

Projets éducatifs locaux : l'enjeu de la coordination

Véronique Laforets

Institut national de la jeunesse
et de l'éducation populaire
11, rue Paul Leplat
78160 Marly-le-Roi
Site Internet : www.injep.fr

PREAMBULE	LA COORDINATION À LA CROISÉE DES CHEMINS	3
QUESTIONS/REFLEXIONS	L'ÉDUCATIF À L'ÉPREUVE DE LA DÉCENTRALISATION	5
	■ Les enjeux de la question éducative	5
	■ L'effacement des repères éducatifs	7
	■ Les politiques contractuelles	12
	■ Les projets éducatifs locaux : vers une recomposition des repères éducatifs ?	24
PRATIQUES/ANALYSES	COORDONNER UN PROJET ÉDUCATIF LOCAL	27
	■ La figure du coordonnateur	27
	■ Améliorer la coordination	41
	■ Mettre en place les conditions de la coordination	56
PISTES	DES PISTES À EXPLORER, DES AXES À TRAVAILLER	67
RESSOURCES	■ Ouvrages, articles, revues et contributions	73
	■ Sites Internet	73
ANNEXE	■ Liste des sigles utilisés	75

La coordination à la croisée des chemins

Ces dernières années, la manière d'appréhender les questions de l'éducation dans notre pays s'est sensiblement modifiée. Les vagues successives de la décentralisation se sont conjuguées progressivement à des initiatives locales pour permettre l'émergence de projets éducatifs locaux (PEL).

L'expression « projet éducatif local » n'a pas été pas labellisée. Dans l'absolu, un PEL peut être le projet d'une association comme celui d'une commune, il peut s'adresser aux enfants comme aux adultes (à travers la formation permanente par exemple), concerner certains quartiers ou bien toute une ville... Mais la plupart du temps, un PEL désigne la formalisation des ambitions politiques qui donnent sens aux différents dispositifs (contrat éducatif local [CEL], contrat temps libre [CTL], veille éducative...) que les collectivités locales mobilisent pour leurs actions éducatives.

Le développement des PEL s'accompagne de l'apparition d'une nouvelle catégorie de professionnels : les coordonnateurs de PEL. Certes, ils s'inscrivent dans la suite d'une longue série de métiers nés depuis 20 ans, notamment dans le cadre de la politique de la ville et du développement local, et répondent eux aussi aux mots d'ordre bien connus de transversalité, de partenariat, de territoire, de cohérence... Toutefois, ils interviennent dans un domaine nouveau, celui de l'éducation dans les temps non scolaires et de l'articulation entre différentes actions éducatives.

Ces nouveaux professionnels sont incontournables dans les dynamiques éducatives territoriales, au point qu'il est inconcevable d'imaginer un PEL sans coordonnateur. Ils sont l'objet des sollicitations les plus diverses de la part des institutions, mais aussi de la part des acteurs éducatifs présents sur les territoires : on attend d'eux rien de moins que de rendre cohérentes entre elles les actions des différents coéducateurs.

Pour autant, ces métiers restent flous, notamment quant aux missions qui y sont attachées. De ce fait, les coordonnateurs semblent souvent fragilisés. Ils parlent d'ailleurs facilement de solitude, se disent désireux d'échanges, de réflexions partagées, d'orientations claires...

Cet ouvrage, à mi-chemin entre la recherche et l'approche plus opérationnelle, est né de l'intérêt porté aux questions d'éducation au sens large et plus particulièrement aux liens entre la structure des organisations et ce qu'elles permettent de produire en termes pédagogiques.

Dans cette perspective, le fait que les coordonnateurs apparaissent comme les chevilles ouvrières d'un travail collectif d'élaboration de normes dans le champ de l'éducation en fait un sujet particulièrement motivant.

Par ailleurs, la place centrale qu'ils occupent constitue un observatoire incomparable de ce que l'on pourrait appeler les « paysages éducatifs locaux ». Et s'intéresser aux coordonnateurs de PEL, c'est du même coup engager un travail de compréhension de la dynamique des projets dans leur ensemble.

Les pages qui suivent s'appuient sur trois types d'expériences dans le domaine de l'éducatif local.

– Des expériences professionnelles, parmi lesquelles la direction d'un équipement socioculturel sur un quartier populaire et une mission d'animation du réseau éducatif local de Grenoble avec l'accompagnement formatif des coordonnateurs des PEL de quartiers (mission confiée par la commune à l'association départementale des Francas de l'Isère).

– Une activité d'études et de formations sur différents sites, avec notamment une recherche dans le cadre d'un diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS)¹ sur le CEL.

– Un troisième type de matériau né de la diffusion de ce travail de recherche par le réseau des villes éducatrices au cours de l'année 2003. La circulation de ce document a entraîné force sollicitations de la part de coordonnateurs ou d'organismes de formation, des discussions téléphoniques, des rencontres : il se trouve qu'à ce moment-là, peu de textes existaient sur les politiques éducatives locales et que le besoin d'échanger était grand. De là sont nés le désir et l'opportunité de poursuivre les recherches.

Ce texte s'organise en trois parties. Une première, descriptive et analytique, pose le contexte institutionnel de la naissance des PEL : les recompositions politiques, les enjeux et les logiques à l'œuvre. Ce détour par la généalogie des PEL permet de comprendre ce qui, en partie, leur donne sens.

Ce cadre étant posé, la deuxième partie se centre sur la fonction de coordination. Il s'agit tout d'abord d'aller à la rencontre des coordonnateurs eux-mêmes, de donner à voir ce qu'ils font, leurs trajectoires, les compétences qu'ils mettent en œuvre, les difficultés qu'ils rencontrent. Puis, à partir des échanges et des observations faites sur les terrains parcourus ou étudiés, sont pointés des éléments qui s'avèrent souvent être des obstacles ou au contraire des leviers pour les acteurs des politiques éducatives : élus, responsables associatifs et de collectivités, représentants des services de l'État, professionnels de l'éducation, et bien évidemment, coordonnateurs.

En aucun cas l'idée n'est de présenter un modèle normatif, les politiques éducatives locales appelant des réponses adaptées et singulières. L'intention est davantage d'attirer l'attention sur des difficultés récurrentes, sur des écueils à éviter ou encore sur des ressources qui, au vu de l'expérience, semblent insuffisamment exploitées.

Dans la dernière partie, sont proposées, en synthèse, des pistes de travail et de réflexion.

Cet ouvrage n'aurait pu être écrit sans les nombreuses rencontres avec des responsables de PEL. Il est riche de la confiance de ceux qui ont eu envie de « parler vrai », d'exprimer leurs doutes et leurs enthousiasmes, d'échanger leurs craintes et leurs réussites.

En retour, cet ouvrage se veut avant tout une contribution au travail collectif de (ré)invention de l'éducatif².

1/ *LAFORETS V., L'éducatif à l'épreuve du contrat, l'exemple du contrat éducatif local de la ville de Grenoble, mémoire de DESS de sociologie appliquée au développement local, université Lumière Lyon-2, décembre 2002.*

2/ *Tout ou partie de cet ouvrage a bénéficié de la relecture et des remarques de Francine Labadie et de Dominique Glasman que nous remercions sincèrement.*

L'éducatif à l'épreuve de la décentralisation

Les enjeux de la question éducative

Pour comprendre les enjeux sociopolitiques liés aux PEL et à l'aménagement du temps de l'enfant, il convient d'observer que les questions d'éducation s'entremêlent à d'autres questions pour s'organiser autour de quatre grands sujets de préoccupations³.

Des préoccupations sociales

Tout d'abord, il y a des préoccupations sociales liées à l'évolution des temps sociaux qui affecte la vie des familles et qui génère un besoin de prise en charge des enfants en dehors des temps scolaires. Si cette évolution n'est pas récente, elle prend une ampleur nouvelle sous l'effet de la généralisation du travail féminin, de la flexibilité accrue des horaires professionnels et de la mobilité géographique qui éloigne parents et grands-parents.

Vus sous cet aspect, les enfants sont considérés comme les fils ou les filles de leurs parents et, sans pour autant exclure une visée sur l'enfant en tant que personne, les politiques développées s'attachent principalement à satisfaire la demande sociale des familles : apparition du congé parental d'éducation, transformation progressive des bons-vacances – qui permettent aux enfants les plus démunis un accès aux centres de vacances – en prestations de service versées aux centres de loisirs...

Des préoccupations acquises

Ensuite, il existe une inflation des préoccupations acquises liées à l'expansion de la logique scolaire. « Le mode scolaire de socialisation, d'apprentissage et de certification est devenu hégémonique », écrit Dominique Glasman. « C'est l'école qui prononce les verdicts, entend énoncer la "valeur" d'un individu au travers de ses performances scolaires, et c'est elle qui, de fait, détermine les identités sociales⁴. »

Si un ajustement du système scolaire aux réalités territoriales était déjà inscrit dans les projets d'école ou dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP), il ne s'agit plus seulement aujourd'hui d'adapter les moyens et les méthodes aux singularités d'un territoire mais, en partie sous la pression des parents eux-mêmes, de démultiplier les dispositifs de soutien ou d'accompagnement scolaires situés dans les temps périscolaires. Les logiques scolaires ne se limitent pas à structurer l'usage des temps libres mais, peu à peu, colonisent une grande partie des loisirs qui sont mis au service d'une préoccupation centrale : la réussite scolaire. Cela se traduit dans les choix des activités périscolaires, mais aussi dans ceux des achats de jeux, des fréquentations, des lieux de vacances. « Quand l'école est finie, on n'en a pas fini avec l'école. Le "scolaire" déborde sur le temps libre et en colore de larges pans. Jamais dans l'histoire cela n'a été aussi vrai. »

Des préoccupations sécuritaires

Le troisième sujet s'articule autour des préoccupations sécuritaires qui occupent bruyamment l'espace médiatique, s'accompagnant d'un développement des politiques locales de sécurité publique. Alors que, jusqu'au début des années 1990, la question centrale était celle du lien social et de la lutte contre les exclusions, on voit, depuis, la thématique « sécurité » dominer les débats publics.

3/ Les trois premiers points ont été rédigés à partir de l'intervention de Bruno Guillaud-Bataille lors de la journée de regroupement des coordonnateurs de CEL organisée par la direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS) de l'Isère en décembre 2001.

4/ GLASMAN D., *L'accompagnement scolaire : sociologie d'une marge de l'école*, Presses universitaires de France, Paris, 2001.

Les « couvre-feux » pour les mineurs, la création du Comité national de lutte contre la violence scolaire, la fréquente remise en cause de l'arrêté de 1945 instituant la primauté de l'éducatif sur le pénal, la proposition d'abaisser l'âge de la responsabilité pénale de 13 à 10 ans : voilà quelques uns des indicateurs les plus frappants de cette évolution. Ils traduisent un glissement plus profond et plus subtil du discours sur l'enfance et sur la jeunesse où 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.

La jeunesse tend, en effet, à devenir un problème, et le mot « jeune » est d'autant plus facilement synonyme de « délinquant » qu'il ne précise pas une tranche d'âge. Il y a les élèves d'un côté, les « jeunes » de l'autre, et entre les deux, l'enfance a disparu.

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 qui sont les leurs en matière d'ordre public. La circulaire de décembre 2001 arrêtant la « veille éducative » ne fait que conforter cette analyse.

Des préoccupations économiques

Enfin, on note des préoccupations liées à l'économie grandissante de l'éducation et des loisirs et de son entrée sur le marché. La professionnalisation de l'animation socioculturelle et sportive, l'accroissement de la demande sociale, la prise en compte de difficultés de plus en plus importantes représentent des charges croissantes pour les collectivités alors que, dans le même temps, la complexité des dispositifs qui découlent des politiques publiques contractuelles rend impossible toute évaluation sérieuse. Comme le note Daniel Verba : « De l'argent est dépensé, des efforts sont consentis par les collectivités sans que pour cela les moyens d'une évaluation soient donnés ni même que celles-là sachent précisément ce qu'elles font⁵. » D'un autre côté, le sport, la culture, les loisirs, la garde des enfants, l'accompagnement scolaire et la restauration collective représentent les moyens d'existence de nombreuses associations sans but lucratif et, ne l'oublions pas, du secteur marchand. Tous ces organismes qui interviennent sur des temps de loisirs autour de l'école sont eux aussi pris dans des logiques budgétaires importantes. Tout le monde veut de l'argent, personne n'en a trop et la frontière public/privé est de plus en plus floue. Entre les familles qui voient leurs revenus diminuer, les associations de droit privé qui ont une vocation publique, les collectivités publiques qui sous-traitent des pans entiers de leurs compétences à des entreprises, la gestion des flux financiers, avant de pouvoir représenter des choix politiques, tout cela constitue un inextricable casse-tête. Ces préoccupations s'enchevêtrent dans un contexte où les repères qui permettent de penser l'éducation se sont effacés. Alors que l'éducation a donné lieu dans notre pays à une concurrence féroce entre les partis, entre les mouvements d'éducation populaire, alors que la naissance de l'école publique a occasionné tant de débats houleux repris par la presse de tous bords, aucun modèle éducatif n'est aujourd'hui prôné ni protégé par de grands courants de pensée. Il n'y a plus une institution, une fédération, un mouvement pour avoir un discours fort sur les questions d'éducation, questions qui ne se retrouvent même pas dans les clivages gauche/droite depuis l'extinction du conflit à propos de l'école privée. Le débat sur la laïcité a sur ce point été un exemple frappant.

On tend vers un relativisme général où tout serait bon et tous les choix justifiables. Dans ce contexte, pour affirmer ce que l'on croit juste ou bon de faire en matière d'éducation, chacun est en quelque sorte conduit à une autofondation des principes collectifs, situation bien paradoxale dans la mesure où il n'y a pas de projet éducatif qui ne soit d'abord un projet de société.

5/ VERBA D., « Le contrat éducatif local : l'exemple d'Argenteuil », *Ville-école-intégration*, n° 117, juin 1999.

L'effacement des repères éducatifs

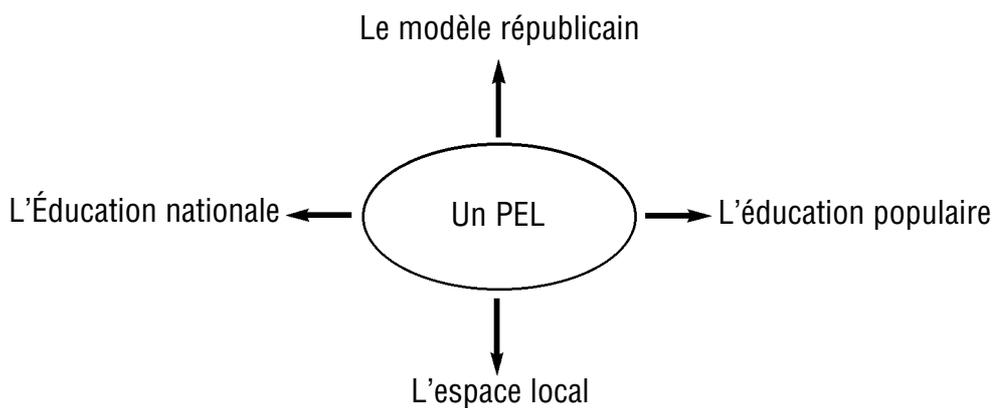
Dans notre pays, où l'éducation est très étroitement associée au symbole de l'école gratuite laïque et obligatoire, l'idée même de PEL paraît surprenante au premier abord.

Quels concours de circonstances, quels événements ont donc permis qu'à côté de l'Éducation nationale, repère commun indiscuté, on puisse imaginer aujourd'hui des PEL ? Que viennent-ils remplacer ? Quels objectifs tentent-ils de poursuivre ? Quelles sont leurs fondations et avec quelles ressources s'élaborent-ils ?

Ces questions nous conduisent à prendre en compte l'évolution des politiques nationales en matière d'aménagement du temps de l'enfant, mais aussi les bouleversements des prérogatives politiques liés à la décentralisation.

En retraçant le maillage de ces différentes histoires, on arrive à dessiner un schéma, forcément réducteur, mais qui permet de lire comment se posent, s'opposent et s'articulent les questions de l'éducation à la croisée de deux lignes de tension : l'une qui sépare une conception républicaine nationale de l'éducatif d'une conception communautaire ou territoriale davantage portée par la politique de la ville ; l'autre qui se glisse entre les visions de l'Éducation nationale et celles de l'éducation populaire.

Le PEL à la croisée de lignes de tension



Entre l'universel républicain et les spécificités du local

Pendant longtemps, l'éducation de masse n'a pas posé de questions particulières. Les enfants grandissaient dans les familles, dans les communautés villageoises, dans les paroisses et dans les milieux professionnels, et cette imprégnation suffisait à adapter les jeunes générations aux besoins et aux fins de la société. Seuls ceux destinés à l'armée ou au clergé étaient l'objet d'attention et de formation de la part des pouvoirs politiques, religieux ou socio-économiques.

C'est à partir de la Révolution française que se pose explicitement la question du statut de l'enfance dans l'ensemble social. Il ne suffit plus de conduire les enfants à l'âge adulte, il faut également en faire des citoyens : la jeunesse devient alors l'objet d'un enjeu qui vise le partage entre la sphère privée et la sphère publique.

Ce projet politique nouveau nécessite le développement de sciences et de techniques inédites : c'est à ce moment-là que naissent ou prennent essor la pédiatrie et la pédagogie par

exemple. On crée les écoles normales, plusieurs grandes écoles, des bibliothèques, on invente des systèmes de mesure, des méthodes d'édition pour les manuels, des programmes d'hygiène et de nutrition⁶...

À partir du milieu du XIX^e siècle, dans le même sillage et prenant appui l'une sur l'autre, l'éducation nationale (alors Instruction publique) et l'éducation populaire se développent et s'affirment. Elles intègrent l'une comme l'autre une dimension politique de l'acte éducatif et portent des valeurs inscrites dans un modèle jacobin qui fait référence à un État-nation et à une culture universelle.

Elles seront toutes deux ébranlées, à quelques années d'intervalle, par l'émergence du « local ».

Les années 1970 verront les valeurs universelles de l'éducation populaire mises à mal par le développement de l'animation socioculturelle et par la professionnalisation des animateurs. Ces nouveaux professionnels sont en effet des « spécialistes du territoire » pour reprendre l'expression de Jacques Ion, et l'animation socioculturelle ne fait plus référence à un modèle universel : elle trouve, par des liens étroits tissés avec une multiplicité de groupes sociaux, sa raison d'être dans les quartiers.

Dans le même temps, l'Éducation nationale fait l'objet de vives critiques, de l'extérieur comme de l'intérieur, sur son incapacité à prendre en compte la diversité des publics et des situations. La création des ZEP en 1981 validera, en quelque sorte, l'idée de la nécessité pour l'Éducation nationale de s'adapter aux spécificités locales.

Mais ce sont surtout les lois de décentralisation, au début des années 1980, qui bouleversent les repères fondateurs de l'Éducation nationale et de l'éducation populaire en recomposant le rapport entre l'État et les différentes collectivités territoriales.

Même si les communes assuraient déjà le fonctionnement matériel des écoles, le partage des prérogatives entre l'État et les collectivités locales apporte des changements profonds.

La loi d'orientation de 1989 va encore plus loin en affectant le sens même de la mission confiée à l'école : ce n'est plus le citoyen et la nation qui sont au centre de l'acte éducatif, mais l'élève dans sa diversité sociale et locale. C'est en effet à cette époque que l'on commence à parler de l'importance de « placer l'élève au centre ».

Apparaissent alors les projets d'école, d'établissement, de zone, les injonctions à « ouvrir » l'école aux partenariats, et bien sûr les contrats de réussite, d'accompagnement scolaire, et aujourd'hui le CEL. Autant de nouveautés instituées pour s'ajuster au local alors que, paradoxalement, « là où les enseignants tentaient de diversifier leur pédagogie pour l'adapter à la réalité sociale et culturelle des élèves, ils se heurtaient souvent à l'uniformité bureaucratique du système scolaire⁷ ».

De son côté, l'éducation populaire n'ayant pas la force d'une institution relayée par un corps de fonctionnaires se verra davantage fragilisée, et cela d'autant plus que l'activité des associations est dépendante financièrement des communes. Mouvements et fédérations, « pour qui la situation antérieure était caractérisée par des relations privilégiées, longtemps prédominantes, engagées avec un partenaire central qui était tout à la fois pourvoyeur de fonds, instance d'arbitrage et figure tutélaire⁸ », deviennent des interlocuteurs de second rang pour l'État et doivent

se faire leur place dans l'espace local où les collectivités locales installent peu à peu une configuration qui ne leur laisse pas de place.

Au fur et à mesure qu'elles intègrent les bouleversements liés à la décentralisation, les communes s'organisent pour faire valoir leur rôle en matière d'éducation. Leur motivation est d'autant plus vive que ce sont elles qui gèrent, de fait, les effets de l'absentéisme scolaire, des incivilités et de la délinquance des mineurs. Elles souhaitent donc sinon pouvoir agir, du moins affecter les ressources communales à la gestion de leurs propres préoccupations.

6/ Le livre très accessible de D. GUEU est à ce sujet intéressant, *La révolution des savants*, Gallimard, Paris, 2004.

7/ CHARLOT B., « La territorialisation des politiques éducatives », in CHARLOT B. (coord.), *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Armand Colin, Paris, 1994.

8/ PALARD J., « Les fédérations de mouvements de jeunesse et d'éducation populaire face à la décentralisation », *Les cahiers de l'animation*, n° 61-62, 1987.

Petit à petit, les communes se structurent sur le plan national, transformant ainsi leur rapport avec l'État. L'essor de l'Association des maires de France ou de l'Association nationale des directeurs de l'éducation des villes (ANDEV), la création vers le milieu des années 1990 du réseau des villes éducatrices témoignent de leur volonté de ne plus être considérées exclusivement comme des « tiroirs-caisses ». Cette dynamique sera accompagnée par l'État lui-même avec l'instauration en 1995 du CESARS qui deviendra ensuite le CESARE (Comité d'évaluation et de suivi des aménagements des rythmes des enfants) et qui regroupe des représentants d'élus locaux, d'administrations et d'organisations nationales ainsi que des chercheurs.

Les communes se présentent comme des alliées de terrain pour lutter contre la violence scolaire. Cette position est très bien illustrée par Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France et président du CESARE qui, pour justifier la nécessité de PEL, écrit : « L'école de la rue et même l'école parentale sont souvent en contradiction avec l'école républicaine qui ne peut suppléer ces défaillances sociétales⁹. »

L'ANDEV et le réseau des villes éducatrices se placent quant à eux plutôt dans une position de relais pour aider le ministère de l'Éducation nationale à la mise en œuvre de la modernisation du système public d'éducation.

Le fait que les collectivités locales courtisent l'Éducation nationale peut se lire de manières différentes qui ne s'excluent pas les unes les autres.

On peut imaginer que cette relation constitue un symbole de légitimité pour les communes et qu'elle est recherchée en tant que telle. Il est aussi possible de concevoir qu'elle permette la concertation indispensable au développement d'une coopération sur les territoires. Mais on ne peut oublier que l'Éducation nationale représente aujourd'hui le dernier bastion capable de résister au pouvoir grandissant construit par les collectivités locales ces dernières années.

L'évolution de la manière d'appréhender l'encadrement de l'enfance et de la jeunesse relève d'une volonté de l'État, mais ce qui ressemble à une territorialisation croise d'autres politiques éducatives élaborées à partir de l'espace local, légitimées, voire suscitées par d'autres politiques publiques, notamment par la politique de la ville.

La notion de PEL qui émerge de la rencontre entre la volonté de l'État de trouver dans la proximité des solutions aux difficultés et la montée en puissance des communes dans le champ de l'éducation dessine une politique du « proche » qui présente les particularités suivantes :

- elle place les différents partenaires sous le regard des uns et des autres et met chacun des éducateurs dans l'obligation de devoir justifier de façon permanente ses actes et ses choix ;
- elle fait concorder les espaces des diagnostics, des pratiques professionnelles et du pouvoir politique de contrôle ;
- mais surtout, elle s'est formée à partir de la gestion de problèmes et non à partir d'un idéal : il ne s'agit pas tant de faire grandir les enfants que d'éviter le pire.

Entre l'Éducation nationale et l'éducation populaire

Les repères éducatifs se perdent également entre l'Éducation nationale et l'éducation populaire. Celles-ci ont longtemps été liées et ce lien a plus particulièrement été visible avec les organismes nés de la mouvance laïque ayant fait de l'enfance leur objet principal et regroupés au sein de la Jeunesse au plein air. Les postes d'enseignants mis à disposition dans les associations ou les mouvements, dits « partenaires de l'école publique », en sont encore des témoins vivants. On se souvient également que les stages de formation au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) ont été intégrés à la formation des instituteurs jusqu'au début des années 1980.

Bien que des points importants les séparent – tant en termes de missions, de méthodes pédagogiques, de temps d'intervention, de reconnaissance officielle, de formation et de statut que de visée politique, l'éducation populaire s'attache

9/ RAPPORT D'ÉVALUATION DU CESARE, *Pour une approche globale du temps de l'enfant*, La Documentation française, Paris, 1999.

principalement à la promotion de la classe laborieuse – militants de l'éducation populaire et enseignants, lorsqu'ils étaient différenciés, avaient des occasions de produire ensemble visions et discours sur l'enfance et sur l'éducation. Il n'y a encore pas si longtemps, les directeurs de centres de vacances étaient en grande majorité des enseignants et l'on peut imaginer que ce qu'ils expérimentaient dans le cadre des loisirs (méthodes pédagogiques, travail d'équipe) était en quelque sorte recyclé dans les classes.

Entre les années 1960 et 1980, cette connivence s'est progressivement estompée sous l'effet de plusieurs facteurs. On peut en citer deux :

– Premièrement, la professionnalisation de l'animation déjà évoquée qui, se confrontant au secteur marchand, a conduit les grandes fédérations à inscrire valeurs et orientations philosophiques dans une logique de prestation de service, exercice bien périlleux dont les choix idéologiques n'en sortent pas toujours indemnes.

– Deuxièmement, la conception du métier d'enseignant a évolué. Les modifications substantielles des modalités de recrutement et de formation des maîtres du premier degré – transformation progressive du diplôme d'instituteur situé au niveau baccalauréat en celui de professeur des écoles à « bac + 4 », conversion des écoles normales en Institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) – tendent en effet à restreindre l'éducation à l'enseignement en même temps qu'elles créent une distance sociale entre les enseignants, les élèves... et les animateurs.

En forçant un peu le trait, on peut dire que là où se confrontaient et coopéraient des éducateurs différents certes mais dont les pratiques étaient sous-tendues par un sens sinon commun du moins mutuellement reconnu, s'observent, collaborent ou rivalisent aujourd'hui des techniciens qui, s'ils partagent l'enfance et l'éducation comme objets de travail, ont de moins en moins de visées et de cultures communes.

C'est donc au moment où l'éducation sur le terrain devient l'affaire de spécialités de plus en plus étanches l'une par rapport à l'autre que s'engage en 1984 une politique nationale en matière d'aménagement du temps de l'enfant et de coopération entre les deux ministères de tutelle.

Dès le départ, la coopération interministérielle est jugée « laborieuse¹⁰ » et débutée sous le signe d'une « cohérence approximative ».

Les différents dispositifs qui se succèdent et qui seront présentés plus loin portent tantôt sur le temps scolaire, tantôt sur les temps extrascolaires, tantôt sur les deux. Si ces essais successifs traduisent la difficulté de l'exercice et les tâtonnements nécessaires à toute innovation, 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-Drut¹¹ ».

Fruit d'une contractualisation entre Jeunesse et Sports, qui a lancé un appel à projet auprès des collectivités locales, et celles d'entre elles, volontaires, dont le dossier a été retenu, ces sites comportent deux éléments difficilement supportables pour l'école républicaine : d'une part ils imposent une modification des horaires scolaires, ce que les enseignants perçoivent comme une violation de leur domaine réservé, et d'autre part ils affichent une discrimination par le territoire, remettant en cause l'égalité d'accès à une même éducation pour tous.

En 1997, lorsque la gauche revient au gouvernement, les relations sont très tendues entre les deux ministères. Jusqu'ici les dispositifs gouvernementaux liés à l'aménagement des rythmes scolaires, même cosignés par plusieurs ministères, avaient toujours été pilotés par le ministère de la

10/COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *L'aménagement des rythmes de vie des enfants*, La Documentation française, Paris 1994.

11/Voir sur ce point : « École : l'influence discrète des présidents de la V^e », *Le monde de l'éducation*, n° 298, décembre 2001. L'auteur développe l'analyse selon laquelle l'État a souvent compté sur le ministère de la Jeunesse et des Sports pour faire front contre l'Éducation nationale et cite en exemple le contrat d'aménagement du rythme de vie de l'enfant et du jeune (ARVEJ) qui, d'après lui, s'inscrit totalement dans une volonté de faire pièce à l'Éducation nationale jugée incapable, par la lourdeur de son administration notamment, d'une quelconque réforme en matière de rythmes scolaires et d'ouverture de l'école.

