

LE FÉDÉRALISME À L'ÉPREUVE DE LA RECOMPOSITION DES TERRITOIRES ET DU POLITIQUE

par Alain Penven^(*)

Prenant appui sur un vaste chantier de recherche-action mis en œuvre par le Collège coopératif à la demande des Maisons des jeunes et de la culture de Bretagne, l'auteur interroge les transformations du fédéralisme associatif. Rendant compte dans un premier temps de l'examen collectif et critique du fonctionnement de la fédération régionale, il développe l'hypothèse que l'approche organisationnelle ne suffit pas à expliquer la crise d'identité de ce mouvement. Il propose d'analyser les changements qui bousculent les pratiques fédérales instituées à la lumière de la recomposition des territoires et de l'intervention publique, d'une part, de la transformation des formes de l'engagement, d'autre part. Ce constat de l'épuisement du modèle fédéral « classique » amène les acteurs impliqués dans la recherche-action à promouvoir de nouvelles formes de coopération réticulaire, ainsi qu'une définition actualisée de l'éducation populaire et de sa mission politique.

(*) Directeur du Collège coopératif en Bretagne, CCB-CRCB.

La fédération régionale des Maisons des jeunes et de la culture MJC de Bretagne a sollicité le Collège coopératif en Bretagne pour concevoir et accompagner une démarche de recherche-action afin d'interroger collectivement les projets associatifs et le projet fédéral. Ainsi, les acteurs impliqués, qu'ils soient professionnels ou militants associatifs, étaient invités à engager un processus de construction et d'investigation sur le sens et les formes de l'engagement associatif. Conscients des mutations profondes qui marquent les modalités d'intervention des MJC sur le plan local et régional, un groupe de travail constitué de cadres militants et salariés a ainsi défini les contours de la recherche : « *Redéfinir collectivement notre projet politique au regard de nos fondements historiques, dans une société en profonde mutation. Avons-nous encore un rôle à jouer face à ces mutations sociales compte tenu des valeurs que nous disons porter (citoyenneté, démocratie, équité, solidarité, laïcité...)? Comment nos valeurs se traduisent-elles au-delà du discours? Comment recentrer nos pratiques pour qu'elles soient en cohérence avec nos valeurs?* »

La mobilisation des acteurs et l'élaboration de ce cahier des charges a été longue et laborieuse, en raison probablement de la complexité du système d'acteurs concerné et de l'importance stratégique de la démarche. Si l'objectif annoncé était précisément l'actualisation du projet, une question

(1) Centre de recherches coopératives en Bretagne, secteur recherche du Collège coopératif en Bretagne (campus La Harpe, Rennes 2), Université populaire des recherches collectives (Upraco).

(2) A chaque séance, un journal d'atelier est validé par le groupe de recherche-action, qui garde trace de son travail réflexif tout au long du processus. L'effet stimulant et structurant de la formalisation écrite sur la dynamique du groupe est réel. De plus, ces documents sont les supports de diffusion des réflexions au sein des instances et du réseau.

(3) Le recueil complet des journaux d'atelier, présentés en trois volumes, est disponible et consultable à la FRMJC et au CCB.

centrale allait assez rapidement émerger, celle de l'identité de la fédération et de la gestion de sa structure interne.

