Jeunes de plus de 16 ans			

36 - Quelle part de ce(s) public(s) réside dans des quartiers prioritaires (Cucs, ZEP...) ? [Question obligatoire]

- moins de 25%
- de 25 à 50%
- de 50 à 80%
- plus de 80%
- aucune
- je ne sais pas

37 – Ce(s) public(s) vit-il des difficultés particulières? [Question obligatoire]

- Oui
- Non

38 – [Si 'Oui' à la question 37] Quelles sont ces difficultés?**39 – Ce(s) public(s) présente-t-il des besoins éducatifs spécifiques ? [Question obligatoire]**

- Oui
- Non

40 – [Si « Oui » à la question 39] Comment caractériseriez-vous ces besoins? [Question obligatoire]

41 - Les objectifs suivants sont souvent cités dans les projets éducatifs. Pouvez-vous indiquer dans quelle mesure ils correspondent au projet auquel vous contribuez ? [Présentation aléatoire des propositions]

	Prioritaire	Secondaire	Accessoire	Non poursuivi
Soutenir et renforcer les missions de l'école				
Contribuer au développement du territoire				
Permettre aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale				
Concourir au développement personnel des enfants et des jeunes				
Mutualiser et optimiser les moyens éducatifs disponibles sur le territoire				
Contribuer à une transformation sociale				
Soutenir les parents dans leur responsabilité et leur rôle				
Lutter contre les inégalités sociales ou scolaires				
Harmoniser les interventions éducatives dans une logique de service public				
Aider les enfants et les jeunes à agir sur le monde qui les entoure				
Contribuer à la prévention de la délinquance et des conduites à risques				
Développer la mixité sociale				

42 - L'action éducative à laquelle vous contribuez s'inspire-t-elle d'un courant ou mouvement pédagogique particulier? [Question obligatoire]

- Oui
- Non

43 – [Si « Oui » à la question 42] De quel(s) courant(s) ou mouvement(s) s'agit-il?

44 - A votre avis, quels sont les principaux éléments qui ont justifié votre recrutement?

Numérotez vos préférences de 1 à 5

- votre ou vos diplôme(s)
- ce que vous avez appris en formation continue
- votre connaissance des collectivités et institutions
- votre expérience de militant (associatif, politique, syndical...)
- vos expériences avec des groupes d'enfants ou de jeunes
- Autre chose
- votre statut ou grade
- votre réseau de connaissances
- votre expérience professionnelle antérieure
- votre culture personnelle
- votre parcours de vie personnel

45 - [Si 'votre expérience professionnelle antérieure' à la question 44] Quelles expériences professionnelles ont particulièrement joué sur votre recrutement d'après vous?

46 – [Si 'Autre chose' à la question 44] Quel autre élément a joué sur votre recrutement?

47 - Pour mener à bien vos missions, qu'est-ce qui vous paraît le plus utile?

Numérotez vos préférences de 1 à 5

- votre ou vos diplôme(s)
- ce que vous avez appris en formation continue
- votre connaissance des collectivités et institutions
- votre expérience de militant (associatif, politique, syndical...)
- vos expériences avec des groupes d'enfants ou de jeunes
- Autre chose
- votre statut ou grade
- votre réseau de connaissances
- votre expérience professionnelle antérieure
- votre culture personnelle
- votre parcours de vie personnel

48 - Quelles expériences professionnelles antérieures vous sont particulièrement utiles?

Répondre à cette question si la réponse était 'votre expérience professionnelle antérieure' à la question '47

49 - Quel autre élément vous est particulièrement utile pour mener à bien vos missions?

Répondre à cette question si la réponse était 'Autre chose' à la question '47

50 - Quand avez-vous professionnellement rencontré ces personnes pour la dernière fois? (Si vous occupez vous-même cette fonction, cochez "cette semaine") [Présentation aléatoire des propositions]

	cette semaine	il y a moins d'1 mois	il y a quelques mois	il y a un an ou presque	plus longtemps ou jamais
un professionnel au contact des enfants/des jeunes					
un(e) assistant(e) social(e) ou un éducateur de prévention					
un conseiller technique CAF ou MSA					
un conseiller DDJS (ex DDJS et DDASS)					
un élu municipal/communautaire					
un enfant/un jeune concerné par votre activité					
un parent dont l'enfant est concerné par votre activité					
un responsable d'une fédération d'éducation populaire					
un responsable des services éducation ou jeunesse d'une commune/intercommunalité					
un enseignant					

51 - La dernière fois que vous avez parlé d'éducation dans votre cadre professionnel, quel sujet était en discussion? [Question obligatoire]

52 - Avec qui a eu lieu cette discussion?

- un ou des parents, habitants, élus associatifs
- un ou des collègues
- un ou des enfants/jeunes
- un ou des partenaires
- un ou des représentants d'institutions
- un ou des élus municipaux/communautaires
- autre, Précisez:

53 - Dans quel cadre a eu lieu cet échange?

- Formel (réunion, rendez-vous...)
- Informel

54 - Quand a eu lieu la discussion?

- cette semaine
- il y a un mois
- la semaine dernière
- il y a plusieurs mois
- je ne me souviens plus

55 - Lors de votre dernière réunion d'équipe ou de service, quel était de mémoire l'ordre du jour? Quels sujets ont été abordés? [Question obligatoire]

56 - La forme et le contenu de ces réunions varient-ils en fonction des périodes de l'année? Abordez-vous davantage ou différemment certains sujets au fil des mois?