Jeunesse et des Sports, mais le CEL qui naît en 1998 est principalement publicisé par le ministère de l'Éducation nationale, même si, sur le terrain, les trois quarts des financements et les fonctionnaires chargés de le mettre en œuvre sont rattachés à Jeunesse et Sports.

L'ensemble de cette histoire, et même de ces histoires, donne à penser que la cohérence recherchée en matière d'éducation est une question d'arbitrage et d'équilibre entre les ministères eux-mêmes, avant d'être, peut-être, la question des acteurs locaux de l'éducation qui sont les parents, les enseignants, les animateurs...

Sur le terrain, ces concurrences déstabilisent non seulement les habitudes de travail, mais bien au-delà la raison d'être et la place des uns et des autres.

Par exemple, lorsque le CEL a été mis en place, il a principalement été publicisé par le ministère de l'Éducation nationale, laissant dans l'ombre les conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) de Jeunesse et Sports qui depuis des années avaient porté les différents dispositifs d'aménagement des rythmes scolaires.

Que ces observations traduisent un décalage entre ce qui se joue au niveau ministériel et les administrations déconcentrées est une chose. Mais elles mettent également en lumière une fragilisation des personnes qui y travaillent, et par conséquent la difficulté certaine qu'elles ne peuvent qu'avoir en suscitant et en accompagnant les PEL.

En tout état de cause, le CEL donne une occasion à l'Éducation nationale d'élargir son champ sinon de compétence, du moins de contrôle.

En effet, lorsqu'en 2000 le CEL intègre le volet « éducation » des contrats de ville, c'est le plus souvent l'Éducation nationale qui en assure la gestion au nom de l'État pour les quartiers concernés.

De même, si les syndicats enseignants sont représentés dans les groupes de suivi nationaux et départementaux des CEL, l'absence de syndicats d'animateurs interroge d'autant plus que ce contrat porte exclusivement sur les temps extrascolaires.

Dans ce contexte de recomposition des prérogatives en matière d'éducation, la position des communes se renforce encore car leur légitimité à parler éducation locale est consolidée par leur place de tiers entre les ministères : les différends nationaux se voient arbitrés par l'exposé des contraintes et des contingences locales.

Peut-être même peut-on aller encore plus loin. Nous avons vu que l'éducation populaire avait été affaiblie ces dernières années du fait principalement des lois de décentralisation et de sa dépendance trop étroite avec les politiques locales. On observe ici la mise à l'écart de Jeunesse et Sports qui ne peut dorénavant compter que sur sa propre expérience pour justifier sa place dans le jeu nouvellement instauré.

Tout cela donne à voir un mouvement qui se dirige vers une recomposition bipolaire des repères éducatifs : le souci des apprentissages scolaires centralisés par l'Éducation nationale, les préoccupations sociales et sécuritaires portées par les collectivités locales. Les associations d'éducation populaire, au même titre que Jeunesse et Sports, ne semblent en effet associées que pour faciliter les arrangements locaux, éclairer les difficultés ou « faire le pompier », pour reprendre une expression d'un CEPJ, sans avoir ni de mission ni de place propres.

Voilà tracées des évolutions qui, sur la forme et sur le fond, bouleversent fondamentalement les repères qui permettaient jusqu'alors de penser et de concevoir l'éducation en France.

Les politiques contractuelles

L'aménagement du temps des enfants : historique des dispositifs gouvernementaux de 1984 à 1998

C'est en 1984 que la circulaire « Calmat-Chevènement » inaugure les premières politiques d'État en matière d'aménagement des temps de l'enfant. Elle vient renforcer l'idée, déjà sous-tendue 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 exclusivement par le ministère de l'Éducation nationale, le texte de 1984 constitue un fondement de la coopération avec le ministère de Jeunesse et Sports, ouvrant ainsi la porte aux collectivités territoriales. En effet, si la législation Jeunesse et Sports couvre l'organisation des clubs sportifs et des centres de loisirs, ceux-ci sont économiquement dépendants des communes soit parce qu'elles les gèrent directement, soit parce qu'elles cofinancent largement les associations ou les organismes sportifs et socioculturels qui œuvrent sur les temps périscolaires¹² des enfants.

Les textes, qui de 1984 à 1998 arrêtent diverses procédures (contrats bleus, contrat d'aménagement du temps de l'enfant [CATE], aménagement du rythme de vie de l'enfant et du jeune [ARVEJ], aménagement des rythmes scolaires [ARS]...), donnent à voir une coopération interministérielle, mais peuvent également être lus comme les témoins des rivalités entre le ministère de l'Éducation nationale soutenu par ses fonctionnaires, et Jeunesse et Sports (tantôt ministère, tantôt secrétariat d'État) allié de son côté aux milieux associatifs, aux mouvements pédagogiques et aux collectivités locales.

Les analyses et les évaluations des dispositifs qui se sont succédé mettent en effet en lumière ces rivalités qui rythment toute l'histoire de l'aménagement des temps de l'enfant, traduisant, s'il en était besoin, autant la difficulté pour l'État d'afficher une conception claire de l'éducation que la complexité inhérente à la question elle-même.

Il est à noter que cette politique nationale évolue dans un contexte mouvementé où alternent gouvernements de droite et gouvernements de gauche, contexte qui laisse facilement imaginer que la succession des textes est autant liée à des nécessités de marquages politiques qu'à une évaluation des dispositifs.

Le tableau ci-après permet de visualiser, dans le contexte plus large des politiques éducatives jusqu'à nos jours, l'évolution de la politique de l'aménagement du temps de l'enfant, ainsi que la succession des dispositifs qu'elle a produite.

12/Bien que le langage technico-administratif invite à distinguer les temps périscolaires des temps extrascolaires (les premiers se situant le matin, le midi et le soir, les seconds concernant les fins de semaines et les vacances, le statut des mercredis et des samedis après-midi lorsque ces mercredis et ces samedis sont travaillés le matin n'étant pas vraiment fixé), ces deux termes sont ici utilisés comme deux synonymes de « hors temps scolaire ».

Politique d'aménagement des temps de l'enfant : 1984-1998

Gouvernements	Textes officiels	Particularités des dispositifs
<p>Laurent Fabius (juillet 1984 – mars 1986)</p> <p>Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Éducation nationale</p> <p>Alain Calmat, ministre délégué à la Jeunesse et aux Sports</p>	<p>Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports du 13 décembre 1984, dite « Calmat-Chevènement » et intitulée « Aménagement du temps scolaire dans le premier degré, développement des liaisons de l'école avec les partenaires éducatifs locaux »</p>	<p>Aménagement du temps scolaire (ATS)</p> <p>Temps scolaire des enfants d'âge élémentaire en relation avec l'environnement de l'école</p> <p>800 projets concernent 200 000 enfants</p>
<p>Jacques Chirac (mars 1986 – mai 1988)</p> <p>René Monory, ministre de l'Éducation nationale</p> <p>Michèle Alliot-Marie, secrétaire d'État chargée de l'enseignement.</p> <p>Christian Bergelin, secrétaire d'État auprès du premier ministre, chargé de la Jeunesse et des Sports</p>	<p>Circulaire Jeunesse et Sports du 11 février 1987 relative à l'aménagement des rythmes extrascolaires</p>	<p>Inauguration des contrats en matière de rythme de l'enfant entre l'État et les collectivités locales avec les contrats bleus</p> <p>Temps périscolaires des enfants d'âge élémentaire</p> <p>2 900 contrats pour 760 000 enfants</p>
<p>Michel Rocard (mai 1988-juin 1988 et juin 1988-mai 1991)</p> <p>Lionel Jospin, ministre d'État de l'Éducation nationale, de la Recherche et des Sports</p> <p>Roger Bambuck, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, chargé des Sports</p>	<p>Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports du 2 août 1988, dite « Jospin-Bambuck » relative aux aménagements des rythmes de vie des enfants (ARVE)</p> <p>Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture du 18 mai 1989, dite « Bambuck-Jospin-Lang »</p> <p>Circulaire Jeunesse et Sports du 18 mai 1990</p>	<p>Première implication du ministère de la Culture. Deux types de contrats sont arrêtés :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les CATE représentant les contrats de base associés à une ou plusieurs écoles ; – les contrats complétés à partir de 1990 par les contrats ville-enfant (CVE) s'appliquant à un projet global sur une commune et comprenant alors, outre les actions autour des écoles, la restauration scolaire, les vacances... <p>Temps scolaires et périscolaires des enfants d'âge maternel et d'âge élémentaire</p> <p>3 800 contrats dont 628 CVE pour 1,8 million d'enfants</p>
<p>Édith Cresson (mai 1991 – avril 1992)</p> <p>Lionel Jospin, ministre d'État de l'Éducation nationale</p> <p>Frédérique Bredin, ministre de la Jeunesse et des Sports</p>	<p>Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture du 20 septembre 1991 dite « Bredin-Jospin-Lang »</p>	<p>Apparition des notions de « politique éducative territorialisée » et « d'espace éducatif concerté » avec la mise en avant du PEL, recherche d'articulation avec la politique de la ville et les ZEP</p> <p>Souci de la qualité du programme et lutte contre l'inflation d'activité, contre l'activisme. Introduction de l'évaluation systématique</p>

Gouvernements	Textes officiels	Particularités des dispositifs
<p>Pierre Bérégovoy (avril 1992 – mars 1993)</p> <p>Jack Lang, ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale et de la Culture</p> <p>Frédérique Bredin, ministre de la Jeunesse et des Sports</p>	<p>Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture dite « Bredin- Lang » du 15 décembre 1992</p> <p>Instruction Jeunesse et Sports du 13 janvier 1993</p>	<p>Sont concernés les enfants jusqu'au collège.</p> <p>4 245 CATE, dont 1 129 CVE, pour 2,4 millions d'enfants</p>
<p>Édouard Balladur (mars 1993 – mai 1995)</p> <p>François Bayrou, ministre de l'Éducation nationale</p> <p>Michèle Alliot-Marie, ministre de la Jeunesse et des Sports</p>		<p>4 550 contrats pour 2,5 millions d'enfants</p>
<p>Alain Juppé (mai 1995 – novembre 1995)</p> <p>François Bayrou, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Insertion professionnelle</p> <p>Françoise Hostalier, secrétaire d'État, chargée de l'Enseignement scolaire</p> <p>Guy Drut, ministre de la Jeunesse et des Sports</p>	<p>Circulaire Éducation natio- nale, Jeunesse et Sports, Culture du 31 octobre 1995</p>	<p>Simplification de la contractualisation par la mise en place d'un contrat unique et pluriannuel : le contrat d'a- ménagement du rythme de vie des enfants et des jeunes (CARVEJ)</p>
<p>Alain Juppé (novembre 1995 – juin 1997)</p> <p>François Bayrou, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche</p> <p>Guy Drut, ministre délégué auprès du premier ministre, chargé de la Jeunesse et des Sports</p>	<p>Instruction Jeunesse et Sports du 23 novembre 1995 concernant l'ARVEJ, sites pilotes d'ARS</p>	<p>Obligation pour les communes de modifier les horaires scolaires</p> <p>Les communes volontaires qui ont répondu à un appel d'offre du ministère</p> <p>324 communes en 1996 et 1997, puis 384 en 1997 et en 1998</p>
<p>Lionel Jospin (juin 1997 – mai 2002)</p> <p>Claude Allègre, ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie</p> <p>Ségolène Royal, ministre déléguée chargée de l'Enseignement scolaire.</p> <p>Marie-George Buffet, ministre de la Jeunesse et des Sports</p>	<p>Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture, Ville, du 9 juillet 1998 arrêtant le CEL</p> <p>Circulaire Éducation natio- nale, Jeunesse et Sports, Culture, Ville du 22 novembre 2000 précisant le CEL</p>	<p>Apparition de la notion d'éducation partagée</p>

Gouvernements	Textes officiels	Particularités des dispositifs
<p>Jean-Pierre Raffarin (mai 2002-mars 2004)</p> <p>Luc Ferry, ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche</p> <p>Xavier Darcos, ministre délégué à l'Enseignement scolaire</p> <p>Jean-François Lamour, ministre des Sports</p>		
<p>Jean-Pierre Raffarin (mars 2004-mai 2005)</p> <p>François Fillon, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche</p> <p>Jean-François Lamour, ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative</p>		
<p>Dominique de Villepin, (depuis mai 2005)</p> <p>Gilles de Robien, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche</p> <p>Jean-François Lamour, ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative</p>		2 690 contrats pour 9 275 communes et 4,07 millions d'enfants et de jeunes (en 2003)

Ce tableau récapitulatif met en lumière trois types d'évolutions de la politique d'aménagement des temps de l'enfant :

- Tout d'abord, un ancrage dans le local de plus en plus fort. Progressivement, la logique des dispositifs tend davantage à faire émerger des politiques territoriales qu'à territorialiser des politiques nationales. Si les premiers contrats pouvaient encore 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 temps. Toutefois, cette évolution n'est pas forcément perceptible par les acteurs situés au plus près du terrain, dans la mesure où l'ancrage dans le local bénéficie surtout aux communes ou à leurs groupements, et comme le notent Jean-Pierre Augustin et Jacques Ion « alors que l'on aurait pu imaginer que la décentralisation allait donner du poids à la société civile et notamment aux associations, ce sont principalement les municipalités qui gagnent reconnaissance, pouvoir et légitimité¹³. »
- Ensuite, une association progressive avec d'autres politiques. Le rapprochement avec la politique de la ville et les ZEP en 1991 rattache tout d'abord les questions de l'éducation à celles du traitement des différentiels sociaux. Et si, de 1995 à 1997, l'ARS se recentre autour de l'école et des rythmes scolaires, le CEL reprend cette évolution en dépassant le souci de justice sociale pour s'articuler avec les contrats locaux de sécurité.
- Enfin, une augmentation du nombre d'acteurs considérés comme « partenaires éducatifs ». Paradoxalement, cette augmentation s'accompagne

13/AUGUSTIN J.-P., ION J., *Des loisirs et des jeunes : cent ans de regroupements éducatifs et sportifs*, L'Atelier, Paris, 1993.

d'une délimitation de plus en plus étroite du champ de l'éducatif par l'opinion publique au point que Jean-Paul Payet parle d'un « décalage entre une logique qui tend à circonscrire l'éducation à un endroit bien particulier de la société, dans une logique de bouc émissaire, en oubliant que la vie publique à la fois ordinaire et politique est aussi porteuse de valeurs, de références, de modèles éducatifs qui participent à l'éducation formelle et informelle des enfants et des jeunes¹⁴ ».

Les évaluations produites

Cette politique de l'aménagement du temps de l'enfant a suscité nombre de rapports, d'études et d'évaluations. Mais, dans leur ensemble, ces documents portent davantage sur la mise en œuvre et sur le fonctionnement des dispositifs que sur les effets qu'ils ont produits en termes d'éducation. De ce point de vue, on ne peut donc parler de réelle évaluation car, comme le souligne Dominique Glasman, « ce serait confondre la fin et les moyens¹⁵ ». De plus ils sont, pour une large part, rédigés au conditionnel. Aucun enseignement ne semble attesté et ne pourrait permettre d'orienter ou de justifier l'action collective.

Si l'on considère l'importance des enjeux que cette politique veut poursuivre – le bien-être et le développement de l'enfant, la réussite scolaire, l'ouverture de l'école, l'apprentissage de la citoyenneté... –, ce quasi-silence à propos des effets sur les enfants est assez paradoxal. Mais il peut s'expliquer de diverses manières.

Tout d'abord, on peut imaginer que le flou même affecté aux objectifs poursuivis handicape fortement l'évaluation des résultats produits. Si ces dispositifs fonctionnent et rassemblent justement parce que les visées en sont mal dessinées, il est, somme toute, assez logique que personne n'ait envie d'en évaluer les effets car cela déstabiliserait les *consensus* qui les ont fait naître.

Un autre point qui semble justifier cette relative absence d'évaluation concerne le caractère expérimental et l'objet même de cette politique. Bien que les objectifs soient mal définis, ils se situent néanmoins dans et autour de l'école et visent, de manière plus ou moins affichée, sinon la rénovation, du moins l'aménagement du système public d'éducation. Ceci est suffisamment complexe pour qu'initiateurs et protagonistes portent, dans un premier temps du moins, leurs observations sur le fonctionnement et sur la mise en œuvre, plus que sur les effets. De plus, les résultats à mesurer ont toutes les chances d'être inattendus, difficilement identifiables et mesurables.

Une dernière difficulté réside dans l'évidence que les effets des CATE, des ARS et autres Contrats bleus ne peuvent sur le terrain se dissocier des effets de l'action éducative ordinaire des familles et des professionnels de l'éducation, ni de ceux d'autres dispositifs (ZEP, contrats d'action de prévention...) avec lesquels ils se superposent.

Mais ce qui surprend surtout, c'est que les postulats ne sont pas souvent interrogés. Pourquoi ouvrir l'école ? Qu'attend-on des partenariats ? Quel intérêt, pour les enfants, d'une continuité des interventions des différents éducateurs ?

Voilà des questions qui ne sont pas traitées de manière directe. Lorsque l'ouverture de l'école ou le partenariat sont abordés, ils le sont plutôt pour signaler des améliorations sur les conditions de travail des enseignants, l'accroissement de l'activité des associations, la création

d'emplois et le développement local ou la cohésion sociale. Autant de points suffisamment éloignés des perspectives pédagogiques pour que le comité interministériel lui-même doute en affirmant que : « Il n'a pas toujours été sûr que l'enfant ait eu la priorité dans les préoccupations¹⁶. »

Parmi les nombreux textes portant sur l'évaluation des dispositifs, deux ouvrages importants ont été publiés. L'un a été produit par le comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques en 1993. Intitulé

14/Intervention de J.-P. PAYET lors du colloque « L'éducation dans et hors l'école : quelle place pour les communes ? » organisé par les Francas de l'Isère le 2 décembre 2000.

15/GLASMAN D., « Sens du CEL et questions posées par sa mise en œuvre », texte de conférence, Toulouse, 2 février 2002.

16/COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *L'aménagement des rythmes de vie des enfants*, op. cit.

L'aménagement des rythmes de vie des enfants, il concerne principalement les CATE en tant que politique territorialisée. L'autre, *Pour une approche globale du temps de l'enfant*, représente le rapport d'évaluation sur l'ARS rendu en 1998 par le CESARE et traduit principalement des préoccupations sociopolitiques liées à l'émergence de politiques territoriales. Bien qu'ils aient des perspectives différentes¹⁷, ces deux ouvrages font en quelque sorte exception dans la mesure où ils tentent de cerner l'évaluation des effets sur les enfants.

Au-delà des éléments descriptifs des actions mises en place, les points suivants émergent :

– Concernant la réussite scolaire, les élèves ayant un retard scolaire sont aussi les moins bien intégrés dans les structures d'encadrement de loisirs. Et cela pour des raisons qui relèvent de l'organisation des activités périscolaires (tarifs, distance culturelle, mais aussi manque de volonté ou de capacité de la part des structures extrascolaires), mais qui tiennent également à l'école elle-même puisqu'il semblerait que les enseignants valorisent moins les activités extrascolaires avec les enfants en difficulté qu'avec les autres. Pour autant, lorsque ces enfants « sont immergés dans un environnement stimulant à des moments adéquats de la journée, ils voient leurs capacités d'acquisition renforcées, alors que les enfants des catégories sociales cadres, professions intellectuelles et professions intermédiaires des écoles avec aménagement d'horaires semblent "saturés" d'activités culturelles et sportives effectuées en sus de leur travail scolaire et fournissent des performances scolaires amoindries¹⁸ ». Le CESARE affirme, de son côté, que « les effets sur les acquisitions sont négligeables, voire nuls¹⁹ » et ce bien que quatre parents sur cinq jugent favorable l'impact des activités sur les apprentissages fondamentaux.

– Concernant les rythmes de vie, la fatigue des enfants dépendrait autant de la nature, de la qualité et de l'éventuelle surabondance des offres d'activités et de loisirs que des rythmes scolaires eux-mêmes. Cette fatigue serait également liée à l'absence de motivation, aux difficultés relationnelles avec les instituteurs, les parents, les animateurs... Sur ce point, les auteurs notent : « 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-écoute²⁰. »

– À propos de l'ouverture de l'école et du partenariat, les évaluations produites ne sont pas plus déterminées. Dans un cas, les enfants auraient plus de copains et seraient donc mieux socialisés, la variété des modèles d'adultes fréquentés permettrait de contrebalancer un certain déterminisme social ; dans un autre, ils seraient déstabilisés par l'irrégularité des horaires et par les discontinuités des approches pédagogiques.

Le seul point qui est véritablement affirmé par ces deux textes est que, d'une manière générale, l'ouverture de l'école par l'écoute des enfants reste à faire.

Les activités comme outils de l'aménagement du temps et des rythmes

S'ils parlent peu des enfants et des jeunes, les ouvrages et les rapports disponibles font une large part à la description et à l'analyse des activités mises en place dans le cadre des dispositifs. Ces activités, et plus précisément la manière dont les évaluations en parlent, méritent d'être observées de près car elles montrent comment la relation entre projet éducatif et mise en œuvre pédagogique se travaille dans l'espace local.

Trois constantes se dégagent des documents :

– Tout d'abord, le nombre et la diversité des animations proposées aux enfants sont présentés comme des points positifs. Ces deux éléments ont même statut de critère d'évaluation. Autrement dit, plus les activités sont

17/ Ces différences de perspectives sont à rapprocher de la composition des instances d'évaluation. En 1993, le rapport du comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques a été établi par une instance comprenant des représentants des trois ministères concernés (Éducation nationale, Jeunesse et Sports et Culture), des chercheurs, trois élus municipaux et des représentants des fédérations de parents d'élèves, de l'Institut national de recherche pédagogique (INRP), de la Jeunesse au plein air et du Centre de recherche de l'éducation spécialisée et de l'adaptation scolaire (CRESAS). L'instance qui a établi l'étude rendue en 1998 par le CESARE était composée de : dix élus locaux et autant de représentants d'institutions (Jeunesse et Sports, CAF, fonds d'action social [FAS], ministère de l'Emploi et de la Solidarité, délégation interministérielle à la ville) auxquels ont été associés un conseiller référendaire à la cour des comptes, un psychiatre et un pédiatre, un professeur de psychologie, un représentant de l'Union nationale des familles rurales, un inspecteur général de l'Éducation nationale et un directeur de recherche du Centre national de la recherche scientifique et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (CNRS-INSEE). On note dans ce groupe l'absence des fédérations de parents d'élèves, des mouvements d'éducation et la très faible présence de l'Éducation nationale qui n'apparaît qu'à travers les personnes associées.

18/ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *L'aménagement des rythmes de vie des enfants*, op. cit.

19/ CESARE, *Pour une approche globale du temps de l'enfant*, op. cit.

20/ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *L'aménagement des rythmes de vie des enfants*, op. cit.

nombreuses et variées, plus le dispositif est jugé performant. Cela est d'ailleurs repris par le CEL qui associe la qualité de l'offre à sa diversité.

Or le caractère éducatif de cette diversité n'est jamais interrogé en tant que tel et pourrait même être controversé. Les éléments apportés par la psychologie de l'enfant ou par la psychopédagogie par exemple révèlent que les enfants, spontanément, aiment à refaire souvent les mêmes choses, comme pour mieux les intégrer, pour éprouver le plaisir de la maîtrise des apprentissages.

Autre paradoxe : circulaires et évaluations incitent à la diversité tout en attirant l'attention sur le risque de dispersion ou de « zapping » de la part des enfants. On sent bien là de réelles tensions qui, encore aujourd'hui, ont du mal à être dépassées.

– On observe ensuite que ces activités sont rarement jugées en tant que telles, mais plus souvent en fonction de ce qu'elles apportent aux 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) ou de manière plus indirecte (les enfants sont plus réceptifs, plus calmes, plus éveillés), le lien entre activités périscolaires et apprentissages fondamentaux est fortement valorisé. Peut-être est-ce là une manière de montrer que le travail mené en dehors du temps scolaire est un travail sérieux !

– Enfin, les activités périscolaires sont systématiquement répertoriées. Conformément aux grilles de lecture des ministères concernés qui cherchent à « retrouver leurs petits », le classement s'effectue en deux grandes catégories : activités sportives et activités culturelles.

Mais cela n'est pas sans conséquence car cette grille de lecture très administrative porte une logique différente de celle des activités elles-mêmes.

Par exemple, les activités de découverte du milieu sont partagées entre « course d'orientation » rattachée aux activités sportives et « découverte de l'environnement/écologie » que l'on classe dans les activités culturelles. Il en est de même pour les « jeux » qui sont tantôt sportifs, tantôt culturels, mais qui ne constituent pas une catégorie en tant que telle, alors que l'on connaît par ailleurs leur importance dans le développement de l'enfant. On note de plus, une quasi absence d'activités à caractère social ou d'éducation à la citoyenneté (clubs de solidarité internationale, conseils d'enfants, secourisme, actualité...).

Ce besoin de classification induit nécessairement une identification des activités. Là encore les catégories en usage dans les ministères sont convoquées, catégories qui ne permettent pas de nommer les diverses pratiques enfantines ; une des évaluations fait d'ailleurs apparaître une rubrique « activités mal définies » et le comité de suivi interministériel du CEL indique la présence d'« activités périphériques ». De fait, les activités physiques correspondent toutes à des activités sportives répertoriées : les jeux de corde, d'élastique, de ballon prisonnier, de balle assise et autres jeux spontanés ou d'imitation ne pouvant être identifiés sont sans existence.

Mais il est possible d'aller plus loin en observant que l'identification opérée dans le cadre de ces évaluations élimine la différence d'approche entre les adultes et les enfants. Ces derniers pourraient en effet trouver de l'intérêt à des activités non cataloguées par les adultes : là où l'enfant veut planter des clous et se servir d'outils, l'adulte voit un atelier de menuiserie, ce qui fait inévitablement passer de l'idée de faire à l'idée de produire.

Enfin, seules des activités dirigées pouvant être identifiées avec ces grilles de lecture, le temps de loisirs devient synonyme de temps d'activités structurées et non de temps libre. En illustration, citons le rapport du CESARE qui fait état d'une rubrique intitulée « pas d'activité, temps libre ».

Autrement formulé, lorsque les évaluations font état de « pas d'activité », il convient de lire « pas d'activité identifiée par les adultes chargés de l'évaluation ». Car on touche ici un point important : l'impossibilité pour les évaluateurs d'identifier une activité permet-elle de conclure que les enfants ne font rien ?

Comme nous le verrons plus loin, d'autres facteurs, comme la formation des coordonnateurs, influent sur cette difficulté à percevoir collectivement ce qui n'est pas explicitement donné. Mais on peut d'ores et déjà noter que, d'une manière générale, le temps libre de l'enfant, le temps où il joue sans forcément s'intégrer dans une organisation ou dans une production en établissant lui-même ou avec d'autres une gestion du temps et des règles, une activité propre, le temps où il peut simplement se reposer, rêver et parler n'est considéré que par défaut. Ces évaluations parce qu'elles constituent des textes de référence circulent de sites en sites, d'une administration à une autre, et, par ces déplacements, acquièrent le statut de point de vue officiel, se transforment en généralité, et deviennent peu à peu la manière légitime dont il convient d'observer ou de concevoir l'aménagement du temps de l'enfant. C'est ainsi que celui-ci devient, pour tous ceux qui sont impliqués dans les dispositifs, mais aussi pour l'opinion publique, la catégorisation et l'organisation des savoir-faire éducatifs des adultes sans que soit jamais fondamentalement remise en cause leur pertinence pédagogique. En effet, et bien que ce point ait déjà été souligné par plusieurs évaluations comme étant primordial, ces savoir-faire ne sont jamais interrogés du point de vue de ce qui importe aux enfants : le sentiment qu'ils ont, à l'école ou en dehors de l'école, d'être ou non, écoutés et reconnus par les adultes.

L'émergence du CEL

L'expression de « projet éducatif local » prend véritablement son essor avec la naissance du CEL en juillet 1998. Prenant la suite des dispositifs interministériels engagés depuis 1984, celui-ci est signé par quatre ministères – Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture et Ville. Il sera conforté par une seconde circulaire en octobre 2000.

Le CEL recompose la politique de l'aménagement du temps de l'enfant et contient les points suivants²¹ :

- Il abandonne l'aménagement du « temps des apprentissages scolaires » pour « encourager les activités offertes aux enfants et aux adolescents en dehors des heures scolaires », en affirmant que « la manière dont un enfant met à profit son temps en dehors des heures de classe est importante pour sa réussite scolaire, l'épanouissement de sa personne et son apprentissage de la vie sociale ».
- Il considère « l'égalité d'accès de tous au savoir, à la culture et au sport » comme un enjeu de société face auquel il veut « mobiliser tous les partenaires qui, à divers titre sont responsables de l'éducation et des jeunes : les administrations et les établissements de l'État, les collectivités territoriales, les associations, en particulier sportives, culturelles et éducatives, les organismes à vocation sociale, et naturellement les familles ». Tous sont invités à « participer à la définition d'un projet éducatif » et à « coordonner leurs moyens et mettre en commun leurs compétences pour élaborer des contrats éducatifs locaux ».
- Il présente l'éducation comme une « mission partagée ». Le second texte prévoit l'association des enfants et des jeunes à tous les stades du CEL.
- Il est intégré à la politique de la ville dont il constitue un des volets « éducation », il s'inscrit dans la durée (il est signé pour 3 ans), il se veut global et il intègre les dispositifs d'accompagnement scolaires.
- Il s'adresse à tous les enfants scolarisés de 3 à 16 ans sans distinction, même si les contrats « doivent être élaborés en priorité dans les zones sensibles et en difficulté urbaines et rurales ».

