

EDUCATION POPULAIRE ET TERRITOIRES RURAUX

Roger Bertaux

Résumé :

La présente communication cherche à éclairer la transformation substantielle des rapports entre les structures intercommunales en milieu rural (communautés de communes) et l'éducation populaire, à partir d'un travail de recherche sur six « pays » lorrains, mené en 1999-2000 à la demande d'une fédération d'éducation populaire par le département de recherche de l'IRTS de Lorraine.

On peut résumer l'orientation générale de l'analyse en deux points principaux. D'une part, des tendances identiques sont observées dans tous les pays analysés, même si elles ne sont pas développées avec la même intensité dans chacun d'eux : elles peuvent se définir comme une transformation fondamentale des rapports entre l'éducation populaire et les élus locaux (communaux et départementaux), un affaiblissement du degré d'autonomie des mouvements d'éducation populaire et inversement un renforcement du poids des collectivités territoriales locales. La cause de ces évolutions tient en particulier au regroupement des communes rurales qui, par l'accroissement des moyens légaux et financiers donnés par la législation et par l'effet d'amplification engendré par la synergie du regroupement, place ces structures intercommunales dans un rapport de maître d'ouvrage à maître d'œuvre dans leurs relations à l'éducation populaire et plus largement au monde associatif. Cette tendance nouvelle est particulièrement mal vécue par les acteurs de l'éducation populaire qui y voient une instrumentalisation de leur action militante en comparaison de la situation antérieure : avant les lois de décentralisation et d'intercommunalité, ils avaient comme interlocuteur principal l'Etat central et ses représentants départementaux, beaucoup moins attentifs que les élus locaux aux pratiques d'animation mises en œuvre dans les territoires et ne subordonnant pas, sauf exception, le montant des subventions ou le nombre de mises à disposition aux orientations des fédérations d'éducation populaire, ni aux résultats obtenus.

Pour autant, et d'autre part, les rapports entre les acteurs de l'intercommunalité et les acteurs de l'éducation populaire ou des associations locales (sportives, culturelles, festives...) ne sont pas vécus de façon identique d'un pays à l'autre. En effet les histoires locales sont spécifiques et les caractères particuliers des relations antérieures entre ces deux catégories d'acteurs modulent de façon importante la tendance globale définie ci-dessus. C'est en particulier le cas lorsque l'intercommunalité s'est historiquement construite dans une coopération étroite entre militants associatifs et militants politiques, tous soucieux de lutter contre la désertification du milieu rural et de revitaliser celui-ci, sans doute au plan économique et démographique, mais aussi au plan culturel et social.

Sur la base des ressources matérielles et symboliques mobilisées par les différents acteurs, et sur la base des différentes logiques d'action observées (détermination des finalités, conception du type d'action à développer, définition des alliances stratégiques à mettre en œuvre), on peut ainsi distinguer plusieurs modèles de rapports : coopération consensuelle, coopération conflictuelle, subordination intériorisée, subordination contestée. Quels que soient les modèles mis en œuvre, il reste néanmoins que l'éducation populaire est partout contrainte à des révisions difficiles, tant en termes d'identité qu'en termes de stratégies.

La branche professionnelle dite de l'animation socio-culturelle ou encore de l'éducation populaire¹, située aux frontières des champs du travail social et de la culture, se trouve confrontée à des révisions substantielles de positionnement face aux élus politiques locaux depuis les années 80, c'est-à-dire depuis le développement d'une législation nouvelle transformant les rapports entre l'Etat central et les collectivités territoriales et augmentant très sensiblement les compétences de celles-ci. Nous proposons d'examiner ces mutations à partir d'une étude menée en 1999 et 2000 par le département de recherche de l'IRTS de Lorraine sur les rapports entre les structures intercommunales en milieu rural et les fédérations d'éducation populaire sur six communautés de communes des départements lorrains². Cette étude sociologique est issue d'une commande de l'Union Régionale des Foyers Ruraux de Lorraine, qui faisait état de préoccupations fortes des milieux de l'éducation populaire face au poids grandissant de l'intercommunalité : ces nouvelles structures, dont les moyens sont proportionnellement plus importants que la somme des moyens de communes isolées, devenaient de plus en plus fréquemment non seulement partenaires, mais aussi maîtres d'ouvrage, voire maîtres d'œuvre en matière d'animation, tendant ainsi à « *instrumentaliser* » les fédérations d'éducation populaire, à les considérer comme de simples exécutants de leurs propres décisions, voire à se substituer à elles. La crainte des milieux de l'éducation populaire de « *perdre leur âme* » dans cette nouvelle configuration des rapports entre acteurs justifiait de réaliser une étude qui tende à éclairer ces interrogations. Sur chaque communauté de communes ou « pays », des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des acteurs de l'intercommunalité (élus et agents de développement) et avec des acteurs des fédérations d'éducation populaire et plus généralement des mouvements associatifs (élus associatifs et permanents) : au total une cinquantaine. Des documents ont été recueillis et analysés. Un suivi régulier a accompagné le déroulement et la diffusion des conclusions de l'étude, à partir d'un comité de pilotage regroupant des représentants des différents acteurs locaux concernés.

