Education populaire : le temps de l'engagement

LES ESSAIS

Jean Jaurès Fondation

Education populaire : le temps de l'engagement

Michel Ménard

Jean Jaurès Fondation

Education populaire : le temps de l'engagement

Michel Ménard

Avertissement

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

Michel Ménard est député socialiste de Loire-Atlantique, vice-président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation à l'Assemblée nationale.

SOMMAIRE

Avant-propos 5

Introduction 9

Histoire d'un courant d'émancipation démocratique 15

Les encyclopédistes : premiers instigateurs d'une politique éducative 17

Condorcet et l'émergence d'un idéal éducatif 18

La fin du XIX^{ème} siècle : de l'industrialisation à la mutation sociale 19

Le Front populaire et la promotion d'une culture de l'éducation 20

L'après-guerre : le développement des politiques de jeunesse 22

Vers une professionnalisation de l'animation socioculturelle 24

L'éducation populaire, enjeu d'aujourd'hui 27

Faire société dans un contexte de crise économique 27

La fragilisation des corps intermédiaires 30

L'éducation populaire, source de richesse collective 33

L'éducation populaire, parent pauvre des politiques publiques ? 37
2007-2012 : une fragilisation du soutien de l'Etat 38
L'engagement croissant des collectivités locales 40
La marchandisation des activités associatives 43

Des propositions concrètes pour l'éducation populaire 45
Revisiter le dispositif d'agrément « Jeunesse et éducation populaire » 45
Affirmer la fonction de représentation, de veille et d'expertise du CNAJEP 48
Valoriser l'affiliation à des réseaux d'éducation populaire 51
Construire des modes de financements publics valorisant la contribution des associations d'éducation populaire à l'intérêt général 52
Réformer la fiscalité de l'éducation populaire : abroger la taxe sur les salaires pour les activités hors champ concurrentiel 58
Renforcer la contribution de l'éducation populaire dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de jeunesse 61

Avant-propos

L'éducation populaire constitue un véritable espace d'innovation et de transformation sociale qui doit être pleinement exploité et renforcé, en complément des interventions de la puissance publique. Quel est son rôle aujourd'hui et quels moyens d'action a-t-elle à sa disposition ?

Cet essai a pour vocation de contribuer à la nécessaire revalorisation de l'éducation populaire en identifiant les leviers qui lui permettront de mieux répondre aux nouveaux défis éducatifs, culturels et démocratiques auxquels est confrontée notre société.

Le mouvement associatif a subi de plein fouet le désengagement de l'Etat et les politiques budgétaires hasardeuses

conduites depuis dix ans. Les associations d'éducation populaire ont été considérablement affaiblies par la réduction continue des moyens dédiés à l'accompagnement et à l'animation des projets en direction de la jeunesse (contraction des subventions, disparition des Directions départementales jeunesse et sports, baisse des sommes allouées pour les postes FONJEP[1], disparition des contrats éducatifs locaux...). Ces politiques ont eu pour effet d'accroître les difficultés des associations d'éducation populaire, désormais contraintes de répondre à des appels d'offres et à des délégations de service public qui leur font perdre l'essence même de leur objet.

Cet état de fait démontre l'urgence d'engager un véritable débat sur le rôle et les atouts des mouvements d'éducation populaire, afin de valoriser les nombreux outils à disposition des pouvoirs publics qui sont autant d'alternatives aux marchés publics et aux appels d'offres.

1. Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Ce travail de prospective s'appuie en premier lieu sur une série d'entretiens avec l'ensemble des représentant(e)s des mouvements d'éducation populaire et des principaux acteurs institutionnels du secteur. Conformément aux valeurs animant cette démarche, ces échanges ont été co-animés par Gilles Le Bail, ancien président du CNAJEP[2], en qualité d'expert. Cet essai se nourrit également des contributions de nombreux acteurs d'associations d'éducation populaire, d'organisations salariales ou d'administrations publiques. Enfin, le travail de synthèse et d'écriture a mobilisé le concours de compétences croisées.

Ces différents apports ont permis, au terme de cette entreprise collective, d'esquisser les premiers contours d'engagements opérationnels pour promouvoir et soutenir le développement de l'éducation populaire.

Ce travail d'analyse, entrepris avant l'élection de François Hollande à la présidence de la République, a pour objectif

2. Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire

de démontrer la plus-value des initiatives de l'éducation populaire et de mettre en lumière leur singularité et leurs atouts. Avec François Hollande, l'Etat reconnaît enfin l'urgence d'agir pour la jeunesse et de lui offrir de nouvelles perspectives. La présence dans la nouvelle architecture gouvernementale d'un ministère de plein exercice (ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative), au périmètre redéfini faisant explicitement référence à l'éducation populaire, participe des engagements du président de la République. C'est un signe fort, qui traduit une réelle volonté de mettre en place une politique ambitieuse d'éducation populaire associant l'ensemble de ses acteurs et les pouvoirs publics.

Cette volonté doit désormais se traduire par des avancées significatives, notamment en termes de moyens. Cet essai se propose de contribuer au débat qui s'ouvre et d'inaugurer le temps des décisions.

Introduction

Susciter la curiosité et éveiller les consciences. Développer l'esprit critique et aller contre les idées préconçues. Construire du collectif, du vivre-ensemble, de la solidarité. S'émanciper pour agir ensemble dans la société. En ces mots réside l'essentiel des défis pédagogiques de l'éducation populaire et des courants de pensée qui lui sont associés.

Depuis la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, le projet d'éducation populaire accompagne les grandes avancées sociales qui jalonnent l'histoire. En tant qu'instruments d'accomplissement personnel et d'émancipation collective, les mouvements d'éducation populaire ont continuellement appuyé et nourri les aspirations démocratiques. L'éducation populaire interroge la dimension sociale et politique

de l'éducation en conditionnant la formation du citoyen à un principe d'engagement collectif. De nature laïque ou confessionnelle, ces différents courants ont cristallisé au fil des époques les débats sur la diversité des besoins éducatifs au-delà des murs de l'école républicaine (de l'opposition à la complémentarité). Ils ont également permis d'introduire un débat d'ampleur sur le rôle que les tissus associatifs locaux peuvent entendre jouer tant dans le paysage socioculturel que dans les trajectoires individuelles des jeunes, sur qui semble aujourd'hui porter nombre de préoccupations sociales et éducatives.

Inscrits au cœur des territoires, les mouvements d'éducation populaire rassemblent à l'heure actuelle une myriade d'organisations et d'associations aux activités riches d'une connaissance approfondie de l'animation socio-éducative. Missions locales, associations de jeunes, organisations d'action sociale ou fédérations d'éducation populaire constituent ainsi les socles légitimes à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques orientées vers les jeunes. Cette idée sous-tend celle consistant à reconnaître

EDUCATION POPULAIRE : LE TEMPS DE L'ENGAGEMENT

et défendre la portée d'intérêt général propre aux activités du secteur de l'éducation populaire, dont l'avenir est aujourd'hui fortement mis à mal sur fond de crises budgétaire, sociale, éducative et culturelle.

Aborder la question de l'éducation populaire est une tâche complexe, du fait de la diversité de ses déclinaisons, du risque d'une caricature passéiste et, à l'évidence, de l'incompréhension fréquente qu'elle a pu susciter dans le débat public. Elle doit pourtant aujourd'hui être posée en tant qu'élément constitutif et indissociable d'un projet de société d'avenir offrant à toutes et tous les conditions d'une émancipation intellectuelle et sociale et d'une capacité d'expression citoyenne.

