



**Master 2 Mention santé publique
Parcours « Enfance, jeunesse :
politiques et accompagnements »
Promotion : 2017-2018**

**Les enjeux liés à l'accompagnement de la mise
en œuvre des Projets Educatifs de Territoire
(PEDT)**

**La Ligue de l'enseignement de Loire-Atlantique
– FAL44 partenaire des collectivités locales**

Chloé PAUGAM
Juillet 2018
*Sous la direction de
Isabelle Danic*

R e m e r c i e m e n t s

Cette année de Master 2, qui marque la fin de mes études en formation initiale, n'aurait pas été aussi enrichissante sans la présence et l'aide de plusieurs personnes.

Je tiens à remercier en premier lieu la structure qui m'a accueillie en stage, la Ligue de l'enseignement – FAL44 et plus spécialement le service des Politiques Educatives.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance envers Audrey Le Saux, responsable du service, pour m'avoir permis d'effectuer ce stage dans cette fédération.

Je souhaite remercier plus particulièrement Claire Lachaud, chargée de mission, qui a accepté de reprendre la suite de mon tutorat en cours de stage et l'a fait avec bienveillance et pédagogie.

Je souhaite également remercier Isabelle Danic pour ses conseils et son temps investi dans le suivi de mon rapport réflexif.

J'adresse par la même occasion toute ma gratitude à l'équipe pédagogique du Master 2 Enfance Jeunesse : Politiques et Accompagnement pour cette année de formation riche en apprentissages.

Enfin, je voudrais exprimer ma reconnaissance envers les membres de ma famille qui m'ont témoigné leur confiance et leur soutien tout au long de mes études.

Sommaire

1	INTRODUCTION	7
1.1	Contexte institutionnel.....	7
1.2	Contexte local et mission confiée	9
1.3	Questionnements et problématisation.....	11
2	LE CONTEXTE DE LA MISSION : LE PARTENARIAT COMME ENJEU GENERAL	13
2.1	La territorialisation des politiques éducatives : un levier aux partenariats.....	13
2.1.1	Une reconfiguration des politiques éducatives : un « nouvel ordre éducatif local ».....	13
2.1.2	Le PEDT comme outil de collaboration locale	15
2.2	Le partenariat : un système complexe d'acteurs en interaction.....	16
2.3	Le rapport de la Ligue de l'enseignement à l'action publique questionné à l'échelle nationale.....	18
2.3.1	La Ligue de l'enseignement en quête de reconnaissance : un rôle d'interpellation dans la définition des politiques publiques	18
2.3.2	Le risque de l'instrumentalisation face aux changements de logique économique du monde associatif.....	20
3	LE PARTENARIAT DE LA FAL44 EN ACTION : UNE ADAPTATION AUX TRANSFORMATIONS POLITIQUES ET ECONOMIQUES DE SON ENVIRONNEMENT	23
3.1	Les spécificités de l'accompagnement des « partenaires ».....	23
3.1.1	Une expertise technique au service des territoires.....	24
3.1.2	Le modèle d'intervention de la FAL44 : « une entreprise associative » ?	25
3.1.3	Les modalités de coopération entre « partenaires » : « faire avec » ou « agir ensemble » ?	27

3.2	La place de la FAL44 dans le paysage éducatif local : une volonté de « faire » du partenariat.....	31
3.2.1	Des partenariats fragiles	31
3.2.2	Des collaborations stratégiques	32
3.2.3	Le partenariat comme outil d'adaptation au changement.....	34
4	DU PARTENARIAT A LA PARTICIPATION : LES AMBITIONS DEMOCRATIQUES DE LA FAL44.....	37
4.1	La FAL44 comme partenaire : les apports de l'éducation populaire dans la mise en œuvre des politiques éducatives	37
4.1.1	L'accompagnement de la FAL44 : un levier à la participation citoyenne.....	37
4.1.2	L'ouverture du PEGT aux acteurs locaux	39
4.2	Renforcer la participation par l'éducation populaire : l'enjeu d'une co-construction des politiques publiques.....	41
4.2.1	Les limites du partenariat : des modalités d'association restreintes.....	42
4.2.2	Le partenariat comme levier à une dynamique de changement : vers une reconnaissance de l'éducation populaire dans les politiques publiques.....	45
5	CONCLUSION	47
6	BIBLIOGRAPHIE	50

Liste des sigles utilisés

ANDEV : Association Nationale des Directeurs de l'Education des Villes

CAPE : Collectif des Associations Partenaires de l'Ecole

CEL : Contrat Educatif Local

COFIL : Comité de Pilotage

CPO : Contrat Pluriannuel d'Objectifs

DRDJSCS : Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale des Pays de la Loire et de la Loire-Atlantique

FAL44 : Fédération des Amicales Laïques de Loire-Atlantique

GAD : Groupe d'appui départemental

PEDT : Projet Educatif de Territoire

PEGT : Projet Educatif Global de Territoire

PEL : Projet Educatif Local

RFVE : Réseau des Villes Educatrices

TAP : Temps d'Activités Périscolaires

1 INTRODUCTION

Dans le cadre du Master 2 Enfance-Jeunesse : Politiques et Accompagnement, j'ai effectué un stage de 21 semaines à la Ligue de l'enseignement de Loire-Atlantique communément appelée FAL44¹. Cette composante départementale du centre confédéral, association d'éducation populaire de la loi 1901, œuvre dans le département auprès des enfants et des jeunes dans les domaines de l'éducation, de la culture, du sport, de la citoyenneté. Après diverses expériences dans des collectivités territoriales, le choix d'une structure associative était volontaire. Je souhaitais désormais découvrir « l'autre côté » : le monde associatif avec ses spécificités, ses valeurs, ses pratiques. Par ailleurs, au fil de mes apprentissages, je me suis particulièrement intéressée aux politiques éducatives en général et plus spécifiquement aux acteurs qui interviennent autour et dans l'intérêt de l'enfant. Ainsi, j'ai intégré le service Politiques Educatives dont la mission principale est d'apporter l'expertise éducative de la Ligue de l'Enseignement aux collectivités du territoire. Pour introduire mon propos je reviendrai sur le contexte global, celui dans lequel le service évolue. Ensuite je présenterai le contexte local afin de situer ma mission dans son environnement. Enfin, j'aborderai les questionnements qui ont émergé au fil de sa réalisation et qui seront développés dans cet écrit.

1.1 Contexte institutionnel

En 2013, la loi d'Orientation et de Programmation pour la Refondation de l'Ecole de la République initie un processus de réforme des rythmes scolaires. Conjointement, les Projets Educatifs de Territoire (PEDT) sont généralisés à l'échelle des communes ou des intercommunalités pour faciliter l'application des directives nationales issues de cette loi. Le PEDT est défini comme « *un outil de collaboration locale qui peut rassembler, à l'initiative de la collectivité territoriale, l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'éducation* »². Il formalise « *une démarche permettant aux collectivités territoriales volontaires de proposer à chaque enfant un parcours éducatif cohérent et de qualité avant, pendant et après l'école, organisant ainsi, dans le respect des compétences de chacun, la complémentarité des temps éducatifs* »³. Il impulse ainsi des démarches partenariales : « *il favorise les échanges entre les acteurs tout en respectant le domaine de*

¹ FAL44 signifie Fédération des Amicales Laïques de Loire-Atlantique

² Circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013

³ Ibid

compétences de chacun d'entre eux, et contribue à une politique de réussite éducative et de lutte contre les inégalités scolaires ou d'accès aux pratiques de loisirs éducatifs »⁴. De ce fait, il s'inscrit dans un contexte de « *nécessité du partenariat* »⁵ voire même d'« *injonction au partenariat* »⁶. En effet, depuis les années 1980, suite aux réformes successives de décentralisation et l'apparition des premiers dispositifs de l'éducation prioritaire, les orientations politiques ont été axées vers un renforcement des dynamiques partenariales entre les institutions et les acteurs éducatifs à l'échelle locale ce qui impactent les logiques d'acteurs. Dès lors, par un « *repositionnement* » de leur place dans les politiques éducatives territoriales, ces derniers doivent apprendre ou réapprendre à coopérer ensemble⁷.

Parmi eux, la Ligue de l'enseignement se positionne comme un acteur associatif moteur en tant que mouvement laïque d'éducation populaire. Elle se présente actuellement comme la première confédération d'associations françaises.⁸ Portée par un projet politique, elle se définit à travers trois fonctions : une fonction idéologique et politique en tant que mouvement d'éducation populaire, une fonction fédératrice regroupant des associations locales et également une fonction d'entreprise de l'économie sociale distincte des services publics ou du monde marchand classique⁹. Sa mission est d'être « *au service de l'idéal laïque, démocratique et républicain, de contribuer au progrès de l'éducation sous toutes ses formes* »¹⁰. Elle se mobilise pour l'éducation populaire définie comme la transformation des individus et de la société par un apprentissage en dehors du système d'enseignement traditionnel visant le progrès social. Cela implique « *l'ensemble des pratiques éducatives et culturelles qui œuvrent à la transformation sociale et politique, travaillent à l'émancipation des individus et du peuple, et augmentent leur puissance démocratique d'agir* »¹¹. Ainsi, elle œuvre pour la promotion de son projet politique émancipateur à travers ses cent trois fédérations départementales, elles-mêmes regroupées au sein d'unions régionales. Le rôle du centre confédéral est double. D'une part, il constitue

⁴ Circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013

⁵ Rançon S. art. cit.

⁶ Dhume F. *Du travail social au travail ensemble. Le partenariat dans le champ des politiques sociales*. Edition, ASH, 2001

⁷ Ibid

⁸ Roirant J-M., *Qu'est-ce que la Ligue de l'enseignement ? La Ligue de l'enseignement, un avenir par l'éducation populaire*, Archipel, 2006

⁹ Ibid

¹⁰ La Ligue de l'enseignement, *Statuts et Règlements intérieur nationaux*, Edition juin 2011

¹¹ Maurel C., *Éducation populaire et puissance d'agir. Les processus culturels de l'émancipation*. Paris, Éditions L'harmattan, 2010

un centre de ressources pour l'animation du réseau en proposant des outils communs, des lieux de réflexion et d'échange tout en favorisant la multiplication de partenariats à l'échelle nationale. D'autre part, il « *adapte et ajuste les moyens humains, administratifs et techniques de la Ligue aux enjeux et aux nouveaux défis de la société* »¹². Il s'assure ainsi de la pérennité de ses missions dans le territoire national.

La Ligue bénéficie d'une double habilitation. Elle est reconnue association agréée par le ministère de l'Éducation Nationale en tant que mouvement complémentaire de l'enseignement public et par le Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative en tant que confédération d'associations fédérées. A ce titre, elle participe à la mise en œuvre locale des PEDT. A cette occasion, elle valorise les dynamiques partenariales dans les territoires. En effet, les acteurs éducatifs locaux argumentent eux-mêmes « la nécessité du partenariat » pour une co-construction de politiques éducatives cohérentes. Cette rhétorique du partenariat se retrouve à l'échelle locale dans le discours des fédérations départementales et s'inscrit dans le contexte de ma mission de stage.

1.2 Contexte local et mission confiée

Composante locale de la Ligue de l'enseignement, la FAL44, fédération de Loire-Atlantique, regroupe 440 associations soit 57 000 adhérents. Elle agit dans le département pour mettre en œuvre le projet politique porté par le centre confédéral. Autonome juridiquement et économiquement, elle est liée et engagée dans la confédération par une charte de fonctionnement et par les décisions votées collectivement en assemblées générales¹³.

Dans le cadre de la participation de la Ligue de l'enseignement à la mise en œuvre des projets éducatifs globaux et territoriaux, elle accompagne depuis 2014 les collectivités de Loire-Atlantique dans leurs démarches de refonte des rythmes scolaires et plus généralement dans leur projet éducatif de territoire. Différentes actions sont menées en ce sens tels que la sensibilisation et l'information des acteurs du territoire, l'animation de

¹² Roirant J-M., op. cit

¹³ La Ligue de l'enseignement. Op. cit.

groupe de concertation et de réunions, la formation des acteurs, l'accompagnement à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des PEDT¹⁴.

Depuis 2015, en lien avec la mission d'accompagnement des projets éducatifs, elle intervient en soutien d'une ville de la métropole nantaise dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de son PEDT. Celui-ci a une appellation spécifique puisqu'il est nommé « Projet Educatif Global de Territoire » (PEGT). Cette commune accompagnée par la FAL44 compte près de 20 000 habitants parmi lesquels les moins de 15 ans représentent 20% de sa population et les moins de 30 ans plus d'un tiers¹⁵. Suite à la loi d'Orientation et Programmation pour la Refondation de l'Ecole de 2013, elle a initié une réflexion autour des évolutions des organisations familiales, scolaires et associatives. Les nouveaux temps périscolaires, les « éTAPes », ont été mis en place. Ce nouveau contexte a impulsé, à travers le PEGT, une réflexion plus globale concernant les enjeux éducatifs de l'ensemble des enfants et des jeunes de 0 à 25 ans.

Après avoir participé à l'élaboration du projet éducatif, la fédération accompagne désormais le suivi et l'évaluation du PEGT. Elle présente un bilan annuel sur les actions réalisées auprès des publics enfants et jeunes d'une part et sur le projet en lui-même afin de veiller au maintien de sa dynamique partenariale d'autre part.

Ainsi, ma mission de stage s'inscrit dans le cadre de l'évaluation 2017/2018. Elle a été formulée initialement en ces termes : « l'élaboration d'une démarche d'évaluation du Projet Educatif Global de territoire (PEGT) dans le cadre de l'accompagnement d'une collectivité ». A l'appui des résultats d'analyse d'une première évaluation 2016/2017 et des problématiques énoncées lors d'un comité de pilotage consacré au PEGT en décembre 2017, l'axe évaluatif s'est centré sur l'étude du positionnement des « partenaires externes » à la commune au regard de la politique éducative locale. Les acteurs concernés étaient les associations sportives et culturelles locales, les représentants des parents d'élèves, les directeurs d'école de l'Education Nationale. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'évaluation, différents questionnements sont apparus concernant la démarche.