- Oui
- Non

57 – [si 'Oui' à la question 56] Quelles sont les particularités de ces différentes périodes?

- Septembre à décembre
- Janvier à mars
- Avril à juin
- Juillet à août

58 - La dernière fois que vous avez participé à une réunion avec des élus (municipaux, associatifs, communautaires...), quelle en était de mémoire l'ordre du jour ? Quels sujets ont été abordés?

59 - La dernière fois que vous avez participé à une réunion regroupant plusieurs partenaires ou institutions, quel en était de mémoire l'ordre du jour ?

60 - Lors de cette réunion, avez-vous discuté avec un ou des participants après la réunion ?

- Oui
- Non

61 – [Si 'Oui' à la question 60] Pouvez-vous préciser la fonction de cette ou ces personne(s)?

62 - D'après votre expérience, quels sont les sujets les plus conflictuels dans les rencontres de partenaires? [Question obligatoire, 4 réponses maximum]

- Les publics à prendre en compte
- Les aspects budgétaires
- La nature des actions à mettre en œuvre
- L'organisation des activités éducatives (recrutements, horaires, locaux...)
- Les attitudes éducatives à adopter avec les enfants/les jeunes
- La répartition des missions entre partenaires
- Le fonctionnement du partenariat (informations, modalités de décisions...)
- Les valeurs et fondements éducatifs
- La déontologie ou la culture de chacun des groupes professionnels
- L'harmonisation des directives données aux différents professionnels
- Autre, Précisez:

63 - Et les plus consensuels ? [Question obligatoire, 4 réponses maximum]

- Les publics à prendre en compte
- Les aspects budgétaires
- La nature des actions à mettre en œuvre
- L'organisation des activités éducatives (recrutements, horaires, locaux...)
- Les attitudes éducatives à adopter avec les enfants/les jeunes
- La répartition des missions entre partenaires
- Le fonctionnement du partenariat (informations, modalités de décisions...)
- Les valeurs et fondements éducatifs
- La déontologie ou la culture de chacun des groupes professionnels
- L'harmonisation des directives données aux différents professionnels
- Autre, Précisez:

64 - Si besoin, vous pouvez expliciter ici vos réponses concernant les points de conflits ou de consensus entre partenaires.**65 - Des ressources ou compétences extérieures sont souvent mobilisées pour accompagner les projets éducatifs locaux. Quels sont celles que vous avez déjà utilisées?**

Choisissez **toutes** les réponses qui conviennent

• Associations familiales ou d'habitants	• Services des CAF et MSA
• Associations spécialisées (environnement, interculturel...)	• Formation continue du CNFPT
• Consultants ou cabinets d'audit et de diagnostic	• Autre formation continue
• Fédérations d'éducation populaire ou mouvement d'éducation	• Services de l'État (ex DDJS et DDASS)
• Lectures et documentation personnelles	• Centres ressource (Politique de la ville...)
• Réseaux ou associations de professionnels	• Séminaires, journées d'études, colloques
• Institut National de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)	• Autre, Précisez:

66 - Parmi celles que vous avez utilisées, quelles sont les 4 que vous privilégieriez à l'avenir?

(4 réponses maximum)

• Associations familiales ou d'habitants	• Services des CAF et MSA
• Associations spécialisées (environnement, interculturel...)	• Formation continue du CNFPT
• Consultants ou cabinets d'audit et de diagnostic	• Autre formation continue
• Fédérations d'éducation populaire ou mouvement d'éducation	• Services de l'État (ex DDJS et DDASS)
• Lectures et documentation personnelles	• Centres ressource (Politique de la ville...)
• Réseaux ou associations de professionnels	• Séminaires, journées d'études, colloques
• Institut National de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)	• Autre, Précisez:

67 - Vous pouvez ici apporter tout complément concernant le projet éducatif de votre institution, structure ou territoire.

Troisième partie : Vous-même et votre parcours professionnel

Cette dernière partie est centrée sur votre parcours (formation, expériences...) et aborde plus généralement votre conception de l'éducation.

68 - Vous êtes... [Question obligatoire]

- une femme
- un homme

69 - Quel est votre âge? [Question obligatoire]

70 - Depuis quand occupez-vous ce poste?

71 - Quelles sont les grandes périodes de votre parcours professionnel ?

	Années	Emploi	Statut de l'employeur
Période 1			
Période 2			
Période 3			
Période 4			
Période 5			

Pour le statut de l'employeur : Département (dep), Caisse des écoles (caisse), Commune (com), Intercommunalité (intreco), CCAS (ccas), GIP (gip), Association locale (asso), Fédération (fédé), Autre : précisez

72 - De quel(s) diplôme(s) êtes-vous titulaire?