Il s'agit de faire entendre que l'éducation non-scolaire, « hors les murs », est porteuse d'une pédagogie et de savoirs indispensables au vivre-ensemble. Elle concourt au maintien du sentiment d'appartenance à une société à la fois ouverte et cohésive, à l'heure où les mécanismes de solidarité font de plus en plus défaut.

Mettre en perspective les vertus de l'engagement professionnel et bénévole au sein d'un réseau associatif local apparaît en ce sens comme une priorité. Il s'agit également de mettre en lumière les contributions de l'animation socioculturelle en matière de formation et de relever, avec une acuité renouvelée, les écueils auxquels les organisations et associations doivent quotidiennement faire face pour assurer, au cœur des territoires, la pérennité de leurs activités. Il s'agit enfin et surtout de réunir les conditions d'une réflexion collective portant sur une notion sociétale omniprésente et qui a néanmoins besoin d'être revisitée : celle de la richesse de son organisation actuelle mais également de sa dimension plurielle. Une telle démarche doit pouvoir couvrir un ensemble de questions intimement liées aux notions d'utilité et de reconnaissance sociales.

Le destin commun des membres d'une société – aussi hétérogènes soient-ils tant par l'âge que l'origine, la trajectoire sociale ou culturelle, le niveau de salaire ou la position dans l'emploi – se crée et se noue avant tout dans

EDUCATION POPULAIRE : LE TEMPS DE L'ENGAGEMENT

les lieux d'échange et de partage. La vision d'émancipation et de progrès collectif portée par le secteur de l'éducation populaire doit, à ce titre, être plus que jamais défendue.

Histoire d'un courant d'émancipation démocratique

Parler d'éducation populaire, en aborder les enjeux à l'aune de l'état actuel du milieu socioculturel, sans revenir sur les origines des mouvements éducatifs auxquels une telle expression renvoie serait en soi un non-sens. En effet, nombreux auront été, au cours des siècles derniers, les artisans de l'éveil social et culturel populaire. Omettre les contributions de ces instigateurs de l'éducation reviendrait à faire table rase d'un patrimoine à l'histoire singulière et aux contours résolument modernes et à entraver la compréhension de l'ampleur des chantiers éducatifs de demain. Loin de vouloir dérouler une chronologie des événements qui jalonnent l'histoire de l'éducation populaire en France depuis la Révolution[3], il est cependant nécessaire d'en rappeler les grandes lignes et faits marquants.[4]

3. *Cf.* Jean-Marie Mignon, *Une histoire de l'éducation populaire*, La Découverte, coll. Alternatives sociales, 2007.

4. Benigno Cacérès, l'un des fondateurs de Peuple et Culture, fut l'un des premiers auteurs à articuler son analyse de l'éducation populaire, au-delà des grandes figures, en soulignant une succession chronologique d'événements fondamentaux : le rapport Condorcet, l'exil contraint de Jean Macé à Beblenheim qui le conduira à la découverte des bibliothèques populaires, la fondation de la Ligue de l'enseignement, les lois Ferry, l'affaire Dreyfus et les universités populaires, les équipes sociales de Garric, le Front populaire puis la création des auberges de jeunesse et bientôt la fondation des CEMEA. Benigno Cacérès, *Histoire de l'éducation populaire*, Peuple et culture, Le Seuil, 1964.

La notion d'éducation populaire dépasse le cadre habituel dans lequel s'appréhende la notion même d'éducation[5], traditionnellement conçue au travers du prisme de l'école. Elle porte en elle l'idée d'un projet de société solidaire, alliant les valeurs d'égalité, propres aux traditions républicaines, aux vertus de l'épanouissement social et intellectuel de l'ensemble des citoyens. En découlent naturellement plusieurs définitions qu'il est de bon ton de mettre en relation.

L'éducation populaire renvoie aussi au déploiement de moyens garantissant l'acquisition de savoirs et l'épanouissement des individus en se présentant comme une formation permanente, s'inscrivant dans la durée, assurant non seulement le développement de l'esprit critique mais aussi le sens du partage. Jean-Marie Mignon, conseiller technique supérieur et pédagogique à la Direction de la jeunesse et

5. Nous emprunterons une définition possible de l'éducation à Hannah Arendt : « L'éducation est le point où se décide si nous aimons assez le monde pour en assurer la responsabilité, et de plus, le sauver de cette ruine inévitable sans ce renouvellement et sans cette arrivée de jeunes et de nouveaux venus. C'est également avec l'éducation que nous décidons si nous aimons assez nos enfants pour ne pas les rejeter de notre monde, ni les abandonner à eux-mêmes, ni leur enlever leur chance d'entreprendre quelque chose de neuf, quelque chose que nous n'avions pas prévu, mais les préparer d'avance à la tâche de renouveler le monde commun » (« La crise de l'éducation », *La crise de la culture*, Gallimard, 1972, p. 251).

des sports de la Région Ile-de-France, la voit comme un « apprentissage des hommes et des femmes à une réflexion libre et critique sur l'ensemble de leurs activités et sur leur engagement dans la cité ».[6]

Les encyclopédistes : premiers instigateurs d'une politique éducative

Si les concepts de « sens politique » et d'« émancipation sociale » à travers l'éducation se sont fortement développés, en France, à partir du milieu du XIX^{ème} siècle au cœur des classes populaires, à l'ère de la révolution industrielle, ces deux notions émergent bien avant, dans les discussions des intellectuels. En France, l'idée alimentait déjà les débats de Denis Diderot et Jean-Jacques Rousseau autour de l'idée du progrès social. Ce dernier ne peut exister que si chaque citoyen est en mesure de considérer sa place au sein de l'humanité.

6. Jean-Marie Mignon, *op. cit.*, 2007.

Condorcet et l'émergence d'un idéal éducatif

En 1792, Marie-Jean de Condorcet, député du Tiers-Etat, soumet aux conventionnels de l'Assemblée législative son projet éducatif. Son *Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique* pose un premier jalon dans l'histoire de l'éducation populaire : « Nous avons pensé que, dans un plan d'organisation générale, notre premier soin devrait être de rendre, d'un côté l'éducation aussi égale, aussi universelle, de l'autre aussi complète que les circonstances pouvaient le permettre ».

On trouve, à l'origine des grandes mutations sociétales du XIX^{ème} siècle, les prémices d'un idéal né d'une condition sociale et d'un destin commun et partagé par une frange grandissante de la population. La cause ouvrière[7] ira jusqu'à déborder sur les préoccupations quotidiennes des patrons misanthropes, soucieux de l'éducation des populations

7. « Il n'est pas interdit de penser que le mouvement ouvrier a pu susciter autour de lui, soit par simple imitation, soit par esprit de concurrence, des idées ou des pratiques inspirées des mêmes principes », *in* Antoine Léon, *Histoire de l'éducation populaire*, Nathan, 1983, p. 160.

ouvrières dont la vie s'organise très largement autour de l'entreprise et est régie par les cadences de l'appareil productif. La pluralité – il ne peut être question d'en faire une analyse exhaustive ici – des fondements politiques et confessionnels qui concourent au développement de l'éducation populaire aura sans aucun doute contribué à en élargir le rayonnement, au risque peut-être d'un affaiblissement de la cohésion du mouvement social.[8]

La fin du XIX^{ème} siècle : de l'industrialisation à la mutation sociale

Au nom du progrès social et de la reconnaissance des droits des travailleurs, l'éducation populaire se développe en marge du cadre du travail. Les nouvelles formes d'organisation du travail, issues de la révolution industrielle, font émerger de nouveaux modèles sociétaux et de nouvelles aspirations collectives. Par la mise en place et

8. « Autre mythe qui a la vie dure, le mythe de l'unanimisme, alors que la réalité militante est faite d'opposition, de conflit et de rivalités parfois sans espoir », constate Geneviève Poujol (*L'éducation populaire : histoires et pouvoirs*, Les éditions ouvrières, 1981, p. 7).

le développement de cours du soir, c'est une véritable éducation politique des adultes[9] qui va imprégner le quotidien des classes ouvrières et favoriser le développement de l'esprit critique.