Cette recomposition 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 ».

En effet, en affirmant que l'éducation est une mission partagée, et en reconnaissant officiellement la portée éducative des temps que les enfants ne

21/Circulaire interministérielle n° 98-144 du 9 juillet 1998.

passent pas à l'école, le discours contenu dans les circulaires bouleverse une conception scolaire et centralisée de l'éducation publique.

Le CEL remporte rapidement un grand succès. 1 500 contrats seront signés entre 1998 et 2001. À la fin de l'année 2003, on atteint 2 600 contrats. Ils concernent 2 975 communes et près de 4 millions d'enfants et de jeunes, soit 41 % de la population de référence. Comparé aux dispositifs qui l'ont précédé, le CEL détient un record de longévité. Il semble qu'il ait réussi à trouver un équilibre entre toutes les logiques à l'œuvre, et qu'il réponde assez bien aux attentes des collectivités locales qui se voient confier la responsabilité d'élaborer localement des réponses éducatives à la croisée de plusieurs problématiques, comme nous l'avons montré précédemment.

Pour autant, il est possible de discuter ce texte sur cinq points importants.

– C'est tout d'abord un dispositif tentaculaire. Il arrive dans un champ et à un moment où les contrats sont déjà nombreux, et même si « pour sortir de l'accumulation de procédures et rendre lisible leur intention politique commune²² » les ministères en font « le contrat fédérateur des politiques éducatives », l'espace de mobilisation proposé aux partenaires apparaît comme confus.

Le CEL intègre non seulement les contrats d'aménagement des rythmes de vie des enfants (qu'il remplace très rapidement), mais aussi les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), les animations éducatives périscolaires (AEPS), les réseaux solidarité école (RSE), les actions d'accompagnement scolaire financées dans le cadre des contrats de ville, les dispositifs d'éducation artistique...

De plus, il se doit d'être articulé aux projets d'école et/ou d'établissement ainsi qu'aux contrats temps libre (CTL) des caisses d'allocations familiales (CAF), aux réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) lorsqu'ils existent, et aux contrats locaux de sécurité. Englobant un certain nombre de dispositifs, le CEL est lui-même compris dans d'autres qui l'enveloppent pour tout ou partie de son champ.

Les CEL constituent une partie du volet « éducation » des contrats de ville qui depuis l'année 2000 sont administrés et pilotés par les communautés d'agglomération dans le cadre des grands contrats de ville d'agglomération, eux-mêmes correspondant à une déclinaison des plans État-région qui s'intègrent à leur tour aux rythmes et aux dispositifs de la politique européenne. Au bout du compte, il est très compliqué pour les acteurs qui se mobilisent dans ces cadres, et notamment pour les parents, de percevoir la place comme la portée de leur investissement. Sans compter que ces empilements successifs risquent également, comme le note Jacques Ion, de « s'embourber dans les bureaucraties ou les volontés de contrôle des instances locales, et cela d'autant que tend à diminuer le poids médiatique de la volonté politique nationale²³ ».

– Ensuite, la marge d'action que ce texte dessine est limitée. Le CEL affirme que l'éducation est une responsabilité partagée, pour autant, familles et autres partenaires n'ont pas droit de regard sur ce qui se passe dans le temps scolaire qui constitue pourtant l'ossature de l'éducation publique. Ceci peut s'argumenter en regard des responsabilités des uns et des autres et, notamment, de la volonté du législateur de ne pas « localiser » totalement l'éducation, ce qui reviendrait à entériner ou à susciter l'éclatement du pouvoir national. Cependant, protéger l'école des versatilités et des pressions locales n'est pas contradictoire avec une réappropriation par les citoyens de ce qu'ils délèguent à l'école en matière d'instruction et d'éducation. De plus, si l'on considère son ambition de « garantir l'égal accès des enfants et des jeunes aux savoirs, à la culture et aux sports », le CEL devrait pouvoir agir sur tous les temps éducatifs encadrés et les partenaires pouvoir s'approprier, ou du moins questionner, l'ensemble des fonctionnements mis en œuvre, y compris ceux de l'école.

Soit la question de l'accessibilité, derrière laquelle se dessine celle de l'égalité des chances, est une question globale, posée de manière générale, et on voit mal alors pourquoi l'école serait soustraite au questionnement de tous.

22/Circulaire interministérielle n° 2000-208 du 22 novembre 2000.

23/Ion J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod, Paris, 2000.

Soit cette question est uniquement posée aux temps périscolaires, et il y a fort à parier, dans ce cas-là, que l'égal accès des enfants et des jeunes aux pratiques de loisirs ne réussisse pas là où l'Éducation nationale est en difficulté.

Ce point a d'ailleurs constitué une pomme de discorde avec les partisans de la rénovation du système public d'enseignement qui ont vu dans ce dispositif l'abandon de tout questionnement à propos du fonctionnement de l'école elle-même. Mobiliser l'attention de tous sur ce qui se passe en dehors est en effet un moyen de faire croire que tout va pour le mieux dans le système scolaire... ou bien que plus rien n'y est possible.

– Alors que la circulaire interministérielle de juillet 1998 s'intitule « Aménagement du temps et des activités de l'enfant : mise en place du contrat éducatif local et des rythmes périscolaires », le temps et les rythmes des enfants n'apparaissent pas dans le contenu du texte. Au point de disparaître complètement puisque c'est de CEL dont on parle et non de CELRP (les rythmes périscolaires ayant été oubliés), et ce sont des CEL que les collectivités locales signent.

Occultant toute référence à la notion de temps en termes de cadrage ou d'objectif à atteindre, les textes officiels centrent l'essentiel des préoccupations des partenaires sur les activités, alors que d'un point de vue pédagogique, il est impossible d'en parler sérieusement sans prendre en compte les durées, les rythmes et les moments de la journée dans lesquels elles se déroulent. Au-delà de cette contradiction, la science nous a appris que la dimension temporelle est primordiale dans le développement des personnes et que les enfants et les adultes n'en ont pas la même appréhension. Cette différence est ici amplifiée par une évidence : le temps dont il est question, s'il constitue un temps de travail pour les adultes, correspond pour les enfants à un temps de loisirs, de récréation, comparé au temps qu'ils passent à l'école et que certains d'entre-eux appellent leur « travail ».

– Un quatrième point de critique porte sur le fait que les partenaires sont appelés à se mobiliser autour d'un objet qui n'est pas explicitement défini. L'épanouissement de la personnalité, la recherche de cohérence, la globalité sont autant de mots que chacun peut entendre comme il lui convient. On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que ce flou constitue un des attraits du CEL qui est, de fait, un dispositif très consensuel.

Quant à l'éducation que le contrat appelle implicitement à réinventer ou à réasseoir, elle se confond avec une « offre d'activités diversifiées²⁴ », la circulaire faisant l'amalgame entre projet éducatif et inventaire d'animations en proposant une liste d'activités.

Dans le même ordre d'idée, la durée du contrat (il est signé pour trois ans) s'ajuste difficilement avec la continuité dans laquelle s'inscrit par définition toute action éducative. Sur ce point particulièrement, on observe la fragilité des municipalités qui, s'engageant avec l'appui de l'État, ne savent pas dans quelle mesure ni pour combien de temps elles pourront compter sur lui. Ce décalage pose bien une des questions centrales du CEL : de quel droit commun ces actions relèvent-elles et de qui, finalement, l'éducatif local est-il la responsabilité ? Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'État n'est précis ni sur ce qu'il attend des partenaires locaux, ni sur ce qu'il leur confie en matière de contenu à élaborer.

– Enfin, toutes les personnes concernées ne sont pas sollicitées pour signer ce contrat. La position des partenaires, des familles particulièrement, mais aussi des associations et des enseignants est sur ce point ambiguë, d'une part, dans la mesure où ils ne sont pas engagés formellement par le contrat et que, d'autre part, le contrat n'épuise pas le projet éducatif ou les responsabilités qu'ils portent en matière d'éducation. La place de chacun n'étant pas garantie (il est tout à fait possible de faire fonctionner un CEL sans les parents, sans les associations ou sans les enseignants), la question des règles du jeu se pose quant à l'élaboration des contenus. D'une manière plus générale, le CEL est l'un des nombreux contrats qui ont émergé des politiques publiques ces dernières années et il est utile, à ce sujet, de reprendre quelques éclairages et questionnements amenés par divers chercheurs, notamment par Dominique Glasman.

24/Circulaire interministérielle n° 2000-208 du 22 novembre 2000.

Historiquement, les contrats apparaissent dans l'action publique lorsque face à l'importance des problèmes et à 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.

« Selon cette politique, dit Dominique Glasman, se rapprocher du local, c'est dynamiser le monde social. Dans cette perspective, la démarche contractuelle est la façon de mobiliser les acteurs locaux, et le "contrat" sert à fixer leur accord. C'est dire que le "contrat", la démarche contractuelle, est d'abord à considérer dans ses dimensions politiques²⁵. »

En ce qui concerne le CEL, la question est alors de savoir si l'aspect politique de la démarche contractuelle, le fait qu'elle ait de l'intérêt en tant que telle, ne minimise pas l'objet qu'elle se dit poursuivre.

En d'autres termes, là où, avec une perspective pédagogique induite par l'objet même du CEL, on imaginerait que sa pertinence, en tant que dispositif (partenariats, financements, concertations, évaluations...), repose sur l'existence d'un projet, c'est-à-dire d'un désir un tant soit peu partagé de voir les enfants vivre quelque chose de particulier et défini ensemble, il semble bien que la mise en place des espaces et des temps d'élaboration collective (groupes de pilotage, de réflexions, coordinations et forums divers) soit « au moins au début, *plus importante que l'objet même de la rencontre*, la procédure plus importante que la substance. Tout se passe donc comme si cet objet n'était souvent qu'un objet prétexte pour faire démarrer de nouvelles formes d'échanges interinstitutionnels ou interprofessionnels, ce que ces pratiques produisent, sur l'objet considéré, étant (provisoirement ?) secondaire²⁶ ».

S'il paraît indispensable de favoriser les connaissances interpersonnelles ou interprofessionnelles avant de pouvoir envisager un projet commun, la constitution d'une communauté éducative semble souvent être poursuivie comme une fin en soi, sans qu'elle n'ait d'autre but que sa propre existence. Sans doute peut-on voir là l'une des origines des désertions des groupes de pilotage que l'on observe ces derniers mois, notamment de la part des familles.

Par ailleurs, le CEL se présente comme un contrat parmi d'autres, alors qu'il se pourrait bien qu'il n'en soit rien, ou tout du moins que l'on ne puisse pas aussi rapidement établir un tel rapprochement. En effet, quand l'État invite à repenser l'éducatif au niveau local, il secoue dans le même temps la représentation de la République telle qu'on la connaît. Un projet éducatif faisant référence à un projet de société, l'objet d'un CEL ne peut s'assimiler à une simple coproduction de service entre institutions et ce que l'on appelle la « société civile ». Dans la mesure où ce que l'on en attend est de l'ordre de la construction identitaire et du lien social, mettre l'éducation dans un contrat revient à (ré)interroger le contrat social qui constitue le fondement des institutions que sont l'école, la famille... De plus, cela le (ré)interroge de manière biaisée, et il n'est pas sûr, si la question est véritablement posée, que ce soit dans le cadre d'un contrat que des réponses puissent être trouvées.

Malgré tout, le CEL présente des intérêts certains.

Tout d'abord, il concerne tous les enfants et tous les jeunes d'un territoire donné, quel que soit leur milieu social ou le quartier où ils habitent. Cet aspect généraliste oblige à produire une sorte « d'universalisme à l'échelle locale », échappant ainsi à une logique de gestion des contingences et des exceptions. La question de la discrimination positive, lorsqu'il y a lieu de la poser, déborde alors la simple adaptation aux circonstances pour revêtir une portée de politique générale.

Ensuite, les temps de loisirs que le CEL invite à travailler correspondent à des temps interstitiels dans la vie des enfants et des jeunes : temps de garde, de passage d'un cadre éducatif à l'autre, de repas, de repos, de trajet... Ces moments s'inscrivent au plus près du quotidien et au plus proche de la vie des familles. De fait, penser ces temps s'accommode mal

25/GLASMAN D., « Réflexions sur les contrats en éducation », *Ville-école-intégration*, n° 117, juin 1999.

26/BERTHET J.-M., GLASMAN D., « Contrats et traitement de la question sociale », in BALLAIN R., GLASMAN D., RAYMOND R., *Entre protection et compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005.

d'une seule réflexion interinstitutionnelle et ne peut se faire sérieusement que dans une certaine proximité, c'est-à-dire là où les gens ont la possibilité de s'approprier les questions et d'échanger.

À travers l'articulation à l'école, se joue également la rencontre entre deux conceptions de l'éducation, l'une nationale portée par le monde enseignant, l'autre plus communautaire portée par les partenaires locaux. Si cette rencontre est parfois difficile, et peut localement tourner à l'affrontement, il n'en reste pas moins qu'elle est l'une des conditions pour partager une responsabilité éducative.

Enfin, la faiblesse des lignes financières qui lui sont attachées limite considérablement les motivations strictement pécuniaires, de sorte que le CEL tend à concentrer l'attention des partenaires sur les questions d'éducation. Cela étant, l'un n'empêche pas forcément l'autre et l'on peut penser que des financements nationaux plus conséquents seraient à même de faciliter les investissements, ou tout du moins d'en matérialiser la reconnaissance.

Portée générale, inscription dans la proximité, confrontation de visions différentes et manque d'argent font que le CEL est probablement le dispositif le plus difficile à coordonner. Mais dans le même temps, il représente un outil particulièrement bien adapté à l'émergence et à la structuration de PEL.

Les projets éducatifs locaux : vers une recomposition des repères éducatifs ?

Les PEL sont héritiers de l'ensemble de ces histoires. Le paysage dans lequel ils s'élaborent est celui d'une « friche institutionnelle » selon l'expression de Bertrand Ravon²⁷, où ce ne sont plus seulement des institutions qui s'affrontent, s'ajustent ou se régulent, mais des corps, des groupes, voire des individus. Tout le monde doute, personne ne sait, aucune parole fiable ne permet de montrer ce qu'il faut faire, ce vers quoi il serait bon d'aller.

Les repères qui permettent de penser l'éducation sont aujourd'hui désinstitutionnalisés.

La désinstitutionnalisation, telle que la définit François Dubet, n'exprime pas seulement une crise des institutions, mais « un mouvement plus profond, une tout autre manière de considérer les relations des normes, des valeurs et des individus, à terme, une tout autre manière de concevoir la socialisation. Les valeurs et les normes ne peuvent plus être perçues comme des entités “transcendantes”, déjà là et au-dessus des individus. Elles apparaissent comme des coproductions sociales, des agencements organisés entre des finalités multiples et souvent contradictoires, des coproductions dans lesquelles les “mœurs”, les intérêts divers, instrumentaux et émotionnels, les politiques juridiques et sociales aboutissent à des équilibres et à des formes plus ou moins stables au sein desquelles les individus construisent leurs expériences et se construisent comme des acteurs et comme des sujets²⁸ ».

Désinstitutionnalisée, l'éducation n'est plus protégée et apparaît également comme un objet surexposé : comme si, d'en avoir trop parlé, d'en avoir trop espéré, d'avoir tout essayé, plus personne n'osait avouer son enthousiasme pour la question.

À vrai dire, le désarroi de nombre de personnes impliquées et les jeux institutionnels eux-mêmes semblent refléter l'absence de perspective commune. Chacun a beau avoir des convictions, croire en un certain nombre de valeurs, personne n'est dupe : l'éducation des enfants rappelle cruellement que ces convictions et ces valeurs n'ont de sens qu'inscrites dans un avenir collectif qui semble bien difficile à imaginer.

Et c'est probablement parce que l'éducation fait référence à la fois à un futur et à un monde commun que sa désinstitutionnalisation est douloureuse et problématique.

Douloureuse, parce qu'elle met en évidence que, au-delà des repères éducatifs, c'est le mode de faire la société qui n'est plus donné, institué. Dans la mesure où elles ne garantissent plus le fait de vivre ensemble, les institutions éducatives sont à considérer comme défailtantes ; sauf à privatiser totalement l'éducation, et donc à dé-faire la société, et à assumer le risque du chaos qui pourrait en découler, les adultes sont tenus soit de leur redonner sens et pertinence, soit d'en inventer de nouvelles.

Problématique, parce qu'une fois constaté le risque collectivement encouru, le moyen d'y échapper n'est pas pour autant trouvé. Après la question du livre de François Dubet et Danilo Martuccelli *Dans quelle société vivons-nous ?*, la question « Dans quelle société vivront-ils ? » paraît en effet encore plus insoluble.

Dans ce contexte, et malgré toutes les questions qu'ils suscitent, les dispositifs sur lesquels s'appuient l'élaboration des PEL tentent de faire perdurer un espace public éducatif. Ils constituent en effet les cadres propices pour que les questions d'éducation soient publiquement débattues ou tout du moins posées.

Les communautés éducatives que les PEL appellent à constituer apparaissent donc, au sens où l'entend Roberto Esposito, comme « l'ensemble des personnes unies non pas par une “propriété”, mais très exactement par un devoir ou par une dette ; non pas par un “plus” mais par un “moins”, par

27/RAVON B., « Le temps fragile de la solidarité : actions associatives, souci de la relation et critique des institutions », *Cahiers millénaire* 3, n° 26, 2002.

28/DUBET F., MARTUCCELLI D., *Dans quelle société vivons-nous ?*, Seuil, Paris, 1998.

un “manque”²⁹ ». Avant de pouvoir constituer une communauté éducative, les parents et les adultes en général doivent assumer la responsabilité, devant les enfants, d’être des citoyens en veillant sur leurs institutions.

Plus que la mise à profit du temps que les enfants ne passent pas à l’école ou que le développement d’activités de loisirs, la reproblématisation locale et collective des repères éducatifs que ces contrats peuvent permettre apparaît comme une opportunité à saisir. De ce point de vue, ils peuvent être vus comme un appel des institutions à distiller dans la proximité les ingrédients du contrat social qui les justifient, c’est-à-dire à recomposer et à redéfinir les institutions au niveau local par un travail d’autoproduction de normes.

Ballottée entre un État éducateur dont le rôle s’efface et des pouvoirs locaux novices en la matière, l’éducation se trouve dans un gué : impossible de reculer, mais l’avenir est à construire.

Tout projet éducatif étant lié à la vision politique de l’avenir d’un territoire et des personnes qui l’habitent, on peut facilement émettre l’hypothèse que l’émergence des PEL va accompagner l’émergence d’une nouvelle manière de percevoir et de vivre l’espace politique local.

Passer d’une friche institutionnelle à des PEL implique une mise en problème collective des questions d’éducation, à la croisée de plusieurs chemins. Ce mouvement s’inscrit forcément dans la durée : changer de culture ne peut se faire du jour au lendemain.

L’enjeu principal semble être celui de la proximité : recomposer et redéfinir les institutions au niveau local demande de construire de nouvelles relations et de nouveaux modes de concertation susceptibles de réconcilier les gens ordinaires et les affaires publiques. Et c’est à ce travail, profondément politique, que contribuent les coordonnateurs de PEL.

29/Esposito R., *Communitas : origine et destin de la communauté*, Presses universitaires de France, Paris, 2000.

Coordonner un projet éducatif local

Les PEL invitent à une construction politique qui nécessite une identification des acteurs concernés et leur participation à un échange continu. C'est un processus d'ajustement entre intérêts différents, d'explicitation, de négociation et d'enrôlement mutuel qui mêle des spécialistes et des profanes de l'éducatif, mais aussi des citoyens ordinaires et leurs représentants.

Figures indissociables des PEL, les coordonnateurs sont chargés de l'animation de ce travail. La plupart du temps salariés des communes, ils travaillent en amont en lien étroit avec les institutions signataires des différents dispositifs mobilisés et en aval ils développent, supervisent ou orchestrent des actions éducatives. Cette position à la charnière des espaces politiques et des espaces techniques rend l'observation de ces postes particulièrement fructueuse. Elle apporte des enseignements sur la fonction de coordination elle-même, mais également, comme à travers un prisme, elle permet de comprendre ce qui se passe dans la dynamique d'ensemble.

S'ils sont souvent présentés ou se présentent eux-mêmes comme de nouveaux professionnels, les activités, statuts, responsabilités et compétences des coordonnateurs sont loin de constituer un profil homogène.

Dans un premier temps, ce chapitre tente de rendre compte de cette diversité, mais aussi des constantes qui caractérisent ces postes.

Notre regard se porte ensuite plus généralement sur les dynamiques éducatives locales, balaie les champs du politique et du technique, tente de comprendre les alchimies en œuvre et de proposer quelques pistes de réflexion.

La figure du coordonnateur

Contextes d'intervention

Comprendre la place et le rôle des coordonnateurs de PEL demande dans un premier temps de considérer le paysage dans lequel ils interviennent. Et à ce sujet, il importe de prendre deux précautions.

La première est qu'il est difficile de parler de l'« espace local » en employant un mot générique, dans la mesure où, précisément, chaque PEL se construit à partir d'une configuration institutionnelle particulière et avec l'Histoire, les contingences et les ressources propres à un territoire. Les différences peuvent être d'autant plus importantes que les CAF sont administrées par des conseils distincts et développent des politiques dissemblables, en particulier en ce qui concerne les aides aux vacances. De même, certains départements s'engagent aux côtés des communes et apportent leur pierre aux PEL, alors que d'autres préfèrent promouvoir leur propre politique jeunesse, voire ne pas dépasser leurs compétences obligatoires en matière d'éducation.

La seconde précaution est que les PEL sont des objets mouvants qui évoluent rapidement : il suffit d'une à deux années, voire de quelques mois, pour qu'un PEL déterminé ne soit déjà plus tout à fait identique à lui-même. Ces évolutions sont aussi en partie l'œuvre des coordonnateurs eux-mêmes, ceux-là contribuant au modelage progressif des projets.

Les observations qui suivent demandent donc d'être lues comme des images datées et fugaces.

Ces précautions entendues, il est malgré tout possible d'observer quelques grands traits qui permettent de se faire une idée des panoramas dans lesquels les coordonnateurs évoluent.

L'un de ces traits est la complexité des jeux institutionnels.

Les PEL s'accompagnent en effet d'une ébullition institutionnelle permanente qui se perçoit à plusieurs niveaux.

Elle est particulièrement visible lorsque l'on observe ce qui se joue entre les communes et leurs groupements, pour lesquels le développement d'une politique éducative est étroitement lié à la construction et à la visibilité de nouveaux territoires d'intervention publique.

Pour un syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) gérer un dispositif, c'est se mettre au service des communes qui le composent en leur offrant les logistiques et les perspectives qui seraient inaccessibles pour chacune d'elles si elles étaient prises séparément. Mais c'est dans le même temps acquérir le moyen d'infléchir la politique de chacune des communes adhérentes et de prendre du pouvoir sur elles. Le glissement de compétences des communes vers les structures intercommunales est en conséquence un mouvement sous haute surveillance de la part des protagonistes. Les tensions inévitables que ce mouvement suscite entre les élus, mais aussi entre les techniciens, sont accentuées par le fait qu'il ne résulte pas toujours d'un accord entre les parties, les intercommunalités pouvant se trouver dotées de la gestion d'un dispositif par la volonté d'un cocontractant.

L'État par exemple a imposé au cours de l'année 2000 que les CEL soient intégrés aux volets « éducation » des contrats de ville, eux-mêmes gérés par les communautés d'agglomération. En milieu rural, les CAF et les directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS) contractualisent fréquemment avec les communautés de communes, même lorsque le projet envisagé ne concerne qu'une partie des communes du territoire.

Outre le fait que ce mouvement est parfois subreptice, il implique un enchevêtrement de responsabilités et de perspectives : la gestion d'un CTL peut être assurée par un SIVOM et la définition des projets éducatifs rester attachée aux communes ; de même, des communes peuvent trouver judicieux de positionner une démarche de veille éducative à l'échelle intercommunale tout en estimant fructueuse et satisfaisante une plus grande proximité pour le CEL. Ces exemples mettent en lumière que les constructions et les recompositions politiques locales n'appartiennent pas seulement aux acteurs locaux mais qu'elles sont aussi cadrées et influencées par l'État à travers le jeu des dispositifs.

On peut à ce sujet se demander si la rapidité de ce mouvement ne joue pas pour tout ou partie dans les tensions entre les communes et leurs groupements. Dans la mesure où les conseils de communautés ne sont pas, ou pas encore, élus au suffrage universel, les intercommunalités sont probablement plus pertinentes quant aux aspects de gestion des dispositifs qu'elles ne sont légitimes au yeux des habitants pour prendre en charge la dimension politique des projets : en effet, pour le moment, les communes restent des points de repère inégalés en termes de citoyenneté et par là même de lien social.

Cette ébullition institutionnelle prend également sa source dans les ministères où les décisions et les orientations ont des répercussions dans l'espace local jusqu'à parfois déstabiliser les dynamiques partenariales. Nous avons par exemple ces dernières années été témoins d'hésitations quant à la place ou même quant à l'existence du ministère de la Jeunesse et des Sports. Plus récemment, les dispositifs de réussites éducatives ont placé le ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement sur le devant de la scène, semant le doute dans l'Éducation nationale et dans les départements où la compétence de protection des mineurs va inévitablement être affectée. Plus près du terrain, et concernant les écoles, on constate que les regroupements pédagogiques ne sont plus l'apanage des campagnes. Ils deviennent fréquents en milieu urbain où l'Éducation nationale peut trouver appui auprès des

collectivités locales en faisant valoir que lorsque les écoles regroupent davantage de classes, les directeurs disposent de temps de décharge facilitant les partenariats.

Cette grande complexité conduit chacune des institutions à assurer un travail d'étiquetage des actions. Logos et chartes graphiques des institutions bailleuses accompagnent aujourd'hui les documents à travers lesquels les organisateurs promeuvent les actions éducatives auprès des jeunes et des familles. On voit ainsi un service municipal promouvoir une formation dans le cadre du CTL de la CAF, une association de parents d'élèves organiser une soirée « jeux de société » financée par le CEL intercommunal, une conférence se tenir avec le soutien du réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP). Tout se passe comme si la source des financements avait plus d'importance que leur utilisation, ou comme s'il s'agissait là d'une entreprise pédagogique destinée à rendre perceptible le rôle des institutions par les usagers.

Avec les institutions, les coordonnateurs ont toujours quelque chose de neuf à découvrir, un rapport de force à surveiller, une nouvelle répartition de compétences à intégrer. Ils se doivent d'être continuellement en état de veille, à l'affût de nouvelles directives et d'entretenir des réseaux, sans jamais pour autant être certains d'arriver à anticiper les évolutions.

Un second trait commun à l'ensemble des paysages éducatifs locaux est qu'ils sont la scène d'importants jeux de personnes. Ces jeux sont assez compréhensibles dans la mesure où les cadrages institutionnels sont fragiles et que, mis à part dans les quartiers inscrits en politique de la ville, le travail interinstitutionnel en est à ses balbutiements. Mais ils mettent en évidence que la construction et l'existence des PEL reposent pour une large part sur l'activité et sur l'investissement des individus, et ce, quelles que soient leur place et leur institution de rattachement.

Sans doute aussi parce qu'ils se construisent sur une diversité d'histoires, de territoires, de pouvoirs et d'intérêts, les réseaux éducatifs locaux entremêlent, plus que d'autres, relations publiques et relations privées. De sorte que pour comprendre les logiques collectives, les coordonnateurs sont contraints de suivre des itinéraires personnels, de découvrir les (petites) histoires qui cimentent les dynamiques des projets : « Le casse-tête des coordonnateurs débutants, dit l'un d'eux, c'est le cumul des casquettes. Et c'est encore pire depuis que les femmes ne portent plus le nom de leur mari ! »

Dernier trait enfin : les PEL sont financièrement fragiles. Ni l'éducation ni les loisirs ne font partie des compétences obligatoires des communes dont la seule responsabilité légale est d'assurer les conditions matérielles de l'enseignement dispensé dans les écoles. Les périodes d'élaboration budgétaires sont l'occasion de rudes batailles dans les conseils municipaux et les sommes allouées à l'éducation rediscutées chaque année. Si la restauration scolaire, pourtant très coûteuse, n'est jamais remise en cause, la prise en compte des temps de vacances ou des actions culturelles est beaucoup plus incertaine. La difficulté pour les communes est ici accentuée par le fait que les financements d'État sont toujours aléatoires et de toute manière à durée déterminée.

Voilà brièvement dessiné le contexte dans lequel agissent les différents protagonistes des PEL.

Les coéducateurs en présence

Pas plus que l'expression « projet éducatif local », le terme de « coéducateur » n'est labellisé. De fait tout le monde peut se dire ou être considéré « coéducateur » dès lors qu'il se sent, ou qu'on l'estime, concerné par l'éducation.