L'orientation générale de l'analyse peut se résumer en deux points principaux. En premier lieu, des tendances identiques sont observées dans tous les pays analysés, même si elles ne sont pas développées avec la même intensité dans chacun d'eux : ces tendances peuvent se définir comme une transformation fondamentale des rapports entre l'éducation populaire et les élus locaux (communaux et départementaux), un affaiblissement du degré d'autonomie

¹ Les termes ne sont pas équivalents. « Animation socio-culturelle » désigne une branche socio-professionnelle dont les membres interviennent dans le domaine de l'organisation des loisirs et de l'animation, généralement à partir d'institutions locales gérées par des associations loi 1901, affiliées ou non à des fédérations départementales, régionales et nationales dites d' « éducation populaire ». Ce dernier terme présente de fortes connotations historiques, idéologiques, voire politiques. L'éducation populaire désigne un mouvement social né au XIX^e siècle, visant « l'éducation du peuple par le peuple », composé de tendances multiples, voire opposées, trouvant leur inspiration dans le catholicisme social, le paternalisme d'entreprise, le mouvement ouvrier, l'esprit des Lumières et de l'université populaire. Très récemment (1998-2000), un groupe de travail initié par la Ministre Marie-Georges Buffet a donné une définition très ambitieuse de l'éducation populaire : « le travail de la culture dans la transformation sociale » ; cette définition peut au mieux caractériser les orientations politiques de quelques grandes fédérations nationales et de leurs permanents, mais certainement pas la grande majorité des actions mises en place localement, où prédomine l'organisation de loisirs. Dans l'étude présentée ici, nous avons ciblé les associations locales d'animation socio-culturelle et les structures départementales et régionales auxquelles elles étaient affiliées.

² *Education populaire, territoires ruraux et développement*, Marie-Christine Bastien, Sylvain Bernardi, Roger Bertaux, Paris, L'Harmattan, collection FORUM de l'IRTS de Lorraine, 2004, 246 pages, préface de Michel Dinet (Président du Conseil Général de Meurthe et Moselle), postface de Maurice Blanc (professeur de sociologie à l'Université de Strasbourg).

des mouvements d'éducation populaire et inversement un renforcement du poids des collectivités territoriales locales³. En second lieu et inversement, les rapports entre les acteurs de l'intercommunalité et les acteurs de l'éducation populaire ou des associations locales (sportives, culturelles, festives...) ne sont pas vécus de façon identique d'un pays à l'autre. En effet les histoires locales sont spécifiques et les caractères particuliers du passé des relations entre ces deux catégories d'acteurs modulent de façon importante la tendance globale définie ci-dessus. L'explicitation de ces deux tendances nécessite d'aborder successivement les points suivants :

- des éléments de contexte spécifiques aux pays enquêtés, susceptibles d'éclairer ces évolutions, en particulier la situation économique et démographique, les choix de stratégies de développement, ainsi que la législation concernant l'intercommunalité ;
- le poids inégal des ressources, matérielles et symboliques, dont disposent les deux catégories d'acteurs concernés ;
- les différentes logiques d'action que développent ces acteurs, ainsi que les relations qu'ils entretiennent entre eux.

1. Eléments de contexte spécifiques aux territoires ruraux étudiés

Les six « pays » où nous avons mené nos investigations présentent des particularités notables. Pour la majorité d'entre eux ils sont dans une situation économique de relatif déclin, lié soit aux difficultés d'une agriculture de petites ou moyennes exploitations, soit à la désindustrialisation de la région lorraine (mines, sidérurgie, textile), et dès lors ils se trouvent confrontés à une tendance lourde à désertification rurale. Inversement, deux de ces six pays sont en position favorable sur les plans économique et démographique, en raison de la présence sur leurs territoires respectifs d'activités économiques importantes (centrale nucléaire, aéroport).

Les stratégies de développement mises en œuvre dans ces pays sont diversifiées d'un pays à l'autre. D'un côté, on trouve des stratégies orientées principalement vers le développement économique et l'aménagement du territoire local et dirigées de façon quasi exclusive par les élus et les experts qui les accompagnent. Assez logiquement peuvent être classés dans cette catégorie les pays les plus riches, épargnés par les risques de désertification, et pouvant se contenter d'une bonne gestion de leurs ressources. Mais on y trouve également des pays moins dotés dans lesquels ces caractéristiques sont plutôt le fruit d'orientations délibérées, et dont les dirigeants se situent généralement à droite au plan politique. Le modèle de référence en matière de gestion est l'économie libérale, la direction politique est censée relever de l'implication des élites, élus et experts.