Le Front populaire et la promotion d'une culture de l'éducation

Le Front populaire s'attachera à la question de l'éducation populaire en y voyant l'opportunité de mettre à contribution les attentes et revendications des associations, en les invitant à participer à la mise en œuvre des politiques publiques. Une telle initiative confère au projet d'éducation populaire une dimension résolument démocratique, à rebours des politiques orientées vers la jeunesse menées par les autres gouvernements européens de l'époque et marquées par un endoctrinement idéologique autoritaire.

9. « Le droit constitutionnel de s'associer est présenté, dans l'histoire des conquêtes sociales, comme une victoire de la démocratie et de la laïcité, puisque l'Etat accorde aux citoyens isolés la possibilité de s'unir et de se structurer légalement afin d'atteindre et réaliser buts et projets qui, sinon, leur seraient restés inaccessibles », *in* Marion Peyre (dir.), *Le livre noir de l'animation socio culturelle*, Ed. L'Harmattan, 2005, p. 27.

De mai 1936 à juin 1937, le gouvernement du Front populaire aura fait montre d'un soutien permanent à l'égard des mouvements d'éducation populaire, notamment à travers le vote de lois accordant une importance croissante au temps libre et à l'épanouissement social en dehors du travail. Les lois instituant les conventions collectives, la semaine de quarante heures et les premiers congés payés en restent les principaux témoins. C'est ainsi toute une politique éducative et culturelle qui s'adresse à la société dans son ensemble, avec pour corollaire le développement des musées, théâtres, salles de projection. Il faut rendre ici un hommage tout particulier aux réformes engagées par Jean Zay, ministre à 32 ans de l'Education nationale et des Beaux-arts du gouvernement du Front populaire et issu des rangs de la Ligue de l'enseignement.[10]

10. « Pour Jean Zay, la République repose avant tout sur le civisme et l'intelligence des citoyens, c'est-à-dire sur leur éducation intellectuelle et morale. [...] Contre la conservation sociale mais aussi contre les utopies révolutionnaires, la politique est ce mouvement par lequel l'humanité s'approfondit et devient en quelque sorte plus digne d'elle-même », *in* Antoine Prost (dir.), *Jean Zay et la gauche du radicalisme*, Presses de Sciences Po, 2003.

L'après-guerre : le développement des politiques de jeunesse

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'émergence de politiques de jeunesse se fera dans des conditions sociales difficiles, liées aux lourdeurs des traumatismes, de l'Occupation et de la France divisée. L'avenir de la jeunesse devient rapidement une des questions majeures de l'agenda politique. Se pose en effet à la Libération, outre les enjeux liés à la mise en place d'un programme culturel d'après-guerre, la question de l'éducation politique des jeunes adultes.

Un Bureau de l'éducation populaire et des mouvements de jeunesse voit le jour en 1944. Il est rattaché au ministère de l'Education nationale, et sera en 1945 rebaptisé Direction de la culture populaire et des mouvements de jeunesse. Cet organisme est né sous l'impulsion de quelques personnalités engagées en faveur de l'instauration d'une politique d'éducation politique des jeunes adultes. Cette intention est notamment portée par Jean Guéhenno,

EDUCATION POPULAIRE : LE TEMPS DE L'ENGAGEMENT

écrivain, critique littéraire et académicien, et Christiane Faure qui marquera la Direction de l'éducation populaire et des mouvements de jeunesse de son empreinte avant de prolonger son engagement en Algérie.

L'idée d'une éducation politique des jeunes adultes portée par les instigateurs de cette Direction est malheureusement trop rapidement écartée : dès 1948 l'Etat lui substitue une Direction générale de la jeunesse et des sports, dont l'action relèvera bien moins de la mise en place d'une éducation politique des jeunes adultes que du développement des activités physiques et sportives.

Cette idée sera définitivement abandonnée au moment de la création du ministère de la Culture en 1959. L'approche institutionnelle de la culture n'aura dès lors de cesse de circonscrire les enjeux de l'éducation populaire à des mécanismes d'animation sociale.

Au cours de la même période, l'organisation politique de l'éducation évoluera également sensiblement pour s'appuyer sur une administration de plus en plus spécialisée. Depuis

la création en 1828 d'un ministère de l'Instruction publique pour la première fois indépendant des affaires ecclésiastiques au ministère de l'Education nationale, le poids de l'administration en charge de l'enseignement n'a cessé de croître, se différenciant peu à peu des champs du sport, de la culture et de l'éducation populaire.

Vers une professionnalisation de l'animation socio-culturelle

Dans les années 1970, les mouvements d'éducation populaire voient leur fonctionnement rapidement évoluer sous l'effet d'une professionnalisation du secteur de l'animation. Un certain nombre de dispositifs sont mis en place, avec pour objectif le développement du milieu de l'éducation « non formelle » et l'embauche, dans un milieu jusque-là largement marqué par le bénévolat.[11] Le DECEP (diplôme

11. Nous ne pouvons développer ici tous les aspects de ce « tournant des années 70 » (en référence à l'ouvrage de Geneviève Poujol, *Education populaire : le tournant des années 70*, L'Harmattan, 2003). Soulignons néanmoins que c'est à cette période que vont émerger les figures contemporaines d'une part du salarié associatif (tout particulièrement l'animateur), au croisement d'une mission d'intérêt public et du statut privé, et d'autre part du bénévole « expert » (*cf.* Matthieu Hély, *Les métamorphoses du monde associatif*, Presses universitaires de France, 2009).

EDUCATION POPULAIRE : LE TEMPS DE L'ENGAGEMENT

d'Etat de conseiller d'éducation populaire) est ainsi créé : il vise à certifier l'acquisition de compétences éducatives spécifiques. Il sera remplacé par la suite par le DEFA (diplôme d'Etat aux fonctions d'animateur). Dans le même temps le Fonjep (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire) verra le jour, facilitant l'embauche d'animateurs salariés.

D'une façon générale, la manière dont la question de la jeunesse est traitée par une société et ses pouvoirs publics est étroitement corrélée à l'état du marché de l'emploi. A la fin des années 1960, et à la mesure de la détérioration du marché de l'emploi sur le territoire national liée à la montée du chômage, la logique précédemment dominante qui consistait à entrevoir les politiques de jeunesse comme un moyen privilégié d'organiser le « temps libre » des jeunes est peu à peu supplantée par une approche plus globale, prenant en compte les difficultés de formation et d'orientation dans l'emploi des jeunes générations.