Dans cet ensemble très vaste, quatre groupes ou types d'acteurs constituent la base des réseaux éducatifs locaux.

■ Les communes

Les communes, bien évidemment, représentent les pièces maîtresses des réseaux éducatifs locaux.

Certaines d'entre elles bénéficient d'une longue pratique éducative, mais d'une manière générale, les collectivités locales ne disposent pas d'expérience en la matière et parler d'éducation les a plongées ou les plonge encore dans un grand désarroi. Face à cette nouveauté, les élus municipaux font progressivement un travail de prise de conscience, travail qui ne se satisfait pas d'études ou de diagnostics, mais qui passe par l'expérience et par le modelage des idées et qui nécessitera certainement que les partis politiques, en tant qu'espaces de débat et de construction de discours, s'approprient ou se réapproprient les questions d'éducation.

Ce désarroi s'ajoutant au pouvoir considérable que leur confèrent les dispositifs contractuels, les communes prennent des options différentes. Certaines préfèrent partager la mise en œuvre et la responsabilité de l'action éducative avec des associations locales ou départementales, ces associations pouvant être installées de longue date sur le territoire ou conventionnées à cette occasion. D'autres communes sont davantage tentées de prendre l'entière maîtrise des PEL et choisissent une gestion directe quitte à municipaliser des actions jusqu'à portées par le champ associatif.

Progressivement, les communes se dotent de compétences. Toutefois, comme le note Dominique Glasman, celles-ci « restent encore souvent limitées et peu diversifiées (plus de l'ordre de l'organisation et de la gestion des dispositifs, voire du diagnostic, que, pour faire vite, de l'ordre de la relation éducative et de ses enjeux)³⁰ ».

La limite de ces compétences est particulièrement visible à deux niveaux.

La complexité du processus éducatif n'est pas identifiée, de sorte que l'éducatif est pensé « ici » et « maintenant ». Par exemple les départs en vacances ou les aménagements urbains sont très rarement intégrés dans les orientations des PEL.

Les actions considérées comme constitutives des PEL se restreignent souvent à celles qui bénéficient de financements publics. C'est ainsi que sont répertoriés les centres de loisirs, les bibliothèques ou les équipements sportifs, mais beaucoup moins souvent les actions éducatives portées par des bénévoles (mouvements de scoutisme, accompagnements scolaires...) et presque jamais celles du secteur commercial (cours particuliers, compagnies spécialisées dans l'organisation de voyages scolaires...). L'ensemble de ces informations serait pourtant utile pour orienter une action publique.

■ Les enseignants

Les enseignants constituent le second groupe invariant.

Hormis les directeurs des écoles importantes qui disposent de temps de décharge leur permettant de participer aux concertations prévues en journée, les enseignants restent, pour diverses raisons, très à l'écart de la mise en place des PEL. Ils ne s'impliquent réellement que sur les points qui concernent de très près le fonctionnement quotidien des écoles : la restauration scolaire et l'accompagnement à la scolarité.

Parmi les raisons de cette distance, on peut citer un désintérêt pour tout ce qui n'est pas l'enseignement *stricto sensu*, un manque de disponibilité lié à d'autres investissements partenariaux (dans le cadre des réseaux d'éducation prioritaire [REP] ou à de coopérations plus pédagogiques) ou à une surcharge de travail, notamment pour les directeurs non déchargés. Ceux qui, malgré tout, s'investissent dans les PEL partagent à l'évidence un profil particulier : ce sont des hommes, en seconde partie de carrière, souvent directeurs d'école. Que l'éducation soit partagée n'est pas pour eux une découverte, ils en sont depuis longtemps persuadés. Ces ensei-

gnants ont déjà une expérience active dans d'autres dispositifs (REP, CATE, « École ouverte »...), de même qu'une expérience d'encadrement des enfants sur les temps de loisirs.

30/GLASMAN D., « La lente émergence des politiques éducatives territoriales », in FAURE A., DOUILLET A.-C., *L'action publique et la question sociale*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005.

Toutefois, ils rappellent souvent que cet investissement leur est coûteux. Cette précision n'est pas seulement un effet de communication car le seul travail qui leur soit officiellement reconnu (le salaire n'étant que la partie tangible de cette reconnaissance) est celui dévolu à l'enseignement. L'invitation du ministère de l'Éducation nationale à partager la mission éducative peut donc être vue comme une injonction paradoxale puisque le temps du partage n'est pas contractualisé : en l'état actuel des choses, il ne peut reposer (à quelques rares exceptions près) que sur la bonne volonté d'individus qui se mobilisent à titre personnel.

■ Le champ associatif

Le champ associatif forme également une des constantes des PEL.

On peut dire que, vis-à-vis des PEL, les associations s'organisent en deux catégories selon que ces projets représentent pour elles un potentiel de développement, ou bien un risque de désappropriation.

Très schématiquement, dans la première catégorie, se trouvent les associations thématiques et les clubs sportifs pour qui les PEL constituent un moyen de promotion, une manière d'enoblir leur action par leur inscription dans le registre éducatif, ou encore l'opportunité de développer de nouveaux marchés d'animation ou de formation. Ces clubs et ces associations n'ayant pas principalement pour vocation l'enfance et l'éducation, les PEL leur donne l'occasion de les aborder par le biais d'une technique d'activité.

Dans une moindre mesure, les associations socioculturelles généralistes (maisons des jeunes et de la culture [MJC], maisons pour tous, centres sociaux) qui n'étaient pas traditionnellement en lien avec l'école s'attachent également à cette première catégorie : le CEL notamment, leur ouvre un champ nouveau, celui de la collaboration avec le monde scolaire. Pour eux, les PEL sont un terrain de conquête et d'innovation.

Il n'en est pas de même pour les associations de type centre de loisirs associé à l'école (CLAE), pour les associations reconnues comme « partenaires de l'école publique », par l'intermédiaire de leur fédération, ou encore pour celles organisatrices d'accompagnement scolaire. Pour la seconde catégorie d'associations, les PEL sont susceptibles de représenter soit une négation de leur métier, soit un risque de le voir discréditer. Leur vocation étant de favoriser la réussite scolaire, ou de mettre autour de la table familles, institutions et partenaires éducatifs pour travailler le lien entre l'école et son environnement, on conçoit que ces associations se soient senties (ou se sentent encore) menacées par l'émergence des PEL qui, avant de pouvoir être considérés comme un « plus », représentent un risque pour leur action. Cette réticence est d'autant plus vive lorsque la mise en place des projets ne s'appuie pas sur leur expérience, pas plus qu'elle ne prend en considération leur travail, ne serait-ce que pour le critiquer.

Effectivement, parler différemment des choses, c'est forcément les voir et les faire exister autrement, et comme l'expose Jacques Ion « développer de nouvelles pratiques, c'est aussi inventer des espaces de pertinence de ces pratiques, c'est disqualifier des espaces antérieurs et des systèmes de pouvoir qui s'y adossent ; ce n'est pas seulement appliquer des textes, c'est définir socialement de nouvelles compétences, construire de nouveaux savoirs, légitimer sur le terrain une nouvelle organisation des pouvoirs³¹ ».

L'importance de prendre en compte l'Histoire et de considérer les acteurs qui ont fait cette Histoire sera développée plus loin, mais on peut d'ores et déjà observer que l'émergence des PEL est susceptible de provoquer certaines défiances de la part des associations à vocation politique. Lorsque l'élaboration des projets ne prend pas en considération leur expérience, elles sont alors tentées de se tenir à l'écart ou de ne participer aux concertations que d'une manière formelle alors qu'elles seraient probablement à même d'apporter une contribution plus conséquente.

31/Ion J., op. cit.

■ Les habitants et les familles

Les habitants et les familles représentent ce que l'on pourrait appeler les « politiques de première ligne³² ».

D'une manière générale, ils sont très peu nombreux à être impliqués dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des PEL.

Tout d'abord, il convient d'observer que, dès le départ, dans les textes arrêtant les différents dispositifs, ce sont exclusivement les familles qui sont appelées à se mobiliser pour définir les PEL avec les autres partenaires. Mais certains projets réduisent encore l'envergure de la concertation en ne faisant référence qu'aux parents d'élèves dont la participation est attendue dans la mesure où elle permet de trouver une complémentarité entre le temps libre, le temps passé en famille et celui consacré à l'école.

Les textes de cadrage ne parlent donc ni d'habitants, ni de citoyens, comme si l'éducation et l'avenir de la société ne relevaient que des personnes chargées de famille, et parfois même seulement dans la mesure où celles-ci entretiennent un rapport avec l'école.

Si ce point de vue n'est pas défendable – l'avenir d'une société concernant par définition tous ses membres et non uniquement les parents du moment – on peut par contre concevoir que, parmi les citoyens, les parents possèdent une expérience particulière susceptible de nourrir la réflexion de tous. Leur expérience située ici et maintenant peut valoir qualification de « citoyens experts » lorsqu'il s'agit d'aborder localement les questions d'éducation dans une société qui évolue très rapidement.

Globalement, c'est bien dans ce registre que les parents s'expriment lorsqu'ils sont là : ils investissent les PEL comme des scènes où il peuvent parler légitimement d'éducation, même s'il est difficile de savoir si leur motivation s'attache précisément aux temps extrascolaires (angoisse par rapport au temps des repas, recherche de services éducatifs...) ou bien si les PEL représentent pour eux une manière oblique d'accéder à l'école en ne se limitant pas au face-à-face avec les enseignants.

Sous une apparence pratique, les paroles publiques des parents sont éminemment politiques. À Grenoble, par exemple, ils ont souhaité « utiliser le CEL pour rendre les écoles des quartiers sud attractives, car il est urgent de lutter contre la fuite scolaire », ou encore ils ont revendiqué que leurs « gamins ne changent pas tous les jours d'animateurs, parce qu'autrement, c'est n'importe quoi ». Certains d'entre eux sont allés jusqu'à refuser qu'un PEL de quartier soit coordonné par l'équipement socioculturel de référence dans la mesure où celui-ci n'était pas en gestion associative et qu'en conséquence ils n'avaient « aucun moyen de le contrôler ».

Même si l'accès aux débats leur est parfois difficile, c'est bien en tant que citoyens que les parents s'expriment.

Or, manifestement, ce n'est pas à cette place que les PEL les attendent.

Les observations mettent en évidence que les parents ne sont bien souvent invités qu'en tant que parents des enfants concernés par les PEL : leur parentalité prime sur leur citoyenneté ; en règle générale, le droit à l'expression ne leur est reconnu que sur des sujets délimités et non sur l'ensemble des affaires. La place qui leur est réservée est plutôt celle d'auditeurs libres, celle de caution du travail des professionnels et des institutions, ou encore celle « d'apprentis bons parents » induite parfois par les actions de soutien à la parentalité, mais, en tout état de cause, une place accessoire dans les élaborations collectives.

La difficulté à associer les parents et les habitants à la définition et à la mise en œuvre des PEL rejoint celle, générique, de la participation des habitants. Mais on peut penser qu'elle est ici plus vive, les questions d'éducation se travaillant par nature à l'intersection des espaces publics et privés.

32/Voir notamment à ce sujet l'article de MOUCHARD-ZAY H., « Projet éducatif territorial : place des habitants, des citoyens, des usagers des acteurs, des institutions... », *Ville-école-intégration-enjeux*, hors série n° 7, septembre 2003.

Réussir collectivement à associer les parents et les habitants aux démarches engagées est du ressort des élus mais dépend également des postures professionnelles et de la capacité des techniciens à nourrir la réflexion politique de tous. Cet aspect des choses concerne donc directement les coordonnateurs.

Profils et statuts : inconfort et diversité des situations

Le recrutement d'un coordonnateur constitue souvent le premier acte par lequel une collectivité locale engage un projet éducatif, du moins dans sa version officielle.

Si l'on comprend facilement que ces postes correspondent à de nouveaux métiers, peu de textes en précisent le profil, et la circulaire interministérielle de novembre 2000 constitue un repère d'autant plus ténu qu'elle ne concerne que le CEL.

Elle présente le coordonnateur comme suit : « Vous veillerez particulièrement à la qualité du coordonnateur. Désigné par l'ensemble des signataires du CEL sur proposition du groupe de pilotage, il doit être capable d'initier et d'entretenir les relations entre les différents partenaires, de dynamiser les actions, de mobiliser les moyens disponibles, sur et autour du territoire. Il possède une bonne connaissance de la vie locale, des modes d'organisation et d'intervention des principaux acteurs du CEL. Il dispose du temps et de la formation nécessaires à cette fonction. Le financement des heures nécessaires ainsi que la définition de ses missions doivent faire l'objet d'une fiche spécifique intégrée au contrat. »

Plusieurs CAF et DDJS ont tenté de préciser ces profils de poste, et le groupe de suivi interministériel du CEL a engagé une réflexion sur un profil de « chef de projet éducatif », mais ces travaux n'ont semble-t-il pas abouti à une définition qui puisse faire l'objet d'une généralisation.

Ce n'est que ces derniers mois que le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a créé une nouvelle famille de métiers intitulée « éducation-animation » dans le répertoire des métiers territoriaux, et famille dans laquelle les métiers de « directeur enfance-jeunesse-éducation » et « coordonnateur enfance-jeunesse-éducation » apparaissent en tant que tels³³. Bien que correspondant à des appellations et à des missions différentes, ces deux profils participent de la coordination d'un PEL : le directeur est chargé de contribuer à la définition du projet éducatif global de la collectivité, de piloter les projets sectoriels, d'encadrer et d'organiser les services et les équipements concernés ; le coordonnateur s'attache davantage à un aspect fonctionnel de coordination d'activités, de services ou d'établissements. Ils se partagent tous deux le développement et l'animation du partenariat avec les institutions et le mouvement associatif.

Ces fiches-métiers, dont l'établissement a bénéficié d'une concertation avec l'ANDEV, représentent une avancée considérable dans la précision de ce qui est attendu de la part des coordonnateurs. Bien qu'elles concernent uniquement les postes de la fonction publique territoriale, elles posent un cadre de référence qui va permettre de situer et probablement de faire évoluer la grande diversité des situations présentes sur le terrain.

Derrière la même dénomination et souvent le même discours assez lisse, se trouvent en effet des situations très contrastées.

Les coordonnateurs ont une grande diversité de statuts : on trouve parmi eux des personnels municipaux (parmi lesquels des emplois-jeunes), des salariés ou des bénévoles associatifs, des parents d'élèves, quelques enseignants, des aides-éducateurs, des élus municipaux... Cette hétérogénéité tend à s'atténuer rapidement, et les coordonnateurs sont aujourd'hui des personnels municipaux à plus de 80 %. Il semble qu'un nombre non négligeable d'entre eux soit passé d'un statut associatif à un statut municipal à l'occasion du renouvellement d'un contrat ou d'une municipalisation. Au sein même de la fonction publique territoriale, ces postes correspondent à plusieurs filières, à plusieurs catégories et grades, d'autres encore ne s'attachent à aucun cadre d'emploi particulier.

33/ Les fiches-métiers décrivant les missions et les compétences afférentes à ces postes sont consultables à l'adresse suivante : www.observatoire.cnfpt.fr/metiers.

Tous occupent des postes aux dénominations diverses : coordonnateur (de projet, de secteur, de contrat ou de politique), chargé (de contrat, de projet ou de mission), chef de projet éducatif, référent, animateur, responsable ou directeur de service...

S'agissant de la qualification professionnelle des coordonnateurs, les diplômes les plus fréquents sont de loin ceux de l'animation : brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD), diplôme universitaire de technologie (DUT), brevet d'État d'animateur technicien de l'éducation populaire (BEATEP), diplôme d'État de directeur de projet d'animation et de développement (DEDPAD), diplôme d'État relatif aux fonctions d'animateur (DEFA), ce dernier faisant figure de valeur sûre.

Les diplômes sportifs sont également présents (licence ou maîtrise en sciences et techniques des activités physiques et sportives [STAPS], brevet d'État d'éducateur sportif [BEES]), notamment lorsque le PEL fait suite à un CATE.

Les coordonnateurs qui exercent dans des communes importantes ont souvent complété cette formation initiale par une formation universitaire de type DESS ou Master dans les domaines des politiques publiques, du développement local ou, dans une moindre mesure, des sciences de l'éducation. D'autres ont un parcours plus typique de la fonction publique territoriale. Dans ce cas, la réussite d'un concours administratif fait suite à un diplôme d'assistant social ou d'éducateur spécialisé, ou encore à des formations initiales dans les domaines administratifs ou juridiques.

On remarque ces derniers temps une évolution sensible des mode d'accès à la fonction de coordination. Souvent issus du monde du travail social, militants d'une cause à titre personnel, les coordonnateurs sont de plus en plus recrutés suite à un cursus universitaire exclusif. Témoin de la reconnaissance sociale accordée à leur fonction, on peut se demander si cette évolution ne va pas entraîner une baisse des compétences socioculturelles des coordonnateurs, comme cela a été observé à l'Éducation nationale où l'évolution du mode de recrutement a provoqué une distance sociale entre les enseignants et les élèves.

L'hétérogénéité des statuts et des formations reflète la taille et la richesse des communes, mais pas exclusivement. L'ancienneté de leur engagement de même que la considération qu'elles portent au développement éducatif jouent pour une part non négligeable sur le calibrage de ces postes.

Mais de l'ensemble de ces contrastes, il se dégage l'impression que si les coordonnateurs partagent le même titre et souvent les mêmes missions, ils ne jouent pas tous dans la même « cour ». Pour le dire vite et de manière imagée, il y a des « gros » coordonnateurs et des « petits » coordonnateurs et cette distinction a des déclinaisons très importantes en termes de conditions de travail.

Les premiers exercent en agglomération, ce sont plutôt des hommes en milieu de carrière et titulaires de la fonction publique territoriale. Les seconds sont davantage des jeunes qui débutent leur vie professionnelle soit dans le secteur associatif, soit en tant que contractuel de la fonction publique. Les emplois peuvent dans ce cas être des temps partiels éventuellement couplés à d'autres activités comme celles de l'animation directe. Une grande amplitude horaire couvrant soirées, mercredis, samedis et vacances scolaires s'ajoute alors à l'inconfort d'une logistique souvent fragile (pas de temps pour le secrétariat, utilisation des véhicules personnels...) et peut expliquer le *turn-over* que l'on constate fréquemment sur ces postes.

Malgré leur diversité, ces postes de coordination présentent des caractéristiques communes. – D'une manière générale, ce sont des postes qui « tiennent par le haut », c'est-à-dire qu'ils sont principalement justifiés par les jeux institutionnels, notamment par l'administration et par le fonctionnement des dispositifs : c'est à l'occasion de la signature d'un contrat que les coordonnateurs sont recrutés, indépendamment de l'augmentation du volume d'actions éducatives. Cette analyse est corroborée par le fait que, pour le CNFPT, l'emploi de coordonnateur est un métier sans correspondance avec le répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME) du secteur privé.

Dès lors que le PEL s'appuie sur des dispositifs, les coordonnateurs sont tenus de participer aux actions que les CAF et les DDJS organisent à leur intention (réseau et formation de coordonnateurs à l'échelle départementale par exemple). De même, ils doivent assurer pour le compte de ces institutions un travail de recueil d'informations et de statistiques.

– Dans l'ensemble, les postes de coordination sont financièrement fragiles et font l'objet de négociations annuelles entre les financeurs des différents contrats. Même ceux qui sont employés par les collectivités locales le sont fréquemment sur des statuts de contractuels. Que la filière animation de la fonction publique territoriale soit récente ne suffit pas à expliquer ce phénomène. Les contrats eux-mêmes induisent une certaine précarité, nombre de communes ou de communautés de communes préférant, dans un premier temps du moins, ne pas trop s'engager, soit parce qu'elles veulent vérifier la pertinence de leurs engagements politiques, soit parce qu'elles éprouvent le besoin de tester la pérennité des cofinancements. On peut penser que cette situation salariale, somme toute assez incertaine, induit une perte de compétence, ne serait-ce que parce que les personnes dépensent de l'énergie à sécuriser leur propre survie.

– Autre point commun : les coordonnateurs bénéficient tous d'une grande autonomie. Les marges de manœuvre sont importantes et, en dehors de la gestion proprement dite des dispositifs, ils ont la possibilité d'inventer, d'essayer, de proposer, d'initier... du moins jusqu'à présent et pour ceux qui en ont la disponibilité.

Toutefois, cette autonomie va de pair avec une grande solitude. Dans la mesure où leurs homologues travaillent sur d'autres communes et ne partagent pas leur quotidien, les coordonnateurs ne trouvent bien souvent personne avec qui avoir des échanges professionnels. Très paradoxalement, coordonner est un travail de solitaire. D'où le succès des journées thématiques, des rencontres et des réseaux divers qui constituent autant d'occasions d'échanger et de mettre les pratiques en perspective.

Dans un autre registre, les personnels municipaux qui assument ces fonctions de coordination dans les communes importantes disent ne pas être compris par leurs collègues. Ils ont globalement des difficultés à argumenter les budgets liés aux projets et à rendre lisible leur action. L'officialisation du métier dans la fonction publique territoriale devrait pouvoir remédier à ces difficultés.

– On trouve à ces postes peu de vrais débutants : tous bénéficient d'une expérience préalable dans l'animation ou dans d'autres fonctions de coordination (dans les restaurants scolaires, les clubs sportifs, les relais d'assistantes maternelles, les points information jeunesse...). Même acquise dans le cadre de « petits boulots », cette expérience leur permet d'avoir une certaine intuition du travail à conduire et constitue un atout précieux notamment en termes de réseau personnel.

– Les coordonnateurs travaillent à l'intérieur de tensions importantes :

- Entre les institutions elles-mêmes. On peut en effet observer des rivalités ou des dissonances entre les institutions (enjeux et rythmes différents...). De ce point de vue, le type de dispositif n'est pas anodin : le CEL qui induit un rapport direct à l'école et aux familles nécessite de conjuguer différentes conceptions de l'éducation.
- Entre des logiques différentes et parfois contradictoires : économiques qui se perçoivent à travers les volontés de rationalisation de l'offre, éducatives, de service public, techniques ou organisationnelles, de prévention, de développement local...

Un exemple de ces tensions peut être celui des intercommunalités rurales ou semi-rurales qui développent des centres de loisirs itinérants dans le souci double d'équité et de brassage social entre les populations des communes qui les composent. Ces centres de loisirs imposent des rythmes identiques pour tous les âges (il n'est pas possible d'arriver en retard par exemple) et occasionnent des temps de trajet parfois considérables pour les enfants dont on peut se demander dans quelle mesure ils « profitent » de leurs journées de vacances.

- Entre ce qui se vit au quotidien et ce qui se comprend dans les instances officielles, d'où une question d'éthique quant à la manière de faire ou de ne pas faire remonter l'expression des besoins.

– Enfin, de manière unanime, les coordonnateurs estiment que la mise en place et le fonctionnement des contrats et des dispositifs sont « des machines chronophages » et sont continuellement déchirés entre le temps à consacrer aux dossiers, aux évaluations... et le temps à consacrer aux projets et aux dynamiques de personnes.

Si les villes de plus de 5 000 habitants sont depuis longtemps dotées de directeur de services éducation ou scolaires et de coordonnateurs jeunesse ou petite enfance, la coordination des PEL est très récente. La place de ces postes dans les jeux locaux est d'autant moins fixée que les CEL et les CTL nés en 1998 ont été de puissants leviers pour développer des projets éducatifs en milieu rural ou semi-urbain où peu de choses existaient auparavant. Il en résulte que ces profils se construisent en même temps que les projets qui les justifient. Là encore, les observations réalisées n'ont de validité que parce qu'elles témoignent d'un processus à l'œuvre.

Un spectre de compétences très étendu

« Quand je suis arrivée, personne ne connaissait les tenants et les aboutissants du poste. On m'a dit : "Ça va être à vous de faire votre poste, on sait qu'on en a besoin, mais on ne sait pas comment ça va se passer." On attend de moi de donner un type d'organisation avec un échéancier³⁴. »

Voilà comment les coordonnateurs décrivent très fréquemment leur prise de fonction.

Plusieurs facteurs se combinent pour rendre difficile un exposé clair des tâches à effectuer. On peut notamment citer la nouveauté du champ d'intervention et le fait qu'il s'agit souvent de créations de poste.

Mais l'imprécision des missions confiées aux coordonnateurs résulte aussi pour partie d'une indétermination ou d'une faiblesse des ambitions politiques. Lorsque le cadre de référence et les perspectives viennent à manquer, la coordination se résume à une technologie dénuée de sens et peut rapidement se transformer en un exercice ponctué de rendez-vous manqués, les groupes de pilotage ou les élus pouvant attendre les coordonnateurs là où ils ne sont pas et réciproquement.

Cela étant, même tacite, la mission des coordonnateurs consiste à organiser ou à orchestrer des actions ou des services sur un territoire donné, et à les rendre cohérents, ou tout du moins compatibles pédagogiquement. Elle nécessite de construire des points de repères, c'est-à-dire de « faire du commun » dans l'espace public sur les questions d'éducation. C'est dire si cette mission est profondément politique bien que ce ne soit pas souvent sous cet aspect qu'elle est considérée.

Lorsqu'on leur demande de décrire ce qu'ils font, les coordonnateurs eux-mêmes ont du mal à s'exprimer de manière concise, à mettre des mots précis sur leurs activités. Leurs réponses, souvent plurielles, se répartissent en quatre familles d'activités. L'une est liée aux partenaires (relier, fédérer, animer, faciliter), la seconde est en surplomb par rapport aux partenaires (impulser, analyser, expertiser), la troisième traduit une logique descendante (gérer, organiser, structurer, évaluer), la dernière témoigne d'une logique ascendante (relayer, accompagner, soutenir).

Si l'on peut comprendre que la fonction de coordination nécessite de conjuguer l'ensemble de ces dimensions, on peut dans le même temps se demander dans quelle mesure cela est possible. En d'autres termes, comment une même personne peut d'une part rassembler autant de savoir-faire et de savoir-être, et d'autre part tenir des places aussi différentes dans un même jeu d'acteurs ? Ces questions soulignent un point sur lequel butent nombre de coordonnateurs.

34/Propos recueillis auprès d'une coordinatrice de PEL d'une commune de 5 000 habitants par BARBEROT A., *Les projets éducatifs locaux et l'éducation populaire, le rendez-vous manqué ?*, mémoire de master intitulé « Politiques publiques et changement social », Institut d'études politiques de Grenoble, 2005.

Plus généralement, la difficulté à définir le contenu réel de ces postes s'avère être un handicap pour les coordonnateurs dès lors qu'ils sont sensés agir sur le travail des autres.

Pour contourner l'imprécision des missions et se faire tout de même une idée de ce que les employeurs attendent des coordonnateurs, trente-quatre offres d'emploi ont été collectées entre septembre 2004 et juin 2005. Elles ne constituent pas un échantillon scientifique (elle ne concernent que la fonction publique territoriale notamment), mais elles reflètent néanmoins une diversité géographique et proviennent de collectivités locales de tailles différentes. L'examen a porté sur les compétences requises lors des recrutements, l'objet étant de reconstituer à partir de celles-ci la représentation que les employeurs ont de la fonction de coordination. Seules les compétences les plus fréquemment demandées ont été retenues, les autres, très nombreuses et diverses, n'ont pas été jugées significatives.

Cette étude permet de dresser le tableau suivant :

Compétences recherchées	Fréquence
1) Avoir des capacités relationnelles, des capacités de négociation, le sens des relations	32 fois (94 %)
2) Maîtriser la méthodologie de projet	31 fois (91 %)
3) Connaître les dispositifs contractuels	28 fois (82 %)
4) Connaître le fonctionnement des collectivités locales	24 fois (70 %)
5) Avoir un esprit de synthèse et des qualités rédactionnelles	18 fois (53 %)
6) Être autonome, avoir le sens des initiatives	16 fois (47 %)
7) Maîtriser les outils informatiques, avoir une autonomie bureautique	11 fois (32 %)
8) Disposer d'une aptitude au travail en transversalité, au partenariat, à l'animation de réseaux	8 fois (24 %)
9) Connaître l'environnement institutionnel (CAF et Éducation nationale)	8 fois (24 %)
10) Connaître le monde associatif	7 fois (20 %)
11) Avoir le sens des responsabilités	6 fois (18 %)
12) Être force de proposition, avoir un esprit critique, faire preuve de créativité	6 fois (18 %)
13) Être disponible	5 fois (15 %)

La lecture de ce tableau permet de pointer quelques constantes et de faire émerger des points d'interrogation.

– On constate tout d'abord une relative homogénéité, ce qui peut surprendre si l'on considère que les communes et les communautés de communes de l'échantillon ont une population de 3 000 à 150 000 habitants.

– Cette homogénéité est particulièrement significative pour quatre compétences qui sont presque systématiquement recherchées : les capacités relationnelles, la maîtrise de la méthodologie de projet, la connaissance des dispositifs contractuels et du fonctionnement des collectivités locales.

– Le plébiscite des capacités relationnelles peut être interprété à plusieurs niveaux. Il s'attache bien évidemment à la place centrale que les coordonnateurs ont dans les jeux d'acteurs et au travail de médiation qu'ils ont à assurer.