73 -Diplômes non professionnels [Question obligatoire]

- BAFA (même ancien)
- BAFA (même non valide)
- Aucun de ces diplômes
- Certificat/brevet de premiers secours (même invalide°)
- Permis de conduire

74 - Diplômes "Jeunesse et Sports" [Question obligatoire]

- Aucun diplôme "Jeunesse et Sports"
- Bapaat
- Beatep/BPjeps
- BEES 1er degré
- BEES 2nd degré
- BEES 3ème degré
- Defa/Dejeps
- Autre diplôme "Jeunesse et Sports", Précisez:

75 - Diplômes du travail social [Question obligatoire]

- Aucun diplôme du travail social
- DEAVS/DEAMP/DEME/DETISF
- DEES/DEETS
- DCESF/DEMF
- DEASS
- DEJE
- CAFERUIS/CAFDES
- DEIS/DSTS
- Autre diplôme du travail social:

76 - Diplômes universitaires [Question obligatoire]

- Aucun diplôme universitaire
- DEUG/DEUST/DUT, précisez la ou les spécialité(s)
- Licence, Précisez la ou les spécialité(s)
- Maîtrise/Master 1, Précisez la ou les spécialité(s)
- DEA/DESS/Master 2, Précisez la ou les spécialité(s)
- Doctorat, Précisez la ou les spécialité(s)

77 - Autres diplômes (CAP, Brevet professionnel, Diplôme d'ingénieur, certification, ...)

78 - Dans votre travail, les points suivants vous apportent-ils satisfaction ?

	Tout à fait	Assez	Pas vraiment	Pas du tout
La sécurité de l'emploi/perspective de promotion				
Les conditions de travail (horaires, cadre matériel...)				
Les revenus et avantages sociaux				
La liberté d'initiative				
La relation au public				
La relation avec vos collègues				
La clarté et la cohérence des consignes de travail				
Le sens de votre travail				
La reconnaissance de votre travail par vos supérieurs				
La reconnaissance de votre travail par les institutions /partenaires				

79 - Si vous deviez changer d'emploi, quel type de poste souhaiteriez-vous obtenir?

- Le même type de poste sur un autre territoire ou une autre structure
- Un poste à plus grandes responsabilités
- Un poste plus proche du public
- Un poste dans un tout autre secteur d'activité
- Autre, Précisez

80 - Pour mieux comprendre votre travail et la manière dont vous le conduisez, le questionnaire comprend quelques questions plus personnelles.**81 - Avez-vous des enfants vous-même?**

- Oui
- Non

82 - Êtes-vous investi(e) ou avez-vous été investi(e) dans ces formes d'organisation collective ?

- Sans réponse
- une association de parents d'élèves
- un parti politique
- un syndicat
- une association de professionnels
- une équipe municipale
- une association de solidarité/Aide humanitaire/Aide scolaire
- une équipe pédagogique (d'animateurs, enseignants, formateurs...)
- un mouvement d'éducation/fédération d'éducation populaire
- une association d'habitants quel que soit son objet
- une organisation religieuse

83 - Quels équipements ou services vos enfants ont -ils ou vont-ils a priori fréquenter ? Si vous aviez des enfants, quels équipements ou services pensez-vous qu'ils fréquenteraient ?

- Crèche collective
- Club sportif
- Enseignement privé
- Assistante maternelle
- Classes vertes
- Cours particuliers
- Centre de loisirs/centre aéré
- Mouvement de scoutisme
- Garderie périscolaire
- Séjours linguistiques
- Restaurant scolaire
- Enseignement religieux
- Accompagnement éducatif de l'Éducation nationale
- Centre de vacances/séjours jeunes
- Équipement socioculturel de quartier
- École de musique/de cirque
- Conseil d'enfants ou de jeunes
- Autre

84 - Quels sont ceux qui vous semblent (ou sembleraient) le mieux concourir à leur éducation?

Numérotez 5 propositions dans l'ordre de vos préférences de 1 à 5

- Crèche collective
- Club sportif
- Enseignement privé
- Assistante maternelle
- Classes vertes
- Cours particuliers
- Centre de loisirs/centre aéré
- Mouvement de scoutisme
- Garderie périscolaire
- Séjours linguistiques
- Restaurant scolaire
- Enseignement religieux
- Accompagnement éducatif de l'Éducation nationale
- Centre de vacances/séjours jeunes
- Équipement socioculturel de quartier
- École de musique/de cirque
- Conseil d'enfants ou de jeunes
- Autre

85 - Vous pouvez ici expliciter vos choix.**86 - En tant que personne ou citoyen (et non plus en tant que professionnel), vous diriez qu'éduquer c'est surtout (4 réponses possibles):**

- transmettre une culture familiale
- développer l'esprit critique
- prémunir des risques de la vie
- faire intégrer des comportements civiques et des codes sociaux
- permettre l'acquisition d'un diplôme
- construire les moyens d'une émancipation
- transmettre des savoirs et des connaissances
- favoriser l'épanouissement physique et artistique
- former des citoyens responsables
- apprendre à respecter des cadres et des règles
- encourager l'ouverture aux autres et à la différence
- concourir à une réussite sociale

87 - Toujours en tant que personne ou citoyen, quels devraient être d'après vous les enjeux majeurs d'une politique éducative locale? (4 réponses possibles)

- L'harmonisation des interventions éducatives dans une logique de service public
- Le développement du territoire
- Le développement personnel des enfants et des jeunes
- Une transformation sociale
- La lutte contre les inégalités sociales ou scolaires
- La mixité sociale
- Autre: (Précisez)
- La conciliation "vie professionnelle" et "vie familiale" pour les parents
- Le soutien des parents dans leur responsabilité et leur rôle
- La prévention de la délinquance et des conduites à risques
- L'optimisation des moyens éducatifs disponibles sur le territoire
- Le soutien de l'école dans ses missions
- La participation des enfants et des jeunes à la vie de la Cité

88 - Vous pouvez ici apporter tout complément sur votre parcours professionnel ou l'ensemble du questionnaire.