L'éducation populaire, enjeu d'aujourd'hui

Faire société dans un contexte de crise économique

Caractérisé par une croissance économique atone[12] et des pressions systémiques exercées sur la gestion administrative des finances publiques, le climat actuel pose question. Etat et collectivités territoriales ont-ils la capacité de tenir leurs engagements dans la mise en œuvre des politiques sociales, tout particulièrement celles orientées vers la jeunesse ?[13] Les secteurs de l'éducation populaire et de l'animation socioculturelle se voient directement concernés par cet état d'incertitude, empreint d'une politique budgétaire restrictive aux conséquences « contractionnistes » en matière d'emploi.[14]

12. « (...) en France, l'activité se contracterait légèrement au quatrième trimestre 2011 (-0,2 %) et au premier trimestre 2012 (-0,1 %) avant de progresser faiblement au deuxième trimestre 2012 (+0,1 %) », INSEE, *Point de conjoncture*, octobre 2012.

13. « Notre crise métaphysique, à l'inverse de celle du XVII[ème] siècle, se déploie sur fond de stagnation éducative. C'est pourquoi elle ne mène pas à la liberté de l'action, mais à une dépression collective de très grande ampleur », Emmanuel Todd, *Après la démocratie*, Gallimard, 2008.

14. « En moyenne sur le troisième trimestre 2011, le taux de chômage au sens du BIT s'établit à 9,7 % de la population active en France (y compris Dom) », INSEE, *Point de conjoncture*, octobre 2012.

Sous l'effet d'une conjugaison de mesures économiques marquées du sceau de la dépense fiscale – faible progressivité du barème de l'impôt sur le revenu, consentements fiscaux aux ménages fortunés et à certaines catégories socioprofessionnelles, exemptions d'imposition... –, le déséquilibre des finances publiques s'est fortement accentué depuis plus de cinq ans. De façon analogue, et conjointement à la mise en œuvre de mesures fiscales non-redistributives, les gains de productivité accumulés en France ne se sont pas traduits par un rehaussement du niveau général des rétributions salariales. A l'inverse, la tendance s'est soldée par un freinage général des bas salaires, dans un contexte de pénurie d'emplois sur le territoire national.

Notons que si la responsabilité inhérente à l'action des pouvoirs publics relève d'une protection des citoyens dans l'emploi, en situation d'inactivité voire d'exclusion du marché de l'emploi, la diminution des moyens publics disponibles a eu comme conséquence une réduction du périmètre de l'Etat social qui a touché les salariés, tout

particulièrement les plus précaires d'entre eux. Notons également que si une évaluation efficace des modalités de dépenses est indispensable – au nom de la viabilité des finances publiques –, concevoir le dynamisme économique d'un pays à l'aune d'un faible niveau de dépenses publiques dans le PIB s'apparente, si ce n'est à un non-sens idéologique, tout au moins à une méconnaissance des mécanismes du circuit macroéconomique. Cette vision est d'autant plus inefficace qu'elle passe sous le boisseau les facteurs de socialisation déterminant la richesse nationale et ne dispose, par ailleurs, d'aucun fondement empirique.

Dans un tel contexte, le secteur de l'éducation populaire constitue un terrain privilégié de dialogue et d'expérimentation. Poser aujourd'hui la question de la place de l'éducation populaire fait largement écho aux enjeux et difficultés d'autonomie professionnelle, financière et résidentielle de générations à la marge ou exclues du marché de l'emploi. Elle se télescope par là-même aux mutations à l'œuvre sur le marché du travail : dégradation généralisée

de la norme d'emploi, dévitalisation de grands secteurs d'emploi, déformation graduelle du partage des revenus... Parce qu'elle articule l'émancipation individuelle et le progrès collectif, à l'opposé de la *doxa* néolibérale, l'éducation populaire participe également à freiner le délitement des mécanismes de solidarités.

La fragilisation des corps intermédiaires

Dans toute sa diversité, l'éducation populaire constitue l'une des formes majeures du mouvement social. S'il ne nous appartient pas ici d'en fixer le point exact d'origine, il faut souligner le lien intrinsèque entre l'élan démocratique et les dynamiques de transformation sociale. Des révolutions du XIX^{ème} siècle aux conquêtes sociales d'aujourd'hui, l'éducation populaire a été un vivier de mobilisation essentiel au service du progrès collectif.

De ce point de vue, la dynamique d'institutionnalisation qui s'est accélérée après la Seconde Guerre mondiale ne constitue pas, comme cela est parfois trop vite énoncé,

un éloignement des réalités sociétales mais au contraire la consolidation des mouvements d'éducation populaire comme corps intermédiaires : la création du CNAJEP en 1968, puis du CRIF deux ans plus tard en sont les plus probants témoignages.[15]

Mais l'idéologie libérale n'a eu de cesse de fragiliser cette dynamique politique, source de dialogue et de négociation entre le corps social et le pouvoir. D'abord présentés comme des officines aux services d'intérêts particuliers, les mouvements d'éducation populaire sont accusés, au détour des années 2000, de s'écarter des « vraies » questions sociales.

La dénonciation dans les mêmes termes du supposé « immobilisme » des organisations syndicales n'est pas un

15. Le CNAJEP (Conseil national de jeunesse et d'éducation populaire) voit le jour en 1968 avec pour ambition de rapprocher les pouvoirs publics des préoccupations concrètes du secteur de l'animation socioculturelle. En 1974, il fusionne avec le CRIF (Comité des relations internationales) pour devenir le Comité des relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

hasard.[16] Le discours libéral s'est d'ailleurs d'autant plus aisément diffusé dans toutes les dimensions de la vie sociale qu'il est en parfaite résonnance avec des aspirations individuelles d'immédiateté et de proximité. Dans le salariat, on opposera la réactivité des coordinations à la supposée pesanteur des centrales syndicales tout autant que l'on valorisera l'action des nouvelles « petites associations » aux dépens des fédérations historiques accusées de s'être institutionnalisées.[17]

Si l'on a raison de dénoncer les dérives de la mondialisation marchande, il faudra un jour assumer une analyse critique du *local is beautiful*. En considérant la moindre mise en perspective comme un frein et le moindre délai comme un anachronisme, ce sont finalement les fondements de la logique collective inscrite dans la durée que nous fragilisons, c'est-à-dire tout ce qui dépasse l'individu pour structurer le vivre-ensemble.

16. « Pendant cinq ans, j'ai pu mesurer la puissance des corps intermédiaires qui s'interposent parfois entre le peuple et le sommet de l'Etat, qui prétendent souvent parler au nom des Français et qui en vérité confisquent la parole des Français. Ce ne sont pas les Français qui sont rétifs aux réformes mais les corps intermédiaires qui n'aiment rien tant que l'immobilisme », déclarait Nicolas Sarkozy lors de son meeting de lancement de campagne présidentielle le 19 février 2012 à Marseille.

17. « Il n'est pas difficile de trouver des filiations anciennes à la plupart des institutions d'aujourd'hui », Geneviève Poujol, *op.cit.*, 1981, p. 108.

Les exemples d'enjeux mal ou insuffisamment pris en compte par les mouvements d'éducation populaire existent. Il ne s'agit pas ici d'ignorer les risques d'éloignement progressif de toute organisation à l'égard de questions sociales nouvelles. Mais lorsque le pouvoir participe à la remise en cause des corps intermédiaires et de leur histoire, cela participe plus fondamentalement d'une négation des logiques collectives et des espaces d'expression citoyenne.