Il se peut également qu'il vienne contrebalancer une certaine fragilité politique des projets, les employeurs espérant trouver là un moyen de substituer des consensus de terrain aux orientations structurantes qu'ils ne sont pas toujours en mesure d'énoncer.

Enfin ce plébiscite peut traduire une image standardisée de ces professionnels, un candidat réservé ou ayant une personnalité affirmée étant de prime abord jugé moins compétent qu'un autre.

En tout état de cause, et peut-être est-ce là le point le plus important, la demande de capacités relationnelles met en évidence que les coordonnateurs sont personnellement exposés à ces postes, leurs « caractéristiques » personnelles étant ici placées devant ou sur le même plan que leurs compétences techniques.

– Assez paradoxalement, « être force de proposition » et « faire preuve de créativité » ne sont pas des compétences très recherchées, du moins dans cet échantillon d'annonces. On peut penser qu'il y aurait pourtant là matière à nourrir les projets et à préciser les missions. Ce paradoxe est d'autant plus important que des coordonnateurs dotés de fortes capacités relationnelles sont des vecteurs pertinents pour collecter et relayer les besoins et les analyses du terrain.

– Concernant la connaissance de l'environnement, on constate que les demandes cumulées de connaissance du milieu associatif et des autres institutions (items 9 et 10) n'atteignent pas la demande de connaissance du fonctionnement des collectivités locales (item 4). Cela peut traduire des préoccupations autocentrées de la part des employeurs, mais peut être aussi lié au fait que les collectivités locales ne trouvent pas toujours les personnels recherchés au sein de la fonction publique territoriale et qu'elles recrutent encore souvent des contractuels.

– On observe peu de demandes en matière de direction de personnel ce qui laisse penser que la coordination des PEL est déconnectée de la maîtrise de leur mise en œuvre, soit par choix, soit de fait (en cas de gestion associative par exemple).

– Ces annonces illustrent enfin la distinction entre les « gros » et les « petits » coordonnateurs auxquels il est plus facilement demandé d'être disponibles et de posséder un véhicule personnel. Ce sont également les petites communes qui recherchent des titulaires du BAFD, diplôme qui autorise la direction des centres de vacances et de loisirs.

Cette étude est porteuse d'enseignements, toutefois les capacités officiellement requises pour les coordonnateurs ne constituent bien souvent que la partie visible de l'iceberg. Dans la réalité, ceux-ci mobilisent un spectre de compétences bien plus étendu. Ils se doivent par exemple d'être un peu psychologues (avoir quelques notions de dynamiques de groupes), un peu sociologues (être capable d'identifier les différents groupes d'acteurs, pouvoir réaliser ou comprendre des études de milieu, des diagnostics...), un peu juristes (pouvoir se repérer dans les conventionnements, avoir des connaissances en droit du travail...), un peu gestionnaires...

Leurs activités les conduisent également à fréquenter des groupes sociaux et des milieux variés. Ils doivent en conséquence posséder des aptitudes linguistiques et des registres de vocabulaire étendus, et de plus être capables de les cliver. Dans certains quartiers ou dans certaines situations, la capacité des coordonnateurs à manier différents registres de vocabulaire relève presque de l'interprétariat. Il va sans dire que ces compétences langagières s'assortissent d'une tenue vestimentaire appropriée : on ne va pas n'importe où habillé n'importe comment, et chaque espace nécessite un « bleu de travail » adapté.

La diversité des compétences qu'ils mobilisent fait des coordonnateurs des professionnels assez polyvalents, capables de bricoler, au sens noble du terme, dans toutes sortes de circonstances. C'est du reste une caractéristique typique des profils d'animateurs.

Ce qui est davantage surprenant, mais nous y reviendrons plus tard, c'est qu'aucune compétence pédagogique n'est exigée à ces postes. Alors que l'on attend d'un architecte qu'il ait quelques notions de résistance des matériaux et d'approvisionnement du marché, alors qu'un chef d'orchestre sait lire différentes partitions et possède des notions de physique acoustique, aucun texte ne précise que pour coordonner un PEL, il importe de savoir ce que sont l'enfance et l'éducation.

Dépréciation de la relation éducative

Si les PEL se donnent pour ambition de contribuer à la formation des enfants et des jeunes aux côtés de l'école et des familles, chacun a eu l'occasion de constater qu'il n'est pas souvent question d'éducation dans les différents groupes de pilotage et les réunions qu'ils suscitent. À en croire certains coordonnateurs, ce serait même plutôt le contraire : « plus on fait de PEL, moins on fait de pédagogie. »

De fait, l'élaboration et la mise en place des PEL induisent une prédominance des préoccupations institutionnelles et politiques. Les propos échangés dans les instances sont parfois d'ordre philosophique, mais le registre est davantage celui des prérogatives de chacune des institutions représentées, de croisement et/ou de superposition des réglementations... Bref, des propos qui reflètent des préoccupations d'ajustement des compétences et de gestion dans lesquelles les enfants n'ont que peu de place.

Cet état de fait peut n'être que conjoncturel : il faut bien dans un premier temps savoir ce vers quoi il convient de conduire les générations en train de grandir avant de pouvoir envisager les moyens d'y parvenir. Toutefois, pour logique qu'il soit, ce déséquilibre se traduit par un désengagement du champ pédagogique qui s'exprime à divers niveaux.

On observe par exemple que les équipes de consultants qui réalisent les diagnostics et qui assurent un travail d'assistance de maîtrise d'ouvrage pour les collectivités locales comprennent rarement des pédagogues, ce qui limite de fait les champs d'investigations et de préconisations.

Pour leur part, les fédérations d'éducation populaire ont investi le domaine de l'expertise, voire de la gestion pour le compte d'un tiers, mais ne sont plus autant actives sur le versant de l'action éducative proprement dite.

Les formations d'animateurs évoluent : ces professionnels sont de moins en moins formés à la maîtrise de techniques d'activité ou à la connaissance d'un public, et de plus en plus habiles à gérer les dispositifs des politiques publiques. Même le BAFA qui n'est pourtant pas un diplôme professionnel se voit parfois colonisé par des séances d'information sur des dispositifs comme Ville-vie-vacances (VVV) ou le CLAS.

L'observation la plus significative est peut-être le fait que les animateurs socioculturels ou sociosportifs ne se présentent plus en tant que tels dès qu'ils accèdent à un poste de coordination, comme s'ils voulaient ainsi marquer leur détachement par rapport au face-à-face avec le public.

De près comme de loin, on constate que la relation valorisée et donc valorisante devient celle qui s'effectue en direction des institutions et s'il fut un temps où « s'occuper des enfants » était considéré comme une tâche noble nécessitant engagement personnel et compétences, la même activité aujourd'hui ne bénéficie plus de la même reconnaissance sociale.

Cette dévalorisation de la relation éducative a des incidences non négligeables sur la dynamique et sur les contenus des PEL.

– En premier lieu, elle se traduit et s'accompagne d'une disqualification des postes de première ligne. Ce phénomène n'est pas l'apanage de l'éducatif local, et s'inscrit plus largement dans un processus de développement des « petits boulots du social ». Toutefois, il est largement attesté dans le champ de l'animation et du loisir où les personnels qualifiés ne sont plus guère en relation directe avec le public. Sous la pression financière, mais aussi sociale, les employeurs réservent les animateurs titulaires du DEFA aux postes d'encadrement intermédiaire, le quotidien étant assumé par les titulaires du BEATEP, voire du BAFD ou du BAFA exclusivement.

Au passage, on peut penser que cette disqualification de l'encadrement des temps de loisirs joue pour partie dans la difficulté à créer une synergie entre les animateurs et les enseignants, les uns et les autres pouvant avoir l'impression de ne pas échanger d'égal à égal.

– Elle a ensuite des incidences sur la manière de travailler des éducateurs. En l'absence

d'identification de ce qu'est et de ce que produit cette relation pédagogique, on leur demande d'évaluer le caractère éducatif des actions qu'ils conduisent et des partenariats qu'ils mettent en œuvre en dehors de tout cadre de référence pour en construire et en communiquer la justification *a posteriori*. Ce n'est donc pas ce qui se passe en direction des enfants, des jeunes ou des familles qui a de l'importance, mais ce que les institutions en comprennent. Les professionnels traduisent de moins en moins de haut en bas (un énoncé politique, des programmes...), et de plus en plus de bas en haut : de « pédagogues de la jeunesse » les PEL ont tendance à les promouvoir « pédagogues des institutions ».

Cette tension entre une logique ascendante et une logique descendante peut aller jusqu'à la violence symbolique : on est plus enclin à évaluer leur travail par défaut (ils ne font pas de beaux dossiers, ne sont pas dans les délais, ils ne connaissent pas les langages administratifs, ils ne savent pas valoriser leurs actions) qu'à évaluer le travail produit auprès des enfants et des jeunes.

Mais au-delà de la manière dont les personnes vivent cette situation, on peut penser qu'elle influe sur le contenu des projets. En l'absence de compréhension et de reconnaissance de ce que produit une relation éducative, que peuvent bien recouvrir en effet les activités et les animations dites « de qualité » que promeuvent une large majorité de ces projets ?

On observe d'ailleurs ici le pendant de ce qui a été noté à propos des associations : les professionnels qui bénéficient d'une reconnaissance sont ceux dont la technique est identifiable (arts du cirque, éducation à l'environnement, sports divers, activités scientifiques...). De sorte que les PEL présentent plus d'intérêt pour les spécialistes que pour les généralistes de l'animation ou de l'éducation. Nombre de projets buttent ainsi sur une difficulté à appréhender une globalité d'intervention, une assemblée de spécialistes ayant par essence beaucoup de difficulté à produire une compétence de généraliste.

– Une autre conséquence de la dépréciation de la relation éducative est le clivage qui se dessine progressivement et qui semble déjà bien installé entre deux catégories d'acteurs. Un premier groupe est constitué par ceux qui partagent le quotidien du public. Ceux-ci doivent faire avec l'urgence, les imprévus et le harcèlement de la vie courante : confrontés aux aléas et aux injonctions de la réalité devant lesquels ils n'ont aucune possibilité de reculer, ils se doivent de rester disponibles et mobilisés. Ils peuvent également engager leur responsabilité juridique personnelle lorsqu'ils encadrent directement des mineurs et sont de ce fait tenus de respecter toutes sortes de règlements (commissions de sécurité, autorisations diverses, déclarations préalables...).

Le second groupe comprend des personnes dont les conditions de vie ou de travail font qu'elles n'ont aucune perception de ce quotidien.

D'un côté les enfants, les jeunes, les animateurs de première ligne, les familles, les enseignants... De l'autre les personnels administratifs, les gestionnaires, les directeurs, les élus...

Ces deux groupes d'acteurs ne se rencontrent pratiquement jamais et se comprennent de moins en moins, l'incompréhension pouvant localement tourner à l'agressivité. Si ce phénomène n'est pas vraiment nouveau, le développement des PEL ne semble pas améliorer la situation. Autrement dit, l'incompréhension entre les deux catégories d'acteurs n'est pas estompée par le rapprochement des lieux d'analyse et de décision et des lieux où se mettent en œuvre les relations éducatives : le rapprochement géographique ne s'accompagne pas forcément d'un rapprochement des perceptions.

De fait, les coordonnateurs travaillent dans un espace propice aux quiproquos et sont continuellement partagés entre deux espaces de justification de leur action : le groupe de pilotage et les institutions d'un côté, le quotidien des enfants et des jeunes de l'autre ; d'un côté l'espace politique, de l'autre, l'espace pédagogique. Et on voit bien là l'occasion d'éprouver leurs talents de négociateurs et de médiateurs.

Améliorer la coordination

Esquisser des pistes est un exercice bien hasardeux lorsque l'on vient de faire la démonstration que chaque PEL correspond à une histoire et à une configuration singulières.

L'idée n'est donc pas de définir ce que devrait être le contenu de la « mallette du bon coordonnateur », encore moins d'exposer une recette infaillible pour coordonner les PEL. Il s'agit plutôt ici de pointer des pratiques professionnelles qui, soit aux dires des coordonnateurs eux-mêmes, soit à travers l'étude de différents PEL, seraient susceptibles d'être perfectionnées.

À charge pour les professionnels en situation de juger de la pertinence de ces suggestions.

Renforcer ou acquérir des compétences

Le premier de ces points concerne **des savoirs, des savoir-faire et des savoir-être** qui, sans constituer une liste exhaustive, peuvent être considérés comme une base nécessaire lorsqu'il s'agit de faire émerger un projet partagé.

On peut tout d'abord citer un certain nombre de **savoirs** d'ordre politique et institutionnel.

Qu'est-ce qu'une démocratie et qu'appelle-t-on « la société civile » ? Quelles sont les compétences obligatoires d'une commune ou d'un département, comment se construisent les intercommunalités ?

Comment fonctionne l'école en France, comment sont recrutés et formés les professeurs, quelles sont précisément leurs missions, de qui dépendent les personnels non-enseignants ? Qu'est-ce que l'éducation populaire, que représente le droit d'association, quelle est la légitimité d'un projet associatif, que sait-on aujourd'hui sur le bénévolat ou sur l'engagement dans l'espace public ?

Quels sont les grands courants du débat sur la laïcité ? Par qui sont-ils portés, comment s'expriment-ils ?

Que sait-on de l'évolution de la famille ces dernières années, de la pauvreté des enfants, de la ruralité, de l'immigration ?

ACQUÉRIR DES COMPÉTENCES POLITIQUES

S'il n'est ni réaliste, ni sans doute souhaitable que les coordonnateurs maîtrisent l'ensemble de ces sujets, il est indispensable qu'ils en aient quelques notions. Ceci peut apparaître comme une évidence, mais ne l'est pas tant que cela dans les faits ; lors des recrutements, cette « culture politique » ou cette « appréhension du fait social » est loin d'être une exigence généralisée et elle

peut même être considérée comme une partialité politicienne inconvenante.

Pourtant, lorsqu'ils possèdent une culture politique, lorsqu'ils s'intéressent aux questions de société, les professionnels chargés de coordonner les PEL se situent plus facilement dans leur environnement et sont plus pertinents dans la gestion des partenariats. Mais au-delà de ces considérations techniques en termes de « management », ces savoirs contribuent à la solidité des contenus d'élaboration : avoir une idée de ce que recouvrent les termes de « parentalité », de « droit commun », de « discrimination positive », de « gouvernance »... permet d'échapper aux discours prêts-à-porter tout en situant l'analyse des situations locales dans un ensemble social plus vaste.

Il y a ensuite, **des savoir-faire** liés à la gestion des groupes.

Ce point peut représenter aussi une banalité quand on parle de « faire du commun », d'animer des partenariats et de susciter des dynamiques collectives. Pourtant, là encore, et bien que constituant le fondement du travail d'un coordonnateur, les savoir-faire liés à la gestion des groupes sont inégalement maîtrisés par les professionnels et ne sont pas toujours exigés par les employeurs. De sorte que ce travail est mal reconnu et parfois même non identifié, comme s'il suffisait de mettre des gens différents autour d'une table pour que spontanément décisions

et projets collectifs puissent émerger. Comme si, également, l'élaboration d'un projet ne reposait que sur le choix ou la bonne volonté des partenaires mis en coprésence.

Si la motivation des acteurs et la richesse des ressources locales conditionnent fortement les dynamiques, elles ne sauraient suffire à les faire naître, encore moins à les faire perdurer et évoluer.

Aider un groupe à produire représente un véritable travail et exige la maîtrise d'un certain nombre de techniques.

CONSTRUIRE DES ESPACES DE PAROLES

Ne serait-ce que pour mémoire, on peut citer quelques exemples :

– Être attentif aux conditions matérielles des réunions et à la symbolique des lieux (une même rencontre ne produit pas la même chose si elle se déroule dans la salle d'un conseil municipal, dans une salle de classe ou dans la maison de quartier).

– Veiller à l'établissement et à l'envoi de documents préparatoires aux réunions, de manière à ce que les participants aient une

connaissance la plus équitable possible des sujets à traiter.

– Anticiper les délais de convocation, actualiser régulièrement les listes d'adresses.

– Gérer les prises de paroles et les prises de notes.

– Adapter les formes d'animation des réunions en fonction de ce qu'on attend de ces rencontres, de la composition ou de l'état du groupe. Il est bien connu qu'un exposé assisté par une vidéoprojection suscite moins de débats que lorsqu'il est assuré plus simplement. De même, les participants s'expriment plus facilement lorsque la présentation des points à l'ordre du jour est partagée entre plusieurs personnes. Varier les modes de réunion contribue également sans aucun doute à la dynamique des collectifs en permettant des productions et des expressions diversifiées.

– Rédiger et diffuser les comptes rendus auprès des participants, les faire valider lors des réunions suivantes, les rendre publics si besoin est. Sur ce point particulièrement, la publication des travaux et des décisions joue pour une large part sur leur appropriation et donc sur leur légitimation.

– Être disponible en dehors des temps formels pour ceux ou pour celles qui auraient besoin d'informations complémentaires, ou pour reprendre des points de débat mal compris (un parent qui n'a pas osé poser une question, un enseignant arrivé en retard...).

– Et plus largement, nourrir la réflexion d'ensemble par la mise en circulation d'informations susceptibles d'intéresser les partenaires, susciter (et/ou accompagner) d'autres formes de coopération que les temps de réunion, savoir respecter les rythmes d'un groupe, rechercher des liens avec d'autres collectifs...

La mise en œuvre de ces techniques demande des compétences qui s'acquièrent et qui se perfectionnent par la formation et par l'expérience. Ces savoir-faire donnent à voir ou à sentir aux différents partenaires que les collectifs qu'ils constituent sont dignes d'attentions et que leur travail a de la valeur. Par ailleurs, ces soutiens techniques confèrent aux collectifs une certaine indépendance dans la mesure où chacun des membres a connaissance de l'avancée des travaux, peut comprendre et maîtriser les procédures de prises de décisions.

Toutefois cette gestion des groupes nécessite d'y consacrer un temps conséquent. Lorsque cet aspect du travail n'est pas suffisamment identifié ou reconnu, il devient un investissement accessoire que les professionnels sont alors tentés de ne pas assumer ou de confier au dernier stagiaire arrivé. Par expérience, le manque d'étayage technique des temps de concertation est une cause fréquente de la démobilité des personnes.

Enfin, la coordination des PEL implique **des savoir-être**, et il convient à ce sujet de signaler un point qui peut constituer un écueil.

La place centrale que les coordonnateurs occupent dans les réseaux de partenaires et la production

de dynamiques locales attendues de leur travail induisent la recherche de profils personnels particuliers. On entend que ces professionnels soient des « meneuses d'hommes », qu'ils aient un certain « charisme », ceci se traduisant comme on l'a vu dans les annonces de recrutement par la recherche de « grandes capacités relationnelles et de négociation ».

Ces capacités sont supposées, souvent à juste titre, conférer aux coordonnateurs une aptitude à mobiliser des partenaires et à faire émerger des consensus, voire à valoriser les projets au-delà des limites géographiques des territoires concernés. La concurrence dans laquelle se trouvent les divers PEL vis-à-vis des financements d'État notamment rend précieuses ces capacités, à l'instar de ce qui a pu être observé pour les chefs d'établissement de collèges ou de lycées de qui l'on attend aujourd'hui qu'ils soient en mesure de « placer » leur établissement.

Ces aptitudes personnelles à être « naturellement » des chefs de file performants sont également mises en valeur par les coordonnateurs eux-mêmes, à travers la gestion qu'ils font de leurs réseaux politiques et professionnels par exemple.

Toutefois, si l'on considère que l'enjeu principal de l'émergence des PEL réside dans la constitution et la pérennité de communautés éducatives, il importe de veiller à ce que le « charisme » des coordonnateurs ne s'y substitue pas. En d'autres termes, il y aurait un risque à confondre capacité à mobiliser autour d'un projet et aptitude à donner envie d'être suivi.

VEILLER À L'AUTONOMIE DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE

Nous avons vu par ailleurs que la clarté des modes de gestion des groupes conditionne la maîtrise du projet par les partenaires. Or, plus un coordonnateur rend transparentes les procédures, plus il donne les moyens à chacun des participants de contrôler son propre travail, perdant ainsi de fait un certain pouvoir.

On pourrait alors suggérer qu'un recrutement gagne à être pensé en fonction de ce que l'on attend du professionnel, non pas lors de sa prise de poste, mais au terme de sa mission : quelle autonomie de la communauté éducative cette personne est-elle susceptible de fabriquer ? Dans quelle mesure le projet sera-t-il celui des acteurs locaux et ne devra-t-il pas être foncièrement revu, voire abandonné, lors du départ du coordonnateur ? Cette personne saura-t-elle rester suffisamment discrète pour qu'une réussite collective ne lui soit pas exclusivement attachée, mais puisse être la fierté de tous ceux qui y auront contribué ?

Comme tous les travailleurs du social, les coordonnateurs mettent en œuvre leur personne dans l'exercice de leur métier en conjuguant aptitudes personnelles et compétences professionnelles. Pour autant, il importe qu'ils se positionnent comme étant au service d'un projet qui ne leur appartient pas, en sachant faire la part des choses entre la reconnaissance personnelle et la satisfaction professionnelle. Le risque de confusion est d'autant plus grand que leur place dans les jeux d'acteurs est de fait centrale, et qu'il est souvent plus facile pour les personnes qui les entourent de s'en remettre à eux, que de s'attacher collectivement à ce qui paraît souvent être une tâche insurmontable.

Promouvoir et solidifier les compétences pédagogiques

C'est un fait, les coordonnateurs ne sont pas en relation directe avec le public. En fonction de leur profil de poste ou de la taille du territoire sur lequel ils exercent, certains d'entre eux peuvent consacrer une part de leur temps à des activités d'animation ou d'encadrement, ce qui n'est pas pour autant considéré comme étant le cœur de leur mission.

Cela permet-il pour autant de dire que leur activité n'a pas d'incidence pédagogique ? Pas vraiment.

Des liens ou des successions de liens existent entre l'activité des coordonnateurs et le public, de même que leur propre activité est infléchie par celle d'autres personnes ou d'autres institutions. L'obtention d'une subvention peut avoir des conséquences sur l'accessibilité financière d'une

activité ou d'un service, de même que des partenaires sensibles aux questions d'échec scolaire seront plus attentifs au fonctionnement de la bibliothèque qu'à celui de l'école de musique alors que dans l'absolu rien n'indique que l'une est plus « éducative » que l'autre. De fait, ce que vivent les enfants et les jeunes n'est pas seulement 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, organisent, financent, régulent, réglementent, freinent ou facilitent, valorisent ou discréditent...

Cela étant posé, la place des coordonnateurs apparaît comme centrale dans des systèmes dont on attend qu'ils produisent autant de politique que de pédagogie, et l'interdépendance des acteurs que la fonction de coordination vise à conforter et à accentuer fait des PEL des systèmes éducatifs locaux, qu'ils soient ou non pensés comme tels.

Or, aucune connaissance et aucune expérience de la relation éducative ne sont exigées à ces postes et bien souvent les projets sont coordonnés sans que la spécificité des objets de travail (l'éducation, l'enfance, la jeunesse) ne soit prise en compte.

On en conviendra, définir collectivement des objectifs et énoncer des ambitions représente déjà un travail bien difficile à réaliser. Mais si cette étape peut se formaliser dans un PEL au sens d'un document intitulé comme tel, elle ne suffit pas en elle-même à produire de l'éducatif. Encore faut-il prendre en considération une réalité, diverse et mouvante, mais bien concrète : les enfants et les jeunes pour lesquels on formule ces ambitions, car, pour reprendre l'expression de Bacon « on ne commande à la nature qu'en lui obéissant ». Un projet n'a une chance d'être éducatif que s'il dessine des chemins entre ce que sont les enfants, leurs capacités, leurs modes de vie et de pensée, et ce que l'on voudrait qu'ils deviennent. Cela demande d'être outillé en conséquence, de ne pas se contenter d'une seule perspective sociopolitique, mais de pouvoir mobiliser également les sciences de l'enfant et de l'éducation.

MOBILISER LES SCIENCES DE L'ENFANT ET DE L'ÉDUCATION

Cette compétence pédagogique est d'autant plus utile que, dans la plupart des cas, l'analyse de l'existant et de l'expérience des relations éducatives vécues par les différents acteurs est le seul point d'appui pour l'élaboration des projets.

Quelques développements peuvent illustrer ce propos.

Nombre de PEL font de l'autonomie des enfants et des jeunes un objectif prioritaire. Si tout le monde s'accorde à dire que la capacité à faire et à juger seul s'acquiert au quotidien et dans la proximité, que sait-on précisément de ce que représente la proximité pour un enfant de 4 ans ? Et pour un enfant de 9, de 12 ou de 16 ans ?

Le respect du rythme de l'enfant figure également en bonne place dans les objectifs de nombreux projets ; pour autant le bilan national des CEL pour l'année 2003 montre que seulement 8 % des écoles ont procédé à des aménagements des rythmes scolaires. Il est évidemment possible que cet objectif soit contrarié par d'autres volontés locales ou moins locales, ou bien qu'il ne soit pas réel et n'ait d'autre vocation que celle de faire tenir des consensus. Mais on peut tout aussi bien penser que des communautés éducatives sont en manque de soutien pour avancer sur de véritables ambitions.

PRENDRE EN COMPTE LES APPRENTISSAGES DE LA RUE ET DU QUOTIDIEN

La question de la non-fréquentation des activités périscolaires apparaît dans nombre de documents comme un point négatif. Personne n'envisage que le fait de garder ses enfants chez soi ou de les laisser jouer dans la rue constitue un choix, encore moins que cela puisse être éducatif. Les PEL ont en effet tendance à concevoir l'éducatif comme résidant exclusivement dans les activités et dans la relation de face-à-face pédagogique ; ils ne prennent pas en compte le fait qu'une situation sans la présence d'adultes puisse être éducative.

Il est pourtant admis que des situations le sont : attendre seul ses parents à la maison peut être bénéfique, si cela ne se fait pas tous les jours et pas trop longtemps ; déjeuner chez des voisins également et découvrir ainsi d'autres façons de cuisiner, d'autres manières de se conduire autour de la table, d'autres cassettes vidéo.

Un éducatif plus distancié peut en effet trouver place dans la manière de penser les espaces et les temps des enfants, à travers notamment l'aménagement de l'espace public. Si l'on pense facilement à la sécurisation des abords des écoles ou à l'entretien des parcs, des jardins et des cheminements, certains acteurs commencent à aller plus loin, comme cette adjointe au maire d'une petite ville, chargée de l'éducation, qui refusait le déménagement du cimetière envisagé par ses collègues ; il était important pour elle que les enfants puissent continuer à le voir au centre du village : « C'est le seul endroit qui leur parle encore de la mort, et c'est bon pour eux. »

Mais ce type de réflexion est encore rare, et il serait utile de se poser collectivement la question de savoir si, en ne considérant pas, ou insuffisamment, cet éducatif de la rue et du quotidien à sa juste valeur, les PEL n'ont pas tendance à priver les enfants d'apprentissages qui ne peuvent se faire que par les situations. Les PEL n'auraient-ils pas justement un rôle tout particulier à jouer dans l'acquisition des multiples débrouillardises et « savoirs à tout faire³⁵ » nécessaires dans la vie, dans la mesure où ces apprentissages trouvent difficilement leur place à l'école ?

En ne percevant pas l'importance pédagogique du cadre dans lequel évoluent les enfants, les PEL passent certainement à côté d'un éducatif au moins aussi important que les activités elles-mêmes.

La prégnance de la logique d'activités a également pour effet de limiter un temps précieux pour la construction personnelle et pour les processus de socialisation : le temps de ne rien faire³⁶.

Pour les enfants et pour les adolescents, avoir du temps libre c'est pouvoir se reposer bien sûr, et par là-même mieux profiter des activités structurées ou des apprentissages scolaires. Mais, à l'instar de ce qui se passe avec un jeu de taquin, où la case vide permet aux autres cases de bouger et de prendre leur place pour finalement composer une figure cohérente, disposer d'un temps susceptible d'être utilisé comme bon leur semble, c'est également pouvoir rêver, revenir sur des expériences et les intégrer, imaginer et s'imaginer. C'est avoir le temps de préciser des envies, de savoir ce que l'on veut.

ET LE TEMPS DE NE RIEN FAIRE ?

« Ne rien faire » est aussi synonyme de « ne pas faire grand chose ». Par exemple, c'est ce qui a été observé dans des restaurants scolaires, regarder les filles jouer au football, essayer différents savons dans les toilettes, improviser une cabane, ou encore pervertir des jeux pro-

posés par les adultes en argumentant qu'« on ne veut pas jouer, on veut s'amuser ».

À bien y regarder, ces activités librement choisies et imaginées sont fondamentalement importantes pour le développement des enfants. D'une part, elles leur permettent de ne pas être réduits à « consommer en choisissant³⁷ » et, d'autre part, jouer à des jeux sans règles préétablies et prendre plaisir à inventer librement des règles est probablement une bonne manière d'en intégrer l'intérêt et la portée.