89 - Le questionnaire arrive à son terme. Sans vouloir abuser de votre disponibilité, restent quelques questions d'ordre pratique.

90 - Accepteriez-vous un entretien téléphonique dans les mois qui viennent?

- Oui
- Non

91 - Merci dans ce cas de laisser un numéro de téléphone ou une adresse électronique pour une prise de rendez-vous.

Si vous souhaitez que votre adresse électronique n'apparaisse pas dans vos réponses et que le questionnaire reste anonyme, vous pouvez envoyer un mail distinct à veronique.laforets@univ-savoie.fr

92 - Enfin, pouvez-vous dire ce qui vous a motivé pour répondre à ce questionnaire?

Plusieurs réponses possibles

- votre intérêt pour le sujet
- le réseau qui vous a sollicité
- la curiosité
- la solidarité "étudiante"
- Autre, Précisez:

93 - [Si 'le réseau qui vous a sollicité'] - De quel réseau s'agit-il?

94 - Si vous souhaitez être destinataire des résultats de cette enquête, merci de laisser votre adresse électronique.

Si vous ne souhaitez pas que votre adresse électronique apparaisse dans vos réponses, vous pouvez envoyer un mail distinct à veronique.laforets@univ-savoie.fr

95 - La valeur et l'intérêt de cette enquête reposent pour une large part sur le nombre de questionnaires recueillis. Si vous souhaitez qu'une invitation à participer soit adressée à certains de vos collègues ou connaissances, vous pouvez laisser ici leurs coordonnées.

Annexe 4: Présentation du corpus de questionnaires en quelques tableaux

Origine géographique des répondants		
Région (Entre parenthèses, la part de la population française résidant dans cette région, en%)	Nombre de répondants	Part des répondants dans le corpus %
Alsace (3)	23	4
Aquitaine (5)	50	8
Auvergne (2)	4	1
Basse-Normandie (2)	26	4
Bourgogne (3)	16	3
Bretagne (5)	46	7
Centre (4)	9	1
Champagne-Ardenne (2)	7	1
Corse (0,5)	0	0
Franche-Comté (2)	6	1
Guadeloupe (1)	7	1
Guyane (0,3)	1	0
Haute-Normandie (3)	13	2
Île-de-France (18)	74	12
La Réunion (1)	2	0
Languedoc-Roussillon (4)	37	6
Limousin (1)	7	1
Lorraine (4)	16	3
Martinique (1)	0	0
Midi-Pyrénées (4)	18	3
Nord-Pas-de-Calais (6)	19	3
Pays-de-Loire (6)	80	13
Picardie (3)	6	1
Poitou-Charentes (3)	15	2
Provence-Alpes-Cote-d'Az (8)	36	6
Rhône-Alpes (7)	115	18
Non réponse	1	
Total	634	100 %
Lecture : La région Alsace représente 3 % de la population française. Vingt-trois répondants y travaillent, ils représentent 4 % du corpus.		

Niveaux de qualification des professionnels du corpus Données hors concours de la fonction publique territoriale et en pourcentage				
	Diplômes de niveau 1	Diplômes de niveau 2	Diplômes de niveau 3	Diplômes de niveau 4 à 6
Animateurs (97)	5	34	22	39
Directeurs de l'éducation (42)	24	36	26	14
Coordonnateurs de PEL (58)	26	45	22	7
Coordonnateurs Enfance/Jeunesse (67)	13	42	28	16
Coordonnateurs de Réussite éducative (70)	59	30	9	3
Directeurs d'équipement socioculturel (65)	17	42	34	8
Ensemble du corpus (467)	23	36	25	15

Socialisation de formation des professionnels (Données en pourcentage)			
	Formation professionnelle	Formation universitaire	Formation mixte
Animateurs « Enfance » (63)	52	14	33
Animateurs « Jeunesse » (34)	47	9	44
Directeur de l'éducation (42)	31	43	26
Coordonnateur de PEL (58)	24	45	31
Coordonnateur Enfance/Jeunesse (67)	45	21	34
Coordonnateur de Réussite éducative (70)	10	69	21
Directeur d'équipement socioculturel (65)	35	20	45
Chefs de projets « politique de la ville » (15)	20	40	40
Référents de Réussite éducative (23)	57	13	30
Professionnels « ressource » (30)	20	47	33
Ensemble du corpus (467)	34	33	33
Lecture : 33 % des animateurs « enfance » ont une double qualification professionnelle et universitaire			

Distribution du Bafa et du Bafd selon le niveau de diplôme (%)		
Niveau de qualification des professionnels (Hors concours de la fonction publique territoriale)	Sont titulaires du Bafa (même ancien)	Sont titulaires du Bafd (même non valide)
Diplômes de niveau 1 (109)	46	22
Diplômes de niveau 2 (169)	72	53
Diplômes de niveau 3 (117)	72	53
Diplômes de niveaux 4 à 6 (72)	97	85
Total (472)	67	48
Lecture : 72 % des titulaires d'un diplôme de niveau 3 disposent du Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur.		