Engagés dans une démarche de développement des pratiques de recherche collective⁽¹⁾, l'équipe du Collège coopératif en Bretagne a pris le risque de l'aléatoire et de l'imprévu et proposé la mise en œuvre d'un chantier coordonné de recherche-action coopérative sur douze sites en Bretagne. Nous entendons ici par recherche-action coopérative une démarche de recherche en sciences sociales prenant en compte l'expérience des acteurs dans l'analyse de pratiques concrètes. Nous pouvons la désigner de praxéologique dans le sens où la capacité d'analyse et de réflexivité des acteurs sur leurs expériences concrètes est suscitée et développée afin de bâtir progressivement des savoirs collectifs. L'analyse d'une expérience partagée, la déconstruction du discours et des représentations participent de ce mouvement de maïeutique collective. Mais la recherche-action coopérative est aussi une recherche impliquée, tant en raison de la qualité des membres du groupe de recherche que de la finalité de changement social et de transformation affichée. La dialectique de la distanciation et de l'implication est nécessairement convoquée afin de dépasser les obstacles des certitudes et de la justification. La recherche-action doit également éviter l'écueil de l'instrumentalisation et ne pas servir de simple caution scientifique. Elle est donc, par essence, éminemment critique et potentiellement conflictuelle dans le sens où elle révèle des intérêts et des conceptions différentes et parfois contradictoires.

Dépendante sur le plan de sa logistique d'un cadre contractualisé, mais autonome par sa logique d'expérimentation, la recherche-action coopérative procède par tâtonnement, confrontation et construction collective. Elle conjugue réflexion, formalisation d'un savoir élaboré par la production d'écrits validés collectivement⁽²⁾. C'est aussi un espace d'expression de créativité qui permet d'imaginer des pistes d'intervention novatrices.

Notre propos n'est pas ici de rendre compte du processus dans sa totalité⁽³⁾, mais d'illustrer de manière synthétique les enseignements de l'atelier de recherche-action fédéral. De la même manière que les participants des onze groupes locaux, le groupe fédéral s'est engagé dans un examen lucide et courageux de sa situation et du sens de son projet. Très vite, le groupe s'est déterminé pour le traitement d'un ensemble de questions qui se sont imposées comme étant au cœur de l'existence de la fédération régionale, de son avenir et de son évolution. Ainsi, administrateurs, animateurs, techniciens d'activités ont mis en commun leurs expériences et leurs conceptions du fait fédéral. Cette mise à plat des expériences et des représentations a permis d'établir un premier diagnostic et de repérer les contours des problèmes rencontrés. Il apparaissait aux yeux de tous que la fédération devait affirmer davantage son rôle sur la scène régionale et au niveau local. De l'avis de ses principaux animateurs, la fédération souffre d'un déficit de communication et de reconnaissance. Face à la faiblesse de l'engagement, le manque d'identification du rôle de la fédération chez les professionnels et les adhérents, l'existence même de la fédération, de sa représentativité et de sa légitimité a été posée.

L'effet de la décentralisation, le développement de dynamiques territoriales, la création de réseaux thématiques laissent croire que la dimension fédérale est moins nécessaire aujourd'hui. Pourtant, le poids fédéral est apprécié lors de la création d'associations ou d'équipements, dans l'appui aux porteurs de projet, et aussi lorsque le conflit empoisonne les relations des acteurs locaux. De ces échanges, trois groupes d'enjeux émergent : des enjeux existentiels et identitaires, des enjeux communicationnels et des enjeux organisationnels. Si le problème de l'existence même de la fédération est posé, c'est la pertinence de son projet politique dans un monde en mutation qui se trouve questionnée. C'est aussi sa reconnaissance par les membres du réseau MJC et par les partenaires et pouvoirs publics à travers l'affirmation d'une identité clairement revendiquée : une histoire, des valeurs, un projet.