Enfin, avoir du temps à soi, c'est sans doute un moyen pertinent d'apprendre à le gérer.

Les enfants et les adolescents ont besoin de temps pour ne rien faire : ces temps leur sont indispensables pour grandir. Pourtant, faute d'être identifiés comme tels, ces temps sont plus souvent des temps volés ou des temps à la

35/ On retrouve cette expression dans DETIENNE M., VERNANT J.-P., *Les ruses de l'intelligence, la métis chez les grecs*, Flammarion, Paris, 1974. Ce livre aborde un sujet qui l'est rarement : les auteurs décrivent avec minutie ces compétences incorporées qui ne s'acquièrent que par une longue pratique et un « faire avec » et exposent l'efficacité tant technique que sociale de ce qu'ils nomment une « connivence avec le réel ».

36/ Ce point est plus largement développé dans l'article de GLASMAN D., « Leur reste-t-il du temps pour jouer ? », *Diversité-ville-école-intégration*, n° 141, 2005.

37/ HOUSSAYE J., *Et pourquoi que les colos, elles sont pas comme ça ?*, Matrice, Vigneux, 1995.

marge de temps jugés plus nobles et dignes d'attention, plutôt que considérés comme partie intégrante des démarches pédagogiques.

En témoigne cette scène observée, elle aussi dans un restaurant scolaire, où un CEL a été l'occasion d'organiser des activités entre midi et deux heures.

Quatre activités sont possibles ce mardi, mais, lorsque l'animatrice passe à notre table, le football féminin est déjà complet. Restent « coloriages », « BCD » et « jeux de société » entre lesquels les enfants doivent choisir.

« Y'a pas cour ? », demande Alison.

« Non, pas aujourd'hui », répond l'animatrice.

Alison est visiblement déçue :

« Alors tu as dit qu'il y a quoi aujourd'hui ?

– Coloriages, BCD et jeux.

– Bon, ben, je vais prendre BCD », 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” ? »

La fillette 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 retrouvons plus tard Alison dans la bibliothèque. Sa copine, qui avait pris « coloriages » a finalement changé de groupe. Elles bavardent toutes les deux dans les fauteuils... Nous l'interpellons :

« Et 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 sort un livre qu'elle nous montre, sans même l'ouvrir ni commenter le titre, avant de le reposer à côté d'elle.

En consultant les textes et en échangeant avec les responsables de politiques éducatives locales, on constate qu'une très large majorité de PEL poursuivent des objectifs de « socialisation ». Toutefois, les expressions de « droits et devoirs », de « respect » et de « citoyenneté » régulièrement employées n'apparaissent pas suffisamment étayées par des points de vue théoriques qui pourraient donner corps à cette ambition.

- Que sait-on du rapport groupe/individu : les enfants et les adolescents se socialisent-ils mieux dans de petits groupes ou dans de grands groupes ? dans des groupes d'âge homogène, ou bien lorsque différentes années de naissance s'y côtoient ?

AU-DELÀ DU
LANGAGE COMMUN,
DONNER UN SENS
AUX MOTS

- Comment concilier une forme d'« animation globale », c'est-à-dire une forme d'animation s'adressant à toutes les classes d'âge, à travers notamment le fonctionnement d'équipements de quartier à vocation intergénérationnelle, et le besoin de tous les enfants et de tous les jeunes d'avoir des territoires réservés ?

- Comment prendre en compte, comme le souligne Dominique Glasman, qu'à « une socialisation "verticale" (c'est-à-dire des adultes vers la génération qui les suit) s'est progressivement substitués, partiellement et pour une part variable selon les conditions sociales de vie, un processus de socialisation "horizontale" (au sein d'une même génération, à travers le groupe de pairs)³⁸ » ?
- La répartition des missions éducatives entre des adultes chargés d'enseigner et des adultes responsables de socialiser les enfants et les jeunes a-t-elle une chance d'être féconde ? Les travaux de divers chercheurs sur le clivage des missions d'enseignement et de socialisation au sein des établissements scolaires pourraient constituer un éclairage utile lorsque l'on parle d'éducation partagée dans l'espace local³⁹.
- S'agissant de socialisation, le rapport à la loi est fréquemment évoqué. D'ailleurs, nombre de PEL affichent plus ou moins ouvertement des objectifs de prévention de la délinquance. Mais comment associer prévention et socialisation dans une même démarche ? La première est de fait centrée sur le risque et se déploie systématiquement en deçà des règles. La seconde au contraire nécessite que les enfants et que les jeunes puissent frôler les règles et même les transgresser pour pouvoir en éprouver la pertinence, parce que le mode de faire la société, par définition, inclut les règles.
- Que sait-on enfin de l'apprentissage de la relation à l'autre sexe ? Le renouveau de centres de vacances réservés aux filles ou aux garçons, d'associations comme Ni putes, ni soumises ou tout simplement la discrimination salariale que vivent les femmes dans notre pays viennent nous rappeler tant l'importance de la question que l'ampleur du travail qui reste à faire.

À la lumière de ces développements, on comprend qu'un minimum de compétences pédagogiques au niveau de la coordination contribue à relayer des savoirs particulièrement utiles à l'élaboration et à la pertinence des PEL. De leur place, et sans être pour autant des spécialistes, les coordonnateurs peuvent (ou pourraient) rendre accessibles aux divers collectifs les enseignements des courants pédagogiques, de la psychopédagogie, de la psychologie cognitive, et pourquoi pas, de la psychanalyse, toutes sciences permettant de comprendre comment grandissent, apprennent et se socialisent les générations.

Très paradoxalement, et ce point étant à leur décharge, on remarque ce n'est pas sur ce terrain que les coordonnateurs sont attendus, car même lorsqu'ils possèdent des compétences pédagogiques, elles ne leur sont pas toujours reconnues. Comme l'exprime un responsable d'un PEL de la région lilloise : « Un maire fait davantage confiance à un électricien pour décider de l'emplacement d'une prise, qu'à un coordonnateur pour organiser l'accueil périscolaire. » Si cette observation confirme que la fonction de coordination est principalement justifiée par la constitution de communautés éducatives locales, elle n'en est pas rassurante pour autant quant à la capacité des PEL à produire une quelconque action éducative.

L'enjeu est donc de taille, et si les employeurs ne sont pas encore prêts à en prendre la mesure, peut-être les professionnels peuvent-ils prendre cette préoccupation à leur compte.

Capitaliser et considérer l'histoire

Si les appellations sont nouvelles et les politiques éducatives contractuelles récentes, on ne peut pas vraiment dire que l'éducatif local soit une création de ces dernières années. Avant que l'école n'existe, l'éducation était assurée uniquement dans l'espace local, et depuis sa structuration, des communautés d'adultes ont toujours fait grandir des enfants à ses côtés, dans les villages ou les quartiers, dans les familles et les milieux professionnels, à travers les patronages puis dans le mouvement associatif.

Certaines communes sont également engagées de longue date dans le champ

38/ Conférence donnée par Dominique Glasman à Toulouse en février 2002.

39/ Voir par exemple MEIRIEU P., « Vers une école de la citoyenneté », in GEN, *Construire ses savoirs, construire sa citoyenneté*, La chronique sociale, Lyon, 1996 ou PAYET J.-P., « Le "sale boulot" : division morale du travail dans un collège en banlieue », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 75, 1997.

de l'éducation. Des villes comme Saint-Fons, Hérouville-Saint-Clair ou d'autres développent depuis longtemps des ensembles d'actions éducatives qui, s'ils n'ont pas toujours été formalisés en tant que PEL, n'en sont pas moins la mise en œuvre d'une politique éducative locale. Il serait donc plus juste de considérer que c'est surtout la manière de concevoir et de mettre en œuvre l'éducation dans l'espace local qui a changé. Pour le dire vite, la nouveauté des PEL tient plus au projet qu'à l'éducatif local.

Cette distinction n'est pas qu'un jeu de mot. Elle met en lumière que l'innovation en la matière est plus politique que pédagogique. L'expression « projet éducatif local » est étroitement liée à la montée en puissance des collectivités locales dans le champ de l'éducation et correspond principalement à la manière qu'ont les communes de considérer et de gérer les actions, de les articuler entre elles et de les valoriser. Mais que ce soit pour le conforter, le réorienter ou encore pour en prendre le contre-pied, la construction des PEL s'appuie sur un éducatif local qui leur préexiste. D'ailleurs, si les PEL sont çà et là l'occasion de créer de nouveaux services et de nouvelles coopérations entre les éducateurs, ils ne permettent pas, ou pas encore du moins, de faire exister de nouveaux espaces pédagogiques.

Conformément à l'adage qui veut qu'il n'y ait pas d'avenir sans mémoire, considérer et capitaliser l'histoire revêt donc un intérêt tout particulier, au moment où se travaille une donnée aussi importante que la formation des jeunes générations.

DU PASSÉ NE PAS FAIRE TABLE RASE

Plusieurs raisons à cela. En premier lieu, considérer ce qui a été fait, c'est de toute évidence s'en enrichir, en tirer les leçons, pouvoir éviter des impasses ou des écueils, ne pas reproduire des erreurs. C'est s'approprier collectivement des fondations, et cette capitalisation est probablement une étape importante lorsque l'on vise l'élaboration d'une « culture commune ».

Mais c'est dans le même temps prendre en considération les personnes qui, à titre personnel ou en tant que représentantes d'institutions, ont œuvré jusque là, parfois avec les moyens du bord, pour que vive une action éducative locale, et, ce faisant, éviter de provoquer retenues et agressivités légitimes lorsque l'on passe rapidement, et parfois même avec une certaine condescendance, sur le fruit de leur investissement.

Élaborer des PEL nécessite que l'on rende justice à l'histoire et à ceux qui l'ont faite. L'éthique et l'efficacité sont ici liées.

Il est possible également que des idées, des systèmes, des programmes ou des organisations, parce que portés par des précurseurs, n'aient jamais pu être considérés à leur juste valeur et soient tombés dans l'oubli avant même d'avoir pu faire leurs preuves. Le plan Langevin-Wallon, remis au ministre de l'Éducation nationale en juillet 1947, en est un exemple. Des avant-gardistes ont donc pu ne pas être reconnus en leur temps et les coordonnateurs ont peut-être intérêt à regarder de plus près ces « innovations ratées » susceptibles, pour tout ou partie, de devenir pertinentes dans un nouveau contexte⁴⁰.

Ensuite, des leçons ont pu ne pas être estimées au sens strict du terme, les évaluations du moment n'ayant pas permis d'en mesurer la portée. Cela peut être par exemple des aménagements publics ou au contraire des friches urbaines dont on perçoit la portée éducative lorsqu'ils n'existent plus.

C'est également le cas des cantines ou des crèches sauvages, de l'entraide scolaire, des activités périscolaires que des parents ou que des habitants mettent en place, parfois par défaut de l'action publique. Il faut que les enfants soient grands pour mesurer que ces organisations autonomes ont produit une communauté d'histoire et une mutualisation de repères éducatifs dont la portée va bien plus loin que celle du service rendu.

40/Au sujet de l'innovation dans le champ de l'éducation de manière plus générale, lire « Du neuf sur l'innovation ? » *Diversité-ville-école-intégration*, n° 140, mars 2005.

L'HISTOIRE COMME ENJEU DÉMOCRATIQUE

Enfin, un dernier point. Loin de la recherche de modèles à reproduire, en donnant à comprendre les évolutions et ce qui les a justifiées, l'Histoire permet de rendre perceptible l'intelligence d'un présent. Elle met en évidence que l'actualité de chacun des PEL n'est pas un arbitraire : des hommes, des femmes, des courants de pensées, des initiatives, des contraintes ou des événements locaux ou lointains ont eu pour résultat ce qui se vit aujourd'hui. Leur mission étant d'accompagner un changement, les coordonnateurs ne peuvent s'exonérer de donner à comprendre comment s'est construit le présent. Cela peut contribuer à faire s'approprier une responsabilité face à l'avenir, à mesurer des enjeux et à identifier des marges de manœuvre. De ce point de vue, capitaliser et considérer l'Histoire revêt un enjeu démocratique.

L'évolution des maisons de l'enfance grenobloises est un exemple qui illustre bien la déperdition de sens dans l'Histoire.

Fruit d'une coopération dynamique entre la municipalité, la Fédération des francs et franches camarades (Francas), la Confédération syndicale des familles (CSF) et des associations d'habitants, seize maisons de l'enfance ont été créées à Grenoble de 1968 à 1975 dont celles intégrées aux écoles expérimentales du quartier de la Villeneuve. Conçues pour être des lieux d'accueil et de pratiques d'activités pour les enfants de chaque quartier de la ville, mais aussi des lieux d'élaboration d'une politique éducative locale, les maisons de l'enfance ont réalisé et mis en œuvre des PEL avant l'heure : leur vocation statutaire était (et reste) de mettre autour de la table familles, institutions et partenaires éducatifs pour travailler le lien entre l'école et le quartier.

Les maisons de l'enfance sont des équipements socioculturels de quartier conçus pour les enfants de 4 à 15 ans, et consistent en un ensemble de locaux et d'installations (par exemple des terrains d'aventure) destinés à les accueillir pendant leur temps libre. Elles sont en général implantées dans un groupe important d'habitations « afin d'être facilement accessibles pour les enfants et de faire partie du cadre quotidien. Dans l'esprit de leurs promoteurs, elles doivent s'ouvrir au maximum sur le milieu extérieur proche et en utiliser les possibilités éducatives, en même temps qu'elles recherchent la collaboration, non seulement de toutes les organisations de quartier, mais également de la population non organisée. [...] Les activités visent à permettre aux enfants de développer leurs facultés de création et d'expression, d'affirmer leur personnalité et d'exprimer leurs goûts et leurs opinions⁴¹ ».

Une des vocations statutaires des maisons de l'enfance est la coopération avec les écoles qui a pris diverses formes au fil des années : gestion et animation pour le compte de la commune des six heures de tiers-temps pédagogique instituées par le ministère de l'Éducation nationale en 1969, encadrement de classes transplantées, accompagnement de sorties scolaires, projets divers (culturels, scientifiques et techniques, sportifs...) élaborés conjointement entre enseignants et animateurs. La plupart du temps, les animateurs sont associés aux travaux des conseils d'école et parfois même des conseils de maîtres.

Financées à plus de 90 % par la collectivité locale, elles sont gérées par des associations composées de parents des enfants usagers, de représentants des écoles proches, d'associations familiales, d'associations de quartier ou de parents d'élèves. La ville, la CAF, Jeunesse et Sports et l'Éducation nationale, en tant qu'institutions, sont membres de droit des conseils d'administration.

Elles ont été impliquées dans tous les dispositifs d'aménagement du temps de l'enfant jusqu'en 1996 et en ont la plupart du temps assuré le pilotage local.

41/ Consulter les archives municipales de la ville de Grenoble, *Dix ans d'action culturelle à Grenoble, 1965-1975, éléments pour un bilan*, 1977.

Mais au-delà de l'utilisation des dispositifs, des coopérations très particulières ont localement été inventées. On peut par exemple citer :

- le soutien *in situ* aux instituteurs-remplaçants nommés dans des classes trop difficiles ;
- la présence dans les classes pour décharger à tour de rôle les enseignants impliqués dans l'animation d'un « café des parents » se déroulant dans l'école, la mise en place et l'organisation du « café des parents » ;
- la participation au remplacement d'une équipe pédagogique absente une semaine pour un stage de ZEP ;
- le soutien logistique aux associations de parents d'élèves, les médiations ponctuelles entre les familles et l'école ;
- les ateliers bihebdomadaires de prévention langagière dans neuf classes en maternelle (l'expérience se déroulant dans le cadre d'une ZEP durera quatre ans) ;
- la formation des enfants délégués de classes d'un collège ;
- les nombreux échanges de matériels ou de locaux.

On le conçoit aisément, toutes ces collaborations n'ont pas pu faire l'objet d'une publicité au regard des arrangements avec les règlements qu'elles ont parfois nécessités. Elles ont cependant permis d'imaginer et de réaliser des adaptations d'une conception nationale de l'éducatif aux contraintes et aux ressources de l'espace local sous le double contrôle citoyen des familles et des représentants des institutions.

Pour autant, des seize maisons de l'enfance créées, il n'en reste aujourd'hui que cinq. Plusieurs raisons ont joué dans ces fermetures qui se sont échelonnées de 1982 à 1998, et il est probablement dommage que le PEL qui s'est élaboré à partir de 1998 ne se soit pas appuyé sur un examen de ce qu'elles ont produit, des conditions et des motifs de leur disparition ou de leur existence.

Mais l'Histoire ne se résume pas à celle du passé et la capitalisation de celle en train de se faire est tout aussi primordiale.

Elle présente tout d'abord, et ce n'est pas négligeable, des intérêts tout à fait pratiques. Chacun a pu faire l'expérience de groupes de pilotage et de commissions diverses dans lesquels des personnes ont l'impression à chaque fois de « réinventer le monde », de « tourner en rond », ou encore « de perdre leur temps ». Face à la lenteur inévitable de l'élaboration des PEL, baliser le travail collectif donne l'occasion de se représenter ce qui se fait. À partir de ce moment, il est possible de mesurer l'avancée des travaux et d'en vérifier le sens. Ce balisage facilite également l'accueil et l'intégration de nouveaux partenaires ou de nouvelles personnes (un même partenaire pouvant changer de représentant). La mémoire collective est alors plus tangible, et les nouveaux arrivants plus à même de se forger des opinions singulières que lorsqu'ils sont dépendants des seules transmissions orales.

BALISER LE TRAVAIL COLLECTIF PAR LA CAPITALISATION ET LA MISE EN DÉBAT

Distance prise avec le quotidien et considération vis-à-vis de l'action en train de se faire, la capitalisation des débats, des expériences, des décisions, des analyses, des évaluations et des argumentations est aussi une manière de s'obliger à justifier des choix et de les exposer à la controverse. Pour le dire vite, c'est rendre publique la construction du sens des projets.

Enfin, si les pratiques sont rarement transférables d'un projet à l'autre, les théories que l'on peut en tirer le sont beaucoup plus facilement, dès lors qu'elles sont discutées et qu'elles trouvent une utilité ailleurs. La capitalisation et la mise en débat des leçons de l'expérience devrait permettre de trouver un équilibre

entre la labellisation du système éducatif et la rhétorique de la transférabilité. C'est du reste la vocation de nombreuses journées, rencontres, séminaires, publications et forums où les échanges permettent de construire en se disant ce qu'est l'éducatif local.

Dans ce travail de compréhension, le fait que les projets éducatifs en question soient locaux ne doit pas faire oublier le rôle des autres espaces politiques, et en particulier celui de l'État qui, d'une part, les aide à émerger avec les politiques contractuelles, et qui, d'autre part, est garant de l'école avec laquelle les PEL sont censés s'articuler. On ne peut donc, de ce point de vue, que s'étonner du peu de documents disponibles au niveau national. On remarque par exemple que le CEL, après bientôt huit années d'ancienneté, et alors qu'il concernait en 2003 près de quatre millions d'enfants et de jeunes (soit 41 % de la population de référence) n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation nationale⁴². Par ailleurs, les travaux du groupe de suivi interministériel (GSI) ne sont plus accessibles en ligne depuis quelques mois.

De la même manière, les bilans des CTL produits par la CAF sont encore principalement quantitatifs. Si l'on sait que ce contrat a concerné 53 % de la population de référence pour l'année 2003, on ne sait pas quels bénéfices en ont tiré les enfants et les jeunes.

Ces constats sont certainement regrettables. On peut en effet penser que les responsables des PEL auraient probablement intérêt à bénéficier de regards distanciés leur permettant de mettre leurs actions en perspective.

Mais plus largement, ils interrogent quant au sens de ce qui se passe dans un jeu global.

Plusieurs hypothèses peuvent alors être émises qui ne s'excluent pas les unes les autres.

Soit les PEL ont des visées dissemblables au point qu'il n'y aurait pas d'intérêt à les évaluer à la même aune. Mais comment alors comprendre qu'une large majorité d'entre eux fasse référence aux valeurs de la République ?

Soit, une fois un mouvement mis en route, l'État estime que ce qui est en train de se passer ne relève plus de sa responsabilité et considère qu'il appartient désormais aux collectivités locales d'assumer seules le sens et les productions de l'éducatif local. Dans cette hypothèse, le souci de l'État serait plus de mettre en place les conditions de son désengagement, l'élaboration de projets partagés n'étant pas un objectif mais une étape.

Soit encore, la « responsabilité partagée » entre l'État et l'espace local se déplace du champ éducatif pour se centrer sur celui de la question sociale. L'arrivée du dispositif de réussite éducative compris dans la loi de cohésion sociale de janvier 2005 pourrait témoigner de ce glissement.

Dans ce paysage, les coordonnateurs ne peuvent assumer seuls ce que l'on pourrait appeler une « fonction-mémoire » des PEL. Toutefois, ils peuvent la promouvoir et y contribuer par un certain nombre d'initiatives, voire de tentatives, la forme de cette « fonction-mémoire » restant à inventer.

Collecte, mais aussi production d'écrits, de films, de photographies, d'enregistrements, de sites Internet, de banques d'expérimentations⁴³... En l'absence de modèle, faire flèche de tout bois est la seule recette, en gardant en tête qu'une mémoire se doit d'être plurielle sous peine de ne pas servir à grand chose.

Identifier les tensions et gérer les conflits : la question de l'éthique professionnelle

Comme nous l'avons exposé plus haut, les coordonnateurs travaillent au milieu des tensions entre les institutions, ils doivent concilier des logiques différentes, ils sont aux premières loges dans les conflits d'intérêts ou de représentations entre le terrain et les institutions.

À cette place pas toujours confortable, il peut être tentant de fonctionner à

42/Des bilans ou des études ont été réalisés, mais ces documents ne constituent pas de réelles évaluations : très succincts, ils n'explorent pas les effets produits sur les enfants et sur les jeunes.

43/La commune de Tourcoing, par exemple, a réalisé un documentaire qui témoigne des questionnements des uns et des autres vis-à-vis du CEL.

l'économie en recherchant des consensus et en évitant ce qui pourrait faire conflit ou créer un conflit de plus.

Pourtant le travail que les coordonnateurs ont à conduire ne prend sens et n'est véritablement utile aux acteurs que dans la mesure où il permet d'identifier des tensions et de gérer des conflits, voire de faire émerger des conflits.

Que l'on s'entende bien : il ne s'agit pas là d'inviter ces professionnels à fabriquer des controverses artificielles, ni d'entretenir par principe des situations désagréables, encore moins de provoquer des affrontements stériles.

Le propos est plutôt de considérer ou de rappeler deux idées.

La première est que si les consensus permettent de faire tenir des collectifs, ce qui en soi n'est pas à négliger et tout particulièrement lors du démarrage des concertations, ce sont les conflits qui les font avancer.

La seconde concerne l'objet qui rassemble les partenaires : par nature, l'éducation n'est pas quelque chose de consensuel. « Élaborer une culture commune » nécessite que l'on discute de ce qui fait lien entre les membres d'une société, et transmettre des valeurs implique pour le moins que l'on se mette d'accord sur les valeurs à transmettre. Même en ne considérant que les valeurs républicaines fréquemment citées dans les projets, il n'est pas sûr qu'il soit si facile d'articuler la liberté avec la fraternité par exemple.

Il est possible également qu'un même terme fasse référence à des réalités différentes : l'expression « acquérir des compétences » peut pour certains être synonyme d'épanouissement personnel, alors que d'autres n'entendront que le jargon d'une politique ultralibérale. Et c'est lorsque des familles musulmanes revendiquent de la viande *halal* pour leurs enfants que l'on mesure que le mot « laïcité » peut être entendu de bien des façons.

Comment alors faire du commun si la peur des conflits engendre que l'on évite systématiquement les débats ? Comment élaborer un projet si les accords ne peuvent porter que sur l'arrangement de l'existant ? Comment éviter que la « culture commune » soit autre chose que celle, pauvre, de l'écume des consensus et des langages technico-administratifs ?

LA CULTURE COMMUNE, ÉCUME DES CONSENSUS ?

On observe d'ailleurs que cette absence de débat pose question aux acteurs des PEL eux-mêmes, qu'elle provoque une gêne, peut-être une certaine culpabilité.

Que ce soit en situation d'entretien, dans les séminaires et dans les réunions, ou encore au téléphone lors d'une première prise de contact, nombre de personnes impliquées dans les PEL ont un besoin irréprensible de parler. Il est d'ailleurs à noter que les élus et les responsables de services sont aussi prolixes que ceux qui sont plus proches du terrain.

Cette soif de parler invite à penser que, bien que nombreux, les acteurs qui élaborent les PEL sont seuls avec leurs questions, et que, d'autre part, ils ressentent un malaise à ne pas avoir (ou pas suffisamment) de lieux et d'occasions pour échanger sur ce qu'ils font.

Ce que leur attitude donne à comprendre peut être exprimé beaucoup plus directement dans certains entretiens, comme en témoignent ces propos recueillis lors de trois études différentes.

« On essaie continuellement de trouver quelqu'un ou un truc qui va nous mettre d'accord, sans que l'on ait à se mettre sur la courge, alors que se rencontrer, échanger et ne pas être d'accord, ça fait partie de notre travail. Tant qu'on ne se sera pas vraiment mis sur la courge, on ne sera pas dans la globalité, on sera dans la débilite, parce que moi, je sais pas si le secteur c'est mieux que le quartier. Pourquoi pas l'agglo ou rester à l'Éducation nationale ? Et ça, dire ce qu'il vaut mieux, ou au moins ce qu'on a envie, on peut pas le savoir si on passe pas à table. Et tout ça, ça se discute pas, parce qu'il faut toujours être productif, il faut que ce soit la semaine prochaine ou dans un an. Il faudrait qu'on ait du temps pour faire ça avec les gens, et même avec les élus politiques, qu'il y ait des confrontations, pour qu'on puisse se dire : voilà, c'est dans ce sens qu'il faut avancer. » (Un directeur d'équipement socioculturel.)

« Faire le catalogue de l'accompagnement scolaire, ça permet d'éviter le débat du "pourquoi le soutien scolaire ?". Mais le pire, c'est que c'est même pas les gens qui nous le demandent le catalogue, alors en fait, quand on le fait, c'est même pas qu'on leur économise un travail, mais carrément, qu'on les empêche de se poser la question. » (Un coordonnateur.)

« Quand on discute, c'est toujours sur un coin de table, comme ça. Alors le fond des choses, on y arrive jamais. Réfléchir, ici, ça n'existe pas. On se dit toujours qu'il faudrait prendre le taureau par les cornes sur tel sujet, que se serait bien de se bloquer une journée, mais il y a toujours autre chose... et du coup on passe une énergie incroyable pour se retrouver au bout d'un an sans avoir avancé d'un centimètre. » (Un directeur de service éducation.)

« C'est bien simple, je comprends rien à tous ces chiffres, les dispositifs, les contrats-machins. Je comprends rien et ça ne m'intéresse pas. C'est pas de ça qu'ils veulent discuter les parents, alors je leur dit quoi quand je les rencontre dans les écoles ou dans mon bureau ? Le CEL 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 ». (Un élu chargé de l'éducation.)

L'incapacité collective face au débat public est un vrai handicap pour l'avancée des PEL, et si le conflit est un risque difficile à prendre, l'absence de débat peut en représenter un autre au moins aussi important. Elle peut en effet aller jusqu'à invalider l'intérêt que les projets pourraient avoir en rendant l'investissement de tous bien dérisoire, car pour suivre à nouveau Roberto Esposito : « Ce qui est sacrifié, c'est précisément [...] la relation entre les hommes, et, par conséquent, les hommes eux-mêmes. Paradoxalement, ils sont sacrifiés à leur survie. Ils vivent *dans* le renoncement à vivre ensemble et *de* ce renoncement⁴⁴ ».

Cela étant, pour les coordonnateurs, la question est surtout de savoir comment agir pour que le débat puisse se tenir. Et plus précisément, comment, en tant que techniciens, ils peuvent le favoriser dans la mesure où débattre relève principalement d'une responsabilité politique. Un des leviers pour envisager ces rôles de « traducteurs, facilitateurs de débat et de négociations, animateurs politiques⁴⁵ » peut être celui d'observer ce qui justifie cette fuite du débat, ce qui le freine. Comprendre les mécanismes de cette réserve peut éventuellement permettre de trouver des ressorts pour en sortir.

PRENDRE LE RISQUE DU DÉBAT

Plusieurs éléments peuvent expliquer cette fuite collective du débat.

– Tout d'abord, les acteurs sont souvent seuls, y compris lorsqu'ils représentent des institutions dans la mesure où celles-ci ne produisent pas de discours qu'ils pourraient relayer. De fait, la désinstitutionnalisation de l'éducation implique une exposition des personnes lorsqu'il s'agit de débattre. On peut donc comprendre qu'elles y regardent à deux fois car, comme l'explique François Dubet : « l'expérience individuelle projetée par la désinstitutionnalisation reste une expérience sociale inscrite dans des relations sociales inégalitaires, ce sont des épreuves sociales⁴⁶ ».

– Par un effet quasi mécanique cette difficulté à débattre engendre elle-même une faiblesse des collectifs qui sont davantage discrédités car suspectés d'être malintentionnés (on parle alors d'esprit corporatiste, d'associations non représentatives...) plutôt que considérés comme un atout pour l'élaboration collective.