Activité professionnelle les samedis (données en pourcentage)			
	Exceptionnellement ou jamais	Un à deux samedis par mois	Trois samedis et plus par mois
Animateurs « Enfance » (86)	91	3	6
Animateurs « Jeunesse » (49)	39	16	45
Directeurs de l'éducation (67)	90	7	3
Coordonnateurs de PEL (77)	87	10	3
Coordonnateurs Enfance-Jeunesse (85)	89	6	5
Coordonnateurs de Réussite éducative (89)	97	3	0
Directeurs d'équipements socioculturels (93)	60	29	11
Professionnels de la politique de la ville et de l'action sociale (25)	88	4	8
Référents de Réussite éducative (28)	100	0	0
Professionnels « ressource » (33)	58	36	6
Salariés des associations (198)	66	19	15
Agents des collectivités (434)	78	8	4
Répondants exerçant sur des territoires composés de moins de 50 % de quartiers en politique de la ville (323) *	74	12	11
Répondants exerçant sur des territoires composés de plus de 50 % de quartiers en politique de la ville (195) *	81	10	4
Total (632)	81	11	8

*= Le total de répondants est ici de 518, ce qui correspond au nombre de réponses disponibles pour la partie 2 du questionnaire dans laquelle se trouvent les informations concernant les classifications de territoires.

Genre des répondants selon les figures professionnelles (%)		
	Hommes	Femmes
Animateurs « Enfance » (63)	32	68
Animateurs « Jeunesse » (34)	44	56
Directeur de l'éducation (44)	41	59
Coordonnateur de PEL (58)	45	55
Coordonnateur Enfance/Jeunesse (67)	46	54
Coordonnateur de Réussite éducative (71)	31	69
Directeur d'équipement socioculturel (66)	59	41
Professionnels de la politique de la ville et de l'action sociale (16)	31	69
Référents de Réussite éducative (23)	13	87
Professionnels « ressource » (30)	50	50
Salariés des associations (148)	47	53
Agents des collectivités (324)	38	62
Ensemble du corpus (472)	41	59

Employeurs selon les figures professionnelles (%)						
	Communes	Intercom-munalités	CCAS & Caisse des écoles	Autres organismes publics	Fédérations	Associations locales
Animateurs « Enfance » (87)	21	11	2	0	8	57
Coordonnateur de Réussite éducative (89)	29	6	49	12	1	2
Directeur de l'éducation (67)	96	1	0	3	0	0
Coordonnateur Enfance/Jeunesse (85)	40	39	6	1	9	5
Professionnels « Ressource » (33)	0	6	0	0	76	18
Animateurs « Jeunesse » (49)	31	16	2	2	20	29
Coordonnateur de PEL (77)	90	8	0	1	0	1
Professionnels de la politique de la ville et de l'action sociale (25)	56	12	12	20	0	0
Référents de Réussite éducative (28)	18	0	61	11	0	11
Directeur d'équipement socioculturel (94)	17	2	3	2	17	59
Total (634)	41	11	12	4	11	21
Lecture : 21 % des animateurs « Enfance » du corpus sont employés par des communes						

Ancienneté moyenne sur le poste (en nombre de mois)	
Animateurs « Enfance » (63)	77
Animateurs « Jeunesse » (34)	48
Directeur de l'éducation (44)	77
Coordonnateur de PEL (58)	43
Coordonnateur Enfance/Jeunesse (67)	61
Coordonnateur de Réussite éducative (71)	31
Directeur d'équipement socioculturel (66)	85
Professionnels de la politique de la ville et de l'action sociale (16)	56
Référents de Réussite éducative (23)	26
Professionnels « ressource » (30)	49
Répondants exerçant sur des territoires composés de plus de 50 % de quartiers en politique de la ville (176)	36
Répondants exerçant sur des territoires composés de moins de 50 % de quartiers en politique de la ville (292)	67
Total des répondants (472)	49