¹⁴ <https://laligue44.org/>

¹⁵ Diagnostic réalisé par la FAL44 en 2015 pour la commune accompagnée dans le cadre de la concertation du PEGT

1.3 Questionnements et problématisation

L'axe évaluatif que j'ai proposé, centré sur l'analyse de la dynamique partenariale autour du PEGT, a été bien accueilli. En effet, la FAL44 se positionne comme « partenaire » des collectivités concernant les enjeux éducatifs et valorise toute coopération entre les acteurs locaux. Un des objectifs de ses missions d'accompagnement est de « *favoriser une dynamique partenariale sur le territoire* »¹⁶. Par ailleurs, la commune a exprimé son souhait de mobiliser et valoriser ses « partenaires externes »¹⁷ à travers l'évaluation du PEGT¹⁸.

Ainsi, durant mon stage, je me suis questionnée sur le sens du partenariat. Quelles en sont les finalités ? Pourquoi les dynamiques partenariales sont-elles autant recherchées « *au point d'en faire un nouveau paradigme des sciences sociales* » ?¹⁹ Quels sont les enjeux autour de leur valorisation ?

Face aux changements de la logique économique de l'action publique, les associations sont confrontées à une contraction budgétaire suite au passage progressif de la subvention à la commande publique. Dès lors, il s'agit d'interroger les nouvelles modalités de partenariats à l'œuvre dans un contexte marqué par la montée de la logique d'appels d'offres et par le risque de l'instrumentalisation : quelles sont les conséquences des changements structuraux du monde associatif dans son rapport à l'action publique ? Quelle est la nature du partenariat de la FAL44 avec les collectivités ?

Par ailleurs, les communes se positionnent de plus en plus comme chefs de file des dynamiques territoriales notamment à travers la coordination des PEDT. Certaines d'entre elles, dans l'exercice de leurs missions, choisissent de recourir à l'expertise de la FAL44 pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets éducatifs. Dès lors, quelle est la plus-value pour ces communes d'être accompagnées par la FAL44 dans le processus de co-construction de leur projet éducatif ? Ce partenariat renforce-il le degré de participation des acteurs locaux à la conception des projets éducatifs ? Quel sens veut donner la FAL44 à ces partenariats ?

¹⁶ FAL44, *Proposition de mission*, document interne, 2017

¹⁷ Journal de terrain

¹⁸ Ibid

¹⁹ Dhume F. op. cit.

Ainsi, ces questionnements s'articulent autour d'une problématique centrale : **l'accompagnement aux collectivités dans la mise en œuvre des PEDT constitue un partenariat nécessaire à la reconnaissance de la FAL44 comme acteur des politiques publiques et ce, face à la territorialisation des politiques éducatives et aux changements de logique économique du monde associatif. Plus généralement, cet accompagnement, par la promotion d'une participation citoyenne, constitue un levier en faveur d'une place reconnue de l'éducation populaire dans la société.**

Dès lors, le positionnement de la FAL44 dans le paysage éducatif et plus spécifiquement dans la construction des politiques éducatives locales sera questionné. Il s'agit de s'intéresser aux enjeux des dynamiques partenariales. Pour ce faire, il sera nécessaire de décrypter les mutations à l'œuvre dans un contexte de recomposition du champ éducatif et de changements structuraux auxquels fait face la FAL44.

Pour répondre à ces interrogations et construire mon analyse réflexive, les matériaux sur lesquels je me suis appuyée sont de natures diverses. D'une part, j'ai bénéficié de mon « immersion » au sein du service des politiques éducatives de la FAL44 pour recueillir des éléments « de terrain » relevant de la pratique professionnelle et qui ne sont formalisés dans aucun écrit. Ainsi, cette réflexion se construit sur des constats que j'ai effectués lors de mon stage, d'octobre 2017 à avril 2018. Par ailleurs, je me suis également appuyée sur des documents écrits internes tels que des propositions de mission, des devis, des brochures et des prises de position. Les résultats de l'évaluation que j'ai menée et retranscrits dans mon rendu professionnel ont également constitué un matériau pertinent pour cette réflexion. Enfin, pour étayer mes propos avec des éléments théoriques, j'ai principalement mobilisé les travaux de Fabrice Dhume autour de la sociologie publique. Il s'agit de convoquer des notions relatives aux politiques publiques appliquées à l'intervention sociale en privilégiant l'étude des formes coopératives de travail avec les publics et entre les professionnels. Ainsi, l'ensemble de ces éléments m'ont servi d'appui pour construire ma réflexion autour du sujet.

Ainsi, il s'agira dans un premier temps d'aborder le contexte dans lequel s'inscrit la mission afin de pouvoir dans un second temps, analyser le positionnement de la FAL44 en tant que « partenaire éducatif » et les enjeux liés à ses modalités d'intervention. Enfin, le sens de ses partenariats sera étudié en abordant la logique à l'œuvre en termes de participation citoyenne au sein des démarches de PEDT.

2 LE CONTEXTE DE LA MISSION : LE PARTENARIAT COMME ENJEU GENERAL

J'ai été interpellé tout au long de sa réalisation par l'usage récurrent par divers acteurs du terme « partenariat ». En effet, la FAL44 se positionne en tant que « partenaire » des collectivités dans la mise en œuvre des PEDT. L'axe évaluatif, co-construit avec la commune accompagnée, a été centré sur l'analyse de la place de ses « partenaires externes ». Ce terme est omniprésent dans les discours des politiques publiques et participe ainsi à une rhétorique convenue. Il est désormais perçu comme un mot valise : tout serait « partenariat »²⁰. Pour autant, il constitue un objet complexe et évolutif dans un contexte de reconfiguration des politiques éducatives d'une part et de changement du modèle économique du champ associatif d'autre part. Ainsi, je m'intéresserai plus précisément dans cette partie au cadre contextuel et théorique permettant de situer l'environnement dans lequel le service des politiques éducatives de la FAL44 évolue.

2.1 La territorialisation des politiques éducatives : un levier aux partenariats

Une des étapes préalables à la réalisation de ma mission de stage s'est révélée être l'analyse des évolutions des politiques éducatives afin d'en saisir les enjeux et de m'intégrer rapidement au fonctionnement du service.

2.1.1 Une reconfiguration des politiques éducatives : un « nouvel ordre éducatif local »²¹

Depuis les années 1980, les lois et les décrets de décentralisation se succèdent pour mettre en œuvre ce qui se définit comme « *le processus consistant pour l'État à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes* »²². L'« *Etat prescripteur* », alors seul initiateur des politiques publiques, laisse place à l'« *Etat animateur* »²³ qui impulse les orientations aux collectivités territoriales. La logique verticale et descendante du processus décisionnel de l'action publique semble peu à peu vouloir laisser place à une logique de co-construction. La mise

²⁰ Dhume F, op. cit.

²¹ Ben Ayed C. *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locale*, Paris, PUF, 2009

²² <http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Reforme-des-collectivites-territoriales/La-reforme/Definition-des-termes-usuels#decentralisation>

²³ Donzelot J., Estèbe P., *L'Etat animateur, Essai sur la politique de la ville*, Collection Ville et société, 1994

en œuvre et l'adaptation des politiques éducatives sont ainsi reléguées aux échelons locaux selon les spécificités territoriales. Ainsi, le paysage institutionnel éducatif est marqué par d'importantes mutations. Les politiques territorialisées et contractualisées tels que la Politique de la Ville, les Zones d'Education Prioritaire et les dispositifs de Réussite Educative se multiplient. Ce mouvement concourt à la mise en œuvre d'une territorialisation des politiques éducatives. La dimension locale apparaît ainsi comme l'échelle la plus pertinente pour mieux « *appréhender les problèmes et les traiter avec plus d'efficacité* »²⁴. Le territoire devient « *le lieu de formalisation des enjeux et des réflexions sur les réponses à apporter* »²⁵. Il est au centre de l'action publique.

Les conséquences des transformations de l'action publique sont nombreuses par le « *développement d'un savoir-faire au niveau local en matière éducative* »²⁶. Les ambitions éducatives des acteurs ont évolué et plus spécifiquement celles des communes. Celles-ci ne souhaitent plus être cantonnées à de la simple gestion de personnels et de bâtiments : elles se positionnent comme chefs de file de nouveaux « *espaces de gestion autonome* »²⁷ en allant au-delà de leurs prérogatives légales²⁸. En effet, l'investissement financier des collectivités dans le champ éducatif a considérablement augmenté en particulier pour la mise en œuvre des PEDT. Selon l'Evaluation Nationale des PEDT, « *[ceux-ci] portent une ambition qui dépasse le temps des nouvelles activités périscolaires* ». Ainsi, 24% portent uniquement sur les Temps d'Activités Périscolaires (TAP), les autres s'étant engagés sur des temps extrascolaires et/ou sur des projets enfance-jeunesse plus globaux²⁹.

Dès lors, on assiste à l'émergence d'un nouveau « *gouvernement local éducatif* »³⁰ regroupant des acteurs auparavant séparés. Pour autant, l'État ne s'est pas totalement détaché de ses compétences. Il agit dorénavant en tant que pilote et contrôleur des politiques publiques. A ce titre, les services déconcentrés ont pour mission de mettre en

²⁴ Bavoux P., « Le PEI : "remue-ménage institutionnel" ou politique éducative locale ? », *Les cahiers du développement social urbain*, 2002, n°36

²⁵ Ibid

²⁶ Ben Ayed C., *op. cit.*

²⁷ Laforet V., *op. cit.*

²⁸ Glasman D. *art.cit.*

²⁹ Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports - Direction de la Jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, *Evaluation nationale des PEDT, Rapport final*, 27 mars 2017

³⁰ Maistre I. (dir), *Les Politiques Educatives Locales*, Les Pratiques n°21, 2008

œuvre les politiques de l'Etat dans le territoire telle que la Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale des Pays de la Loire et de la Loire-Atlantique (DRDJSCS). Celle-ci, à travers le Groupe d'Appui Départemental (GAD) qu'elle pilote, accompagne la réflexion autour des PEDT et diffuse les préconisations nationales auprès des collectivités.

Ainsi, « *un nouvel ordre éducatif* » se met en place³¹. Les politiques éducatives se déclinent désormais à l'échelle locale impliquant une multiplicité d'acteurs autrefois exclus dans l'élaboration des politiques éducatives tels que les parents, les animateurs, les professionnels de l'Education Nationale, les associations : « *le système éducatif progresserait nécessairement d'un état de centralisation jacobine à une ouverture de plus en plus large sur ses partenaires locaux* »³². La légitimation de nouveaux acteurs implique de repenser leur positionnement respectif dans les territoires et de ce fait la place pour les fédérations d'éducation populaire telle que la FAL44 est questionnée.

2.1.2 Le PEDT comme outil de collaboration locale

Cette manière de concevoir l'action publique a conduit à la création de dispositifs éducatifs depuis les années 1990 tels que les Contrats Educatif Locaux (CEL) et les Projets Educatifs Locaux (PEL). Ceux-ci étaient perçus comme des « *contrats fédérateurs des politiques éducatives* »³³ mais restaient à l'initiative des communes. Par la suite, ils sont ainsi « recyclés » et généralisés dans tous les territoires à travers les PEDT. Impulsée par la loi d'Orientation et de Programmation pour la Refondation de l'École de la République de 2013, la réforme des rythmes scolaires consiste à mettre en place une semaine d'école sur 4,5 jours tout en allégeant le volume horaire journalier du temps d'enseignement. Favoriser la réussite de tous les élèves, lutter contre les inégalités et avoir une approche globale du temps de l'enfant sont les objectifs majeurs visés par cette réforme. L'enjeu est alors d'articuler au mieux des temps scolaires et périscolaires grâce à un dialogue, formalisé dans le cadre d'un PEDT, entre les acteurs éducatifs des territoires. Il s'agit d' « *une démarche permettant aux collectivités territoriales volontaires de proposer à chaque*

³¹ Ben Ayed C., op. cit.

³² Ibid

³³ Bulletin Officiel du Ministère de la Culture, *Les contrats éducatifs locaux*, Circulaire n°00-156, 25 octobre 2000.

enfant un parcours éducatif cohérent et de qualité avant, pendant et après l'école, organisant ainsi, dans le respect des compétences de chacun, la complémentarité des temps éducatifs »³⁴. La plus-value de cette démarche par rapport aux politiques éducatives antérieures semble se situer à l'échelle locale en étant « *un instrument souple et adaptable à toutes les réalités locales* »³⁵. L'objectif est à la fois de généraliser la démarche dans l'ensemble du territoire national tout en prenant en compte la diversité des besoins.

Par la modification du temps scolaire des enfants, cette politique publique impulsée par l'Etat a donc pour ambition de dynamiser les partenariats territoriaux. Le PEDT se veut être un outil de collaboration entre acteurs locaux autour des rhétoriques de coéducation et de complémentarité éducative : « *ce nouveau cadre réglementaire des PEDT apparaît à la fois comme impulsant de l'ouverture à d'autres partenaires pour les collectivités, mais également comme un allié pour celles-ci afin d'élargir le cercle du projet à des acteurs à priori réticents* ».³⁶ Ainsi, l'appel au partenariat est une tendance forte de l'évolution des politiques publiques et n'épargne pas le champ éducatif : « *ces projets éducatifs (étant) invoqués pour leur potentialité à prendre en compte les spécificités locales des enjeux et des acteurs* »³⁷. Le PEDT semble constituer un levier pour des dynamiques partenariales locales par sa démarche impliquant l'ensemble des acteurs éducatifs. Pour autant, ces nouveaux sous-espaces d'organisation incitent ces derniers à modifier leurs pratiques pour mener à bien leurs projets partenariaux.