L'éducation populaire, source de richesse collective

Au cours des vingt dernières années, les instituts de statistiques, think tanks ou centres de recherche économique ont été nombreux à intégrer dans leurs analyses des indicateurs de nature sociale et environnementale. Dans le souci de combler les failles des analyses quantitatives traditionnelles de production dans le circuit économique, cette

batterie d'indicateurs aura connu un succès relatif auprès des instances gouvernementales. En France, la comptabilité nationale élaborée en 1938 conçoit la richesse à l'aune d'un seul instrument de mesure de production marchande et monétaire : le produit intérieur brut (PIB).

Basés sur l'attribution d'une valeur monétaire à la création de biens et de services, le PIB et le taux de croissance sont aujourd'hui, à l'évidence, les outils privilégiés de l'analyse macroéconomique. Or, adossée à une conception figée de l'« effort » de production, la portée de ces indicateurs se limite au processus de création *stricto sensu* de biens et services de nature marchande et rend compte d'une conception univoque de la notion de richesse.

De fait, ces indicateurs omettent de reconnaître d'autres dimensions, pourtant essentielles, de la richesse des nations : celles liées, d'une part, au capital social (niveau d'éducation, état de santé, degré de protection sociale, accès à la culture, cohésion sociale) et celles liées, d'autre part, au capital « naturel » (préservation de l'environnement,

EDUCATION POPULAIRE : LE TEMPS DE L'ENGAGEMENT

prise en compte des critères écologiques dans le processus de fabrication, développement des énergies renouvelables) ; autant d'éléments peu ou non considérés et écartés du calcul des richesses dans la comptabilité nationale. Ce qui signifie que le PIB ne prend pas en compte dans son calcul des richesses la notion de bien-être, lié à la satisfaction d'un besoin matériel ou social.[18]

Tout au long de son histoire, l'éducation populaire a nourri l'élan démocratique des peuples. En articulant émancipation individuelle et progrès collectif, elle constitue une dynamique de transformation sociale et politique à la hauteur des enjeux contemporains.

18. « Le mot d'ordre « Changer la vie » exprime l'exigence de retrouver l'exercice d'une souveraineté de l'individu dissoute dans les idéologies du progrès, du rendement et du culte des courbes de croissance (...) », *in* Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995.

L'éducation populaire, parent pauvre des politiques publiques ?

A l'origine, l'engagement associatif est jumelé à un engagement militant porteur de valeurs républicaines et universelles. Mais depuis une trentaine d'années, il a perdu de son dynamisme et semble avoir été dépossédé d'une partie de son ambition émancipatrice, d'éveil social et politique. En effet, la gestion des services socio-éducatifs a été fortement réorganisée[19] et rend aujourd'hui compte d'un fonctionnement conditionné par la recherche permanente de financements, souvent au détriment de la mission principale que s'assignent les acteurs de l'éducation populaire et de l'animation socioculturelle : l'apport éducatif et le bien-être des jeunes dans leur temps libre, éléments difficilement quantifiables dans une économie de marché.

Si l'évolution du fonctionnement des associations prestataires de missions de service public a fait l'objet de vives

19. Il faut notamment se rapporter à l'analyse de Matthieu Hely : la prégnance de la logique contractuelle a profondément modifié les modes de régulation traditionnels entre pouvoirs publics et acteurs associatifs. *Cf.* Matthieu Hely, *Les métamorphoses du monde associatif,* Presses universitaires de France, 2009.

contestations par les acteurs de l'éducation populaire, il n'en demeure pas moins que la mise en concurrence des réseaux associatifs a produit des effets destructeurs en termes de diversité d'initiatives associatives et de capacité de sensibilisation sociale. La libéralisation des secteurs de l'éducation populaire et de l'animation socioculturelle met aujourd'hui en lumière le rôle crucial joué par les collectivités territoriales dans la garantie de la pérennité de ces domaines d'activités face au phénomène de dévitalisation des initiatives militantes dans les territoires.

2007-2012 : une fragilisation du soutien de l'Etat

La capacité de la société à accompagner l'éducation des jeunes et à favoriser leur accès à l'autonomie est aujourd'hui un enjeu prioritaire. Premiers concernés par les effets du ralentissement économique, les jeunes éprouvent les plus grandes difficultés[20] à s'insérer durablement

20. Chômage, dépendance résidentielle et financière à la charge des familles, dégradation des conditions de l'emploi – CDD, temps-partiel, intérim, stages... – sont autant d'indicateurs d'appauvrissement des 16-25 ans, d'autant que les salaires ont très largement stagné au cours des 25 dernières années et que, sur la même période, le prix du logement a doublé. Environ 20 % de cette tranche d'âge vit aujourd'hui sous le seuil de pauvreté.

sur le marché du travail et sont régulièrement soumis à des exigences de flexibilité, contraints à une forte mobilité dans l'emploi. A de rares exceptions près, les mécanismes nationaux de protection sociale, élaborés dans une logique de solidarité familiale intergénérationnelle, ignorent les moins de 25 ans. Au cours des dix dernières années, les engagements de l'Etat se sont singulièrement concentrés sur quelques dispositifs, tout particulièrement le Service Civique[21], au détriment des mécanismes d'accompagnement global.[22]

La décision prise par le gouvernement de François Fillon d'une nette réduction des effectifs dans l'Education nationale s'est prolongée au secteur de l'éducation populaire. En quatre ans, les crédits alloués aux activités associatives d'éducation populaire conventionnées (concernant les « associations éducatives complémentaires

21. Il faut rappeler que les mouvements d'éducation populaire sont à l'origine des premiers modèles de volontariat.

22. On pensera tout particulièrement aux nouvelles conventions de financement des Missions locales ignorant leur vocation généraliste.

de l'enseignement public ») ont subi une baisse de 25 %. Etablis à douze millions d'euros dans la loi de finances initiale en 2008, ils sont passés à 9,13 millions d'euros dans le projet de loi de finances 2012. Par ailleurs, la répartition du budget « jeunesse, éducation populaire et vie associative », à l'occasion du vote de la dernière loi de finances, s'est largement faite au détriment du secteur de l'éducation populaire : sur les 230 millions d'euros votés, 140 millions ont été alloués au Service Civique, faisant peser le doute sur la viabilité des activités originelles de l'éducation populaire.

L'engagement croissant des collectivités locales

Les vagues de décentralisation ont eu, parmi d'autres conséquences, de faire peser sur les collectivités territoriales les questions liées à la prise en charge de la jeunesse. Cette situation pose la question du rôle de chaque échelon – communal, intercommunal, départemental et régional – dans la conception des politiques de jeunesse, en reconnaissant les difficultés des villes et

EDUCATION POPULAIRE : LE TEMPS DE L'ENGAGEMENT

communes à rassembler elles-mêmes les compétences nécessaires à l'identification des besoins exprimés dans le secteur de l'animation socio-éducative.

La décentralisation et la redéfinition progressive du contour des politiques de jeunesse ont également été à l'origine d'évolutions fonctionnelles marquées par une diffusion du recours à la contractualisation. Le passage d'un fonctionnement centralisé à une gestion contractuelle « descendante » des politiques de jeunesse implique une présence forte et une intervention ambitieuse des collectivités territoriales, au risque d'une dévitalisation du secteur de l'animation socioculturelle dans les territoires. La nouvelle philosophie à l'œuvre dans l'animation socioculturelle est régie par le déploiement de dispositifs au travers desquels doivent être pensées les politiques de jeunesse, ainsi que la gestion des contrats et de l'équipement. Le début des années 1980 marque, à cet égard, la prégnance de cette nouvelle philosophie de la concurrence à la subvention, de la précarisation salariale et de l'incertitude financière du milieu socioculturel. Dans ce

contexte, assurer la pérennité de leurs activités devient, pour les associations, une priorité quotidienne, même pour les mieux intégrées et positionnées dans les dispositifs municipaux. En effet, dès lors que la capacité de financement d'une association est mise à mal, c'est toute sa dimension militante qui est annihilée par l'évolution du profil de ses postes.