Annexe 5: Politique d’aménagement des temps de l’enfant : 1984 – 2014

Tableau récapitulatif des dispositifs

PERIODES	GOUVERNEMENTS	MINISTRES EN CHARGE DE L'ÉDUCATION ET DE LA JEUNESSE	TEXTES OFFICIELS	PARTICULARITÉS DU DISPOSITIF	PUBLIC
juillet 1984 mars 1986	Laurent FABIUS	Jean-Pierre CHEVENEMENT Ministre de l'Éducation nationale Alain CALMAT Ministre délégué à la jeunesse et aux sports	Circulaire Éducation Nationale, Jeunesse et Sports du 13/12/84, dite "Calmat-Chevènement" et intitulée "Aménagement du temps scolaire dans le premier degré, développement des liaisons de l'école avec les partenaires éducatifs locaux".	Aménagement du Temps Scolaire (A.T.S.) Inauguration de la politique interministérielle Temps scolaire des enfants d'âges élémentaires en relation avec l'environnement de l'école.	200 000 enfants pour 800 projets
mars 1986 mai 1988	Jacques CHIRAC	René MONORY Ministre de l'Éducation nationale Michèle ALLIOT-MARIE Secrétaire d'État chargée de l'enseignement. Christian BERGELIN Secrétaire d'État auprès du Premier Ministre, chargé de la jeunesse et des sports	Circulaire Jeunesse et sports du 11/02/87 relative à « l'aménagement des rythmes extrascolaires"	Inauguration des contrats en matière de rythme de l'enfant entre l'État et les collectivités locales avec les « Contrats Bleus ». Temps périscolaires des enfants d'âges élémentaires	760 000 enfants 2 900 contrats
mai 1988 juin 1988 juin 1988 mai 1991	Michel ROCARD (I). Michel ROCARD (II)	Lionel JOSPIN Ministre d'Etat, ministre de l'Éducation nationale, de la recherche et des sports. Roger BAMBUCK Secrétaire État auprès du ministre État, chargé des sports	Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports du 02/08/88, relative aux "aménagements des rythmes de vie des enfants". Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture du 18/05/89 Circulaire Jeunesse et Sports du 18/05/90	Deux types de contrats sont arrêtés : – les Contrats d'Aménagement du Temps de l'Enfant (CATE), contrats de base associés à une ou plusieurs écoles – complétés à partir de 1990 par les Contrats Ville Enfant (C.V.E.) s'appliquant à un projet global sur une commune et comprenant alors, outre les actions autour des écoles, la restauration scolaire, les vacances, etc. Les enfants de 3 à 6 ans sont concernés pour la première fois. Première implication du ministère de la culture.	1,8 M enfants 3800 contrats dont 628 CVE
mai 1991 avril 1992	Édith CRESSON	Lionel JOSPIN Ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale Frédérique BREDIN Ministre de la jeunesse et des sports	Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sport, Culture du 20/09/91 dite "Bredin-Jospin-Lang";	Apparition des notions de "politique éducative territorialisée" et "d'espace éducatif concerté" avec la mise en avant du Projet Éducatif Local. Recherche d'articulation avec la politique de la ville et les Z.E.P. Souci de la qualité du programme et lutte contre l'inflation d'activité et l'activisme Introduction de l'évaluation systématique	2,4 M enfants 4245 CATE, dont 1129 CVE
avril 1992 mars 1993	Pierre BÉRÉGOVOY	Jack LANG Ministre d'État, Ministre de l'éducation Nationale et de la culture. Frédérique BREDIN Ministre de la jeunesse et des sports	Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture, dite "Bredin-Lang" du 15/12/92 Instruction Jeunesse et Sports du 13/01/93.	Élargissement du public aux collégiens.	
mars 1993 mai 1995	Édouard. BALLADUR	François BAYROU Ministre de l'Éducation nationale Michèle ALLIOT-MARIE Ministre de la Jeunesse et des sports	Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture du 31/10/95.		2,5 millions d'enfants et de jeunes pour 4550 contrats
mai 1995 nov 1995 nov. 1995 juin 1997	Alain JUPPE (I) Alain JUPPE (II)	François BAYROU Ministre de l'éducation Nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche Guy DRUT Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la jeunesse et des sports	Circulaire Éducation Nationale, Jeunesse et Sports, Culture du 31/10/95. Instruction Jeunesse et Sports du 23 novembre 1995 « Aménagement des Rythmes de Vie des Enfants et des Jeunes, sites pilotes d'Aménagement des Rythmes Scolaires ».	Simplification de la contractualisation par la mise en place d'un contrat unique et pluriannuel: le CARVEJ (Contrat d'Aménagement Rythme de Vie des Enfants et des Jeunes) En parallèle, instauration de sites pilotes et expérimentaux dits « Guy Drut » conventionnés avec les communes volontaires ayant répondu à un appel d'offre du ministère. Ces communes doivent s'engager à modifier les horaires scolaires.	100 000 enfants sur 384 sites expérimentaux communes
juin 1997 mai 2002	Lionel JOSPIN	Claude ALLEGRE Ministre de l'Éducation Nationale, de la recherche et de la technologie (avril 2000) Jack LANG Ministre de l'Éducation nationale (mai 2002) Ségolène ROYAL Ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire. Marie-George BUFFET Ministre de la jeunesse et des sport	Circulaire n°98-144 Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture, Ville, du 09/07/98 : Aménagement des temps et des activités de l'enfant : mise en place du contrat éducatif local. Circulaire Éducation Nationale, Jeunesse et Sports, Culture, Ville, du 22-11-2000 : Les Contrats Éducatifs locaux. Aménagement du temps des élèves.	Apparition de la notion d'éducation partagée. Le CEL a vocation à « encourager les activités offertes aux enfants et aux adolescents en dehors des heures scolaires » et à fédérer « toutes les actions entrant dans le cadre de l'éducation partagée ». Sont visés les enfants et les adolescents de la maternelle au collège. À partir de 2000, les lycéens sont concernés pour la première fois.	1,8 millions d'enfants et de jeunes (2001) 2170 contrats pour 6556 communes