2.2 Le partenariat : un système complexe d'acteurs en interaction

Afin de gérer un certain nombre d'hypothèses issues de préjugés et de prénotions³⁸, il s'est avéré nécessaire de convoquer un cadre théorique me permettant d'appréhender une analyse réflexive de ma mission de stage. En effet, l'étude du système d'acteurs constitue

³⁴ Bulletin Officiel du Ministère de l'Education Nationale, *Projet Educatif Territorial*, Circulaire n° 2013-036, 20 mars 2013

³⁵ Bulletin Officiel du Ministère de l'Education Nationale, Instruction pour la promotion de la généralisation des projets éducatifs territoriaux sur l'ensemble du territoire, Circulaire n° 2014-184, 19 décembre 2014

³⁶ Laforet V., *op. cit.*

³⁷ Rançon S., « Projets Educatifs de Territoire : enjeux de la coopération éducative », dans *le périscolaire en quête de sens*, Vers l'Education Nouvelle/Cémea, 2017, n°565, p41 à 46

³⁸ Cours Philippe Leroy, Master 2 ENJEU

un préalable à la compréhension des dynamiques partenariales dans le cadre de la mise en œuvre des PEDT.

Le partenariat est depuis les années 1990 une tendance forte de l'évolution des politiques publiques en lien avec la décentralisation. Il se définirait comme un instrument participant à la rénovation de l'action publique : « *en imposant à tous les acteurs éducatifs du territoire de se coordonner, la réforme des temps scolaires appelle les acteurs éducatifs à se concerter autour d'un Projet Éducatif de Territoire* »³⁹. L'Etat préconise ainsi d'orienter les directives dans le sens des dynamiques partenariales pour la mise en place des PEDT.

Le partenariat consiste en un système d'acteurs coopérant autour d'un intérêt commun par « *la construction collective d'un cadre spécifique* »⁴⁰. Les travaux de Dhume proposent une définition synthétique du partenariat : « *le partenariat est une méthode d'action coopérative fondée sur un engagement libre, mutuel et contractuel d'acteurs différents mais égaux, qui constituent un acteur collectif dans la perspective d'un changement des modalités de l'action – faire autrement ou faire mieux – sur un objet commun – de par sa complexité et /ou le fait qu'il transcende le cadre de l'action de chacun des acteurs -, et élaborent à cette fin un cadre d'action adapté au projet qui les rassemble, pour agir ensemble à partir de ce cadre* »⁴¹. Cette définition permet de mieux définir les liens possibles entre les acteurs éducatifs et les dynamiques collectives dans la construction des politiques éducatives. Dès lors, les enjeux du partenariat permettent de mieux saisir les logiques à l'œuvre dans la territorialisation des politiques éducatives et plus particulièrement dans l'élaboration des PEDT.

La notion de partenariat est structurée par divers principes : un engagement libre et contractuel des acteurs, un cadre contraint par l'environnement extérieur, des acteurs différents en interaction, l'égalité de statut des partenaires, une dynamique de changement. Ceux-ci seront développés au fur et à mesure de l'analyse lorsque je questionnerai le positionnement de la FAL44 en tant que partenaire éducatif d'une part et sa démarche d'accompagnement aux communes en tant que pratique partenariale d'autre part. L'analyse

³⁹ De Grasser, J., « Les partenariats éducatifs, vecteurs d'accompagnement du changement ? », Education et socialisation, n°35, 2015

⁴⁰ Dhume F., op. cit.

⁴¹ Ibid

du système d'acteurs permettra d'appréhender les interrelations entre la FAL44 et ses partenaires en interrogeant la réalité des pratiques, leur sens et leurs finalités.

2.3 Le rapport de la Ligue de l'enseignement à l'action publique questionné à l'échelle nationale

L'analyse de la nature des liens entre la FAL44 et ses partenaires locaux suscite une première interrogation sur le positionnement du centre confédéral de la Ligue de l'enseignement avec les pouvoirs publics.

2.3.1 La Ligue de l'enseignement en quête de reconnaissance : un rôle d'interpellation dans la définition des politiques publiques

La Ligue de l'enseignement est reconnue pour avoir contribué à l'élaboration des lois scolaires telles que la gratuité de l'enseignement primaire en 1881 et l'obligation de la laïcité en 1882. Plus récemment, en 2001, elle participe à la définition des CEL et des contrats d'accompagnement à la scolarité (CLAS)⁴². Dans cette dynamique, elle se positionne en 2011 comme expert de l'enfant et de son éducation dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires. En 2013, suite à l'adoption de la loi pour la refondation de l'École⁴³, elle publie un livret « *Pour refonder l'école, la Ligue s'engage : pour des projets éducatifs territoriaux ambitieux* »⁴⁴ dans lequel elle valorise sa contribution à la définition d'une nouvelle politique éducative : « *[le livret] met en lumière la contribution de nos fédérations et de notre réseau, dans chaque territoire, à l'élaboration (...) de ces projets éducatifs, qu'ils concernent les temps scolaires, périscolaires ou extrascolaires* »⁴⁵. Dernièrement, dans le cadre de la préparation du rapport 2018 concernant les finances publiques locales, la Ligue de l'enseignement a communiqué à la demande de la Cour des Comptes son avis sur l'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires : « *cette sollicitation de la Cour des comptes constitue une nouvelle occasion, pour la Ligue, de rappeler tout l'intérêt d'une organisation concertée du temps*

⁴² Grimbelle, H., *Approches éducatives : les apports de l'éducation populaire*, Administration & Éducation, N°150, p118-123

⁴³ Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République

⁴⁴ La Ligue de l'enseignement, *Pour refonder l'école, la Ligue s'engage : pour des projets éducatifs territoriaux ambitieux*, 2013

⁴⁵ Ibid

scolaire dans le cadre de projets éducatifs de territoire (...)»⁴⁶. Elle tire profit de cette invitation pour y communiquer son expertise concernant les rythmes de l'enfant.

Lors de mon stage, des missions d'accompagnement menées conjointement avec d'autres fédérations d'éducation populaire m'ont interrogé sur les rapports entre ces acteurs associatifs. Ainsi, il me paraissait important de comprendre quels étaient leurs liens au niveau national afin d'appréhender par la suite la nature de leur relation partenariale à l'échelle locale. En effet, afin de renforcer sa place face aux pouvoirs publics dans la définition des politiques éducatives, la Ligue de l'enseignement coopère avec d'autres associations d'éducation populaire. Depuis les années 1980, elle fait partie d'une structure informelle réunissant huit associations complémentaires de l'école publique. En 2010, elle signe l'appel de Bobigny avec une cinquantaine d'acteurs éducatifs dont des fédérations d'éducation populaires, des syndicats d'enseignants, des professionnels de l'enfance et de la jeunesse et la Fédération de Conseils de Parents d'élèves (FCPE). C'est un texte commun qui formalise un ensemble de propositions pour un grand projet national en faveur de l'enfance et de la jeunesse⁴⁷. En 2011, la Ligue est à l'initiative de la création du Collectif des Associations pour la Promotion de l'École (CAPE). Celle-ci est une instance de coordination entre promoteurs éducatifs qui « *situent leur action avec, dans et autour de l'École* »⁴⁸. Son objectif est l'optimisation, par le développement des relations partenariales, de la visibilité de la parole des associations dans l'élaboration des politiques éducatives⁴⁹. Il s'agit d'une part, de créer les conditions de leur expression publique et d'autre part, d'établir un rapport collectif plus efficace dans leurs relations avec l'Etat⁵⁰. Lors de la concertation sur les rythmes scolaires en 2011, ce collectif revendique son pouvoir d'influence en étant auditionné par la Mission d'information parlementaire.⁵¹ Il devient ainsi rapidement « *l'interlocuteur du Ministère de l'Éducation Nationale* »⁵². En 2017, la Ligue publie un plaidoyer « *Pour un débat apaisé sur les rythmes éducatifs* » co-signé avec certaines parties prenantes de l'appel de Bobigny pour s'opposer au décret

⁴⁶ La Ligue de l'enseignement, *L'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires*, Contribution de la Ligue de l'enseignement au rapport 2018 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, 2018

⁴⁷ Appel rédigé à partir des synthèses réalisées aux Assises tenues à Bobigny le 5 juin 2010.

⁴⁸ Collectif-cape.fr

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Lebon, F. Simonet, M., art. cit.

⁵² Laforet, V. op. cit.

Blanquer autorisant les communes à un retour aux semaines de quatre jours⁵³. Collégalement, ces acteurs de l'éducation jouent ainsi un rôle de « *laboratoire de propositions* »⁵⁴. Ces partenariats permettent de fédérer les acteurs associatifs dans leurs rapports avec les pouvoirs publics. Ainsi, la Ligue s'associe à ses partenaires pour faire reconnaître son expertise éducative auprès des pouvoirs publics.

De ce fait, elle considère, avec les autres fédérations d'éducation populaire, avoir un rôle d'interpellation et de mise à l'ordre du jour des questions qu'elle défend : « *les associations soulignent leur volonté, en qualité d'associations reconnues, voire institutionnalisées par le Ministère de l'éducation nationale, de pouvoir discuter, très en amont, avec les décideurs, des orientations à prendre et des priorités, à définir, de la politique publique qu'il convient de mettre en œuvre en matière éducative* »⁵⁵. Par conséquent, la loi de la Refondation pour l'École de 2013 a été perçue comme une victoire pour la Ligue de l'Enseignement du fait de la consécration d'une forme d'éducation « informelle » consacrée aux temps périscolaires et extrascolaires. La prise en compte par l'Etat de l'expertise d'un acteur éducatif non public telle que la Ligue concourt à sa participation dans la définition des politiques publiques : « *on pourrait regarder la Ligue de l'enseignement comme un ministère privé de l'Éducation nationale* »⁵⁶. La loi reconnaît et légitime l'expertise éducative d'une association d'éducation populaire.

2.3.2 Le risque de l'instrumentalisation face aux changements de logique économique du monde associatif

Face aux transformations de l'action publique, les associations du champ éducatif sont également concernées et doivent adapter leurs modalités d'actions. Les nouveaux modes de gestion positionnent les associations de plus en plus par leur dimension gestionnaire⁵⁷. En effet, dans un contexte où le « *New Management Public* » consistant en « *une nouvelle forme de gestion publique basée entre autre sur une culture du résultat et l'emprunt de*

⁵³ Décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques

⁵⁴ Lebon, F. Simonet, M. art. cit.

⁵⁵ Inspection générale de l'administration de l'Éducation Nationale et de la Recherche, *Mission relative à l'élaboration d'un cadre de référence pour les partenariats avec les associations complémentaires de l'école*. Rapport - n° 2011-085, 2011

⁵⁶ Cottin-Marx, S., Hély, M., Jeannot, G., Simonet, M., *La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements*, Revue française d'administration publique, 2016, n° 163, p 463-476.

⁵⁷ Ibid

pratiques et d'outils issus du privé »⁵⁸ s'impose, le rapport des associations à l'action publique est questionné : mise en concurrence entre associations, recherche de financements, dépendance vis-à-vis de l'offre des pouvoirs publics, course aux appels d'offres et marchés publics.

En effet, bien que la Ligue de l'enseignement soit l'organisation associative qui perçoit la plus importante subvention annuelle du Ministère de l'Education nationale, elle fait face à de nouvelles modalités de financement en lien avec la montée de l'idéologie néolibérale. Les subventions versées autrefois par l'Etat diminuent fortement en faveur de la multiplication des commandes publiques. La logique d'appels à projet prime au nom de la transparence et d'une meilleure gestion des fonds publics. Contraintes par les codes du marché, les associations doivent ainsi répondre de plus en plus fréquemment à des marchés publics.

La question de l'instrumentalisation de la Ligue de l'enseignement se pose face à la volonté gouvernementale « *d'assurer une meilleure traçabilité des actions conduites par les associations complémentaires et financées par le ministère* »⁵⁹. Celle-ci peut se définir comme « *une utilisation paradigmatique des ressources associatives* »⁶⁰. En effet, la capacité des pouvoirs publics à diriger l'offre associative serait croissante. On assisterait alors à un « *glissement de la complémentarité entre l'Etat et secteur associatif, qui s'exerçait jusqu'à alors sur un mode propre à la culture française, vers l'instrumentalisation des associations* »⁶¹. Ces dernières constitueraient désormais des outils des politiques publiques : « *la transformation des subventions en commandes publiques a par ailleurs pour effet d'instrumentaliser les associations, en limitant leur rôle à celui d'exécutantes des politiques publiques, et d'entraver leur capacité d'innovation sociale qui a inspiré tout au long du XXe siècle de nombreuses politiques publiques* »⁶². Le risque est alors de réduire leur rôle à celui de prestataires de services sans prendre en compte leurs spécificités.

Face à ces mutations des logiques de financement, les associations d'éducation populaire continuent de revendiquer une autonomie face aux pouvoirs publics pourtant remise en

⁵⁸ Tchernong. V., op. cit.

⁵⁹ Inspection générale de l'administration de l'Education Nationale et de la Recherche, op. cit.

⁶⁰ Barthelemy M, op. cit.

⁶¹ Cottin-Marx, S., Hély, M., Jeannot, G. Simonet, M., art.cit.

⁶² Tchernong. V., op.cit.

cause : « *les associations soulignent leur volonté, en qualité d'associations reconnues, voire institutionnalisées par le Ministère de l'éducation nationale, de pouvoir discuter, très en amont, avec les décideurs, des orientations à prendre et des priorités, à définir, de la politique publique qu'il convient de mettre en œuvre en matière éducative* »⁶³. La place de la Ligue dans la conception et l'évaluation des politiques est questionnée : « *ne sommes-nous pas régulièrement réduits à être les opérateurs de politiques publiques ?* »⁶⁴. Par la communication de son projet de texte de refondation publié en 2015, « *Refonder notre identité associative : résister à l'instrumentalisation des associations dans les politiques publiques* »⁶⁵, la Ligue de l'enseignement prend position pour dénoncer la logique des marchés publics et du risque d'instrumentalisation.