De l'autre côté, d'autres modèles sont mis en œuvre, centrés sur des actions de développement économique, de restructuration de l'habitat et de l'environnement, ainsi que sur des pratiques d'animation et de loisir visant la promotion de la connaissance, de la culture et de la citoyenneté. Ces modèles sont portés dans des pays confrontés à un risque de déclin, cherchant de manière volontariste à revitaliser le milieu rural dans l'ensemble de ses dimensions tant économiques qu'humaines. Portés par des militants doublement engagés, sur

³ On observe du reste ces mêmes tendances dans d'autres domaines de compétence des collectivités territoriales. Pour exemple, on peut évoquer la place désormais très forte des élus départementaux dans la définition des orientations et pratiques du travail social. Cf. « Logiques professionnelles, logiques institutionnelles, logiques de mission », Roger Bertaux, Yvon Schléret, Sylvain Bernardi, in *Les mutations du travail social, dynamiques d'un champ professionnel*, Jean-Noël Chopart (dir), Paris, Dunod, 2000.

le plan politique (élus communaux, intercommunaux ou départementaux) et sur le plan associatif, ils sont à l'origine d'une véritable doctrine de développement local rural⁴ fondée sur un double pilier : une stratégie globale de développement à travers une synergie entre économie, habitat, environnement, culture, et une mobilisation forte des citoyens à travers leur participation à la définition des projets ; cette doctrine est bien représentée en Lorraine par une association regroupant un grand nombre d'élus et acteurs divers de pays ruraux (« Carrefour des Pays Lorrains »), mais aussi par l'actuel Président du Conseil Général de Meurthe et Moselle, qui a été historiquement le leader principal de ce mouvement régional.

Les lois de réorganisation des collectivités territoriales (décentralisation et intercommunalité) peuvent, selon les cas, favoriser ou entraver ces diverses tendances grâce aux pouvoirs accrus qu'elles leur donnent. D'un côté, non seulement elles définissent des compétences nouvelles pour ces collectivités⁵, mais surtout elles leur accordent des moyens financiers souvent importants (à travers l'impôt, les taxes professionnelles, les subventions spécifiques de l'Etat ou des fonds européens), leur permettant de développer des projets très conséquents et/ou de redistribuer une manne quelquefois substantielle aux associations locales. D'un autre côté, les nouvelles lois et ces moyens financiers nouveaux les mettent en position de force face aux autres acteurs locaux, en particulier lorsque le choix a été fait de s'attribuer les compétences situées dans le champ d'intervention de ces acteurs (ex : compétence culturelle dans le champ de l'animation, des loisirs et de la culture). Cette situation modifie très sensiblement les rapports entre les élus intercommunaux et les représentants de l'éducation populaire. En effet, dans la période antérieure, l'Etat central constituait le principal financeur des fédérations, par le biais de subventions et de mises à disposition de personnels ; plus encore, les contacts réguliers instaurés au plan national avec celles-ci témoignaient d'une reconnaissance forte de leur utilité, sans pour autant que l'éducation populaire se soit trouvée dans l'obligation de faire la démonstration ou d'apporter la preuve de cette utilité. Ce temps est révolu ; l'Etat n'intervient plus que de façon marginale dans ce secteur ; les collectivités territoriales disposent désormais de la légitimité républicaine et des moyens financiers pour définir les règles régissant les rapports avec l'éducation populaire et, si elles le décident, pour les imposer unilatéralement.

⁴ Pour autant, cette doctrine emprunte fortement à des courants de pensée et de militantisme plus vastes et plus anciens, souvent attachés à définir les voies d'un développement autonome dans les pays du Tiers Monde.

⁵ Pour ce qui concerne les communautés de communes, instaurées par la loi sur l'Administration Territoriale de la République de 1992, il y a deux compétences obligatoires : le développement économique et l'aménagement de l'espace, auxquelles s'ajoute au moins une autre compétence, choisie par chaque structure intercommunale parmi un panel composé de l'environnement, l'habitat et le cadre de vie, la voirie et les transports collectifs, les équipements sportifs, socio-culturels et scolaires... Le terme de « compétence » est à entendre ici comme le domaine dans lequel la communauté de communes a un pouvoir légal de décision et d'action en lieu et place des communes qui acceptent de lui déléguer ce domaine d'intervention. Les communautés de communes sont dites à fiscalité propre parce qu'elles perçoivent directement un impôt local ; elles bénéficient également de dotations versées par l'Etat ou l'Europe. En outre, les communautés de communes peuvent ou non opter pour le régime de la Taxe Professionnelle Unique, qui permet de répartir sur l'ensemble des communes fédérées les bénéfices de la taxe professionnelle payée par les entreprises implantées sur le territoire de la communauté et ainsi d'éviter les concurrences et conflits entre communes. Des législations plus récentes (en particulier la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire de 1999, LOADDT, dite Loi Voynet, modifiant l'ancienne loi Pasqua de 1995) viennent compléter les moyens dont disposent les structures intercommunales et créent un niveau supplémentaire de coordination, les « pays », d'un périmètre géographique plus vaste (bassin de vie ou d'emploi). Dans cet article, nous ne faisons pas référence du tout à ce dernier type de structure, qui n'est pas encore véritablement en place, et qui par ailleurs ne constitue pas une structure de décision, mais seulement de concertation entre communautés diverses. Si dans cet article nous parlons de « pays », il s'agit de « pays » dans son sens antérieur, celui des communautés de communes qui, outre leur caractère juridique spécifique, sont souvent des territoires de proximité, de taille assez restreinte (regroupant entre 12 et 20 communes), fondés sur un fort sentiment d'appartenance commune.