– Discuter publiquement est compliqué. C'est une activité qui nécessite l'acquisition d'un savoir-faire social, qui demande une conscience de soi en même temps qu'un respect des autres, qui va de pair avec une culture politique... Autant de compétences qui s'acquièrent mais qui ne s'apprennent pas toujours à l'école⁴⁷.

– Une injonction au partenariat qui privilégie un système de concession et de marchandage. Pour pouvoir exister dans ces arènes, les « partenaires » sont contraints de louvoyer et de ne pas exposer d'emblée ce qui leur semble important.

44/ESPOSITO R., op. cit. *Les mots en italique le sont dans le texte.*

45/CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain*, Seuil, Paris, 2001.

46/DUBET F., MARTUCCIELI D., op. cit.

47/L'idée n'est pas ici de « jeter la pierre » à l'école, mais de pointer le fait que les apprentissages utiles à la vie ne s'apprennent pas tous à l'école. Au-delà de l'organisation du temps libre, les PEL ont probablement ici matière à se saisir de véritables enjeux.

- Les débats ne sont pas toujours contradictoires, et toutes les parties ne sont pas systématiquement représentées.
- On pourrait ajouter que l'on ne peut pas débattre tout le temps. Il faut bien que le débat soit suspendu pour pouvoir avancer. D'autre part, débattre est coûteux en énergie et l'on peut comprendre, par exemple, qu'une équipe municipale qui vient de discuter d'un important projet d'urbanisme avec la population n'ait pas la disponibilité, ni forcément le goût, d'engager tout de suite une concertation sur un autre sujet.

De ces observations, on peut déduire en creux des marges de manœuvre accessibles aux coordonnateurs.

L'une d'entre elles, mise en œuvre dans certains PEL, est de prendre le contre-pied de la rhétorique consensuelle en donnant au contraire la possibilité d'identifier ce qui pourrait constituer une tension. En fonction des sujets en débat, des groupes homogènes sont constitués. Ce peut être des groupes d'enfants, de parents, d'enseignants, d'habitants de tel ou tel quartier, de représentants d'institutions... selon qu'ils sont susceptibles de partager la même vision des questions en jeu. Ces groupes sont invités (ils peuvent même être accompagnés) à préconstruire des paroles collectives avant les rendez-vous importants, à produire une position singulière sur les différents points prévus à l'ordre du jour.

CLARIFIER COLLECTIVEMENT LES POINTS DE VUE DES ACTEURS

Identifier ainsi les différentes positions permet plusieurs choses :

- D'en vérifier tout d'abord l'existence, ce qui n'est pas toujours le cas.
- De mieux connaître les positions, les analyses et les arguments qui les fondent. Ce point en particulier évite ou limite les procès d'intention que des collectifs pourraient se faire les uns les autres.
- Éventuellement de renvoyer aux groupes la gestion de leurs propres incohérences : lorsque des familles d'un même quartier

revendiquent différentes affectations sur la carte scolaire, le blocage de la situation n'est pas forcément imputable aux institutions. Cette observation peut valoir de la même façon lorsque différents services d'une même commune communiquent des informations ou des consignes contradictoires.

- De relativement protéger les personnes qui prennent la parole publiquement. Elles ne risquent pas d'être désavouées par leurs pairs et ne s'exposent pas à titre individuel dans la mesure où elles deviennent des porte-parole.

- De percevoir la dimension politique du projet à travers l'expérience collective préalable que l'exercice suppose.

Il devient alors possible de réduire les éventuelles tensions, d'ajuster les différentes positions entre elles de manière à construire, à partir d'elles (et non pas en dépit d'elles), un projet commun.

Toutefois, ces formes de débat nécessitent que les règles du jeu soient communément connues et respectées, et notamment que les positions des institutions soient argumentées et rendues publiques au même titre que les autres.

Malgré tout, imaginer un projet commun à partir de différences n'est pas toujours réalisable, et il se peut que des positions soient, au moins pour un temps ou sur certains sujets, parfaitement incompatibles.

Mais on peut estimer qu'il est plus fécond de faire avec des tensions que de faire comme s'il n'y en avait pas. Dans l'économie générale du réseau éducatif local, les intelligences et les énergies sont en effet plus disponibles pour traiter d'éducation que lorsque les acteurs doivent faire vivre, entretenir ou subir les concurrences clandestines qui ne manquent pas de se substituer à une identification publique des désaccords. Il est aussi possible d'avancer l'idée qu'une communauté n'a de chance d'être éducatrice que dans la mesure où elle assume son « humanité » (au sens de sa condition humaine) à travers la reconnaissance d'une réalité sociale faite de conflits et de rapports de force.

Développer des techniques pour que des débats puissent exister peut également passer par la promotion de boîtes à idées, par l'organisation de moments conviviaux, de temps d'information et d'expression sur tel ou tel sujet... Mais plus largement, les coordonnateurs sont ici face à une question d'éthique à laquelle ils sont les seuls à pouvoir répondre.

Comment faire remonter les propositions de la population et lesquelles prendre en compte ? Dans quelle mesure accepter de satisfaire les demandes plus ou moins explicites de pacifier les réseaux de partenaires ? Un coordonnateur peut-il siéger en lieu et place des élus dans toutes les réunions ? La circulation des informations entre le terrain et les institutions passe-t-elle systématiquement par le coordonnateur, ou bien les modes de circulation sont-ils diversifiés par principe ? Doit-on soutenir l'engagement de tout élu qui prend le risque de débattre ?

Ces questions ne sont pas simples et demandent à être travaillées collectivement et à l'écart des terrains d'exercice professionnel. D'où l'importance d'espaces tiers dans lesquels les coordonnateurs peuvent partager des expériences, confronter des perceptions, et trouver, en même temps qu'ils les élaborent, des points de repère pour leur activité. Ces espaces, qui gagnent à être enrichis par le regard distancié de personnes-ressources, peuvent être des points d'appui, des lieux d'entraide et de soutien mutuel particulièrement utiles pour des « facilitateurs de débats » qui, probablement plus que d'autres, peuvent être dérangeants et donc personnellement exposés.

Mettre en place les conditions de la coordination

Bien que la place des coordonnateurs soit centrale dans les jeux d'acteurs, leur partition est délimitée. De ce fait, mettre en évidence un certain nombre d'aspects techniques qu'ils pourraient améliorer ne saurait faire oublier qu'ils ne peuvent à eux seuls être les garants de l'avancée des PEL. On peut même penser que leur travail est d'autant plus profitable au réseau éducatif local lorsqu'ils peuvent s'appuyer sur l'investissement d'élus, sur des dynamiques partenariales, lorsque d'autres qu'eux font respecter les décisions collectives, lorsque leur environnement est riche d'échanges intellectuels et de coopérations.

Autrement dit, il importe non seulement de leur faciliter la tâche, mais surtout de ne pas leur faire porter des responsabilités qu'en tout état de cause ils ne peuvent assumer.

Les points qui suivent tentent d'éclairer quelques aspects des PEL qui ne relèvent pas de la responsabilité des professionnels, mais qui reposent principalement sur une responsabilité d'élus et de citoyens, et plus largement, sur l'ensemble des personnes impliquées dans les projets à quelque titre que ce soit.

Construire et légitimer les espaces de débat

La mise en problème collective des questions d'éducation rend le débat incontournable. Pourtant, celui-ci ne se fait pas, ou du moins insuffisamment, et ce malgré le fonctionnement d'un nombre important d'instances aux dénominations diverses (comités et groupes de pilotage, conseils, cellules...) présent dans tous les PEL. Une partie de ces instances est d'ailleurs prévue par les textes régissant les différents contrats. La difficulté n'est donc pas tant celle de faire exister des espaces de débat, que celle de les rendre féconds, c'est-à-dire de faire en sorte qu'ils produisent suffisamment de décisions partagées pour pouvoir structurer et orienter une action collective et que ces décisions soient suffisamment partagées pour être, au moins pour un temps, indiscutables et indiscutées.

Au-delà de la formalisation d'une culture commune, il en va de l'intérêt même des PEL dont l'élaboration n'est pas une fin en soi. Produire des décisions indiscutables est une condition pour que le débat puisse se clore, au moins le temps que les décisions soient éprouvées par leur mise en œuvre, laissant alors le temps aux éducateurs de se consacrer à la dimension pédagogique des projets et non plus exclusivement aux aspects politiques et institutionnels.

Si, comme nous venons de l'évoquer, les coordonnateurs peuvent contribuer à la fécondité des débats par l'amélioration des techniques d'animation, cette responsabilité ne peut-être que politique : elle incombe de fait aux citoyens et à leur représentants. C'est aux institutions, et notamment à celles signataires des différents contrats, qu'il revient de définir, de tenir et de faire respecter les cadres et les règles d'élaboration des PEL. Sans ces garanties, les espaces d'élaboration collective risquent de n'être que des espaces

d'affrontement où règne la loi du plus fort, voire des « marchés de dupes », mais en tout état de cause des espaces peu attractifs et peu productifs.

Produire des décisions partagées nécessite en particulier de savoir avec qui elles doivent être fondées.

Sur ce point, nombre de PEL sont freinés par la non-définition des instances de pilotage. Si l'on comprend que les textes nationaux soient flous sur ce point de manière à permettre des adaptations locales (ces textes font le plus souvent référence aux « partenaires éducatifs »), il importe que localement, les assemblées dotées de la légitimité du suffrage universel définissent la composition des instances chargées d'élaborer des PEL. La question centrale est en effet de savoir comment ces groupes de pilotage, qui par nature sont des arènes où se jouent autant de coopérations que de surveillances mutuelles, sont accessibles et contrôlables par les citoyens.

DÉFINIR LES CADRES D'ÉLABORATION DES PROJETS ÉDUCATIFS LOCAUX

À qui confie-t-on, dans cet espace local particulier, la responsabilité de définir ce vers quoi il convient de conduire les enfants, ce à quoi il convient de les former ? Quelles sont précisément les personnes, les institutions, les associations considérées comme légitimes pour réaliser ce travail au nom de tous ?

Le flou qui règne souvent sur la composition de ces instances a tendance à disqualifier les investissements car il s'accompagne inévitablement, pour les personnes qui se mobilisent, de l'impression que les PEL ne requièrent aucune compétence particulière ; il donne l'image que toutes les participations se valent et qu'aucune d'entre elles n'est indispensable. Cela pose de réelles questions pratiques qui rendent inconfortable la position des participants et notamment celle des coordonnateurs : comment justifier la présence dans ces comités de clubs sportifs réputés être des « tueurs de gosses⁴⁸ » ? Sur quels critères choisir d'inviter ou de ne pas inviter les associations d'accompagnement scolaire lorsque certaines d'entre elles sont suspectées de ne pas être laïques ? Comment se prémunir de l'envahissement de certains groupements qui monopolisent la parole par la présence de plusieurs représentants ?

CLARIFIER ET GARANTIR LA PLACE DE CHACUN

Par voie de conséquence, ce flou a pour résultat que la place de personne n'est assurée, ce qui a une influence sur les travaux des groupes. Un exemple est celui de la place des parents dont l'absence n'empêche pas les groupes de fonctionner, alors que celle des enseignants est jugée inconcevable au point de justifier des sollicitations, voire des « relances » à leur égard.

Pourtant, l'absence des parents influe considérablement sur le contenu des discussions comme l'exprime un coordonnateur : « Si les parents étaient là quand le directeur de l'école parle de l'aide aux devoirs, il y a des choses qui ne se diraient pas, et surtout pas sur ce ton-là. » En leur absence (ou en leur présence lorsqu'ils sont en nombre réellement inférieur par rapport à celui des professionnels), les instances de pilotage ont également tendance à tourner à vide : « Les spécialistes ne se réunissent pas autour de la place de l'enfant. Ça ressemble à un champ d'intérêts pour du pouvoir, des heures, du salaire, mais l'enfant n'a pas de place. On a de la matière mais on ne la traite pas parce que faire des propositions d'aménagement se heurte à la négociation avec l'autre spécialiste. »

Il a pu être constaté que lorsque les parents sont présents, l'importance que les partenaires accordent à l'organisation des activités s'estompe au profit du souci de reconnaître plus globalement les rythmes et les besoins spécifiques des enfants ou leur place dans l'espace public. C'est en leur présence par exemple qu'est abordée la question de la sécurité des enfants sur la voie publique ou celle de la qualité des repas des restaurants scolaires.

Il semble donc que la présence des parents garantisse une certaine tenue et une productivité des échanges en même temps qu'elle donne une perspective aux professionnels.

Mais on peut aller plus loin en faisant l'hypothèse que seule leur présence permet que les groupes de pilotage soient des espaces de débat et non de simple lieux de coordination d'un existant.

Produire des décisions partagées indiscutables nécessite également que celles-ci soient indiscutablement partagées, c'est-à-dire que les partenaires connaissent préalablement les procédures de construction des décisions et s'engagent en connaissance de cause. Il s'agit notamment de préciser à quel titre siègent les participants de manière à ce que chacun puisse situer les niveaux de parole, et donc se situer lui-même : le directeur volontaire de tel centre social parle-t-il en son nom, au nom d'une équipe de travailleurs sociaux ou bien est-il mandaté par l'institution qui l'emploie ? Les animateurs sportifs municipaux portent-ils la parole de la commune en matière d'éducation sportive ? Sont-ils là pour offrir le concours du savoir-faire

48/ Dans la bouche des animateurs socioculturels, cette expression fait référence à des clubs sportifs qui ont des démarches pédagogiques centrées sur la production d'élites et qui sont peu soucieuses de l'épanouissement personnel.

d'un corps professionnel ou parce qu'ils y ont des intérêts personnels en termes d'emploi du temps par exemple ? La voix du directeur de l'école est-elle ou non prépondérante ? Et si oui, pourquoi et dans quelle mesure ? Un des partenaires a-t-il le droit d'opposer un *veto* sur une orientation ?

ÉTABLIR ET FAIRE RESPECTER LES RÈGLES DU JEU

Sur ce point, les coordonnateurs signalent souvent l'inégalité des partenaires dans les instances, les municipalités et l'Éducation nationale ayant un poids qui déséquilibre l'impact des prises de paroles. La difficulté signalée s'attache surtout au fait que ces déséquilibres n'étant pas réglementés, ils ne peuvent être perçus comme étant réglementaires. Nombreux également sont les exemples de décisions, prises parfois difficilement, qui sont remises en cause par un élu ou par un chef de service, souvent pour de bonnes et d'évidentes raisons, mais en dehors des instances. Un exemple peut être celui, rapporté par Aude Barberot⁴⁹, d'une municipalité qui, dans la version finale du PEL envoyée aux partenaires, a ajouté l'objectif « développer la créativité » auquel elle tenait particulièrement, alors que ce thème n'avait pas été évoqué durant les dix réunions interpartenariales qu'avait nécessitées l'élaboration du document.

On peut concevoir que l'un ou l'autre des partenaires d'un PEL bénéficie d'une place ou d'un traitement particuliers, tout comme les membres dits « de droit » dans une association n'ont pas à être élus, ou comme les votes de l'Assemblée nationale doivent être soumis à l'approbation du Conseil constitutionnel. Encore faut-il que tout le monde en soit préalablement informé pour que les décisions qui en découlent puissent être vues comme celles d'une communauté éducative et non comme le « fait du prince ». L'idée n'est pas ici de signifier que certaines pratiques sont bonnes et d'autres mauvaises, mais de mettre en évidence que lorsque les règles du jeu ne sont pas énoncées préalablement, ou lorsqu'elles ne sont pas respectées, les décisions qui se prennent ont toutes les chances de ne pas être partagées. Mais d'une manière plus générale, il se peut que l'on touche ici une des limites actuelles de l'élaboration des PEL : un PEL peut-il être autre chose qu'un projet éducatif municipal ? Et si oui, quelles en sont les conditions contractuelles d'élaboration et de coresponsabilité ?

Concernant les règles du jeu, il est utile enfin de faire connaître les modalités d'établissement des ordres du jour des réunions : qui est habilité à soumettre des questions à l'ensemble des partenaires et comment ces questions sont-elles sérieuses ?

Mais les espaces propices au débat ne se limitent pas à ceux prévus par les différents contrats. Les conseils d'écoles et les conseils d'administration des associations ou des collèges, pour ne citer qu'eux, sont des lieux encore fort mal exploités. Ces espaces étant déjà pour partie appropriés par les habitants et les familles, faciliter et considérer les paroles qui s'y expriment pourraient en faire des espaces pertinents quant à deux aspects. D'une part, en termes d'expression et d'analyse des besoins, et d'autre part, pour diversifier les lieux et les occasions de se poser collectivement des questions en rapport avec l'éducation. Si certains de ces espaces occupent une place centrale dans des PEL, la tendance serait plutôt de les considérer comme des espaces accessoires, en regard des groupes de pilotage plus standardisés. Il n'est pas sûr qu'ils soient par nature moins adaptés, c'est pourquoi les responsables des PEL ont tout intérêt à veiller sur leur « état de santé » et à les protéger au même titre que les autres. Les inscrire dans l'architecture de l'ensemble du dispositif d'élaboration et/ou leur confier une mission publique en termes d'élaboration collective peut également être envisagé avec succès.

Les dispositifs sur lesquels s'appuient les PEL sont de formidables outils pour publiciser et pour travailler les questions d'éducation. Ils font des instances des PEL des espaces « prêts à investir ».

49/ BARBEROT A., op. cit.

Dans une société qui valorise de plus en plus la dimension individuelle et alors que l'on parle de consumérisme éducatif, porter l'éclairage sur les lieux de débat et sur les processus de décision collective ne peut être que salutaire. Matérialiser les orientations prises, publier les ordres du jour et les comptes rendus, travailler en séances publiques, en résumé, mettre en scène une société locale en train de construire ses propres repères pour vivre ensemble est, de ce point de vue, plus qu'une mode ou qu'une technique de développement local. C'est un moyen de réconcilier les gens ordinaires et les affaires publiques en plaçant la dimension politique des PEL au cœur de l'espace public.

Rendre justice au mouvement associatif

Les analyses et les témoignages sont nombreux à faire état de l'affaiblissement du monde associatif et du déclin des grandes fédérations d'éducation populaire. Ces structures, pour diverses raisons qui seraient trop longues à évoquer ici, n'ont plus l'influence sur l'enfance et la jeunesse qu'elles avaient naguère, ni la même puissance dans les jeux politiques.

La construction de la filière animation de la fonction publique territoriale témoigne sans aucun doute d'un bouleversement important quant à l'encadrement du temps libre des enfants et des jeunes. On observe en effet que la mise en place des PEL s'accompagne d'un glissement progressif de la prise en charge de ce domaine d'action du secteur associatif vers les communes ou vers leurs groupements.

Cet état de fait est notamment illustré par les bilans interministériels du CEL : les associations gèrent moins de 6 % des CEL, alors que ce taux était de près de 10 % au départ, et elles ne sont que très peu présentes dans les groupes de pilotage départementaux.

Autrement dit, alors que le nombre d'associations impliquées dans les PEL est facilement présenté comme un point positif, comme un signe de vivacité et d'un solide ancrage dans une population, leur rôle tend à se restreindre. Mais leur rôle est aussi principalement celui de prestataire de service ce qui interroge quant à leur place dans le jeu d'ensemble. De même, les coopérations qui existent çà et là sont plus le fruit d'histoires locales sédimentées dans des réseaux interpersonnels qu'elles ne traduisent des principes d'action publique.

Plus près du terrain, deux points révèlent cette équivoque plus finement.

Une première observation concerne les modalités pratiques de concertation.

Les administrateurs des associations se trouvent le plus souvent face à des techniciens : coordonnateurs ou responsables de services municipaux, conseillers techniques des CAF et DDJS. On peut comprendre, même si ces derniers veillent à ne pas abuser des langages technico-administratifs, qu'il est bien difficile pour ces politiques de première ligne de débattre sur le long terme avec des personnes qui, d'un point de vue statutaire, ne sont pas leurs égales et qui ne leur doivent rien.

Par ailleurs, les rencontres se tiennent de plus en plus souvent en journée. Depuis longtemps l'horaire classique des réunions n'est plus vingt heures ou vingt heures trente, mais les réunions fixées en fin d'après-midi tendent également à disparaître sous la pression des professionnels qui soit rechignent à travailler en dehors des heures de bureau, soit ne sont pas suffisamment nombreux pour les assurer toutes. Contraints de consacrer des jours ou des heures de congés à leur engagement bénévole, ce qui de surcroît ne leur est pas toujours possible, les administrateurs sont de moins en moins présents dans les concertations. Les élus des petites communes sont de ce point de vue dans le même cas de figure que les élus associatifs, dans la mesure où ils assurent leur mandat sur leur temps personnel.

Un second point concerne la gestion par les dispositifs.

Les dispositifs ont doté les collectivités locales d'un pouvoir considérable. Elles concentrent aujourd'hui une très large majorité des financements publics dédiés aux loisirs éducatifs et au temps libre des jeunes, de sorte qu'elles deviennent l'unique interlocuteur et le bailleur exclusif des associations.

À cette dépendance qui a mécaniquement tendance à subordonner les projets associatifs aux projets municipaux, s'ajoute un certain contournement de l'espace politique des associations. Tout d'abord l'aspect tecnico-administratif des contrats échappe très souvent aux administrateurs bénévoles qui sont contraints de s'en remettre totalement à leurs salariés... lorsqu'ils en ont. Mais on observe également de plus en plus fréquemment une relation directe entre les personnels municipaux (les coordonnateurs par exemple) et les personnels des associations qui assurent l'organisation ou le suivi des actions financées par les différents contrats. C'est ainsi que sont réunis les animateurs responsables de l'accompagnement scolaire, que se mettent en place des formations pour ceux qui interviennent dans le cadre des CEL, que se prennent des rendez-vous avec ceux qui suivent les dossiers Ville-vie-vacances. Alors que la logique voudrait que les salariés des associations reçoivent leurs directives de travail de leur conseil d'administration, ils trouvent de plus en plus souvent des conseils, des consignes, voire une évaluation de leur activité dans les services municipaux. Souvent justifiées par des intentions tout à fait respectables (meilleure cohérence territoriale, anticipation collective des programmations, lutte contre une certaine solitude des acteurs...), ces relations directes entre des responsables municipaux et des salariés associatifs peuvent s'avérer dommageables, surtout lorsqu'elles se substituent à un dialogue entre élus associatifs et élus municipaux et qu'elles s'accompagnent d'un évitement des directeurs. L'organisation du travail au sein des associations ne peut alors pas se faire en fonction d'un projet associatif (qui pourrait être discuté politiquement et en amont avec une équipe municipale), mais se limite à la composition et à l'ajustement de directives extérieures. En brouillant le rapport employeurs/employés, ces relations sont de nature à favoriser ou à entretenir des conflits salariaux tout en démunissant les associations des moyens d'enrichir les PEL d'une action singulière.

L'évolution des horaires (qui a son pendant lorsque l'on observe les lieux de réunion), comme l'accroissement des relations directes entre techniciens témoignent d'une professionnalisation de l'élaboration des PEL, en même temps qu'ils l'induisent. Cette professionnalisation serait sans doute à surveiller pour s'assurer qu'au nom de l'efficacité elle ne contribue pas plus à débaucher les citoyens ordinaires qu'à les appuyer. Mais il est également possible qu'elle participe d'une certaine « délégitimation » des familles, en donnant à comprendre que l'acte éducatif est devenu complexe au point de nécessiter une formation professionnelle. De ce point de vue, travailler de concert avec des associations est une précaution méthodologique.

À une place indécise, les associations peuvent même, çà et là, être déconsidérées. Celles-ci sont alors estimées non représentatives, éventuellement « manipulées par les professionnels », voire ramenées à la défense d'intérêts « privés » en référence au droit privé qui les régit.

Ce soupçon porté, volontairement ou non, sur la crédibilité du champ associatif est de nature à handicaper l'action collective.

D'une part, il est susceptible de mettre les coordonnateurs dans l'embarras. Des compétences techniques, politiques ou sociales tout à fait utiles à l'élaboration des PEL peuvent de ce fait être occultées, mais plus largement, ce doute n'est pas sans retentissement sur le climat de confiance des réseaux éducatifs locaux, et complique par conséquent le travail de coordination.

Sur un tout autre plan, on sait que nombre de coordonnateurs doivent leur recrutement à l'expérience qu'ils ont acquise dans le champ de l'animation socioculturelle ou sociosportive. C'est très précisément parce qu'ils ont une expérience préalable de l'éducatif local et du milieu associatif qu'ils sont jugés capables de tenir ces postes. Ils sont également nombreux à devoir leur formation aux mouvements et aux fédérations d'éducation populaire.

On comprend donc que certains coordonnateurs puissent vivre le discrédit porté sur le mouvement associatif comme un déni de ce qu'ils sont eux-mêmes, à l'instar de ce contractuel de

l'agglomération lyonnaise qui, lors d'un entretien, dit se sentir obligé d'« aller aux Francas en cachette » afin d'éviter questions et commentaires sur cette démarche.

D'autre part, déconsidérer les associations pose la question du gain démocratique des PEL. S'il est un fait que les collectivités locales ne trouvent pas toujours des partenaires associatifs à la hauteur de leurs besoins ou de leurs ambitions, l'appel à la participation et à la mobilisation des parents et des habitants s'accommode difficilement de l'idée que, définitivement et par nature, les élus municipaux représentent l'intérêt général et les élus associatifs des intérêts particuliers.

Les collectivités locales disposent aujourd'hui d'une formidable puissance pour conduire la définition et la mise en œuvre des PEL. Cela n'induit pas automatiquement qu'elles soient mieux outillées que le champ associatif pour dépasser seules une logique d'offre et de guichet. Une production d'activités et de services éducatifs, même cohérente, ne suffira probablement pas à (re)fonder l'essentiel : le sens du vivre ensemble indispensable à tout acte éducatif. Parce qu'elles sont des espaces dans lesquels des citoyens ordinaires peuvent collectivement construire des points de vue et prendre des responsabilités, les associations représentent un outil dont les PEL auraient tort de se priver, alors qu'ils visent l'élaboration de normes qui puissent faire le lien entre les espaces privés et l'espace public.

On observe d'ailleurs que la difficulté pour les institutions à considérer les associations telles qu'elles sont, y compris avec leurs limites et leurs imperfections, a pour conséquence de renforcer le rôle des professionnels et promeut d'autres modes d'expression pour les habitants avec notamment une démultiplication des démarches individuelles de la part des familles en direction des services ou des élus municipaux.

Associer plus étroitement les associations à l'élaboration des PEL pourrait de plus permettre de s'affranchir ou tout du moins d'atténuer les ruptures lors des alternances politiques locales, et de toute manière d'estomper l'incidence des rythmes électoraux.

Dès lors que ce qu'elles sont n'est pas mis en doute, le débat sur ce que font les associations peut se tenir de manière constructive. Quitte à ce qu'il soit vif, il ne peut qu'enrichir les choix à réaliser et les orientations à prendre.

Mais la contribution des associations aux PEL ne se limite pas au versant politique. De par leur proximité avec la population, et aussi sans doute du fait de leur souplesse d'organisation, ce sont des structures propices aux innovations pédagogiques, à l'expérimentation, aux tentatives, aux ajustements, à l'exploration des marges. Il n'est pour s'en convaincre qu'à considérer le parcours des arts du cirque ou des cultures urbaines.

On peut donc s'interroger collectivement sur le risque pédagogique que pourrait représenter le monopole des collectivités locales sur l'encadrement des temps libres des enfants et des jeunes. Ceux-ci trouvent leur compte à côtoyer des adultes aux statuts divers et à expérimenter des cadres éducatifs variés.

Rien n'empêche par ailleurs que cette diversité ne trouve place dans un même projet. En effet, sauf à s'attacher à un projet politique totalitaire, une démarche éducative cohérente n'implique pas nécessairement une uniformité d'intervention.

Prendre en considération la réalité et les enseignements du terrain

L'un des enseignements apportés par l'examen ethnographique de ce qui se déroule concrètement dans le cadre des PEL est que la mine d'informations que représentent le terrain et le quotidien est très peu exploitée. Ce constat s'explique par la dépréciation de la relation éducative déjà évoquée, et par le fait que les PEL sont très centrés sur les recompositions institutionnelles. Mais pas exclusivement. Tout se joue comme si « on connaissait tout ça par cœur », comme si la vie quotidienne n'était que la mise en œuvre sans surprise d'un projet maîtrisé par ailleurs.

Pourtant, le terrain et le quotidien sont porteurs d'enseignements que l'on ne trouve nulle part ailleurs : bruits et odeurs, décorations et aménagements, enthousiasmes et ambiances, mines fatiguées ou enjouées, manières dont les adultes s'adressent aux adolescents, tensions et hésitations lors des réunions, connivences et défiances pour ne citer que ces exemples.

C'est là que l'on comprend la portée et les limites des actions pensées ailleurs. Il faut par exemple avoir entendu le registre du langage utilisé dans les réunions interpartenariales pour comprendre que la mobilisation des parents ne tient pas seulement en leur seule bonne volonté.