Cette partie contextuelle a permis de dresser le cadre global dans lequel s'inscrit l'action du service Politiques Educatives de la FAL44. La Ligue de l'enseignement semble vouloir s'adapter à une mutation profonde de son modèle de coopération avec l'action publique afin d'éviter « *d'être pris en étau entre des interventions parapubliques menacées par la baisse de financements publics et des activités prestataires qui [la] réduiraient à une entreprise économique parmi d'autres* »⁶⁶. Pour ce faire, la mise en œuvre de partenariats à l'échelle locale semble être une stratégie pour légitimer sa place dans un paysage éducatif en évolution.

⁶³ Inspection générale de l'administration de l'Education Nationale et de la Recherche, op. cit.

⁶⁴ La Ligue de l'enseignement, *Refonder notre identité associative*, Projet de plan stratégique « vie fédérative et militante », 2015

⁶⁵ Ibid

⁶⁶ Roirant J-M., op. cit

3 LE PARTENARIAT DE LA FAL44 EN ACTION : UNE ADAPTATION AUX TRANSFORMATIONS POLITIQUES ET ECONOMIQUES DE SON ENVIRONNEMENT

Ma mission de stage se déploie dans un contexte où le rapport aux acteurs constitue une partie intégrante de sa réalisation. Elle m'a familiarisé à une grande diversité de professionnels et d'institutions du champ éducatif : services déconcentrés de l'État, associations d'éducation populaire, établissements scolaires, associations locales et dans une plus grande mesure les services municipaux Enfance - Jeunesse. La FAL44 se qualifie de « partenaire éducatif » et à priori la multiplicité des relations avec les acteurs du territoire confirme sa participation aux jeux d'acteurs locaux. En effet, de par sa mission d'accompagnement aux projets éducatifs, ses partenariats s'inscrivent au carrefour des préoccupations locales de différents acteurs. Pour autant, un partenariat ne se décrète pas, cette notion est un objet complexe recouvrant diverses formes en fonction du projet, du contexte territorial et des participants. Pour comprendre le positionnement et les interactions du service des Politiques Educatives dans le paysage éducatif local en tant qu'« *acteur stratégique*⁶⁷ », la nature des relations avec les communes se doit d'être étudiée. Ainsi, il s'agit de décrypter les partenariats à l'œuvre du service Politiques Educatives de la FAL44 dans le cadre de sa mission d'accompagnement aux collectivités par le prisme des récentes évolutions des modèles d'action publique. Pour ce faire, je m'appuierai plus particulièrement sur la coopération entre la fédération et la commune accompagnée dans le cadre de ma mission de stage.

3.1 Les spécificités de l'accompagnement des « partenaires »

Dans un contexte marqué par la décentralisation, la montée des logiques d'appels d'offres et le risque d'instrumentalisation, les modalités pratiques d'application des politiques publiques sont renvoyées à l'échelle locale : « *à travers les conventions et par son retrait, l'Etat définit les paramètres en même temps qu'il délègue sur le terrain, aux collectivités locales et aux associations, la responsabilité d'un certain nombre de missions* »⁶⁸. Ainsi, la FAL44 a constitué, aux côtés des communes, un relais pour décliner localement la politique éducative impulsée par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de

⁶⁷ Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Collection Seuil, 1977

⁶⁸ Barthelemy M., art. cit.

l'école : « *si les grandes associations du secteur associatif ont bien pesé dans la promotion du projet de transformation des rythmes scolaires, elles ont aussi été enrôlées de manière assez intensive lors de la mise en œuvre du nouveau rythme scolaire* »⁶⁹. Dans cette partie, il s'agira de s'interroger sur la manière dont la FAL44 s'empare de la mise en œuvre des PEDT dans les territoires et sur ses modalités d'intervention auprès des communes. Les pratiques « partenariales » seront ainsi analysées.

3.1.1 Une expertise technique au service des territoires

En lien avec les transformations de l'action publique, certaines communes, dans leur mission de coordination des PEDT, choisissent de recourir à l'expertise des associations d'éducation populaire. En effet, depuis 2013, à l'échelle du département de Loire-Atlantique, la FAL44 accompagne les communes dans la mise en œuvre des PEDT : « *elle intervient au plan local ou départemental à chaque fois qu'une collectivité locale souhaite son aide pour accompagner la mise en œuvre d'un tel projet* »⁷⁰. Elle légitime sa participation aux politiques éducatives locales par son expertise technique déployée au service des collectivités. En effet, elle valorise son savoir-faire dans l'ingénierie de projet, argument majeur dans ses relations partenariales. La méthodologie proposée est similaire d'une commune à une autre mais elle est « adaptée » aux besoins du territoire. De manière générale, la FAL44 propose dans un premier temps une formalisation de la politique municipale, la réalisation d'un état des lieux dans le champ petite enfance/enfance/jeunesse et un diagnostic participatif. Ensuite, son accompagnement implique l'élaboration du projet éducatif par l'écriture d'axes généraux et d'actions concrètes. Il s'agit de « *permettre aux élus d'avoir un outil d'aide à la décision, de réaliser un diagnostic de territoire en évaluant les services proposés, les projets menés et les actions réalisées, de contribuer à construire un projet en veillant à son adéquation aux acteurs et au territoire, d'assurer un suivi et une évaluation dynamique du projet* »⁷¹. De ce fait, la méthodologie d'intervention proposée recouvre plusieurs objectifs mentionnés dans les propositions de missions aux communes.

⁶⁹ Lebon, F., Simonet, M. art. cit.

⁷⁰ <https://laligue44.org/>

⁷¹ FAL44, *Proposition de mission pour la commune accompagnée*, 2015

Pour autant, la FAL44 détermine la méthodologie la plus adaptée afin de « répondre au mieux aux volontés et spécificités de chaque territoire »⁷². Ainsi, les propositions de missions sont réécrites au cas par cas en fonction des besoins de la commune et de l'existant. La méthodologie n'est pas rigide mais évolutive : « la proposition (...) peut faire l'objet de légères adaptations lors de l'accompagnement au vu des réalités rencontrées, des attentes et des priorités que vous vous êtes fixés ou qui évolueront »⁷³. Par exemple, dans le cadre de la réalisation d'une étude Petite Enfance, Enfance, Jeunesse un complément de proposition a été formulé afin d'interroger les jeunes de 13 à 17 ans dans leur « territoire de vie ». En effet, au regard des premiers résultats de la concertation, la FAL44 considérait cette intervention complémentaire comme nécessaire. Ainsi, tout en maintenant une cohérence dans ses méthodes d'action, elle valorise sa souplesse dans ses interventions : « c'est grâce à son savoir-faire et à sa capacité d'adaptation sur chaque territoire, que de nombreuses communes lui ont fait confiance et ont pu mener une réflexion autour de leur offre éducative »⁷⁴. De fait, son expertise technique et sa capacité d'adaptation sont des arguments invoqués pour légitimer ses missions d'accompagnement.

La sociologie des organisations développe un postulat qui considère que chaque individu à la possibilité de déployer des stratégies individuelles dans des environnements différents. Cet individu ou ce groupe d'individus partageant les mêmes enjeux et intérêts est alors considéré comme un « acteur stratégique » avec une liberté d'actions selon la définition de Crozier et Friedberg⁷⁵. Il apparaît donc que la FAL44 se positionne délibérément comme un partenaire éducatif en capacité d'accompagner techniquement la mise en œuvre d'une démarche projet tel que celle du PEDT.

3.1.2 Le modèle d'intervention de la FAL44 : « une entreprise associative » ?

Pris dans des jeux de marché, les missions d'accompagnement de la FAL44 constitueraient une alternative au soutien des pouvoirs publics. Elles seraient similaires à des prestations de service : « la notion de prestation de service recouvre déjà aujourd'hui une certaine réalité. La lecture et l'examen de certaines plaquettes ou sites d'associations présentant des produits, actions ou des prestations précises et formalisées, permettent objectivement

⁷² FAL44, Proposition de mission pour la commune accompagnée, 2015

⁷³ Ibid

⁷⁴ Ibid

⁷⁵ Dhume F., op. cit.

d'affirmer que les associations dont il s'agit peuvent se présenter dans le cadre de certaines actions comme des opérateurs présents sur un marché de services »⁷⁶. Administrativement, la FAL44 propose son accompagnement par l'établissement de devis nommés « propositions de mission ». Puis, après validation par la commune, elle matérialise ce partenariat par la signature d'un contrat de marchés à procédure adaptée (MAPA), démarche obligatoire dans le cadre d'un marché public. De fait, de par l'apport d'une expertise technique fondée sur l'ingénierie de projet et par la formalisation de contrats de marchés, les missions d'accompagnement de la fédération pourraient s'assimiler à la vente de services et de « produits à consommer »⁷⁷. De plus, le service des Politiques Educatives est ainsi de plus en plus sollicité par la direction pour répondre aux marchés publics par des appels à projets afin de garantir un équilibre budgétaire. La FAL44 adapte ainsi son fonctionnement par rapport aux mutations de l'action publique : « les nouvelles manières de faire des pouvoirs publics, qui privilégient une contractualisation au détriment des subventions, et la décentralisation ont apporté des modifications considérables dans la manière de se comporter des fédérations »⁷⁸. Soumise à la pression des lois des marchés, elle serait dès lors « une entreprise associative » « appliquant les pratiques managériales du privé tout en mettant en œuvre les politiques publiques pilotées par l'Etat »⁷⁹. Elle serait ainsi opératrice des politiques publiques.

Le recours à des pratiques de gestion du privé et le renforcement des contraintes concurrentielles ont contribué à la professionnalisation du secteur associatif se substituant aux trajectoires anciennement militantes. La FAL44 sollicite désormais des compétences propres au monde lucratif afin d'acquérir « une nouvelle culture, managériale (qui) remplace peu à peu la culture militante originelle centrée sur les parcours militants et la bonne volonté »⁸⁰. Cette professionnalisation a pour objectif de permettre « un travail plus efficace, des compétences accrues »⁸¹ dans l'intérêt du développement de l'activité. Dans ces propositions d'accompagnement, la fédération valorise la montée en compétences

⁷⁶ Dhume F., op. cit.

⁷⁷ Cottin-Marx, S., Hély, M., Jeannot, G. Simonet, M. art.cit.

⁷⁸ Poujol G. (dir), *Education populaire: le tournant des années soixante-dix*, L'Harmattan (Collection Débats jeunesse), 2000, 249 p.

⁷⁹ Cottin-Marx, S., Hély, M., Jeannot, G. Simonet, M. art.cit.

⁸⁰ Meugnier B, op. cit.

⁸¹ Ibid

de ses salariés : « *nos équipes constituées de professionnels travaillent dans un esprit de transparence de leurs méthodes* »⁸². En effet, les chargés de missions à l'accompagnement des collectivités possèdent un diplôme de Master 2 en Sciences Sociales et sont présentés aux acteurs locaux comme des : « *sociologues qualifiés dans la réalisation d'enquêtes, de diagnostics et dans l'expertise sociale, chargés de mission des politiques éducatives et chargés de l'accompagnement de la mise en place des nouveaux rythmes scolaires* »⁸³. La FAL44 cherche à mettre en avant leurs qualifications afin de convaincre de sa capacité à accompagner les communes dans l'exercice de leurs missions. Ainsi, la recherche de qualifications techniques révèle la volonté de s'adapter aux règles et normes du secteur lucratif afin de gagner en légitimité.

Par ailleurs, la mise en concurrence génère une autre conséquence sur la nature des projets réalisés par la fédération. Selon le concept d'isomorphisme institutionnel de Di Maggio et Powell, elle serait néfaste pour l'analyse et l'expertise de proximité et pour l'émergence d'innovations dans les pratiques. Celui-ci désigne un processus d'homogénéisation structurelle et culturelle entre des organisations. On assisterait ainsi à une standardisation des réponses : « *les associations perdraient leur capacité à développer leurs propres projets et objets d'action pour n'être que la cheville ouvrière des politiques locales* »⁸⁴. Du fait d'un environnement concurrentiel, cette banalisation contribue à la perte de la plus-value potentielle du recours à une association d'éducation populaire au détriment d'une autre ou d'un cabinet privé d'expertise : « *le travail, les prix, la mise en concurrence font que les distinctions avec les entreprises à but lucratif se réduisent* »⁸⁵. L'identité associative se banaliserait au profit d'un pragmatisme économique.

3.1.3 Les modalités de coopération entre « partenaires » : « faire avec » ou « agir ensemble » ?

Dans le cadre de ma mission de stage, je suis intervenue sur la phase évaluative du PEGT. Cet accompagnement se déployait depuis l'état des lieux et le diagnostic partagé du territoire. Je me suis ainsi interrogée sur les modalités de coopération à l'œuvre entre la FAL44 et la commune. Il s'agit d'appréhender les interactions entre deux acteurs

⁸² FAL44, *Proposition de mission pour la commune accompagnée*, 2015

⁸³ Ibid

⁸⁴ Barthelemy, M. op.cit.

⁸⁵ Ibid

différents. En effet, le partenariat est spécifique par la diversité de ses acteurs aux rôles et aux identités propres. Chaque partenaire éducatif a sa culture spécifique qui se confronte à celles des autres individus. Le projet collectif doit ainsi s'élaborer à partir de ces positionnements multiples⁸⁶. Dès lors, comment ces deux acteurs mettent-ils en œuvre le partenariat ?