2. Le poids inégal des ressources matérielles et symboliques

Ces évolutions législatives modifient en effet très sensiblement les atouts respectifs dont disposent les acteurs intercommunaux et les acteurs de l'éducation populaire, et cela sur deux plans au moins : celui des moyens financiers, celui de la légitimité.

Les moyens financiers dont disposent les structures intercommunales sont dépendants des compétences qu'elles se sont attribuées, du niveau de l'impôt qu'elles prélèvent, des subventions qu'elles peuvent obtenir auprès d'instances diverses.

Partout les élus ont indiqué qu'une des raisons majeures des regroupements de communes consistait dans la mise en commun de ressources qui, isolées, avaient peu d'efficacité alors que, regroupées, elles permettaient la réalisation de projets d'une ampleur adaptée aux problèmes locaux. On a pu constater également que les regroupements de communes ont été partout dépendants de l'accord des communes les plus grosses et/ou les plus riches (richesse souvent liée à la taxe professionnelle élevée acquittée par une grosse entreprise locale). Les situations locales sont de ce fait très inégales. Dans certains pays, les ressources intercommunales présentent sans doute un progrès en comparaison de la situation de morcellement antérieur, mais elles sont néanmoins d'un niveau bien inférieur à celui des ressources d'autres pays, qui bénéficient de la présence des grosses entreprises (centrale nucléaire, aéroport).

Si on regarde du côté des fédérations d'éducation populaire, les situations sont tout aussi inégales. Certaines voient un nombre non négligeable de postes de permanents être assurés par l'Etat, par l'intermédiaire d'un Ministère (Education Nationale en particulier), sous la forme de mises à disposition. Dans beaucoup de cas, ces postes sont moins nombreux qu'il y a vingt ans, mais leur existence, même amoindrie, constitue une source de différences non négligeables entre fédérations. De même également selon les départements et les orientations politiques des conseils généraux respectifs, les subventions accordées sont de natures et de niveaux très différents. Dans certains départements, des postes de permanents sont financés par le conseil général au bénéfice des multiples fédérations présentes sur le terrain ; dans d'autres départements au contraire, les subventions sont accordées uniquement sur des projets spécifiques, et une doctrine bien établie veut que le financement de postes de salariés permanents soit refusé.

Bref les ressources financières des structures intercommunales sont de niveaux très différents, de même que les ressources financières des fédérations d'éducation populaire. Mais il est clair que les structures intercommunales sont dans une situation bien plus favorable que les mouvements d'éducation populaire. Si les unes et les autres peuvent émarger à des budgets nationaux ou européens, les premières peuvent compter principalement sur la ressource de l'imposition, alors que les autres sont tributaires, indépendamment de ressources propres généralement faibles, de la bonne volonté des élus en matière de subventions communales, intercommunales ou départementales. Dans cette dernière logique, les fédérations départementales et les associations qui leur sont affiliées se trouvent face à l'exigence de faire la démonstration de leur compétence et de leur utilité sociale auprès des élus locaux, quelquefois dans un contexte de concurrence interne, sous peine de ne pas trouver les moyens dont elles ont besoin.

Deuxième atout mobilisé, plus immatériel celui-là, la légitimité. C'est sur elle que peuvent s'appuyer d'un côté la revendication d'un droit et d'une reconnaissance sociale, et inversement de l'autre côté l'éventuelle contestation de ce droit et de cette reconnaissance par des opposants. La légitimité de l'action menée par les acteurs sociaux s'ancre dans deux éléments complémentaires : d'un côté dans la représentation des citoyens à laquelle ils peuvent prétendre, de l'autre dans le dynamisme et la pertinence des actions qu'ils mettent en place, en lien avec les valeurs sous-tendues par ces actions.

Chaque type d'acteur a sa rhétorique de légitimation : les élus s'appuient d'abord sur le suffrage des électeurs, même si celui-ci, pour ce qui concerne les responsabilités intercommunales, est un suffrage indirect. Cette légitimité de type démocratique est puissante dans un pays comme la France. Dans beaucoup de situations, ces mêmes élus sont également des militants associatifs qui peuvent se réclamer de l'écho que leur militantisme trouve dans une partie de la société civile.

Les élus s'appuient également, pour justifier de leur légitimité, sur le mandat global qui est le leur, la responsabilité des affaires communales et intercommunales dans des dimensions de plus en plus nombreuses des domaines de la vie quotidienne de leurs concitoyens⁶. La gestion de ces domaines multiples leur donne selon eux des moyens importants, adaptés, pertinents, pour agir sur l'ensemble des dimensions du développement de leur territoire dans une perspective de lutte contre la désertification rurale et de développement local, alors que pour eux les fédérations sont cantonnées dans des domaines spécifiques d'intervention, l'animation de loisirs, ne leur permettant pas de jouer sur les leviers les plus importants du développement local.