Cet emballement fonctionnel se couple à d'autres facteurs d'une nature analogue. Le secteur de l'animation socioculturelle est aujourd'hui soumis à un florilège de normes et d'exigences en matière de qualité de service induisant, de fait, une mise en compétition des associations opérant sur un secteur donné et proposant des activités équivalentes (la norme ISO 9002 propose, à titre d'exemple, de mesurer le taux de satisfaction lié à la prestation d'un service auprès d'un « usager »). La tendance observable dans les associations est une technicisation de bénévoles en matière de gestion de projets et de recherche de subventions, au nom de la survie d'une activité donnée.

Cette situation critique des tissus associatifs traduit un désengagement progressif de l'Etat dans le secteur de l'animation. Ceci a des répercussions sur la nature des liens que les associations entretiennent avec les collectivités territoriales. Il convient ici, à juste titre, de rappeler les cadres juridiques qui régissent les relations de nature financière entre associations et collectivités : la loi sur la délégation de service public (DSP), d'une part, et le marché d'offre public (MOP), d'autre part. Dans le cadre de la loi DSP, ce sont les usagers qui s'acquittent des coûts liés à la prestation du service.

La marchandisation des activités associatives

Douées d'une personnalité juridique autonome, les associations d'éducation populaire sont aujourd'hui largement perçues comme des entités économiques à l'origine de la production de services – ou « marchandises immatérielles » – positionnées et mises en concurrence sur des marchés régis par des logiques adossant une valeur monétaire à l'évaluation de la qualité des services proposés. En

atteste, entre autres, le contenu de la circulaire Fillon de janvier 2010. Celle-ci entend revisiter les modèles de conventions pluriannuelles et assimiler les associations à des entreprises commerciales dans le souci d'éviter une « concurrence déloyale avec les entreprises du secteur marchand ».

De tels mécanismes d'appels d'offres posent les bases d'une mise en concurrence d'associations vouées à réduire les coûts de leurs services, notamment au moyen d'un recours au bénévolat, et à répondre aux exigences des besoins exprimés. Mais, dans un contexte de plus en plus précaire, les connaissances nécessitées par la recherche de financements et les dispositifs administratifs tendent à reléguer au second plan la dimension militante.

Des propositions concrètes pour l'éducation populaire

Ce travail d'analyse a une vocation prospective. Notre objectif est de contribuer, au service de toutes et tous, au développement des valeurs de l'éducation populaire. A cette fin nous formulons six propositions, directement opérationnelles. Celles-ci appellent volontairement au débat : conformément aux principes de l'éducation populaire, les réformes et innovations aujourd'hui nécessaires devront s'élaborer dans une large concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.

Revisiter le dispositif d'agrément « Jeunesse et éducation populaire »

A l'heure actuelle, l'agrément « Jeunesse et éducation populaire » (JEP) est une marque de reconnaissance par l'Etat qui, au moyen de cette procédure d'agrément, met en valeur la qualité des activités développées par une association ou une fédération d'associations. La remise à

plat des modalités d'attribution du label « Jeunesse et éducation populaire » constitue néanmoins un premier champ d'action pour redonner à l'éducation populaire sa dimension émancipatrice et sa valeur culturelle, œuvrant de façon complémentaire à l'Education nationale.

En effet, il doit pouvoir y avoir une définition plus aboutie de la mission d'intérêt général des services proposés par les organisations d'éducation populaire et une traduction d'un tel engagement politique en acte juridique. A cet égard, l'agrément JEP une fois revisité apparaîtra comme l'instrument le mieux à même de permettre une telle avancée. Si la dynamique associative constitue un engagement citoyen en tant que tel, il est nécessaire de mieux distinguer les caractéristiques propres à l'éducation populaire. La pleine reconnaissance de l'histoire et de l'organisation de ce secteur appelle en particulier une valorisation de la contribution collective au travers des mécanismes d'affiliation fédérative.

Actuellement délivré aux associations se revendiquant de l'éducation populaire, l'agrément obtenu ne s'accompagne pas d'avantages suffisants – de nature financière, fiscale, logistique…[23] – au regard de l'engagement éducatif et des missions d'intérêt général des mouvements d'éducation populaire.

- → L'agrément JEP, au-delà de sa dimension symbolique, doit pouvoir constituer une marque de reconnaissance approfondie, par une collectivité territoriale, de la qualité des services proposés par une association œuvrant dans le champ de l'éducation populaire et doit permettre de garantir, dans certains cas, la primauté d'une association sur le « secteur socio-éducatif » d'une collectivité (tout particulièrement les actions complémentaires de l'école).
- → Cette réforme de l'agrément JEP constitue un chantier prioritaire : elle doit s'appuyer sur une démarche d'analyse

23. L'agrément permet aujourd'hui essentiellement aux associations de bénéficier de conditions particulières en matière de cotisations sociales pour l'emploi des personnes exerçant une activité occasionnelle inférieure à 480 heures par an (arrêté du 28 juillet 1994) et une tarification spécifique sur les redevances à acquitter auprès de la SACEM (art. L.132-21 du code de la propriété intellectuelle).

et d'élaboration concertée de l'Etat, avec les mouvements d'éducation populaire, les partenaires sociaux, les collectivités et organismes de sécurité sociale.

Affirmer la fonction de représentation, de veille et d'expertise du CNAJEP

Un renforcement des moyens disponibles et un rapprochement des instances de représentation sont aujourd'hui nécessaires, dans une démarche d'unification des mouvements d'éducation populaire dans leur représentativité auprès des pouvoirs publics.

Le CNAJEP rassemble plus de 70 mouvements de jeunesse et d'éducation populaire. Il a pour objectif de nouer un dialogue social à l'échelon national et d'interpeller les pouvoirs publics sur la nature des enjeux liés au secteur de l'éducation populaire et dans l'élaboration des politiques de jeunesse. Il se décline au niveau régional sous la forme de CRAJEP. Dans sa forme actuelle le CNAJEP ne gère aucun fonds : son rôle est uniquement représentatif. L'enjeu d'une

proposition d'envergure relève de la responsabilisation d'un tel acteur, en tant que gestionnaire ou co-gestionnaire.

En vue d'un redéploiement de ses expertises, notamment auprès du ministère de la Jeunesse et des Sports, le CNAJEP doit pouvoir disposer d'une plus grande responsabilité et d'un rôle d'interlocuteur privilégié auprès des ministères, alors qu'il ne dispose actuellement que d'une fonction de représentation peu influente. Il doit également pouvoir lui revenir d'assurer non seulement un rôle de ressource et de veille, mais également de gestion et de financement. Par exemple, la gestion par le CNAJEP d'un dispositif de type FONJEP aux niveaux national et régional pourrait être envisagée.