Pour pouvoir répondre à cette interrogation, il est nécessaire de se questionner sur le cadre de collaboration défini. En effet, par un engagement mutuel et contractualisé, la formalisation du partenariat est un préalable à sa réussite⁸⁷. Le système de coopération entre la FAL44 et la commune a été formalisé dans le cadre d'une « proposition de mission ». Celle-ci sert à guider l'action en précisant la place des acteurs, les modalités concrètes du travail collectif, les ressources humaines, matérielles, financières. Ce contrat relève d'une négociation qui permet de cadrer l'action et d'engager les parties prenantes construisant conjointement un partenariat. En complément, un rapport de négociation avec les élus municipaux a été établi afin de clarifier certaines modalités d'intervention. Pour la FAL44, sa mission implique d'accompagner jusqu'en 2019 la mise en œuvre du PEGT par la réalisation d'évaluations annuelles. Concernant le rôle de la commune et plus spécifiquement celui de la coordonnatrice Enfance-Jeunesse, il est attendu une participation de sa part active et durable à la réalisation du projet : *« une forte implication de cette personne [dans la phase de diagnostic] est donc une des conditions de réussite de la dynamique partenariale qui doit se poursuivre au-delà de cette phase d'élaboration et donc au-delà de la mission confiée à une structure extérieure »*⁸⁸. Pour ce qui est de la décision politique, la FAL44 affirme respecter la place et le rôle des acteurs : *« les élus sont maîtres de leur politique éducative territoriale. La FAL 44 ne s'autorise donc qu'à accompagner les élus dans leur formalisation sous l'aspect technique uniquement. Le principal point sur lequel la FAL44 apportera son assistance est sur le relevé des domaines à interroger et sur les questions à poser »*⁸⁹. Elle soutient la formalisation de la volonté des élus sans imposer ses orientations.

En pratique, ce que j'ai pu percevoir lors de ma mission de stage s'apparente à une collaboration dynamique. Les acteurs s'influencent mutuellement afin de créer du sens au

⁸⁶ Dhume F., op. cit.

⁸⁷ Ibid

⁸⁸ FAL44, *Proposition de mission pour la commune accompagnée*, 2015

⁸⁹ Ibid

projet et d'accomplir collectivement les missions. En effet, des échanges réguliers sont réalisés entre la FAL44 et la commune pour mettre en œuvre le PEGT, pour évaluer ce qui a pu être mis en place ou encore pour établir la suite à donner au projet. Par exemple, lors du cadrage de l'évaluation du PEGT 2017/2018, la FAL44 a proposé un axe évaluatif à la commune qui l'a affiné selon ses besoins : « *la place des associations dans la démarche du PEGT* » a évolué vers « *la place des partenaires externes à la collectivité dans la démarche du PEGT* ». Ensuite, le choix des acteurs locaux à rencontrer et à mobiliser s'est fait en accord avec la collectivité. J'ai pu constater qu'une confiance s'était développée entre la collectivité et la fédération. La coordonnatrice Enfance Jeunesse transmet des informations internes aux chargés de mission de la FAL44 alors même que la municipalité est « *réputée comme étant fermée* »⁹⁰. De plus, leur relation semble complémentaire sur la répartition des tâches. En effet, la municipalité dispose d'une connaissance des acteurs et des problématiques du territoire tandis que la FAL44, de par sa posture neutre, a la capacité de « *libérer la parole* »⁹¹ lors de rencontres avec les acteurs locaux. Par ailleurs, celle-ci est toujours citée comme accompagnatrice de la démarche dans les communiqués liés au PEGT. Par exemple, dans le courrier de l'élue municipale à l'Enfance et à la Jeunesse adressé aux associations, l'évaluation du PEGT a été présentée comme étant menée par « *la ville accompagnée par la FAL44* ».

Cependant, j'ai pu percevoir certaines difficultés dans les modalités de coopération. La temporalité n'est pas la même entre une commune et une fédération d'éducation populaire. En effet, la coordonnatrice Enfance-Jeunesse considère la démarche du PEGT comme une activité supplémentaire, « *quelque chose qu'elle doit faire en plus de ses missions* »⁹². Ses préoccupations lors de la mise en œuvre de l'évaluation étaient davantage centrées sur la question des rythmes scolaires à définir pour la rentrée 2018/2019. Ainsi, la FAL44 doit s'adapter à la temporalité imposée par la commune. Par exemple, le comité de pilotage dont l'objectif était de cadrer l'évaluation 2017/2018 a été reporté à deux reprises. Dès lors, cela peut venir mettre en péril la cohérence et la dynamique du projet ainsi que la crédibilité de la FAL44 dans sa méthodologie d'intervention auprès des autres acteurs locaux. Par ailleurs, la confiance établie peut être remise en question. Par exemple, la coordonnatrice a contrôlé la grille d'entretien destinée aux acteurs locaux et réalisée par la

⁹⁰ Journal de terrain

⁹¹ Ibid

⁹² Ibid

FAL44 en amont des entretiens semi-directifs. De plus, les résultats des études menées par la FAL44 lui sont présentés en amont de leur communication publique. Cependant, il serait possible pour la FAL44 de ne pas justifier la nature de ses outils méthodologiques ni de diffuser au préalable les résultats de l'étude à la coordinatrice.

Enfin, les missions d'accompagnement de la FAL44 impliquent, au-delà d'une contrepartie financière, une collaboration au regard de l'action : « *une relation qui inclut une dimension financière n'exclut pas en tant que tel la construction d'un partenariat, même si elle dépend financièrement de cette collectivité* »⁹³. La question posée est celle de l'égalité de statut du point de vue de l'action : « *le partenariat porte sur un projet, qui doit être construit en commun, sur le principe d'une coaction et d'une responsabilité partagée* »⁹⁴. En effet, les parties en présence doivent avoir un statut équivalent et ne pas être dépendantes les unes des autres au sein du cadre d'action commun. Cependant, cela n'interdit pas aux acteurs d'entretenir des rapports inégaux à l'extérieur de cette forme de contractualisation. Ils peuvent renégocier l'égalité des statuts lorsqu'ils deviennent partenaires à l'intérieur du cadre construit collectivement⁹⁵. Ainsi, de ce point de vue, la FAL44 participerait à la construction des PEDT en tant que partenaire à part entière. Cependant, la responsabilité du projet n'est pas partagée. Par conséquent, dans le cas de l'accompagnement par la FAL44 aux communes, le curseur entre le « *faire avec* », une collaboration dans laquelle le contexte vécu est imposé et l'« *agir ensemble* », un partenariat fondé sur la coresponsabilité et la codécision est difficile à évaluer⁹⁶. Malgré des coopérations dynamiques entre la fédération et les communes, celles-ci apparaissent comme les ultimes dépositaires du processus décisionnel. Elles profitent de l'accès à l'expertise privée de la FAL44 et recourent à son savoir-faire mais n'en modifient pas pour autant leur modèle de gestion décisionnel. Malgré un partenariat qui se veut équilibré entre les acteurs impliqués, l'arbitrage politique municipal a la primauté. Les décisions relatives au PEGT se formalisent en Bureau Municipal, une instance dédiée aux élus dans laquelle la FAL44 n'a aucun droit de regard. De ce fait, le positionnement de la fédération dans le paysage éducatif laisse courir le risque de son instrumentalisation par les communes

⁹³ Dhume F., op. cit.

⁹⁴ Ibid

⁹⁵ Ibid

⁹⁶ Ibid

accompagnées comme peut l'être, à l'échelle nationale, la Ligue de l'enseignement par les pouvoirs publics.

3.2 La place de la FAL44 dans le paysage éducatif local : une volonté de « faire » du partenariat

Après avoir étudié la manière dont se concrétise le partenariat entre la FAL44 et les communes, il s'agit désormais d'appréhender le positionnement global de la fédération dans le territoire et de questionner son intérêt à vouloir se positionner comme un partenaire dans le paysage éducatif local.

3.2.1 Des partenariats fragiles

Le positionnement de la FAL44 dans les jeux locaux ne semble pas explicite. Sa reconnaissance par les collectivités en tant que partenaire en capacité d'accompagner la mise en œuvre de PEDT n'est pas évidente. Ceci peut s'expliquer par le renouvellement des élus locaux qui sont moins sensibles à l'identité des fédérations d'éducation populaire. Ils ne sont pas autant issus du corps enseignant qu'autrefois et donc moins enclins aux valeurs éducatives que défend la Ligue⁹⁷. De plus, la FAL44 serait défaillante dans ses méthodes de communication concernant ses possibilités d'interventions dans le territoire. Par conséquent, le renouvellement des communes qu'elle accompagne serait moindre : *« la communication n'est pas notre fort par rapport aux autres services »*⁹⁸. En lien avec la décentralisation, les communes ont la volonté de se positionner comme seul opérateur des politiques éducatives locales et ne voudraient ainsi pas recourir aux associations d'éducation populaire pour mener à bien leurs missions. De fait, *« cette nouvelle configuration fait que les relations entre fédérations et équipes municipales sont moins évidentes, moins naturellement installées »*⁹⁹. En effet, elles se positionnent comme chef de file des politiques éducatives locales et s'emparent à titre exclusif de la mise en œuvre du PEDT pour renforcer leurs ambitions éducatives. Les partenariats sont ainsi ponctuels. Les relations de confiance et de liens privilégiés sont minoritaires.

⁹⁷ Laforets V., op. cit.

⁹⁸ Journal de terrain

⁹⁹ Ibid

Par ailleurs, la FAL44 n'est pas la seule structure associative à proposer cette mission d'accompagnement dans le territoire. En Loire-Atlantique, les CEMEA, les FRANCAS et l'UFCV en proposent également. Bien que les fédérations d'éducation populaire soient solidaires dans la définition des politiques publiques à l'échelle nationale, elles peuvent se retrouver, face à la pression du marché, en situation de concurrence à l'échelle locale : « *des modalités de financements et de contrôles mettent progressivement les associations en position de prestataires en concurrence pour la mise en œuvre des politiques publiques* »¹⁰⁰. Dès lors, chacune cherche à se faire connaître dans le but d'obtenir des missions d'accompagnement de manière exclusive. Pour autant, elles respectent un principe officieux en respectant les territoires d'action de chacun : « *chacun a ses territoires d'actions* »¹⁰¹, ce qui limite l'agrandissement de leur périmètre d'intervention.

3.2.2 Des collaborations stratégiques

Concernant ses relations avec les acteurs locaux autres que les communes, la FAL44 contribue au déploiement des PEDT dans le territoire par sa participation au Groupe D'appui Départemental (GAD). Celui-ci accompagne la réflexion autour des PEDT et diffuse les préconisations nationales auprès des collectivités. Il est piloté par la Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale des Pays de la Loire et de la Loire-Atlantique (DRDJSCS), service déconcentré missionné pour mettre en œuvre les politiques de l'Etat dans le territoire. Le partenariat de la FAL44 avec la DRJSCS est un moyen de se faire connaître et reconnaître. La fédération valorise ainsi sa contribution dans la mise en œuvre des politiques éducatives au sein du GAD. Par exemple, lors de l'élaboration d'une plaquette d'information destinée aux communes concernant les possibilités de mener une formation expérimentale, elle a exprimé sa volonté d'afficher son logo au côté de la DRDJSCS¹⁰². De plus, de manière à développer des partenariats avec les communes, elle participe aux séminaires de l'Association Nationale des Directeurs de l'Education des Villes (ANDEV). Ce réseau regroupe les techniciens des services Enfance/Jeunesse et/ou Education et constitue ainsi une opportunité de valoriser ses missions en lien avec les politiques éducatives pour

¹⁰⁰ Cottin-Marx, S., Hély, M., Jeannot, G. & Simonet, M., art.cit.

¹⁰¹ Journal de terrain

¹⁰² Journal de terrain

« décrocher des marchés ». Aucune association d'éducation populaire autre que la FAL44 dans le département de Loire-Atlantique ne bénéficierait de cette forme privilégiée de partenariat¹⁰³. Enfin, elle crée des liens avec certaines associations locales telles que les amicales laïques qui sont affiliées à la fédération. La FAL44 constitue un soutien et un accompagnement dans leur mission d'intérêt général. En échange, ces associations soutiennent son projet associatif, participent à son développement par le versement d'affiliations et favorisent les relations avec les communes. Cela constitue un appui pour le service Politiques Educatives. Il est ainsi plus aisé de les mobiliser dans la construction d'un projet éducatif global et cela vaut comme argument lors du « démarchage » des communes.

Concernant les relations avec les autres fédérations d'éducation populaire dans le territoire, celles-ci coopèrent avec la FAL44 ponctuellement sur des projets similaires bien qu'elles puissent être concurrentielles. En effet, certaines villes choisissent de recourir à plusieurs associations pour la réalisation d'un même projet, ce qui incite ces dernières à s'associer : « *complémentaires dans leur champs d'expertise et territoires d'action, les Francas 44 et la Ligue de l'enseignement 44 ont co-construit cette proposition en articulant leur actions et réflexions tout au long de la conduite de projet* »¹⁰⁴. Par la signature d'une convention de partenariat, elles contractualisent au cas par cas leur coopération : « *les deux parties conviennent de collaborer étroitement pour la réalisation du projet. Chaque partenaire s'engage à mobiliser ses compétences pour la réussite du projet* »¹⁰⁵. Dans le cadre de mon stage, j'ai pu observer que, dans la majorité des cas, l'une des associations est pilote du projet et se charge des missions administratives tout en étant l'interlocuteur privilégié de la commune. La seconde se positionne alors en appui : elle participe aux réunions avec la commune, co-anime les concertations, contribue à la rédaction des rapports de synthèse. Des temps de préparation sont réalisés entre les deux acteurs. Cela constitue ainsi une opportunité de croiser les pratiques, de mieux cerner les enjeux liés à la réalisation de leur mission, de partager des outils et démarches d'animation. Les échanges peuvent être facilités par le partage de valeurs et de pratiques semblables. Ainsi, les relations entre la FAL44 et les autres fédérations d'éducation populaire oscillent entre coopération et

¹⁰³ Journal de terrain

¹⁰⁴ FAL44 et Francas 44, *Convention de mission d'accompagnement*, document interne

¹⁰⁵ Ibid

concurrence. De manière générale, la FAL44 déploie ainsi une variété de partenariats dans le département afin de renforcer son positionnement.