Du côté des mouvements d'éducation populaire, la légitimité s'ancre dans le travail associatif et militant, ainsi que dans des appartenances qui souvent dépassent le seul plan local et se situent dans des réseaux départementaux et nationaux. La légitimité est d'autant plus forte que le nombre de leurs adhérents est important, que ceux-ci sont plus actifs et militants et que les actions mises en œuvre, par leur qualité et leur pertinence, trouvent un écho, au-delà de ce cercle restreint, dans la population locale. Concrètement, cette légitimité des mouvements d'éducation populaire s'exprime dans la « réputation » ou dans l'image dont ils peuvent disposer localement, et auxquelles les élus locaux sont évidemment très attentifs.

La légitimité des fédérations d'éducation populaire est dépendante également du champ sur lequel elles se situent en termes de valeurs défendues. Des valeurs de référence comme le militantisme, la participation ou l'engagement citoyen, la défense et la promotion de la culture, la lutte contre les inégalités sociales et culturelles, le développement local rural etc. sont des valeurs généralement partagées. Il existe néanmoins des spécificités, moins consensuelles, qui peuvent marquer certaines organisations, les ancrer dans un camp politique précis : par exemple, la défense de la laïcité n'est pas un élément présent chez toutes les fédérations. Certains le critiqueront et parleront d'engagement partisan, d'autres au contraire s'en féliciteront au nom de la nécessité de la formation de l'esprit critique du citoyen.

On voit poindre ici les regards croisés que se renvoient les acteurs étudiés. Il est sûr, au vu des entretiens effectués, que certains élus sont méfiants vis à vis de certaines fédérations, généralement en raison de l'esprit partisan qu'ils leur attribuent ou en raison des divergences

⁶ Outre les deux compétences obligatoires de l'économie et de l'aménagement, beaucoup de communautés de communes ont décidé de s'attribuer des compétences en matière de transport collectif, de voirie, de protection de l'environnement, de tourisme, d'animation sportive et socio-culturelle.

et luttes qu'ils perçoivent chez elles. Inversement, on peut également soutenir que certaines fédérations sont également méfiantes vis à vis de certains élus intercommunaux en raison, selon elles, du caractère autocratique et instrumentaliste de leur gestion.

Il est difficile sur ce plan de la légitimité de trancher la question de savoir qui dispose de la légitimité la plus puissante. Chacun a de bons arguments pour défendre son bon droit. Pour autant, dans le contexte actuel de la situation française, la légitimité majeure semble bien être attribuée par nos concitoyens aux élus politiques, bien que, concernant les structures intercommunales, ceux-ci ne soient pas (pas encore) élus au suffrage universel direct. Leur statut d'élu, dans un régime démocratique, leur donne la charge de l'ensemble des aspects de la vie de leurs concitoyens, alors que du côté de l'éducation populaire, même lorsque les militants revendiquent s'intéresser à ce même ensemble, et pas seulement à l'animation, ils ne sont mandatés que par leurs adhérents.

Sans doute, les arguments ne manquent pas de leur côté, en particulier dans la période présente où on peut parler de crise généralisée du politique. Face à cette crise, l'éducation populaire peut se réclamer de sa compétence propre, pas seulement en matière d'animation de loisirs, mais surtout de sa capacité à faire émerger, à partir de l'engagement associatif, des citoyens caractérisés par leur sens de la responsabilité, leur aptitude à l'innovation, leur force militante, voire leur esprit critique ; elle peut également et très justement montrer que dans beaucoup de cas l'action de ses propres militants est à l'origine des structures intercommunales et des projets de développement local rural. Inversement, il sera fréquemment suggéré que les élus communaux ou intercommunaux se contentent quelquefois de gérer techniquement les affaires et de mettre en œuvre des activités de pure occupation ou de pure consommation, au lieu de former l'esprit citoyen.

Quoi qu'il en soit de ce point, laissé à l'appréciation de chacun, un élément objectif incontestable vient peser sur les rapports entre ces deux acteurs. Désormais, puisque l'Etat central a en très grande partie abandonné ce terrain, les fédérations d'éducation populaire dépendent de plus en plus étroitement, pour leur financement, des décisions prises par les collectivités territoriales, conseil général, communes et structures intercommunales. La dépendance financière n'entraîne pas inéluctablement la dépendance sur le terrain de l'action, mais elle peut l'induire, et de fait, dans des situations de plus en plus fréquentes, elle l'induit. Les moyens sont simples. De plus en plus, les subventions sont accordées sur projets ou sur objectifs, ce qui a deux conséquences : d'abord un projet que n'agrée pas l'instance territoriale ne sera pas financé, ce qui induit une pression à la conformité, et ensuite la subvention est accordée pour le financement de l'action seulement, et non pour tout le travail de conception, d'organisation et de fonctionnement qui l'accompagne ; la structure d'éducation populaire n'a plus dans ces conditions les moyens de fonctionner en tant que structure.