Par ailleurs, le fonctionnement de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) a été fragilisé au cours des cinq dernières années par les décisions de son ministère de tutelle. La création dans la même période de l'Agence du Service Civique a également nécessité une clarification du rayonnement respectif de

ces deux institutions. Il faut renforcer les liens entre les mouvements d'éducation populaire et l'INJEP, qui se traduisent aujourd'hui par la présence de représentants du CNAJEP au sein du conseil d'administration de cet établissement public. Dans une perspective de pleine reconnaissance, il faut interroger plus largement la forme que doit emprunter l'engagement de l'Etat en ce domaine.

→ La fonction de recherche et de veille dans le champ de l'éducation populaire est essentielle et appelle un engagement de la collectivité nationale. Mais la contribution du CNAJEP à la gouvernance de l'INJEP, dans le respect du contenu actuel de son projet, doit être valorisée. Les articulations entre les mouvements d'éducation populaire et l'Agence du Service Civique s'en trouveraient ainsi renforcées au sein du conseil d'administration de ce groupement d'intérêt public.

→ Confier au CNAJEP un rôle moteur et pluridisciplinaire permettra aux mouvements d'éducation populaire de peser plus fortement sur les orientations gouvernementales et parlementaires les concernant.

EDUCATION POPULAIRE : LE TEMPS DE L'ENGAGEMENT

Valoriser l'affiliation à des réseaux d'éducation populaire

L'affiliation à un réseau est une garantie de la valeur et de la qualité[24] des services dispensés par une association (pour tous les services complémentaires de l'école sur les sites d'enseignement). L'appartenance d'une association à un mouvement d'éducation populaire doit ainsi être valorisée dans les secteurs qu'elle investit.

→ Dans le domaine de l'éducation, il est aujourd'hui primordial de qualifier les actions conduites en proximité des missions d'enseignement de l'Education nationale. L'exigence de qualité, les garanties en matière de modalités d'animation pédagogique et la complémentarité avec la dimension scolaire constituent des exigences permanentes auxquelles répondent les mouvements d'éducation populaire. Les actions complémentaires de l'école doivent pouvoir leur être

24. Les recherches universitaires confirment également que l'appartenance à une fédération est une garantie de la pérennisation des associations.

déléguées de façon prioritaire (voire exclusive[25]), en considérant le service qu'ils proposent comme relevant d'une mission d'intérêt général. Cette démarche construit un cadre opérationnel cohérent dans une perspective de co-éducation tout en protégeant le secteur de l'éducation des tentatives de marchandisation des savoirs.

Construire des modes de financements publics valorisant la contribution des associations d'éducation populaire à l'intérêt général

La dernière décennie a été marquée par une évolution forte des partenariats entre les acteurs associatifs et les financeurs publics. La conjonction de la professionnalisation de ce secteur d'activité et de l'évolution des politiques publiques a largement modifié les attentes respectives. Au fur et à mesure de l'évolution des budgets engagés, les

25. *Cf.* ci-après « Construire des modes de financements publics valorisant la contribution des associations d'éducation populaire à l'intérêt général ».

financeurs publics ont également été soucieux d'une meilleure lisibilité de leur participation.

Si ces partenariats impliquaient jusqu'alors un soutien très global au projet associatif, y compris dans sa dimension la plus militante, ils se sont peu à peu concentrés sur des activités quantifiables, conformes aux politiques publiques en vigueur.

S'il est d'usage de considérer que les mécanismes d'appels d'offres régissant les marchés publics ont induit ce glissement, il faut souligner que cette logique d'affectation stricte des crédits à des prestations est une tendance beaucoup plus générale[26] qui a gagné tous les niveaux de montages partenariaux, y compris les soutiens *via* des subventions de fonctionnement.

26. « Les Etats providence avaient été plébiscités après la Seconde Guerre mondiale, le développement économique ayant été subordonné à la justice sociale. Au vocabulaire de la redistribution universelle et des droits sociaux en vigueur à l'époque se sont substitués dès les années 1980 les thèmes de la responsabilité individuelle ou de l'activation des dépenses passives », *in* Jean-Louis Laville, « Entrepreneurs sociaux et privatisation de la responsabilité publique », *Alternatives économiques*, 30 avril 2012.

Par essence, l'éducation populaire peine à s'inscrire dans ces schémas. Si une large part de son rayonnement se traduit effectivement en autant d'activités, mesurables en termes d'unités d'œuvre, la vocation citoyenne de mobilisation et d'interpellation ne saurait être circonscrite à la seule logique de prestation.

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a développé le cadre gouvernant le financement des services contribuant à une mission de service public dans le respect des règles de concurrence, permettant la mise en œuvre de la directive « Services ».

Si la construction européenne prévoit un principe de subsidiarité, l'Etat français, comme en atteste la circulaire de François Fillon de janvier 2010, n'a pas, à ce jour, apporté de réponses pertinentes aux acteurs associatifs, tout particulièrement dans le champ de l'éducation populaire. Bien qu'elle constitue une avancée significative, l'adoption le 20 décembre 2011 d'un ensemble de textes précisant les principes et les modalités d'encadrement du financement

EDUCATION POPULAIRE : LE TEMPS DE L'ENGAGEMENT

public des missions d'intérêt général demeure insuffisante et n'exonère pas les pouvoirs publics français de leurs responsabilités dans ce domaine.

Au regard de l'évolution du droit communautaire en matière de services d'intérêt économique général, identifier le caractère spécifique des activités d'éducation populaire est un enjeu constamment renouvelé et une réponse durable à la problématique de « l'euro-compatibilité » de la législation nationale.

Il est impératif de mettre en œuvre les dispositions qui permettront d'éviter la requalification de tous les partenariats entre les pouvoirs publics et les mouvements d'éducation populaire en « contrats à titre onéreux ayant pour objet la fourniture d'une prestation de service social », régis par la seule règle des marchés publics.

La qualification des services d'intérêt économique général doit, par conséquent, prendre acte de l'agrément d'éducation populaire et de la protection des services qu'il

couvre. Conformément à la dynamique de décentralisation et à l'évolution de la répartition des compétences institutionnelles, il est proposé de la décliner aux différents niveaux exécutifs :

- → Dans certains secteurs d'activités (loisirs, enfance, jeunesse, aide sociale, développement local…), les collectivités territoriales, aujourd'hui partenaires et financeurs principaux, sont appelées à qualifier la dimension d'intérêt général du travail réalisé par les associations d'éducation populaire. Il s'agit d'exclure ces domaines d'activités du champ d'application des marchés ou concessions mais également d'en choisir le mode d'exécution. La dynamique associative et l'expertise de l'éducation populaire sur ces sujets sont de réelles plus-values.
- → Il importe tout particulièrement de reconnaître que l'initiative associative – et sa dimension d'éducation populaire – sont à l'origine de l'activité, conduite en partenariat avec la collectivité, conformément à ses orientations et dans le respect des obligations de service public.[27] Aussi, les collectivités territoriales doivent être encouragées à se saisir des possibilités de mandatement ou de conventionnement pluriannuel d'objectifs et inscrire leurs partenariats avec les acteurs de l'éducation populaire dans un cadre légal et solide, conforme au droit européen.
- → Par ailleurs, conformément aux compétences de l'Etat en matière d'enseignement, l'exclusion des activités d'éducation populaire complémentaires de l'école du champ d'application des marchés publics pourrait, au niveau national, faire l'objet d'une loi-cadre.

27. « Son activité peut (...) se voir reconnaître un caractère de service public (...) si une personne publique, en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux, exerce un droit de regard sur son organisation et, le cas échéant, lui accorde, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'y font obstacle, des financements », Conseil d'Etat, section du contentieux sur le rapport de la troisième sous-section, séance du 23 mars 2007, lecture du 6 avril 2007 n° 284736.