3.2.3 Le partenariat comme outil d'adaptation au changement

La FAL44 affiche sa volonté d'être positionnée comme un partenaire éducatif. Cette modalité d'intervention qu'est le partenariat semble ainsi constituer une réponse aux changements structuraux de l'action publique. En effet, Hassenteufel met en évidence les contraintes auxquelles font face les acteurs en se fondant sur le concept de « rationalité limitée »¹⁰⁶. L'acteur n'a pas toutes les marges d'action, « *il est déterminé par le milieu qu'il participe à transformer* »¹⁰⁷. Les comportements individuels ne seraient ni totalement contraints ni totalement déterminés. De ce fait, il est possible d'analyser les jeux d'acteurs par le prisme de l'environnement dans lequel ils évoluent étant donné que « *tout comportement est actif (même la passivité), tout comportement a un sens dans le contexte où il s'inscrit* »¹⁰⁸.

Ainsi, le partenariat serait une alternative face à la contraction budgétaire des financements publics. Il permettrait de mutualiser les moyens afin de rationaliser les coûts de mise en œuvre des politiques publiques : « *les rapprochements sont d'abord dictés par un principe utilitaire : avoir des moyens à hauteur des enjeux qui se posent face à une raréfaction relative des financements publics, ou, autrement dit, pallier le désengagement financier des pouvoirs publics. Le partenariat prend donc sens également ici comme une nouvelle stratégie de gestion globalisée, permettant une réduction des dépenses, soit directe, soit par des économies d'échelle* »¹⁰⁹. En ce sens, le partenariat serait une stratégie adoptée par le champ associatif face à une logique de marché concurrentielle : « *les associations ont une originalité fondatrice par rapport au secteur public et au secteur privé à but lucratif, mais cette originalité n'empêche pas les associations d'imiter des modèles extérieurs en cherchant à se conformer à des procédures, techniques, objectifs ou valeurs qui apparaissent dominantes dans une conjoncture donnée* ». Ainsi, la contractualisation de la FAL44 avec les collectivités locales serait un moyen d'être en capacité de participer à la mise en œuvre des politiques publiques grâce à une contrepartie financière.

¹⁰⁶ Hassenteufel P., *L'action publique comme construction collective d'acteurs en interaction*, Armand Collin, 2011

¹⁰⁷ Ibid

¹⁰⁸ Mérini C., op.cit.

¹⁰⁹ Dhume F., op. cit.

Par ailleurs, le partenariat apparaît surtout comme un moyen de s'assurer d'une reconnaissance face à une recomposition du champ éducatif. Pour la FAL44, il semble exister un intérêt d'afficher une dynamique partenariale. De plus, la concurrence issue de la logique des appels d'offres renforce la nécessité d'une reconnaissance affirmée dans le territoire. Le partenariat serait un marqueur pour afficher sa capacité à travailler collectivement et à s'adapter aux changements. Il serait gage de qualité et de légitimité.

Le risque est de considérer le partenariat comme un fin en soi et de l'instrumentaliser : « *de méthode d'action, il devient fin en soi* »¹¹⁰. Dès lors, il constituerait un enjeu d'images : « *il s'agit de montrer que l'on est prêt à travailler avec d'autres ou que l'on travaille déjà avec d'autres, pour se légitimer* »¹¹¹. Il s'agirait davantage de montrer que l'on sait faire du partenariat que d'en faire réellement. La qualité de l'action dépendrait du degré de coopération mis en œuvre.

Au regard des éléments présentés, le partenariat de la FAL44 s'inscrit comme une modalité d'intervention qui serait une stratégie d'adaptation aux mutations structurelles de l'action publique et des politiques éducatives : « *on peut supposer que la construction et la promotion du [partenariat] renvoient à une stratégie qui s'inscrirait dans le cadre des mutations sociétales* »¹¹². Ainsi, il serait un outil du changement.

Pour conclure cette partie, il semble que l'enjeu pour la FAL44 devient de gagner en partenariat avec les acteurs du territoire afin de développer des actions pour laquelle son expertise éducative est sollicitée. La construction et la promotion du partenariat de la FAL44 à l'échelle locale seraient ainsi une stratégie qui s'inscrirait dans le cadre des mutations sociétales afin d'acquérir une légitimité dans un paysage éducatif en transformation. Le partenariat est ainsi une méthode d'intervention que la FAL44 s'approprie pour répondre aux enjeux économiques et territoriaux issus de la décentralisation.

¹¹⁰ Dhume F., op. cit.

¹¹¹ Ibid

¹¹² Ibid

Cependant, le risque de cette adaptation à l'environnement pour la FAL44 devient de se limiter à une expertise technique qui ne prendrait pas en compte les valeurs d'éducation populaire revendiquées par la fédération : *« toute la difficulté est alors d'identifier la zone d'équilibre qui permet une adaptation « minimale » des associations d'éducation populaire à ces contraintes de l'environnement capitaliste sans que cela anéantisse définitivement l'idéal émancipateur au fondement de leur particularisme identitaire »*¹¹³. Toutefois, dans la mise en œuvre des PEDT, la FAL44 ambitionne d'impulser des démarches participatives.

¹¹³ Dhume F., op. cit.

4 DU PARTENARIAT A LA PARTICIPATION : LES AMBITIONS DEMOCRATIQUES DE LA FAL44

Il convient désormais de se questionner sur le sens de l'accompagnement par la FAL44 dans la mise en œuvre des PEDT. Malgré une expertise technique reconnue concernant l'ingénierie de projet, ses modalités d'intervention semblent également empreintes d'une ambition démocratique relative à la construction des politiques éducatives. Quelle est la plus-value, pour le territoire et ses acteurs locaux, d'un partenariat entre la fédération et une commune dans la construction des politiques publiques ? En quoi ce partenariat constitue-t-il un levier à la co-construction des politiques éducatives ?

Il s'agit dans cette partie d'étudier le processus participatif à l'œuvre dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des PEDT lorsque la commune est accompagnée par la FAL44. En effet, l'axe évaluatif défini dans le cadre de ma mission de stage a été l'analyse de la place des acteurs éducatifs du territoire dans la démarche du PEGT. La commune concernée a évoqué le terme de « partenaires extérieurs » pour définir les associations, les directeurs d'écoles et les parents. De ce fait, je me suis interrogée sur le degré de participation des acteurs locaux au sein de la démarche du PEGT. Ces derniers sont-ils des partenaires au sens de Thibault, Lequin et Tremblay qui définissent le partenariat comme une modalité de participation engageant un pouvoir partagé et une co-construction ? ¹¹⁴. Dans quelles mesures sont-ils associés ? Quel est l'apport de la FAL44 et plus globalement de l'éducation populaire dans ces démarches ?

4.1 La FAL44 comme partenaire : les apports de l'éducation populaire dans la mise en œuvre des politiques éducatives

4.1.1 L'accompagnement de la FAL44 : un levier à la participation citoyenne

Face aux changements structuraux de son rapport à l'action publique, la FAL44 entend préserver son identité de mouvement d'éducation populaire. Elle met en œuvre localement le projet politique porté au niveau confédéral. En effet, la Ligue de l'enseignement favorise

¹¹⁴ Thibault A., Lequin M. et Tremblay M., *Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible)*. Conseil de la santé et du bien-être/Gouvernement du Québec, 2000

la mise en œuvre d'une éducation partagée entre les intervenants autour de l'enfant : « *la revendication d'une démarche partenariale mise en œuvre au niveau local (...) a rencontré, en France, les aspirations déjà anciennes des militants de l'éducation populaire* »¹¹⁵. Parents, enseignants, acteurs associatifs, travailleurs sociaux sont incités à « co-éduquer » pour faire face aux inégalités scolaires croissantes¹¹⁶. Avec la loi d'Orientation et de Programmation pour la Refondation de l'école de 2013, les conditions permettant une coopération entre éducation formelle et informelle sont réunies. En participant à la mise en œuvre des PEDT, la Ligue de l'enseignement entend mobiliser une pluralité d'acteurs à la construction d'un projet éducatif afin de décloisonner les questions éducatives : « *la Ligue de l'enseignement milite au local pour accompagner la mobilisation de tous les acteurs dans la perspective d'une véritable Refondation de l'École publique et de l'ensemble des politiques éducatives* »¹¹⁷. La dimension participative apparaît comme une condition à l'élaboration d'une politique éducative concertée et cohérente en lien avec les besoins du territoire.

Ainsi, l'éducation populaire constituerait « *un outil de démocratie* »¹¹⁸. Son ambition émancipatrice est de permettre à chacun de devenir un acteur reconnu à travers le renforcement de sa capacité de comprendre et d'agir. L'enjeu est de permettre aux acteurs de s'inscrire dans des démarches de coéducation : « *nous ambitionnons ainsi de renforcer le pouvoir d'agir collectif de l'ensemble* »¹¹⁹.

A l'échelle départementale, la FAL44 mobilise ses convictions démocratiques dans la mise en œuvre des PEDT à l'occasion de ses partenariats avec les communes. Elle apporte aux collectivités ses réflexions et ses savoir-faire concernant les processus participatifs. Elle revendique ainsi une méthodologie d'intervention, qui au-delà de sa dimension techniciste, s'appuie sur une approche participative : « *notre accompagnement est basé sur une démarche participative (...) qui répond à l'exigence de collaboration entre acteurs dans l'intérêt de l'enfant* »¹²⁰. Elle soutient que tout accompagnement est guidé par un principe

¹¹⁵ Rançon S., art. cit.

¹¹⁶ Ibid

¹¹⁷ La Ligue de l'enseignement, *Pour refonder l'école, la Ligue s'engage : pour des projets éducatifs territoriaux ambitieux*, 2013

¹¹⁸ Ibid

¹¹⁹ Ibid

¹²⁰ FAL44, *proposition de mission de la commune accompagnée*, 2015

de base : « *une consultation large et mobilisatrice* »¹²¹. Elle perçoit cette approche comme le fruit d'un travail de réflexion associant l'ensemble des acteurs locaux. En portant le projet politique national, elle tente ainsi de convaincre les élus et les techniciens municipaux de la plus-value des méthodes participatives.

C'est en ce sens que les modalités d'intervention de la Ligue de l'enseignement et de ses fédérations départementales agissent généralement dans une démarche militante. La plus-value des processus participatifs qu'elle promeut apparaît ainsi comme un gage démocratique à l'échelle locale. La méthode d'intervention initiée par la ville accompagnée de la FAL44 constitue un exemple local d'une mobilisation des acteurs locaux autour d'un PEDT.

4.1.2 L'ouverture du PEGT aux acteurs locaux

L'incitation des pouvoirs publics à la coopération locale dans la mise en œuvre des PEDT constitue un premier levier à leur ouverture aux acteurs locaux. En effet, suite à la loi de Refondation de l'Ecole, les communes ont exprimé leur volonté de les ouvrir à un ensemble pluriel de participants : « *force est de constater que ces dernières ont permis d'élargir la palette des traditionnels participants à la fabrique des projets éducatifs* »¹²². Dans ce cadre, l'accompagnement de la FAL44, par ses méthodes d'intervention, porte une attention particulière à la prise en compte de la parole citoyenne puisqu'il s'agit par ailleurs d'une ambition qu'elle soutient dans son projet politique.

La ville accompagnée par la FAL44 dans le cadre de ma mission de stage a engagé une concertation en 2015 pour définir collégialement les enjeux, les axes éducatifs et par déclinaison les actions à mettre en œuvre. Lors du diagnostic « participatif »¹²³, la consultation a mobilisé une diversité d'acteurs à travers des entretiens semi-directifs individuels et collectifs auprès d'élus, de professionnels, de représentants de parents d'élèves, d'associations sportives et culturelles, d'établissements scolaires. Ensuite, de grandes orientations ont été définies puis déclinées en actions concrètes lors d'ateliers thématiques.

¹²¹ Fal44, *proposition de mission de la commune accompagnée*, 2015

¹²² Thibault A., Lequin M. et Tremblay M., *art. cit.*

¹²³ Fal44, *proposition de mission de la commune accompagnée*, 2015

De plus, la ville accompagnée de la FAL44 a associé pour le pilotage du PEGT « *plusieurs collèges représentatifs de l'ensemble de la communauté éducative* »¹²⁴. Il s'agissait d'impliquer les acteurs et les partenaires intervenants sur les différents temps de l'enfant et du jeune tels que les élus municipaux, les représentants des employés municipaux, les responsables associatifs, les délégués parents d'élèves, les représentants des établissements scolaires et les représentants institutionnels des services déconcentrés de l'Etat (Jeunesse et sports, Education nationale, Caisses d'Allocations Familiales).

Au sujet des parents traditionnellement exclus de la construction des politiques publiques¹²⁵, leur mobilisation dans le cadre des PEDT participe à la responsabilité partagée de l'éducation. En effet, la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République affirme dans son article 2 le principe de la coéducation et confirme la place des parents d'élèves au sein de l'école : « *pour garantir la réussite de tous, l'école se construit avec la participation des parents, quelle que soit leur origine sociale. Elle s'enrichit et se conforte par le dialogue et la coopération entre tous les acteurs de la communauté éducative.* »¹²⁶ Dans le cadre du PEGT, « *le recueil du « point de vue » des parents, qui sont bien évidemment les responsables légaux et les premiers éducateurs de leurs enfants, est un élément important* »¹²⁷. Près de sept cent familles ont répondu à une enquête lors du diagnostic partagé pour recenser leurs besoins. De plus, la valorisation du rôle des parents a été identifiée comme un axe de travail à part entière du PEGT : « *un axe familial pour une place des parents dans la vie locale* »¹²⁸.

Par ailleurs, s'agissant des enfants et des jeunes, les références législatives et réglementaires relatives à leur participation dans le cadre du PEDT ne sont pas explicites, les temps de l'enfant restant « majoritairement organisés à partir de ceux des adultes »¹²⁹. Sur cette commune, une consultation auprès de ce public a été introduite dans la démarche au moment de son élaboration : « *le recueil de la « parole » des enfants-jeunes, qui sont bien évidemment la cible du Projet Educatif Global de Territoire, est également un élément*

¹²⁴ FAL44, *Proposition de mission pour la commune accompagnée*, 2015

¹²⁵ Jésus F., « La participation des parents, des enfants et des jeunes au projet éducatif territorial : arguments et méthodes », *Dei-France*

¹²⁶ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

¹²⁷ FAL44, op. cit.