D'autre part, il n'est pas impossible que la collectivité territoriale puisse mettre en place elle-même, avec ses propres agents, les actions qui sont traditionnellement du ressort et de la compétence des fédérations et associations d'éducation populaire. Le danger est ici plus redoutable encore pour ces dernières. Si une collectivité souhaite, pour des raisons diverses, écarter telle ou telle fédération ou association, elle en a les moyens financiers ; si d'aventure les moyens techniques lui manquent pour mettre en place elle-même les actions souhaitées, ce n'est qu'une affaire d'embauche de personnel compétent, que l'on trouve assez facilement sur le marché de l'emploi.

Ne faisons pas de contresens sur cette analyse. L'idée que partout ce tableau serait valable dans toutes les situations de relations entre l'intercommunalité et l'éducation populaire serait erronée. Il est en effet des territoires où les rapports ne relèvent pas totalement de cette analyse ; en particulier, même si l'intercommunalité bénéficie désormais d'atouts nouveaux susceptibles de lui donner les moyens d'imposer sa loi, dans bien des endroits les relations évoluent vers la négociation plus que vers la domination. Par contre, la tendance pour l'intercommunalité à commencer à penser et agir comme maître d'ouvrage, passant des commandes, fixant des objectifs, définissant des cahiers des charges, peut être partout relevée, ce qui ne peut manquer d'interroger les responsables de l'éducation populaire sur les stratégies qu'ils mettent en place.

3. Les logiques d'action et les rapports entre acteurs

A l'évidence, les fédérations d'éducation populaire ne sont pas toutes contraintes avec la même acuité à redéfinir leurs rapports avec les structures intercommunales. Nous pensons en particulier aux fédérations dont l'action est spécialisée dans un domaine particulier auquel elles se tiennent scrupuleusement et qui bénéficient de mises à disposition (par ex, les fédérations centrées sur le périscolaire en lien avec l'école).

Pour les autres, centrées sur des objectifs globaux d'accompagnement du développement rural, la contrainte à la redéfinition des rapports est devenue incontournable. Mais selon les lieux elle est plus ou moins avancée en raison de situations locales qui viennent moduler les évolutions générales ici décrites. On peut distinguer plusieurs modèles observés sur les six pays investigués⁷ :

Premier modèle : la coopération consensuelle

Ce premier modèle de rapports entre acteurs se caractérise par une participation de l'ensemble des acteurs locaux, élus, mouvement associatif et d'éducation populaire, entreprises, professionnels du développement local et de l'animation etc. à la définition d'une politique globale de développement. Celle-ci étant définie dans ses grands axes, les réalisations sont réparties entre acteurs selon leurs savoir-faire, et ceux-ci sont chargés à leur tour de mettre en place ces réalisations, sans pour autant confisquer l'action à leur profit et sans la diriger de manière autocratique, mais en mobilisant sur leur domaine spécifique l'ensemble des acteurs concernés et intéressés. De façon quasi naturelle, les fédérations d'éducation populaire sont chargées du volet animation (au sens large du terme) et bénéficient du soutien financier et logistique de l'ensemble de la structure intercommunale. C'est l'application du principe du « faire avec », la communauté de communes ne fait pas elle-même ce que ses partenaires sont capables de faire eux-mêmes, elle délègue.

Ce premier modèle semble s'être développé en particulier dans des contextes historiques qui ont vu, il y a quelques dizaines d'années, la mobilisation d'acteurs divers autour de l'exigence de la lutte contre la désertification rurale, sans que les uns et les autres ne se spécialisent dans un domaine spécifique. Dans plusieurs exemples observés sur le terrain, on a vu une sorte d'entrelacement des acteurs locaux, présents à la fois dans les embryons de structure intercommunale et dans le mouvement associatif et d'éducation populaire, alternant par exemple les présidences d'un côté et de l'autre. Ce n'est que plus tard que les uns se sont spécialisés sur l'intercommunalité et les autres dans l'éducation populaire. Et c'est peut-être à

⁷ Plusieurs pays ont pu connaître des passages d'un modèle à l'autre.

ce moment que ce modèle se transforme, évolue, sous l'effet d'une crise, vers un autre modèle. Dans les situations concrètes observées, l'évolution s'est faite vers un modèle de coopération conflictuelle.

Deuxième modèle : la coopération conflictuelle

Dans les pays lorrains où ce modèle a été observé, il commence par une crise qui remet en cause la coopération consensuelle entre acteurs. Cette crise se fonde sur ce que l'un des acteurs considère comme un empiètement indu du partenaire sur son propre domaine de compétence. Cet empiètement a sans aucun doute un caractère objectif, lié aux évolutions globales décrites plus haut concernant les effets structurels de la décentralisation et de l'émergence de l'intercommunalité. Exemple : la structure intercommunale décide d'embaucher un animateur, au lieu de faire appel à la fédération d'éducation populaire, le « faire avec » est de fait remplacé par le « faire à la place » ; autre exemple : la structure intercommunale fait comprendre qu'elle ne contribuera au financement de projets d'animation que si ceux-ci correspondent à certains critères du cahier des charges qu'elle a défini.