Politique d'aménagement du temps de l'enfant 1984 – 2014

Tableau récapitulatif des dispositifs

mai 2002 juin 2002	Jean-Pierre RAFFARIN (I)	Luc FERRY Ministre de la jeunesse, l'éducation nationale, et de la recherche. Xavier DARCOS			
juin 2002 mars 2004	Jean-Pierre RAFFARIN (II)	Ministre délégué à l'enseignement scolaire			
mars 2004 mai 2005	Jean-Pierre RAFFARIN (III)	François FILLON Ministre de l'éducation Nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Jean-François LAMOUR Ministre de la jeunesse, des Sports et de la vie associative.	Instruction n°514-3 MEN du 29 octobre 2003 relative aux « Projets éducatifs locaux »	Priorité est donnée aux actions qui « confortent les missions assignées à l'école » (aide aux devoirs, expression lecture et écriture, civisme et citoyenneté, etc.) et « les axes prioritaires de la politique de la jeunesse » (territoires urbains et ruraux prioritaires, recentrage sur les 11-16 ans et l'aide à la fonction parentale).	4,1 millions d'enfants et jeunes (2003)
mai 2005 mai 2007	Dominique de VILLEPIN	Gilles de ROBIEN Ministre de l'éducation Nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Jean-François LAMOUR, Ministre de la jeunesse, des Sports et de la vie associative.	Instruction Jeunesse et Sports n° 06.151 du 8 septembre 2006 relative à la mise en place des budgets opérationnels de programme (BOP) au niveau territorial dans le cadre des trois programmes de la mission « sport, jeunesse et vie associative » au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)	Les financements du ministère de la Jeunesse et des Sports ne s'attachent plus au CEL. Ils représentent « une aide aux projets éducatifs locaux [qui] sera orientée [...] de façon prioritaire vers les activités destinées aux adolescents (11-17 ans) dans le prolongement de ce qui est proposé aux enfants. »	En 2006 3,9 millions d'enfants et jeunes 2 600 contrats 9 400 communes
mai 2007 juin 2007	François FILLON (I)	Xavier Darcos ministre de l'Éducation nationale (mai 2007 juin 2009) Luc CHATEL Ministre de l'Éducation nationale (juin 2009 - novembre 2010) puis, ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative (novembre 2010 à mai 2012)			
juin 2007 nov. 2010	François FILLON (II)	Roselyne BACHELOT NARQUIN Ministre de la santé, de la jeunesse (→ janv. 2009), des sports et de la vie associative. Martin HIRCH Haut commissaire à la jeunesse (janvier 2009 à mars 2010)			
nov. 2010 mai 2012	François FILLON (III)	Marc-Philippe DAUBRESSE Ministre de la jeunesse et des solidarités actives (janvier à novembre 2010) Jeannette BOUGRAB Secrétaire d'État en charge de la jeunesse et de la vie associative (nov. 2010-mai 2012)			En 2009 : 2 millions d'enfants et de jeunes 1538 contrats 7583 communes
mai 2012 juin 2012 juin 2012 mars 2014	Jean-Marc AYRAULT (I) Jean-Marc Ayrault (II)	Vincent PEILLON Ministre de l'Éducation nationale George PAU-LANGEVIN Ministre déléguée à la Réussite éducative Valérie FOURNEYRON Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	Décret 2013 -77 du 24 janvier 2013 Circulaire n °2013-036 du 20 mars 2013 La loi de programmation et d'orientation du 8 juillet 2013	Mise en place du projet éducatif de territoire en accompagnement de la réforme des rythmes scolaires. Première inscription des démarches territoriales dans la loi. Sont concernés les enfants d'âges primaires. Des aides financières sont consenties par l'État et la Cnaf aux communes pour la mise en place des PEdT	4000 communes 1,3 millions d'élèves 22 % des effectifs de l'enseignement public primaire
mars 2014 août 2014	Manuel VALLS (I)	Benoît HAMON Ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Najat VALLAUD-BELKACEM Ministre des Droits de femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports.	Décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 dit « Décret Hamon » portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires.	Assouplissement de la réforme des rythmes scolaires : suppression de l'obligation de répartir les heures de classes sur 9 demi-journées.	Données indisponibles au 15/03/2016
août 2014	Manuel VALLS (II)	Najat VALLAUD-BELKACEM Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Patrick KANNER Ministre de la ville, de la jeunesse et des sports	Circulaire n° 2014-184 du 19-12-2014 Instruction pour la promotion de la généralisation des projets éducatifs territoriaux sur l'ensemble du territoire	Les PEdT ont vocation à se généraliser. L'État annonce la reconduction des budgets d'accompagnement (fonds d'amorçage)	Données indisponibles au 15/03/2016

Annexe 6: Conflits et consensus dans les réunions de partenaires

Objets de conflits dans les réunions de partenaires. Détail des réponses en % (base 499)										
	Aspects budgétaires	Publics à prendre en compte	Actions à mettre en place	Organisation des activités	Attitudes éducatives	Répartition des missions	Fonctionnement du partenariat	Valeurs et fondements éducatifs	Déontologie des professionnels	Harmonisation des directives
Animateurs (103)	66	9	17	17	17	36	36	19	17	30
Coordonnateurs de Réussite éducative(73)	33	11	11	14	14	53	47	15	56	27
Directeurs de l'éducation des villes 49)	63	2	12	6	6	61	65	6	27	27
Coordonnateurs « Enfance-Jeunesse » (72)	78	13	11	19	15	46	39	7	18	39
Coordonnateurs de PEL (59)	71	5	15	24	17	53	59	14	44	21
Directeurs d'équipements socioculturels(70)	66	13	20	23	13	38	34	18	18	25
Salariés associatifs (160)	69	11	16	16	15	38	41	20	21	22
Agents des collectivités (339)	58	9	14	17	16	50	49	12	35	33
Souhaitent un poste à responsabilités (169)	62	9	14	15	15	49	48	12	38	28
Souhaitent quitter l'éducatif local (79)	66	8	18	16	23	48	47	22	25	39
+ 50% quartiers politique de la ville (184)	49	11	15	13	14	53	49	13	38	28
+ 50% quartiers PV. hors Réussite éducative (97)	64	8	20	9	8	51	47	11	29	30
- 50% quartiers politique de la ville (315)	69	10	14	19	16	43	45	15	26	30
Total (497)	61	10	14	17	15	46	46	14	30	29