¹²⁸ Ville accompagnée par la FAL44, Brochure du PEGT, 2016

¹²⁹ Jésus F., art. cit.

important »¹³⁰. Des élèves de CM1-CM2 ont participé à une enquête en répondant à un questionnaire en ligne, des jeunes de 11 à 20 ans ont été consultés sur leurs lieux de vie.

Ainsi, afin de répondre à l'enjeu de la cohérence et de la continuité éducative, la démarche du PEGT s'est voulue mobilisatrice. Cependant, certains groupes d'acteurs restent associés de manière marginale. Par exemple, la ville concernée a préféré éloigner les écoles privées de la démarche. Les responsables périscolaires et directeurs d'écoles, dans un souci d'efficacité ont été intégrés au projet au détriment de certains groupes professionnels tels que les animateurs périscolaires et les enseignants. De plus, l'évaluation du PEGT dans le cadre de la réalisation de ma mission de stage a démontré que les associations n'avaient pas eu l'opportunité de s'approprier la démarche et donc de s'y associer.

Ainsi, les espaces de participation peuvent être pluralistes mais tout autant « segmentés » autour de certains acteurs sélectionnés et légitimés par la collectivité. Lors du comité de pilotage de lancement de la démarche d'évaluation 2017/2018, la majorité des acteurs présents était des techniciens et des élus de la ville. Les « partenaires externes » se sont finalement révélés en nombre minoritaire et plus particulièrement ceux issus du tissu associatif. Une seule association était présente. Ainsi, le processus participatif oscille entre un pluralisme et une limitation du périmètre de mobilisation des acteurs éducatifs locaux ce qui interroge les modalités de participation.

4.2 Renforcer la participation par l'éducation populaire : l'enjeu d'une co-construction des politiques publiques

Le PEDT se veut être l'instrument local des politiques éducatives partagées et participatives. Comme évoqué précédemment, la commune accompagnée par la FAL44 a souhaité associer les acteurs locaux à la concertation puis au pilotage de la démarche dans le cadre de l'élaboration du PEGT. Dès lors, sont-ils considérés comme des partenaires de la ville dans la mise en œuvre de la politique éducative? Selon quelles modalités sont-ils associés ?

¹³⁰ FAL44, op. cit.

4.2.1 Les limites du partenariat : des modalités d'association restreintes

Cette mobilisation dans le cadre du PEGT se doit d'être questionnée au regard de sa forme : comment les acteurs sont-ils associés ? Quel est leur « *mode d' enrôlement* »¹³¹ ? Il s'agit de dégager des pistes de réflexion afin de mieux définir leurs rôles dans la contribution des politiques éducatives locales car « *tous les acteurs ne sont pas mobilisés pour les mêmes raisons ni pour les mêmes ressources* »¹³². Certains seraient davantage sollicités à titre de bénéficiaires tels que les parents, les enfants et les jeunes. D'autres, comme les techniciens municipaux semblent davantage impliqués pour permettre une mise en œuvre effective du projet. L'échelle de participation publique de Thibault, Lequin et Tremblay permet de mieux appréhender les degrés d'implication des acteurs locaux dans l'action éducative par une conception du partenariat comme modalité de participation¹³³.

Lors la mise en œuvre du PEGT, une variété d'acteurs a été invitée pour participer au comité de pilotage (COPIL) comme évoqué précédemment. Cependant, celui-ci n'a qu'un rôle consultatif : « *ce groupe de pilotage est sollicité pour apporter sa réflexion par rapport aux documents écrits qui lui sont transmis* »¹³⁴. La coordonnatrice Enfance-Jeunesse le reconnaît : « *le COPIL n'est pas une instance de décision. C'est le bureau municipal, une instance non dédiée au PEGT et rassemblant uniquement les élus municipaux, qui décide* »¹³⁵. Ainsi, le comité de pilotage se limite à une présentation par la ville accompagnée par la FAL44 de l'avancée de la démarche et de ses perspectives. A cette occasion, les autres acteurs peuvent exprimer leur avis sans être assurés de sa prise en considération dans le processus décisionnel. De plus, cette instance a toujours lieu dans les locaux de la mairie. Les lieux et espaces de vie des habitants, des professionnels tels que les écoles ou les locaux associatifs ne sont investis que lors du recueil de leur parole dans le cadre d'entretiens individuels. Ainsi, ce sont les élus municipaux et les techniciens de la ville dont la coordinatrice Enfance/Jeunesse plus particulièrement qui constituent explicitement le duo décisionnel. Cette modalité de fonctionnement limitant la participation citoyenne est perçue par les acteurs locaux comme un frein à l'élaboration d'une politique éducative concertée. Par exemple, un directeur d'école élémentaire

¹³¹ Rançon S., *Des démarches de participation dans la fabrique d'un projet local d'éducation*, ENS Lyon, 2018

¹³² Douchy M., Frandji D, art. cit.

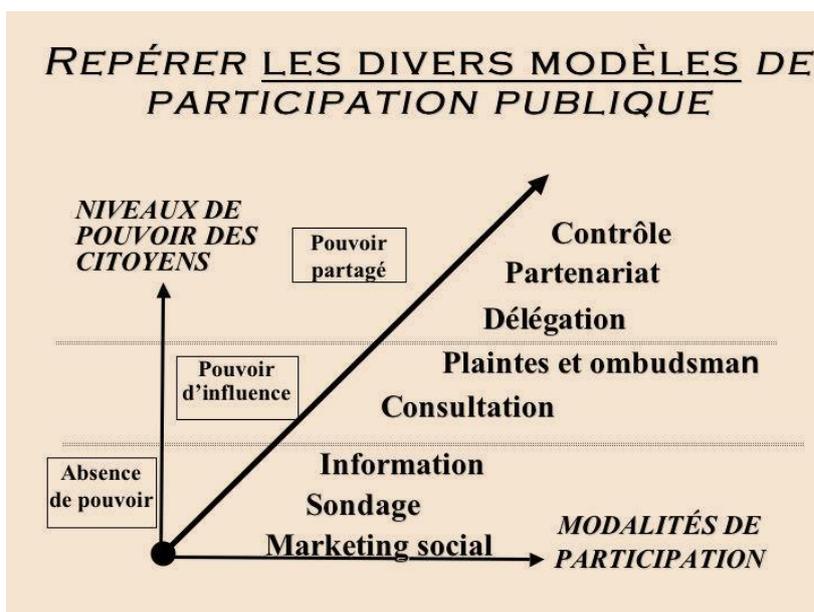
¹³³ Thibault A., Lequin M. et Tremblay M., art. cit.

¹³⁴ FAL44, op. cit.

¹³⁵ Journal de terrain

interrogé lors de l'évaluation a expliqué avoir pris de la distance avec la démarche du PEGT. Il ne participe plus au comité de pilotage et ne favorise plus les liens entre les orientations du PEGT et les actions éducatives qu'il met en place. Il le justifie par une démarche descendante : « *tout est ficelé d'avance* »¹³⁶. Selon lui, les contributions des acteurs ne sont pas prises en compte.

En reprenant l'échelle de participation publique de Thibault, Lequin et Tremblay représentée ci-dessous, la qualification des acteurs locaux en tant que « partenaires » du PEGT est remise en cause au regard de leur modalité d'association effectives.



Source : L'échelle de participation publique de Thibault, Lequin et Tremblay, Cours de Céline Martin, UE Politiques européennes de jeunesse

Le partenariat correspond au degré de « *pouvoir effectif des citoyens* »¹³⁷. Dans ce cas, ces derniers ont un rôle à jouer dans la prise de décision à travers une négociation avec les pouvoirs publics. Dans le cadre de de la démarche globale du PEGT, leur degré d'influence réel est moindre : les citoyens ne sont pas associés à la décision. Il s'agit davantage d'une « *coopération symbolique* »¹³⁸ qui leur permet d'avoir accès à l'information et de se faire entendre à travers la consultation. Le processus de « *concertation* » leur donne la possibilité de s'exprimer lors des enquêtes et des réunions publiques. Dès lors, il s'agit

¹³⁶ Journal de terrain

¹³⁷ Thibault A., Lequin M. et Tremblay M., art. cit.

¹³⁸ Ibid

davantage d'une consultation que d'une co-construction. De ce fait, les acteurs locaux ne seraient pas des « partenaires » pourtant qualifiés comme tels par la commune.

On retrouve ces limites concernant les modalités d'association des acteurs locaux dans l'évaluation que j'ai menée dans le cadre de ma mission de stage. En effet, vingt-neuf « partenaires » ont été rencontrés parmi lesquels des associations sportives, culturelles et environnementales, des directeurs d'écoles et deux volontaires en service civique missionnés par l'Education nationale. Pour autant, la mobilisation de ces acteurs n'a pas été recherchée tout au long du processus évaluatif. Elle n'est intervenue qu'à un moment précis pour la collecte de données ainsi que lors de la communication de l'axe évaluatif et de la restitution des conclusions. Les acteurs locaux n'ont pas contribué à l'élaboration de son questionnaire, au choix des méthodes de collecte et d'analyse de données ni à l'interprétation des résultats. Cela aurait pourtant permis d'« *évaluer avec eux le bien fondé et les impacts des décisions prises* »¹³⁹. En effet, dans une visée réflexive, une participation plus aboutie aurait permis une meilleure appropriation de la démarche du PEGT.

Ainsi, bien que la FAL44 accompagne la mise en œuvre du PEGT, les élus locaux restent les décisionnaires de la démarche engagée. Cela questionne les freins à des modalités d'association plus abouties. En effet, les communes reconnaissent qu'elles ne peuvent « décider » sans la consultation des acteurs éducatifs. Elles valorisent ainsi les démarches de concertation et de mobilisation mises en œuvre par l'accompagnement d'une association d'éducation populaire. Pour autant, le processus décisionnel appartient aux acteurs municipaux, techniciens responsables et élus. Au fur et à mesure des lois successives de décentralisation, elles sont devenues chefs de file des politiques éducatives. Elles se positionnent comme « *seul acteur légitime dans la prise de décision finale* »¹⁴⁰. Elles ne sont pas enclines à « partager » leurs pouvoirs avec les acteurs locaux. Sans soutien de la commune pour conduire des démarches participatives, la FAL44 est limitée dans la mise en œuvre de ses ambitions démocratiques. La fédération risque ainsi d'être considérée comme « prestataire de service » sollicité uniquement pour son expertise technique : « *la pratique a montré la persistance de relations fondées sur l'instrumentalisation des associations par les pouvoirs publics, dans le cadre de politiques*

¹³⁹ Jesu F. art. cit.

¹⁴⁰ Douchy M., Frandji D, art. cit.

publiques pas vraiment négociées ni partagées avec des élus locaux forts de leur légitimité électorale. Sans remettre en cause cette légitimité démocratique, nous en refusons la vision très étroite qui dénie aux citoyens et aux associations le droit d'intervenir dans la fabrication d'un intérêt général local »¹⁴¹.

4.2.2 Le partenariat comme levier à une dynamique de changement : vers une reconnaissance de l'éducation populaire dans les politiques publiques

Ces modalités d'association questionnent les perspectives quant aux partenariats de la FAL44 avec les communes et plus globalement la place de l'éducation populaire dans les politiques publiques. Comme évoqué précédemment, le partenariat constitue une réponse aux transformations de son environnement. Cependant, il serait également un levier pour transformer le processus décisionnel des politiques éducatives locales. Un des principes structurant du partenariat est la dynamique de changement. En effet, sa démarche, par sa structuration autour d'un projet, est synonyme de changement. Il induit une évolution puisque les acteurs sont incités à modifier leurs pratiques pour mener à bien un projet commun. En ce sens, le rôle des associations d'éducation populaire ne peut se réduire à celui de prestataire de services. En se positionnant entre les collectivités et les citoyens pour faciliter une réflexion commune, celles-ci participent au renouvellement des formes de participations citoyenne par « *sa capacité à rendre discutables, évaluables et transformables les politiques publiques* »¹⁴². Le partenariat serait ainsi un outil contribuant au changement des pratiques de l'action publique par l'accompagnement à la mise en place de méthodes participatives ; « *l'association se situant entre le citoyen et l'élu peut faire murir la réflexion, donner à la revendication sa mesure et formuler auprès des responsables des suggestions équilibrées et réfléchies. La rencontre peut être fructueuse et enrichissante pour le fonctionnement de la démocratie si chacun joue son rôle* »¹⁴³. De ce fait, il permettrait d'affirmer la place de l'éducation populaire dans les politiques publiques. En effet, dans la mesure où les associations d'éducation populaire participent au rapprochement des citoyens avec le politique, elles se positionnent comme acteurs dans la construction des politiques éducatives locales en tant que « *corps intermédiaires au*

¹⁴¹ La Ligue de l'enseignement, *Refonder notre identité associative*, Projet de plan stratégique « vie fédérative et militante », 2015

¹⁴² Douchy M., Frandji D, art. cit.

¹⁴³ Ibid

même titre que les syndicats et les partis politiques »¹⁴⁴. L'enjeu est ainsi de saisir des apports de l'éducation populaire dans les politiques publiques : « *en face de l'offre participative institutionnelle, nous pouvons contribuer à construire la demande citoyenne* »¹⁴⁵. Face à un environnement changeant, la valorisation de l'accompagnement de la FAL44 constituerait un levier pour une place affirmée de l'éducation populaire et de ses valeurs dans la mise en œuvre des politiques éducatives.