D'autres éléments ont une incidence : lors d'une étude conduite à Grenoble, il a été observé que les animateurs des restaurants scolaires n'ont pas tous l'habitude de saluer les parents à la porte de l'école. Renseignement pris, il s'est avéré que ceux qui le font naturellement disposent d'un contrat de travail à durée indéterminée alors que les titulaires d'un contrat à durée déterminée ne le font pas systématiquement : leur propre précarité les empêche de se projeter dans une relation.

LE TERRAIN, L'INCONNU DES PROJETS D'ÉDUCATION LOCAUX ?

Si toutes ces informations donnent sens aux textes, aux chiffres et aux statistiques contenus dans les dossiers, elles ne peuvent pas être véhiculées par leur intermédiaire. Elles nécessitent de circuler à travers l'expérience que font des personnes en situation.

Rompre l'hégémonie de la communication par dossier permet de ramener dans les instances de décisions non seulement l'ensemble des informations nécessaires à l'élaboration des projets, mais également une forme d'analyse et une intelligence pratiques qui ne trouvent place que dans l'action. Il importe en conséquence

que le lien entre le terrain et les groupes de pilotage ne repose pas uniquement sur les coordonnateurs, mais que les élus et les représentants d'institutions puissent aller, même occasionnellement, se faire une idée de ce qui se passe précisément dans les PEL de manière à enrichir les contenus d'élaboration par des visions et des sensibilités différentes.

C'est en effet quand les responsables des PEL présupposent qu'ils connaissent la réalité que risquent de se mettre en place des organisations ou des actions inadéquates qui, au mieux, ne produisent rien de plus que ce qui existe déjà, mais qui peuvent éventuellement s'avérer dangereuses.

Un exemple de réponse institutionnelle à une question qui ne se pose pas sur le terrain peut être celui cité par Dominique Glasman lors d'une conférence à Toulouse. Il rapporte qu'un contrat cantonal d'animation en Maurienne a été l'occasion de mettre en œuvre une action en direction des jeunes pour régler un problème de délinquance... qui en fait ne se posait pas. Seuls des bruits de mobylettes et de menues incivilités avaient été signalés.

En quoi « diagnostiquer » une délinquance des jeunes aide-t-il ceux-ci à comprendre que le bruit des mobylettes dérange les riverains ? Ce regard ne risque-t-il pas au contraire de renforcer les incompréhensions réciproques ?

Toutes ces informations utiles à la définition des PEL deviennent par ailleurs indispensables lorsqu'il s'agit de les évaluer. C'est en effet dans l'action et sur le terrain que sont mises à l'épreuve les orientations des comités de pilotage et face à la réalité que se retravaillent les perspectives politiques. Sauf à se dispenser de mesurer les effets produits sur le public et à se centrer sur l'observation des fonctionnements d'adultes, rien ne vaut de se rendre sur place pour constater « si ça marche ».

ACCEPTER DE NE PAS COMPRENDRE

« Faire du terrain » selon l'expression consacrée, c'est prendre le risque de ne pas comprendre et s'obliger à abandonner les analyses généralistes et les découpages préétablis du monde social, c'est se faire une idée d'un territoire particulier et d'une population singulière.

Par ailleurs, chemin et rencontres faisant, les expressions vides de représentation concrète qui s'attachent à une lecture politico-administrative de l'éducatif local s'effacent devant des mots et des images plus à même de penser une relation éducative. Lorsque le « CEL » devient (ou redevient) « accueil du soir » et « restaurant scolaire » ou quand la « citoyenneté » apparaît dans un « conseil de classe », ce ne sont pas seulement les termes qui changent, mais la manière de réfléchir un projet. Les mots et les catégories de la pensée se rapprochent d'une action, mais sont aussi probablement plus propices à des échanges avec la population.

Par ailleurs, « faire du terrain » pour ceux qui n'en n'ont pas ou plus l'habitude, c'est se mettre dans la situation inconfortable de prendre une leçon. Et il est tout à fait possible que, précisément dans le cadre des PEL, la leçon du terrain ait une portée particulière : en expérimentant lui-même l'inconfort et la richesse d'une situation d'apprentissage, l'observateur se trouve probablement mieux à même de se mettre à la place des enfants, et donc de les comprendre.

Réhabiliter le subjectif

Les dispositifs sur lesquels s'appuie la mise en œuvre des PEL poussent à la programmation et survalorisent les procédures. Diagnostics, calendriers, fiches-actions et bilans-types rythment et structurent le travail de tous ceux qui sont impliqués dans les PEL. La rationalisation de l'éducatif local est sans doute inévitable du fait de l'ampleur de la tâche engagée. Le nombre et la diversité des partenaires notamment nécessitent la construction d'outils communs, outils dont on attend qu'ils soient les supports et les témoins d'une entreprise collective, mais aussi qu'ils permettent à chacun d'en considérer les effets le plus nettement possible. Toutefois, on ne peut évacuer l'idée que ce besoin d'objectivation est également lié au fait que les PEL propulsent dans le champ de l'éducation de nouveaux acteurs qui n'ont qu'une faible connaissance de la relation éducative et de son environnement, et pour qui détailler ce qui se passe est un moyen de le comprendre en même temps qu'ils en prennent la mesure et, pour certains, la maîtrise.

L'influence des dispositifs promus par les institutions s'ajoute à la standardisation des méthodes de travail elle-mêmes et particulièrement à un effet pervers de la méthodologie de projet qui représente le principal mode d'intervention dans le champ de l'éducatif local. Alors que tout l'intérêt d'un projet est de faire surgir des inattendus, d'explorer des pistes pour mieux les abandonner, de se laisser surprendre par une nouvelle idée, bien souvent, la démarche de projet est davantage une technologie d'intervention socioculturelle que la mise en œuvre d'un désir partagé. Dès lors que l'incertitude et la non-maîtrise ne sont pas collectivement assumées, les PEL sont mis en œuvre de manière linéaire, comme si, une fois écrits, négociés et établis, il suffisait d'en dérouler les étapes et de suivre les tableaux de bord en échappant à la remise en cause et donc à l'enrichissement que provoque la confrontation avec le public et avec la réalité. Comme si, également, une fois élaborés, ces projets n'étaient plus qu'une affaire de technique et de spécialistes. Annette Obin-Coulon nomme cela « le dogme du projet [...] qui laisse espérer que le respect de la procédure vaut maîtrise de la réalité à transformer⁵⁰ ».

OSER LE DOUTE ET L'ÉMOTION

les émotions face au monde et à l'avenir, émotions qui confrontées les unes aux autres permettent de penser ensemble l'éducation.

Pour toutes ces raisons, nombre de PEL se construisent comme des mécaniques qui supposent une logique de maîtrise et qui dénigrent toute subjectivité : dans ces systèmes, dont le fonctionnement se perfectionne, les émotions n'ont pas de place. Des machines, en effet, n'ont pas capacité à identifier

50/ OBIN-COULON A. (dir.), *Animation et développement social : des professionnels en recherche de nouvelles compétences*, INJEP, coll. « Jeunesse/Education/Territoires : cahiers de l'action », n° 3, Marly-le-Roi, juin 2005.

Or, faire du commun implique une logique démocratique avec de la parole, de l'inchiffrable, de l'inattendu, de la confiance et des approximations. Si on évacue le doute, le droit à l'erreur, l'intuition, et surtout le risque, on ne peut plus parler d'éducation. Non seulement les enfants et les jeunes ont besoin de tout cela pour se construire, mais seuls les adultes qui acceptent cette non-maîtrise peuvent être des éducateurs.

Sur un autre plan, la socialisation a précisément pour fonction d'aider les enfants et les jeunes à associer la subjectivité avec laquelle ils appréhendent le monde à une forme d'objectivité par laquelle un vivre ensemble est possible. En conséquence, évacuer la dimension subjective d'un PEL revient à priver la communauté éducative d'un moyen privilégié de communication avec ceux qui, du fait de leur jeune âge ou de leurs conditions sociales, sont les plus éloignés des normes sociales.

Lorsque la relation éducative n'est pas collectivement pensée, parlée, critiquée, ajustée, celle-ci n'est plus que gérée et planifiée. Toute la subjectivité qui lui est attachée se trouve alors rejetée dans une intimité indéfinissable, entre l'adulte et l'enfant et, dans la mesure où la société ne l'éclaire pas, finit par ne plus avoir d'importance. Restent des éducateurs, parents ou professionnels, seuls face à leurs questions et à leurs doutes, incapables de ce fait de faire le travail de conscience de soi indissociable de tout acte éducatif.

Mais il est possible aussi que les éducateurs eux-mêmes se laissent envahir par une logique technico-gestionnaire lorsqu'ils sont peu formés, trop seuls, ou encore lorsque cette logique est localement devenue trop prégnante. Le risque est grand alors de faire des PEL des systèmes potentiellement « maltraitants » par incapacité à déroger aux programmations et dans lesquels les enfants ne trouvent que difficilement leur place.

En illustration, cette observation faite dans un restaurant scolaire dans lequel un CEL a été l'occasion de mettre en place des activités après le temps du repas.

Ce jour-là les activités prévues sont « bibliothèque », « soutien scolaire », « musique » et « bricolage ».

Un observateur s'étonne auprès de l'animatrice responsable :

« 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.

– Et ben comment ?

– Ben, faire ce qu'ils ont envie, parfois 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 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. »

L'objectivation est également la base de toutes les démarches d'évaluation. Chiffres, items, critères et indicateurs tentent de dépasser les impressions et de former des représentations les plus précises possibles de ce que produisent les PEL. L'enjeu est important : il s'agit de vérifier le bien-fondé des options préalablement prises, d'en justifier l'abandon, la réorientation ou le renforcement.

Or, conduite à l'extrême, la logique d'explicitation publique des actes éducatifs est susceptible de rendre tout acte éducatif impossible et ceci pour deux raisons.

La première est que les adultes ont besoin qu'une certaine intimité garantisse leur propre subjectivité d'éducateurs. Dans une relation éducative, tout ne peut pas être justifiable, mesurable et mesuré : la spontanéité, les colères, la fatigue, les plaisirs et les doutes en font partie intégrante.

La seconde est exposée par Hannah Arendt lorsqu'elle écrit que « plus la société intercale entre le public et le privé une sphère sociale où le privé est rendu public et *vice versa*, plus elle rend les choses difficiles à ses enfants qui par nature ont besoin d'un abri sûr pour grandir sans être dérangés⁵¹ ».

LAISSER DES ZONES D'OMBRE DANS LES PROCÉDURES D'ÉVALUATION

Avec l'évaluation, les PEL sont donc face à un paradoxe : d'un côté, ils se doivent de mesurer les résultats de ce qui est mis en œuvre, mais d'un autre dès lors que cette évaluation se déroule dans une trop grande proximité avec la relation éducative, celle-ci ne peut plus avoir lieu. Au passage, on retrouve ici le déchirement entre ce que les PEL doivent à la communauté éducative et ce qu'ils doivent aux enfants : l'une et l'autre de ces deux obligations ne sont

pas toujours aussi facilement conciliables.

Par essence, l'éducation fait appel à des croyances, à des utopies, et l'évaluation d'un projet éducatif doit nécessairement en tenir compte. Introduire des critères subjectifs, déterminer des *a priori* de confiance sur lesquels le contrôle s'effectue de manière distanciée, préserver des espaces d'intimité ou laisser des zones d'ombre dans les procédures d'évaluation constituent quelques pistes à explorer si l'on veut pouvoir exprimer et agir sur ce qui fait lien entre les hommes et qui ne se mesure pas.

51/ARENDT H., *La crise de la culture : huit exercices de pensée politique*, Gallimard, Paris, 1989.

Des pistes à explorer, des axes à travailler

À l'issue de ce travail, on ne peut que constater la rapidité avec laquelle les questions d'éducation évoluent et l'importance du travail produit collectivement en si peu de temps.

L'impression qui se dégage de cet ensemble est double.

D'un côté, un doute réside principalement dans la disproportion entre une abondance de procédures et l'insuffisance de perspectives politiques que les dispositifs ont du mal à cacher. L'absence de débat et de préoccupation pédagogique est sur ce point particulièrement significative. Elle a tendance à cantonner les PEL dans un entre-deux incapable de construire un lien entre la réalité et l'utopie.

De l'autre côté, le potentiel et les ressources sont considérables. Les mobilisations que l'on observe sont réelles, avec des acteurs véritablement motivés, enthousiastes, concernés et nombreux lorsqu'ils trouvent leur place. De même, le fait que les élaborations se déroulent localement permet aux gens ordinaires de se (ré)approprier les enjeux dans une démarche de formation-action collective et de lier ainsi éducation et citoyenneté.

Entre les deux positions extrêmes que pourraient représenter un pessimisme paralysant et un optimisme aveugle, l'importance des enjeux invite à dégager des pistes qu'il faudrait explorer et des axes à travailler tant en termes de réflexion qu'en termes plus opérationnels.

Réactualiser les savoirs et produire de nouveaux savoirs

Cet objectif comporte lui-même plusieurs aspects.

D'une manière générale, et aussi évident que cela puisse paraître, il importe de savoir ce que l'on veut, c'est-à-dire de (re)penser et d'énoncer ce qui pousse chacun à agir à travers les PEL. Un certain flou règne encore sur cette question. Par exemple, si les documents qui formalisent les PEL présentent de manière assez solide les valeurs sur lesquelles s'appuient les ambitions locales et les modes d'organisation des services ou des actions, ils restent encore très évanescent sur les compétences qu'ils visent à faire acquérir aux enfants et aux jeunes. De même, alors que Jules Ferry demandait aux enseignants d'être les « auxiliaires du père de famille », les parents ne bénéficient pas toujours de cette même considération lorsque les PEL intègrent des préoccupations sécuritaires.

Les PEL visent-ils à développer des partenariats institutionnels ou bien ont-ils pour cible les enfants et les jeunes ? S'adressent-ils à des classes d'âge entières ou bien visent-ils à suppléer les défaillances de certains parents identifiés par ailleurs ? Ont-ils pour objectif de renforcer l'action de l'école et donc de décliner, en dehors du temps scolaire, le même projet éducatif national ou bien sont-ils l'occasion de promouvoir un autre contrat social ?

Quelle qu'elle soit, donner une réponse à ces questions est une condition pour préciser la place et le rôle attendus de la part de chacun : parents, institutions, citoyens, professionnels de l'éducation, coordonnateurs bien sûr ; et par là-même garantir une certaine fécondité de leur engagement et de leur activité dans les projets.

Réactualiser et produire des savoirs, c'est prendre conscience qu'à l'heure où l'éducation est dite « partagée », les connaissances disponibles et qui servent d'appui à la réflexion sont encore centrées sur ce qui se passe à l'école. Les sciences de l'éducation ont l'habitude de

considérer l'éducation sous sa forme scolaire principalement, et d'un point de vue théorique nous sommes face à un immense désert quant à l'éducatif local :

- Comment sont organisés et que produisent les loisirs encadrés ?
- Comment se socialisent et se construisent aujourd'hui les enfants et les jeunes, individuellement et collectivement ?
- Que font-ils durant leur temps libre ?
- En quoi un milieu urbain est-il éducatif ?
- Qu'est-ce que l'éducation informelle ?

Si des mouvements pédagogiques et d'éducation populaire ont déjà pour tout ou partie abordé ces questions, les réponses apportées méritent d'être complétées et réactualisées, voire légitimées, de manière à pouvoir étayer la réflexion de tous. Cela devrait en outre permettre d'extraire le travail des animateurs de la catégorie des loisirs récréatifs ou du travail social, afin de l'interroger à l'aune de perspectives éducatives.

Enfin, le savoir est une richesse, un outil de développement individuel et collectif. Face à un présent mouvant et un avenir incertain, une vraie réflexion paraît indispensable autour des savoirs, non pas en les limitant aux enseignements scolaires, mais au sens de ce qu'un corps social se donne pour mission de transmettre. Aider des enfants à construire l'outillage et les connaissances dont ils auront besoin demain demande d'explorer les contenus, mais surtout les méthodes, et de choisir une option entre compétences individuelles et compétences collectives.

Pour cela, un travail à la fois prospectif et identitaire est sans doute nécessaire.

Retrouver la dimension politique de l'éducation

Grandir ne peut se faire qu'en société, et vouloir éduquer, c'est avoir une idée de cette société et de son avenir.

Par nature, l'éducation fait appel à des représentations du monde, à des convictions, à des croyances, à des idéologies. Pour l'illustrer, il n'est que de se rappeler que c'est au fondement de la République qu'a été posée la question de l'éducation, aussi bien sous la forme de l'enseignement que sous la forme des compétences sociales et citoyennes nécessaires à un nouveau mode de vivre ensemble.

Les PEL n'échappent pas à la règle, et il y a de grandes chances pour que seul un axe politique majeur d'un projet territorial puisse constituer un PEL.

À partir de là, deux questions se posent.

Celle des places respectives des élus politiques et des techniciens (et donc des coordonnateurs) dans la construction et la conduite des projets, places qui restent à clarifier dans la plupart des cas.

La deuxième interrogation est celle de la formation des élus locaux sur les questions d'éducation. Si jusqu'à présent les institutions (CAF et Jeunesse et Sports notamment) ont engagé des programmes de formation et d'accompagnement pour les coordonnateurs, à qui va revenir la formation des élus ?

Plus généralement, on ne compte plus les exemples qui témoignent d'un certain discrédit ou de l'éviction du champ politique au sens large. La difficulté collective à tenir des débats, le retrait des associations ou la complexité des procédures administratives sont quelques unes des illustrations de ce phénomène que mille et une raisons peuvent expliquer. Toutefois, trouver les moyens de dépasser celui-ci est une condition pour que l'acte d'éduquer ait un sens.

Travailler l'héritage entre le national et le local

À travers les PEL, se jouent un glissement des compétences et une recomposition des prérogatives en matière d'éducation entre le national et l'espace local. La compréhension de ce glissement est rendue difficile par le fait que nous ne sommes plus dans une dualité national/local, mais face à un enchevêtrement de niveaux territoriaux avec de nouveaux espaces comme les pays, les régions, les communautés de communes ou d'agglomérations.

Toutefois, et malgré une difficulté à lire précisément ce qui se joue, on peut considérer que l'émergence des PEL conduit à faire coexister différentes formes d'appartenances au sein d'un même espace national. Lorsque des élus grenoblois affirment qu'« on ne grandit pas à Grenoble comme on grandit dans la plaine de Beauce » ou bien quand une commune du Finistère inscrit l'apprentissage de la voile dans son programme éducatif, c'est bien de construction d'identités collectives dont il s'agit.

Cependant, renforcer de nouveaux espaces politiques plus proches des gens et faire reconnaître des spécificités locales ne signifie pas automatiquement rendre caduque l'espace national.

De ce fait, la nécessité d'expérimenter et de fonder des projets singuliers doit pouvoir trouver sa place entre une reproduction à l'identique et une création à partir de rien.

Or, le capital intellectuel et politique, de même que la mémoire collective, se trouvent actuellement dans l'Éducation nationale, à Jeunesse et Sports et dans les grandes fédérations d'éducation populaire, c'est-à-dire au niveau national. Les PEL doivent pouvoir bénéficier et tirer parti de ce patrimoine qui constitue leur filiation commune. Il y aurait un piège à tout réinventer, cela induirait assurément une perte de temps et peut-être un risque politique.

Mettre en lien l'espace national avec les espaces locaux nécessiterait que les ministères et que les fédérations produisent un discours sur lequel s'appuyer (même si c'est pour le contro-verser), éventuellement qu'ils prennent en charge la formation des élus locaux que l'on vient d'évoquer. Cette transmission passe aussi peut-être par des coopérations entre les observatoires locaux qui commencent à voir le jour et l'Institut national de la recherche pédagogique (INRP), par une reconfiguration des fédérations d'éducation populaire, à travers l'exploitation des conseils d'écoles et des conseils d'administration des collèges, rares lieux où des fonctionnaires d'État côtoient des citoyens ordinaires.

Là encore, les chemins sont à inventer.

Associer les enfants et les jeunes à l'élaboration et à l'évaluation des PEL

La circulaire de novembre 2000 afférente au CEL précise que « les enfants et les jeunes, premiers concernés, doivent être associés à tous les stades du CEL, du diagnostic au bilan, et voir leurs projets étudiés et pris en compte, au même titre et dans les mêmes conditions que les autres, dans une démarche d'éducation populaire, d'apprentissage actif de la citoyenneté et de lutte contre les discriminations ».

Malgré cette invitation, les intentions exprimées et les objectifs d'éducation à la citoyenneté très fréquents dans les projets, on ne peut que constater le chemin qu'il reste à faire dans ce domaine. Sans tomber dans les dérives démagogiques, et même surtout en les évitant, des choix politiques et une éthique quant à la place des enfants et des jeunes dans le corps social doivent pouvoir rendre possible et féconde leur association aux diagnostics, aux orientations et aux évaluations des projets.

Deux motifs importants s'y rattachent.

La pertinence des projets pourraient trouver ici matière à s'ajuster, à s'enrichir de préoccupations et de perceptions que seul les enfants peuvent apporter. Leur expertise d'usage serait très utile lorsqu'il s'agit de penser des temps pour ne rien faire, la sécurisation de la circulation pédestre en ville ou la complémentarité entre les espaces éducatifs.

Un intérêt pédagogique également. Les compétences sociales et politiques construites par l'expérience sont particulièrement solides : elles sont à la fois éprouvées et intégrées.

Une vraie méthodologie est à construire, respectueuse de leurs capacités comme de leurs fragilités, afin que les PEL intègrent un principe d'écoute à l'égard des enfants et des jeunes.

Ici, tout particulièrement, le mot « animation » prend tout son sens.

De nombreuses ressources existent et des leviers peuvent être imaginés à travers :

- Les mouvements d'éducation qui travaillent ces questions depuis longtemps.
- La formation des adultes qui peut constituer un puissant levier pour apprendre à entendre et à traduire ce que les enfants veulent dire et qu'ils n'arrivent pas à exprimer, et professionnaliser la présence autant que la conduite d'activités.
- La qualification des professeurs principaux des collèges qui assurent les heures dites de « vie de classe ».
- Le fait d'assister les délégués de classe dans leur fonction de représentation.
- Le fait de regarder du côté de l'association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ) ou de l'Office central de la coopération à l'école (l'OCCE)...

Autant de pistes à explorer.

Tendre vers des équipes de coordination

S'agissant des coordonnateurs qui ont été l'objet principal de cet ouvrage, et en regard des observations et des rencontres réalisées sur des terrains variés, deux interrogations méritent d'être considérées.

La première est la suivante :

Un coordonnateur peut-il maîtriser l'ensemble des savoirs et des techniques nécessaires à la réalisation des tâches qui lui sont confiées ? Autrement formulé, un coordonnateur peut-il être compétent seul ?

S'il s'agit d'administrer des dispositifs, on peut penser que oui. Mais dès lors que l'accompagnement d'une réflexion collective ou l'orientation de choix pédagogiques sont en jeu, être plusieurs constitue un gage de sérieux et une précaution méthodologique, la garantie d'une certaine éthique en quelque sorte.

La seconde réside dans le fait de savoir si la municipalisation des postes de coordonnateurs ne tend pas à reléguer le débat au second plan au profit d'une logique gestionnaire, et éventuellement clientéliste, lorsqu'il s'agit d'agréeer les électeurs potentiels. Ce phénomène a déjà été constaté pour les chefs de projet du secteur de la politique de la ville qui se retrouvent souvent pris dans des jeux contraires aux mots d'ordre participatifs.

Ces deux interrogations engagent à réfléchir à l'opportunité de promouvoir des équipes de coordination. Celles-ci pourraient rassembler des personnels de statuts et d'origines différents (fonctionnaires territoriaux et d'État, représentants de parents et du monde associatif par exemple), capables de refléter et de relayer différentes perceptions de l'éducation et de ses enjeux.

Confier la coordination des PEL à des collectifs de professionnels permettrait en outre de mobiliser des compétences diversifiées, de sécuriser la fonction dans le temps en atténuant les ruptures lors des changements de titulaires, mais surtout de rompre la personnalisation de la fonction. Dans un contexte qui survalorise les compétences individuelles, il se peut, qu'au-delà des aspects pratiques, il y ait là un enjeu symbolique.

Ouvrages, articles, revues et contributions

- BIER B. (COORD.),
Vers l'éducation partagée : des contrats éducatifs locaux aux projets éducatifs locaux,
INJEP/SCÉRÉN, coll. « Jeunesse/Éducation/Territoires : cahiers de l'action », n° 7, Marly-le-Roi/Paris, 2006.

- CENTRE DE RESSOURCES ET D'ÉCHANGES POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET URBAIN,
« Projet éducatif local "remue-ménage institutionnel" ou politique éducative locale ? »,
Les cahiers du DSU, n° 36, décembre 2002.

- GLASMAN D.,
« La lente émergence des politiques éducatives territoriales », in **Faure A. et Douillet A.-C., *L'action publique et la question sociale***, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005.

- GLASMAN D.,
« Réflexions sur les contrats en éducation »,
Ville-école-intégration, n° 117, juin 1999.

- VERBA D.,
« Le contrat éducatif local : l'exemple d'Argenteuil »,
Ville-école-intégration, n° 117, juin 1999.

- ***« Projet éducatif, territoires et habitants »***,
Ville-école-intégration-enjeux, hors série n° 7, septembre 2003.

Sites Internet

- www.education.gouv.fr/cel
Site interministériel

- www.ville.gouv.fr
Site de la DIV

- www.andev.com.fr
Association nationale des directeurs d'éducation des villes

- www.prisme-asso.org
Association Prisme

Liste des sigles utilisés

AEPS : animation éducative périscolaire
ANACEJ : Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes
ANDEV : Association nationale des directeurs d'éducation des villes
ARVE : aménagement des rythmes de vie de l'enfant
ATS : aménagement du temps scolaire
BAFA : brevet d'aptitudes aux fonctions d'animateur
BAFD : brevet d'aptitudes aux fonctions de directeur
BEATEP : brevet d'État d'animateur technicien de l'éducation populaire
BEES : brevet d'État d'éducateur sportif
CAF : caisse d'allocations familiales
CATE : contrat d'aménagement du temps de l'enfant
CEL : contrat éducatif local
CESARE : comité d'évaluation et de suivi de l'aménagement des rythmes de l'enfant
CLAS : contrat local d'accompagnement à la scolarité
CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
CTL : contrat temps libre
DDJS : direction départementale de la Jeunesse et des Sports
DEDPAD : diplôme d'État de directeur de projet d'animation et de développement
DEFA : diplôme d'État relatif aux fonctions d'animateur
DESS : diplôme d'études supérieures spécialisées
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
GSI : groupe de suivi interministériel
INRP : Institut national de recherche pédagogique
IUFM : Institut universitaire de formation des maîtres
PEL : projet éducatif local
REAAP : réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents
REP : réseau d'éducation prioritaire
SIVOM : syndicat intercommunal à vocations multiples
STAPS : sciences et techniques des activités physiques et sportives
ZEP : zone d'éducation prioritaire

Le SCÉRÉN un réseau national d'établissements publics au service des acteurs de l'éducation

Le réseau SCÉRÉN est composé du Centre national de documentation pédagogique (CNDP), de 31 centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) et de leurs implantations départementales (CDDP) et locales (CLDP). Il s'adresse à l'ensemble des acteurs de l'éducation : enseignants, documentalistes, personnels de direction, parents, bénévoles, responsables des services éducatifs des collectivités territoriales...

Le SCÉRÉN éditeur de ressources pédagogiques

Il propose des ressources pédagogiques sur tous supports : imprimés, numériques ou audiovisuels, conçues et validées par des professionnels de l'éducation.

Outre les produits destinés directement à l'enseignement, de nombreux titres sont consacrés à l'accompagnement à la scolarité, à la remédiation, à la sensibilisation aux arts et à la culture dans un contexte régional ou national. Des collections concernent spécifiquement des publics en difficulté : *Les Cahiers de ville-école-intégration* et *AIS, adapter les pratiques, intégrer les élèves*. Cette offre éditoriale diversifiée est disponible sur simple demande à : catalogue@cndp.fr et consultable en ligne sur : www.sceren.fr/produits/

Des services de proximité

Des enseignants, des documentalistes, des éditeurs, des formateurs et des spécialistes TICE sont à votre service pour vous accompagner dans l'exercice de vos missions.

Leurs coordonnées sur : www.sceren.fr/cndp_reseau

Des ressources et des services en ligne spécifiques

- Prévention de l'illettrisme: www.bienlire.education.fr
- Ville-École-Intégration : www.sceren.fr/vei
- Éducation prioritaire : www.sceren.fr/zeprep
- Éducation artistique et action culturelle : www.artsculture.education.fr
- Les guides du web éducatif : www.educasources.education.fr
- Usage éducatif de la télévision www.cndp.fr/tice/teledoc

Un partenariat innovant avec France 5

le site.tv, www.lesite.tv est le premier service éducatif de vidéo à la demande pour connaître et apprendre en utilisant des images animées.

Pour retrouver à tout moment le réseau SCÉRÉN, notre site : www.sceren.fr

Pour consulter en ligne et commander, la Cyberlibrairie : www.sceren.fr/produits/