A partir de cet examen critique, le groupe a recensé et sélectionné les questions centrales afin de structurer sa démarche. Nous pouvons classer ces questions autour de trois préoccupations. La première relève de la prospective et pose la question de l'avenir de la fédération et de la réforme de son fonctionnement. Ensuite, nous pouvons identifier une volonté de mieux comprendre le positionnement des acteurs et notamment la contradiction entre la nécessité exprimée d'une organisation fédérale et les difficultés rencontrées pour la faire vivre. Il s'agit aussi de comprendre les mécanismes de la reconnaissance et de l'appartenance. Enfin, nous trouvons des préoccupations d'ordre pratique et opératoire : comment faire pour bâtir le projet fédéral cohérent, comment impliquer tous les acteurs, comment mobiliser et développer un sentiment d'appartenance ? La prospective est un exercice périlleux et aléatoire, mais qui permet de définir une visée, représentation utile à la définition d'un projet. Les questions à finalité opératoire peuvent se traduire en objectifs, moyens d'action à partir de certitudes. La démarche de recherche-action impose un détour par la compréhension, voire l'explication des phénomènes. Il convenait alors d'organiser le questionnement afin de mieux comprendre des comportements individuels et collectifs. A cette fin, le groupe s'est accordé pour traiter les questions suivantes : « *Comment marche aujourd'hui la relation entre la fédération régionale et les MJC ? Quelle est la perception des acteurs de l'identité de la fédération régionale ?* » Une enquête par entretiens a été conduite auprès d'une vingtaine d'acteurs occupant des positions variées : élus locaux, administrateurs, bénévoles, techniciens d'activités, directeurs, animateurs, partenaires...

Au cœur du malaise : un déficit de connaissance et de reconnaissance

L'exploitation des données collectées a permis de confirmer de nombreux constats, de faire émerger des approches complémentaires et, enfin, de dégager des pistes de travail très opérationnelles. Notons de manière synthétique les principales informations tirées de l'enquête.

La fédération régionale (FR) est perçue comme étant éloignée des

terrains et réduite à un groupe de personnes. Les difficultés de communication apparaissent de manière récurrente. De plus, de nombreux acteurs expriment un manque de connaissance et d'information qui constitue en quelque sorte un obstacle à l'engagement au sein du réseau. Les animateurs de terrain, notamment, laissent poindre un sentiment de malaise en raison d'un manque de reconnaissance. La place prépondérante du corps des directeurs de MJC semble freiner l'affirmation d'une position reconnue à d'autres acteurs : les bénévoles, les techniciens d'activités, les animateurs... La difficulté repérable à ce point de l'analyse peut se situer dans le noeud stratégique formé par l'action du couple président-directeur et sa capacité à informer et à mobiliser.

Un rôle de soutien et d'impulsion

Par ailleurs, les secteurs d'intervention des MJC sont bien identifiés : le domaine culturel, l'intégration sociale, l'accompagnement des jeunes. Mais au-delà de ces orientations générales, ce qui domine, c'est l'idée que la MJC est un lieu ouvert ou encore un outil, riche de ressources pour créer collectivement, se cultiver, débattre ; se former et se mobiliser autour de projets ; échanger et transmettre entre générations... A la lecture de ces réponses, on peut dégager une première synthèse de la manière dont le rôle de la FR est perçu par les personnes interrogées :

- son rôle est souvent perçu positivement en période de crise ou lors de la création d'une nouvelle association ;
- son image apparaît aux acteurs de manière très diversifiée (absence de rôle ou rôle défaillant, rôle d'employeur, de soutien aux associations) ;
- la perception des personnes extérieures (élus, Jeunesse et Sports) est construite à partir de l'action du directeur régional. Elle est positive dans sa dimension politique et administrative ;
- en interne, les constats s'expriment en termes de manques (manque de communication, de reconnaissance, de travail en réseau, de mutualisation des compétences).

Une image contrastée

L'image de la FR, de la même manière que la perception de son rôle, apparaît contrastée selon les types d'acteurs. A l'extérieur, l'image apparaît bonne, crédible, personnalisée au travers des relations publiques développées par les dirigeants. En interne, l'image est soit floue, soit mauvaise. Mais les constats s'accompagnent d'une note d'espoir favorable à une reconstruction du fonctionnement. L'exploitation de ces données permet également de repérer, à travers les perceptions et les attentes des acteurs interrogés, les axes possibles d'une refondation du projet de la FRMJC. Tout d'abord, il faut bien souligner qu'il n'y a pas