Dans ces situations, les fédérations estiment généralement qu'elles sont méconnues dans leurs compétences, qu'elles sont bafouées dans leur autonomie, voire qu'elles sont « instrumentalisées » par les politiques. Ces derniers répondent en mettant en avant leurs responsabilités et charges de représentants du peuple, comptables des deniers publics et maîtres des orientations qu'ils contribuent à financer (le fameux « Qui paie décide »).

Sur le plan subjectif, ces tensions sont vécues d'autant plus difficilement par les acteurs que ces conflits opposent des personnes qui jusque-là étaient proches les unes des autres tant sur le plan des valeurs et des principes que sur le plan des manières de faire (ils ont construit ensemble la structure intercommunale et la vie associative locale, voire départementale). Et de ce point de vue il n'est pas impossible que ce caractère explique le degré de passion avec lequel quelquefois ce conflit est vécu.

Pour autant, dans les situations observées, le conflit a débouché sur de nouvelles formes de coopération. La raison nous paraît simple : les différents acteurs partagent pour l'essentiel les mêmes valeurs, les mêmes principes, s'accordent sur les mêmes manières de concevoir l'action (participation de la population, approches globales du développement, pas seulement économique, mais aussi social et culturel), et ils ont besoin les uns des autres. Entre temps les choses se sont néanmoins transformées ; les accords ne vont plus de soi comme cela pouvait être le cas auparavant. Avant d'aboutir à un accord, il faut, désormais et plus qu'avant, discuter, s'opposer, défendre et argumenter, négocier ; les camps respectifs sont plus affirmés. C'est pourquoi ce modèle peut être qualifié de coopération conflictuelle. Cette appellation ne doit pas être prise dans un sens péjoratif ; peut-être même au contraire devrait-on considérer qu'elle est la forme adulte et mature de la coopération entre acteurs.

Troisième modèle : la subordination intériorisée

Ce modèle concerne des pays où depuis de longues années l'initiative est dans le camp des structures communales et intercommunales. Celles-ci ont développé un degré d'intégration que ne connaît pas le monde associatif⁸, ou elles disposent de ressources financières très

⁸ Exemple : le regroupement des communes en structure intercommunale a été le fait exclusif des élus. Les associations locales en ont été les spectateurs passifs, contrairement à ce que nous avons observé dans les deux premiers modèles.

importantes qui leur permettent de dominer l'ensemble des initiatives locales. Le monde associatif peut quant à lui être très vivant, mais il est morcelé et très local. Morcelé, parce que chaque association vit dans son coin sans relations avec les autres, et parce que les tentatives d'actions communes ont avorté. Local, parce que les associations sont sans doute affiliées à des fédérations départementales, régionales ou nationales, mais cette affiliation est purement administrative (conseils pratiques de gestion, assurances des personnes et des locaux) et ne concerne que très peu la question des valeurs et des principes.

Un constat doit être évoqué à ce point du raisonnement : sur l'ensemble de notre étude, nous n'avons pas observé de véritables conflits entre des associations locales et une structure intercommunale. Lorsque conflit il y a, c'est entre le niveau départemental d'une fédération d'éducation populaire et une structure intercommunale. Il se peut que tout se passe comme si les associations locales se désintéressaient fortement de conflits qui les dépassent, soit que ces conflits mettent en jeu des valeurs sur lesquelles elles ne souhaitent pas prendre parti, soit qu'ils mettent en jeu des questions de pouvoir local dont elles se désintéressent (cette observation est valable également pour les deux modèles précédents).

En d'autres termes, dans ce modèle de la subordination intériorisée, les associations locales suivent la politique globale définie par la structure intercommunale sans que cela semble leur poser de problème : tout se passe comme s'il allait de soi que la structure intercommunale était le leader incontesté. L'important est que cette structure les prenne en considération et qu'elle contribue à leur donner des moyens d'action, deux conditions nécessaires au fonctionnement de ce modèle.

Que la structure intercommunale embauche elle-même un animateur pour les jeunes, par exemple, n'est pas considéré comme un empiètement dans leur champ de compétence, car les associations y voient plutôt une initiative qui les décharge d'un problème difficile à gérer et sur lequel elles n'avaient pas envie d'investir. Dans les deux modèles précédents, cette même situation constitue au contraire un casus belli, parce qu'elle est perçue comme une défiance de la structure intercommunale à l'égard de l'éducation populaire, voire comme une manière de marginaliser des opposants potentiels.

Ce modèle se rencontre dans deux types de situations locales (localement ces deux types peuvent se confondre) : d'une part dans des situations où la communauté de communes est riche (riche de la taxe professionnelle, en particulier) et où une sorte de transaction implicite est passée entre celle-ci et les associations locales : la subordination aux initiatives et orientations intercommunales contre un niveau élevé de subvention ; d'autre part dans des situations où le mouvement associatif est faible et purement local.