Points de consensus dans les réunions de partenaires. Détail des réponses en % (base 499)										
	Aspects budgétaires	Publics à prendre en compte	Actions à mettre en place	Organisation des activités	Attitudes éducatives	Répartition des missions	Fonctionnement du partenariat	Valeurs et fondements éducatifs	Déontologie des professionnels	Harmonisation des directives
Animateurs (103)	6	63	39	19	30	11	16	41	8	6
Coordonnateurs de Réussite éducative(73)	10	68	38	18	33	14	21	41	10	4
Directeurs de l'éducation des villes 49)	4	73	45	12	35	8	14	57	8	8
Coordonnateurs « Enfance-Jeunesse » (72)	4	63	51	21	33	8	18	56	18	6
Coordonnateurs de PEL (59)	2	71	46	19	41	10	3	59	14	3
Directeurs d'équipements socioculturels(70)	1	68	37	20	31	10	15	38	14	3
Salariés associatifs (160)	3	64	38	20	29	10	13	42	10	5
Agents des collectivités (339)	7	67	46	18	34	11	15	49	12	6
Souhaitent un poste à responsabilités (169)	8	66	44	24	36	10	17	46	15	9
Souhaitent quitter l'éducatif local (79)	1	66	37	15	34	13	14	53	13	6
+ 50% quartiers politique de la ville (184)	8	68	39	21	33	11	17	45	10	5
+ 50% quartiers PV. hors Réussite éducative (97)	4	70	38	23	35	8	16	46	8	6
- 50% quartiers politique de la ville (315)	4	65	46	17	32	11	13	47	12	6
Total (499)	6	66	43	19	32	11	14	46	11	6

Annexe 7: Organigrammes politiques de 41 grandes villes : détail des données

Détail des indicateurs de placement et de concernement pour les années 1981 et 2011

Etude comparée 1981 – 2011 des organigrammes politiques de 41 villes

Ville	nb habitants	1981			2011			2012 RFVE
		Majorité	IndicPlac	%conc	Majorité	IndicPlac	%conc	
Aix en Provence	143000	D	9	10,26	D	27	7,14	
Amiens	134000	G	18	27,27	G	16	13,64	
Angers	148000	G	11	20,00	G	12	9,09	o
Argenteuil	103000	G	17	25,00	G	10	12,90	o
Avignon	90000	G	12	10,00	D	11	8,57	
Bayonne	45000	D	10	10,00	D	8	11,11	o
Besançon	117000	G	12	16,67	G	13	9,30	o
Bordeaux	236000	D	11	16,67	D	8	6,12	
Boulogne-Billancourt	112000	D	16	18,18	D	9	16,67	
Brest	142000	G	10	21,74	G	10	11,11	o
Caen	110000	D	13	30,77	G	12	15	o
Clermont-Ferrand	139000	G	12	11,11	G	7	13,51	
Dijon	151000	D	5	5,26	G	12	10	o
Dunkerque	68000	D	19	10,00	G	7	6,25	o
Grenoble	156000	G	15	20,69	G	7	9,3	o
Le Havre	178000	G	14	22,22	D	3	4,45	
Le Mans	144000	G	8	20,00	G	8	14,29	
Lille	226000	G	7	13,79	G	14	26,53	o
Limoges	140000	G	21	20,83	G	15	10,71	
Lyon	475000	D	17	12,90	G	7	5,26	o
Marseille	851000	G	7	6,38	D	6	8,89	
Metz	122000	D	13	18,75	G	9	7,69	
Montbéliard	26000	G	6	18,18	G	8	17,65	
Mulhouse	112000	D	15	12,00	D	9	2,78	
Nancy	106000	D	9	11,11	D	15	9,76	
Nantes	290000	G	5	14,63	G	17	13,63	o
Nice	344000	D	15	12,50	D	4	8,57	
Nîmes	140000	G	11	13,33	D	5	11,9	
Orléans	113000	D	8	14,81	D	5	10,34	
Reims	181000	G	3	7,14	G	13	16,67	
Rennes	206000	G	16	21,43	G	9	8,16	o
Roubaix	95000	G	11	13,33	G	23	15	o
Rouen	109000	D	9	15,38	G	3	15	
Saint-Etienne	172000	G	23	18,52	G	5	16,28	o
Strasbourg	272000	D	6	7,69	G	16	9,68	o
Toulon	166000	D	9	11,76	D	8	14,71	
Toulouse	439000	D	13	17,39	G	15	9,8	o
Tourcoing	92000	G	14	15,38	G	12	10,34	o
Tours	135000	D	11	13,33	G	13	6,82	o
Versailles	86000	D	5	15,38	D	12	11,63	
Villeurbanne	141000	G	17	31,82	G	11	20,69	o
Moyenne			11,78	15,94		10,59	11,39	
Ecart type			4,64	6,15		4,97	4,57	