Cette dernière partie a permis de mettre en exergue une forme d'expertise politique de la FAL44 concernant la participation citoyenne. En mobilisant l'ensemble des acteurs d'un territoire à la mise en œuvre des PEDT, il apparaît dès lors que l'accompagnement par cette fédération ne constitue pas seulement une opération technique. Elle est également le reflet d'un projet politique qui vise la transformation sociale par la promotion du « pouvoir d'agir ». La valeur ajoutée de son expertise concernant l'animation du débat démocratique justifie ainsi le recours à des associations d'éducation populaire par les collectivités locales dès lors qu'elles souhaitent progresser vers une démocratie plus participative. De ce fait, la FAL44 renforce sa place dans la construction des politiques publiques en agissant au plus près territoires et des populations, en mobilisant des citoyens et en accompagnant les collectivités dans des processus de participation. Cependant, l'enjeu est désormais d'impulser des démarches participatives plus abouties en convaincant les collectivités de co-construire les politiques éducatives locales jusqu'au processus décisionnel. Les dirigeants de la Ligue l'affirme : « *nous devons pour cela nous positionner comme des acteurs incontournables du dialogue civil et de la démocratie participative. Soyons présents et actifs dans les arènes locales du débat public, sans nous limiter aux dispositifs institutionnels de « concertation » ou de « consultation* »¹⁴⁶. Il s'agit de trouver un équilibre entre une logique gestionnaire pour faire face à un environnement changeant et une logique démocratique qui fait prendre tout son sens au partenariat entre une fédération d'éducation populaire et des collectivités.

¹⁴⁴ Douchy M., Frandji D, art. cit.

¹⁴⁵ La Ligue de l'enseignement, *Refonder notre identité associative*, Projet de plan stratégique « vie fédérative et militante », 2015

¹⁴⁶ La Ligue de l'enseignement, *Refonder notre identité associative*, Projet de plan stratégique « vie fédérative et militante », 2015

5 CONCLUSION

Ma mission de stage au sein d'une fédération d'éducation populaire s'est déroulée dans un contexte particulier. Elle s'est inscrite dans le cadre d'une reconfiguration des politiques éducatives et de transformation de la logique économique du champ associatif d'une part et de valorisation du partenariat dans la mise en œuvre des PEDT d'autre part. Si j'avais conscience, au début de mon stage, de chacune de ces évolutions, je n'avais pas appréhendé le lien entre l'environnement de la FAL44 et l'enjeu du partenariat. Or, il est apparu que ces transformations soient une source d'explication à la valorisation du partenariat. C'est pourquoi j'ai tenu dans une première partie à présenter le contexte dans lequel la FAL44 évolue puis, tout au long de ma réflexion à analyser ses modalités d'intervention au regard de ces transformations.

Une des spécificités de ma mission réside dans le fait que la FAL44 soit une fédération départementale dépendante d'un centre confédéral, la Ligue de l'enseignement. Je me suis ainsi interrogé au préalable sur sa place et son rôle à l'échelle nationale. Il s'agissait de comprendre par la suite les enjeux qui en résultaient dans les territoires. En effet, son expertise éducative est reconnue dans la définition et l'élaboration des politiques éducatives. La FAL44 s'appuie sur cet argument pour légitimer son savoir-faire dans la mise en œuvre des PEDT auprès de ses « partenaires » et ainsi se positionner comme expert dans les jeux d'acteurs locaux.

Par ailleurs, son accompagnement aux collectivités dans la mise en œuvre des PEDT s'inscrit au carrefour de ses préoccupations et de celles des communes. En cela, la réalisation de ma mission a été d'autant plus enrichissante puisqu'elle m'a permis d'appréhender deux institutions différentes. D'une part, elle induit un questionnement du champ associatif, de son fonctionnement, de son rôle et de sa place dans les politiques publiques. D'autre part, elle interroge l'exercice de missions éducatives par les communes en lien avec la décentralisation et son pouvoir renforcé dans l'élaboration des politiques éducatives

Ainsi, j'ai pu percevoir la dynamique à l'œuvre entre une fédération d'éducation populaire et une commune afin d'analyser concrètement la réalisation collective d'un projet éducatif. J'ai pris conscience que l'usage du terme « partenariat » recouvre des enjeux autres que ceux affirmés explicitement concernant une coopération dans l'intérêt de l'enfant. En effet,

la FAL44 valorise son expertise technique au risque d'une instrumentalisation par les communes qui la positionneraient alors comme un « prestataire de services ». Pour autant, elle le fait délibérément afin de participer à la mise en œuvre des PEDT. En effet, l'hypothèse développée par Dhume affirmant que le partenariat est une stratégie d'adaptation aux changements se vérifie dans ses missions d'accompagnement. Il serait un levier de reconnaissance de son expertise éducative afin d'asseoir sa place dans le paysage éducatif face à sa recomposition. Il constituerait également un outil d'adaptation aux changements du modèle économique pour la FAL44. Afin de pallier à la diminution des subventions publiques, la fédération cherche à contractualiser ses partenariats avec les collectivités locales pour bénéficier d'une contrepartie financière. En lien avec les changements structureaux auxquels la fédération doit « faire face », le partenariat serait ainsi une méthode d'intervention permettant de légitimer sa participation à l'élaboration des politiques éducatives. Il serait un outil pour s'adapter aux transformations de son environnement.

La conduite de l'évaluation 2017/2018 sur la place des « partenaires externes à la municipalité » dans le PEGT, m'a permis de rencontrer et d'échanger avec une multiplicité d'acteurs locaux intervenants autour et dans l'intérêt de l'enfant ; bénévoles et salariés associatifs, représentants de parents d'élèves, directeurs d'écoles, inspection académique et services municipaux. J'ai pu appréhender leurs pratiques professionnelles et leurs ambitions éducatives d'une part ainsi que leurs interactions avec les acteurs du territoire d'autre part afin de repérer les freins et leviers concernant leur participation à la mise en œuvre des PEDT.

Il s'est avéré que l'accompagnement de la FAL44 ne soit pas exclusivement technique, ses modalités d'intervention induisant des valeurs politiques en termes de participation citoyenne. L'éducation populaire participerait ainsi à l'impulsion des formes de participation citoyenne. Cela permet d'enclencher une réflexion sur l'apport de l'éducation populaire dans la mise en œuvre des politiques publiques et de sa valorisation. Le partenariat constitue un levier au changement pour la co-construction des politiques publiques.

Cependant, dans une visée réflexive, il me semble que la démarche évaluative menée aurait gagné en pertinence en impliquant davantage les acteurs locaux. L'appropriation de la démarche par les acteurs locaux été plus importante.

Pour terminer, ce stage m'aura permis d'appréhender les formes de coopération entre le champ associatif et les collectives locales, d'en comprendre les enjeux, de constater les difficultés dans la participation des acteurs locaux à la mise en œuvre des PEDT et d'envisager des perspectives de changement. Cela interroge l'intérêt de l'éducation populaire dans la construction des politiques publiques. En effet, avant l'opportunité de réaliser mon stage au sein de la FAL44, l'éducation populaire était pour moi un champ abstrait et peu visible. J'ai découvert ses missions, ses modalités d'accompagnement entre expertise technique et valeurs politiques et ses ambitions en termes de co-construction des politiques publiques. En effet, par le contact avec l'ensemble des services de la FAL44 j'ai pris conscience de la diversité des missions de l'éducation populaire : interventions sur le temps scolaire, formation aux métiers d'animation, élaboration de séjours vacances, accompagnements des associations locales etc. L'apport d'une vision d'ensemble de l'éducation populaire et de la manière dont elle peut contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques, en plus d'un enrichissement personnel, sera un atout considérable pour mon intégration dans la vie professionnelle.

6 BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

- Barthelemy, M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Presses de Sciences Po, 2000
- Ben Ayed C. *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locale*, Paris, PUF, 2009
- Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Collection Seuil, 1977
- Dhume F. *Du travail social au travail ensemble. Le partenariat dans le champ des politiques sociales*. Edition, ASH, 2001
- Tchernong. V., *Le paysage associatif français : mesures et évolutions. 2e éd*, Juris Associations /Dalloz, 2013
- Roirant J-M., *Qu'est-ce que la Ligue de l'enseignement ? La Ligue de l'enseignement, un avenir par l'éducation populaire*, Archipel, 2006

ARTICLES :

- Bavoux P., « Le PEI : "remue-ménage institutionnel" ou politique éducative locale ? », *Les cahiers du développement social urbain*, 2002, n°36
- Berthet, Thierry. « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales*, vol. 150, no. 6, 2008, pp. 130-139
- Cottin-Marx, S., Hély, M., Jeannot, G., Simonet, M., *La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements*, *Revue française d'administration publique*, 2016, n°163, p 463-476
- De Grasser, J., « Les partenariats éducatifs, vecteurs d'accompagnement du changement ? », *Education et socialisation*, n°35, 2015
- Grimbelle, H. *Approches éducatives : les apports de l'éducation populaire. Administration & Éducation*, vol. 150, no.2, 2016, pp. 118-123
- Jésu F., « *La participation des parents, des enfants et des jeunes au projet éducatif territorial : arguments et méthodes* », *Dei-France*
- Mérini C., *Le partenariat : histoire et essai de définition*, Actes de la Journée nationale de l'OZP, 2001
- Lebon F., Simonet M., *La réforme des rythmes scolaires, ou quand les associations font la loi et (dé)font le travail dans les services publics ?*, *Revue française d'administration publique*, 2017
- Thibault A., Lequin M. et Tremblay M., *Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible)*. Conseil de la santé et du bien-être/Gouvernement du Québec, 2000
- Poujol G. (dir), *Education populaire: le tournant des années soixante-dix*, L'Harmattan (Collection Débats jeunesse), 2000, 249 p.

Petrella, F., Richez-Battesti, N, *Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale*, Informations sociales, n°172, 2012, p81-90

Plottu, Béatrice, et Éric Plottu. « Contraintes et vertus de l'évaluation participative », *Revue française de gestion*, vol. 192, no. 2, 2009, pp. 31-58

Rançon S., *Des démarches de participation dans la fabrique d'un projet local d'éducation*, Vers l'Education Nouvelle/ CEMEA, 2018

Rançon S., « Projets Educatifs de Territoire : enjeux de la coopération éducative », dans *le périscolaire en quête de sens*, Vers l'Education Nouvelle/Cémea, 2017, n°565, p41-46

THESES :

Laforet V., *L'éducatif local : les usages politiques du temps libre des enfants*, Thèse sous la direction de Glasman D., soutenue à Grenoble, juin 2016

RAPPORTS :

Douchy M., Frandji D., « A propos de la « fabrique » des PEDT : circulation, script, grande mobilisation, enrôlement et ressources éducatives », dans Frandj Daniel (dir), *Le projet éducatif de territoire (PEDT) : ses chiffres, ses mots, son rapport au monde social, en l'étape de sa généralisation*, Rapport scientifique de l'Observatoire PoLoc, 2017

La Ligue de l'enseignement, *Refonder notre identité associative*, Projet de plan stratégique « vie fédérative et militante », 2015

La Ligue de l'enseignement, *Pour refonder l'école, la Ligue s'engage : pour des projets éducatifs territoriaux ambitieux*, 2013

La Ligue de l'enseignement, *L'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires*, Contribution de la Ligue de l'enseignement au rapport 2018 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, 2018

Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports - Direction de la Jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, *Evaluation nationale des PEDT, Rapport final*, 27 mars 2017

TEXTES JURIDIQUES :

Bulletin Officiel du Ministère de la Culture, *Les contrats éducatifs locaux*, Circulaire n°00-156, 25 octobre 2000.

Bulletin officiel de l'Education Nationale, *Aménagement des temps et des activités de l'enfant : mise en place du contrat éducatif local et des rythmes périscolaires*, Circulaire n°98-144, 9 juillet 1998

Bulletin Officiel du Ministère de l'Education Nationale, *Projet Educatif Territorial*, Circulaire n° 2013-036, 20 mars 2013

Bulletin Officiel du Ministère de l'Education Nationale, Instruction pour la promotion de la généralisation des projets éducatifs territoriaux sur l'ensemble du territoire, Circulaire n° 2014-184, 19 décembre 2014

COURS :

Cours de l'UE 102 d'Isabelle Danic

Cours de l'UE 105 d'Emmanuelle Maunaye

Cours sur la participation dans le cadre l'UE 108 d'Etch Kalala et Fransez Poisson

Cours de spécialisation de l'UE 202 Politiques territoriales Isabelle Danic – Chafik Hbila

PAGES CONSULTEES :

<https://laligue44.org/>

<https://laligue.org/>

<http://collectif-cape.fr>

PAUGAM	Chloé	Juillet 2018
Master 2 mention santé publique Parcours : « Enfance, Jeunesse : Politiques et Accompagnements »		
<p align="center">Les enjeux liés à l'accompagnement de la mise en œuvre des Projets Educatifs de Territoire</p> <p align="center">La ligue de l'enseignement de Loire-Atlantique – FAL44 partenaire des collectivités locales</p>		
Promotion 2017-2018		
<p>Résumé :</p> <p>La généralisation des Projets Educatifs de Territoire (PEDT) à l'échelle locale s'inscrit dans un contexte de territorialisation des politiques publiques. Les démarches partenariales sont valorisées afin de construire des politiques éducatives concertées et cohérentes avec les besoins de chaque territoire. Par conséquent, les communes se positionnent de plus en plus comme chefs de file dans le champ éducatif à travers la coordination des PEDT. Dès lors, dans l'exercice de leurs missions, certaines choisissent de recourir à l'expertise d'associations d'éducation populaire.</p> <p>Dans le cadre de ma mission de stage à la Ligue de l'Enseignement 44 - FAL44, j'ai participé à l'accompagnement d'une démarche d'évaluation d'un PEDT d'une commune de la métropole nantaise. Ainsi, j'ai pu appréhender la nature des relations entre la FAL44 se revendiquant « partenaire » éducatif et les collectivités.</p> <p>Ainsi, je me suis ainsi interrogée sur les enjeux liés à la dynamique partenariale d'une fédération d'éducation populaire dans un contexte d'évolutions structurelles des politiques publiques et à la logique économique des associations.</p>		
<p>Mots-clés : Politiques éducatives, territoire, partenariat, éducation populaire, collectivités, positionnement, participation, co-construction</p>		
<p><i>L'Ecole des Hautes Études en Santé Publique, l'Université Rennes 1 et l'Université Rennes 2 n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.</i></p>		