Quatrième modèle : la subordination contestée

Ce modèle se caractérise par la puissance de la structure intercommunale, en particulier sur le plan financier, et par une opposition dans le domaine des valeurs, des principes, des manières de faire entre acteurs intercommunaux et acteurs de l'éducation populaire. Les premiers s'occupent principalement de gestion économique et d'aménagement du territoire, les seconds sont principalement préoccupés, quelles que soient les activités mises en place, par la formation critique du citoyen et son engagement dans les affaires publiques. Cette opposition recouvre le plus souvent des conflits entre orientations politiques de droite (pour les élus) et de gauche (pour l'éducation populaire).

Les mouvements d'éducation populaire sont dès lors amenés soit à développer leurs propres actions, indépendamment de la structure intercommunale qui tend à les ignorer, et essentiellement à partir de leurs ressources propres, généralement limitées ; soit à chercher à faire financer des projets par la structure intercommunale, en faisant en sorte de les présenter de telle manière qu'ils soient acceptés. Cette dernière situation, qui oblige pour des raisons de survie économique à faire des compromis sur l'action, est mal vécue par les militants de l'éducation populaire qui, là plus que dans les autres modèles, ont le sentiment de « perdre leur âme ».

La faiblesse des moyens, la faiblesse de la coopération, l'absence de projets communs entraînent la subordination d'un acteur à l'autre. Mais cette subordination est contestée, les fédérations d'éducation populaire sont des opposants aux orientations de la politique intercommunale.

Cinquième modèle : la faiblesse des rapports

Dans ce modèle le mouvement associatif local est faible, les fédérations sont absentes, l'initiative est totalement du côté intercommunal et communal.

Dès lors on ne peut qu'observer l'absence de rapports puisque l'un des partenaires n'existe pas, ou si peu. Cette absence est du reste regrettée par les élus locaux qui dans bien des cas cherchent des relais dans leurs rapports à leurs concitoyens, en particulier lorsque des problèmes complexes doivent être gérés et que les élus se sentent peu compétents dans le domaine concerné (ex : tendances aux incivilités, voire à la petite délinquance, chez les jeunes).

Mais dans les pays qui correspondent à ce dernier type, on peut néanmoins observer un début d'évolution de cette situation : par exemple des initiatives commencent à être prises par des élus intercommunaux dans le domaine associatif. Par leur intermédiaire, des contacts sont établis entre acteurs associatifs et intercommunaux, et on peut penser que si ce mouvement persiste, il débouchera sur l'un des modèles décrits plus haut (et sans doute d'abord sur le troisième modèle).

Conclusion

Plusieurs éléments ressortent de cette brève présentation. En premier lieu, les oppositions majeures entre acteurs intercommunaux et acteurs de l'éducation populaire renvoient souvent à des oppositions politiques entre droite et gauche (bien qu'on puisse trouver localement des exemples d'une grande coopération entre des personnalités de l'un et l'autre bord) ; les oppositions majeures concernent la nature du développement à mettre en œuvre (développement économique ou développement multidimensionnel) et la manière d'y associer les habitants (par l'intermédiaire de la seule désignation des dirigeants par le suffrage, ou par la participation active et régulière de ces habitants). En deuxième lieu, ces oppositions ne sont pas toujours perçues pour ce qu'elles sont par les salariés/militants de l'éducation populaire ; la tendance partout observée en cas de conflit est de comprendre la situation locale comme relevant du modèle de la subordination contestée et de l'affrontement entre élus intercommunaux, quels qu'ils soient, et militants de l'éducation populaire. En troisième lieu, cette confusion trouve son fondement dans une conscience aigüe des transformations bien réelles des rapports entre intercommunalité et éducation populaire, qui rendent insupportable

toute manifestation de ces nouveaux rapports de pouvoir, par anticipation de ce qu'ils pourraient devenir : des rapports de domination.

En dernier lieu, l'éducation populaire est contrainte aujourd'hui de faire le deuil des anciens rapports avec le « Pouvoir », c'est-à-dire avec l'Etat central. Ses nouveaux interlocuteurs locaux, donneurs d'ordre et financeurs, peuvent être tentés par l'instauration de rapports de domination/subordination, cette tendance est bien réelle mais elle n'est pas inéluctable ; la coopération entre partenaires qui identifient clairement leurs propres responsabilités et qui gèrent leurs rapports en dehors d'une logique de domination reste dans le champ des possibles. Du reste, c'est bien ce qu'on observe de plus en plus souvent du côté des permanents départementaux ou régionaux, qui, quelquefois avec quelques années de retard sur certains de leurs collègues, cherchent à instaurer débat et négociation entre partenaires qui se respectent et reconnaissent leurs compétences respectives. Il est vrai que dans beaucoup d'endroits néanmoins ce champ des possibles est fortement réduit du fait d'élus intercommunaux qui restent profondément méfiants, non pas à l'égard des associations locales, mais à l'égard des fédérations d'éducation populaire qu'ils perçoivent comme des opposants à leurs orientations. Dans tous les cas de figure, les uns plus favorables, les autres plus défavorables, la redéfinition des rapports est incontournable.