Réformer la fiscalité de l'éducation populaire : abroger la taxe sur les salaires pour les activités hors champ concurrentiel

Les associations qui ne réalisent aucune opération soumise à la TVA ont un régime fiscal particulier : la taxe sur les salaires. Aussi une large part des activités conduites par les mouvements d'éducation populaire est régie par cet impôt. Créé en 1948, il vise plusieurs secteurs très différents, tout particulièrement le domaine bancaire, de l'assurance, du secteur hospitalier, ainsi que le champ associatif. Les recettes fiscales émanant de cette taxation s'élèvent à près de douze milliards d'euros et représentent par conséquent une part non négligeable des recettes de l'Etat (4 %).

Pour autant, si des aménagements successifs ont été réalisés, il est aujourd'hui urgent d'interroger la pertinence de cet impôt voisin de la taxe professionnelle désormais supprimée :

– Le regroupement de secteurs très différents n'est aujourd'hui plus pertinent au regard des contingences statutaires et économiques spécifiques qui les régissent ;
– Cette forme d'impôt n'apparaît plus adaptée à l'évolution de la législation européenne visant le respect des règles concurrentielles ;
– Dans des domaines relevant principalement de financements publics (c'est notamment le cas des activités socio-éducatives en direction de l'enfance et de la jeunesse), il y a une contradiction forte du dispositif de taxation, le percepteur collectant les fonds qu'il a lui-même financés. Cette complexité du mode de gestion coûte davantage qu'elle ne rapporte à l'Etat. En outre, au regard de l'engagement croissant des collectivités en direction de l'éducation populaire, cette fiscalité s'avère contraire aux principes de la décentralisation[28] ;

28. Au regard de l'évolution de la répartition des engagements financiers au cours des dernières années, de nombreux mouvements d'éducation populaire dont la recette principale est publique sont imposés par l'Etat sur les salaires pour un montant supérieur aux subventions qu'il leur attribue. Ce mécanisme conduit par conséquent à une fiscalisation indirecte des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale financeurs.

– Enfin, ce mécanisme fiscal tend à freiner le développement d'un emploi pérenne et de qualité.[29] En effet, dans le champ associatif, l'assiette fiscale étant calculée sur une partie des rémunérations, ce sont les emplois qualifiés et les postes d'encadrement qui se trouvent les plus fragilisés.

Si l'on analyse l'organisation et l'impact économique de cet impôt, sa contestation est tout à fait justifiée.

→ Pour les activités hors champ concurrentiel conduites par les mouvements d'éducation populaire, il faut envisager la suppression pure et simple de la taxe sur les salaires. Il importe bien entendu d'en évaluer avec précision l'impact en termes de budget national, mais en toutes hypothèses la diminution en recettes pourrait être aisément compensée dans l'évaluation des subventions publiques en gagnant en simplicité, lisibilité et cohérence.

29. Nous prenons ici comme référence l'emploi à temps plein, en contrat à durée indéterminée et aux modalités de rémunération en adéquation avec les conventions collectives de référence.

EDUCATION POPULAIRE : LE TEMPS DE L'ENGAGEMENT

Renforcer la contribution de l'éducation populaire dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de jeunesse

Le secteur de l'éducation populaire constitue un terrain de dialogue et d'expérimentation privilégié à investir pour faire face aux difficultés de formation, d'orientation, d'insertion sociale et professionnelle que rencontrent les jeunes.

Les associations de jeunesse et d'éducation populaire jouent un rôle décisif dans ces démarches d'accompagnement et permettent à chacun de se situer dans la société comme un acteur reconnu, impliqué et responsable. Il est donc important de valoriser leur contribution et d'en faire des partenaires incontournables des pouvoirs publics pour répondre aux enjeux liés à l'autonomie des jeunes en difficulté ou exclus du marché de l'emploi.

Les choix politiques de ces dernières années n'ont cessé d'isoler les acteurs socio-éducatifs d'une part et les acteurs de l'insertion professionnelle d'autre part. Les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) du gouvernement Fillon

avec les Missions locales ont clairement été en ce sens en privilégiant par ailleurs une évaluation strictement quantitative, alors qu'il convient au contraire de développer une approche plus globale et transversale qui favorise la complémentarité de ces actions ainsi que la coordination des dispositifs et des moyens mis en œuvre.

Par conséquent, l'enjeu consiste à renforcer le partenariat entre les organisations de jeunesse et d'éducation populaire et les pouvoirs publics et à les associer davantage dans la co-construction et la co-animation de politiques ambitieuses et efficaces pour les jeunes et les territoires.

- → Au niveau national, il faut renforcer le partenariat entre les acteurs de l'éducation populaire et les Missions locales et les associer davantage à la construction des politiques publiques en direction de la jeunesse.
- → Au niveau local, il faut favoriser le développement de plateformes associant, dans le respect de leurs prérogatives respectives, les acteurs de l'orientation et de l'insertion des jeunes et les acteurs de l'éducation populaire.

Remerciements

J'adresse mes remerciements à tous les acteurs du milieu associatif auditionnés dans le cadre de cet essai, qui ont enrichi mes réflexions par leur expertise :
- Les Francas : Alain Favier, délégué général, et Maurice Corond, membre du Conseil scientifique,
- Fédération Léo Lagrange : Corinne Bord, vice-présidente,
- Ligue de l'enseignement : Jean-Marc Roirant, secrétaire général, et Nadia Bellaoui, secrétaire nationale,
- Ceméa : Jean-Luc Cazaillon, directeur général adjoint,
- FFMJC : Gérard Abonneau, président,
- Confédération des MJC : Frédéric Prelle, président,
- JOC : Stephane Harr, président, et Florian Meyer, secrétaire national à la communication et aux relations extérieures,
- ANACEJ : Mikaël Garnier Lavalley, délégué général,
- Les Petits débrouillards : François Deroo, directeur, et Lionel Larqué, directeur adjoint,
- AMF : Françoise Descamps Crosnier,
- ADF : Catherine Bertin.
(Liste établie par ordre chronologique)

Je remercie également pour leur précieuse collaboration Gilles Le Bail, Hervé Divet, Tristan Bahier et Héloïse Pastinelli.

COLLECTION DIRIGEE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-052-6

© EDITIONS FONDATION JEAN-JAURES
12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS
www. jean-jaures.org

Réalisation : REFLETSGRAPHICS
Achevé d'imprimer par l'imprimerie A.Trois
NOVEMBRE 2012

LES ESSAIS | 11/2012

Michel Ménard

Education populaire : le temps de l'engagement

Des révolutions du XIX[ème] siècle aux conquêtes sociales d'aujourd'hui, l'éducation populaire a nourri l'élan démocratique des peuples au service de l'émancipation individuelle et du progrès collectif.

Alors qu'elle est confrontée aujourd'hui à de nombreux écueils pour assurer la pérennité de ses activités, Michel Ménard présente des propositions concrètes pour en revaloriser le rôle. L'éducation populaire pourrait ainsi mieux répondre, en partenariat avec les pouvoirs publics, aux nouveaux défis éducatifs, culturels et démocratiques, et retrouver une dynamique de transformation sociale et politique à la hauteur des enjeux d'aujourd'hui.

www.jean-jaures.org

ISBN : 978-2-36244-052-6
6 €

Jean Jaurès Fondation