de remise en cause de la référence forte à des valeurs (éducation populaire, laïcité) ou au développement d'activités de qualité pour les jeunes ou pour tous les publics, dans le domaine de la jeunesse et de l'animation socioculturelle. Il n'y a donc pas d'état d'âme ni de doute au sujet de la vocation et de la mission des MJC. En revanche, le fonctionnement actuel de la fédération régionale comme le lien entretenu entre les différents acteurs et aussi entre les associations adhérentes font l'objet de toutes les inquiétudes et aussi de tous les espoirs. De multiples propositions ouvrent des perspectives⁽⁴⁾. Sans pouvoir attribuer le seul bénéfice à la démarche de réflexion collective, nous pouvons témoigner aujourd'hui qu'une nouvelle dynamique fédérale s'est instaurée au cours de cette période, de nouvelles méthodes de travail se mettent en place, un nouveau projet est en gestation...

L'épuisement d'un modèle ?

(4) Elles peuvent être classées en plusieurs axes de rénovation : l'information et la communication interne et externe, pour la valorisation des actions, la mobilisation des acteurs, la construction d'une image positive et cohérente ; l'organisation en réseau, l'engagement et la mobilisation de tous les acteurs, par un fonctionnement souple, dynamique et participatif ; la gestion des ressources humaines – professionnelles, bénévoles, militantes – pour une précision du rôle de chacun et le développement d'un sentiment d'appartenance ; le développement de la formation et la mutualisation des compétences et, enfin, l'accompagnement et le développement des initiatives, l'appui technique, la prospective.

A la suite de ces réflexions collectivement partagées qui débouchent sur un ensemble de préconisations et un programme d'actions triennal, je me propose de prendre appui sur les observations et les analyses réalisées pour tenter de situer les changements vécus et envisagés, dans une lecture plus générale de ces transformations, afin de pouvoir en identifier les causes et de mieux comprendre les enjeux qui ont été révélés par la recherche-action. Interface entre l'Etat et les associations locales, le modèle fédéral (régional, national, confédéral⁽⁵⁾) laïc fondé à l'origine pour défendre l'école publique et développer des activités éducatives « périscolaires » a été conçu comme une organisation structurée sur un schéma administratif classique territorialisé et hiérarchisé de manière à « coller » au plus près de l'organisation de l'Education nationale. Le ciment de cette organisation, qui a fonctionné sur le principe de l'engagement et de la délégation de pouvoir, a été longtemps constitué par des références idéologiques progressistes (communisme, socialisme, autogestion...). Ce modèle va fonctionner de l'après-guerre aux années 80.

Crise du politique et recomposition des territoires

(5) Les conflits qui ont marqué le fait fédéral et qui se sont traduits par des scissions illustrent les contradictions et les tensions qui marquent le mouvement MJC depuis sa création : tensions entre les niveaux territoriaux, dans les relations employeurs et salariés, entre courants idéologiques.

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 va non seulement happer un certain nombre de militants associatifs vers des fonctions politiques, mais aussi désenchanter la référence idéologique. Les aléas de l'exercice du pouvoir, ses déviances vont conduire à la formation d'une distance critique, voire d'une crise de confiance à l'égard des appareils, de la classe politique et des idéologies fondées au XIX^e siècle par la lutte d'émancipation du monde ouvrier. La chute du mur de Berlin, le déclin de l'URSS vont accentuer la rupture avec ces filiations. L'engagement progressiste va alors s'orienter vers le local, l'environnemental, l'humanitaire.

Durant la même période, l'Etat entreprend de grandes réformes de décentralisation de l'action publique. De plus, il expérimente en mobilisant le local des politiques sociales et culturelles territorialisées et contractuelles. Les politiques de la ville, de l'insertion des jeunes et des populations pauvres et marginalisées inaugurent une nouvelle manière d'animer l'action publique. Les lois de décentralisation, comme d'ailleurs la construction européenne, vont modifier sensiblement le rôle de l'Etat, qui perd de nombreuses prérogatives dans le domaine du droit, de l'éducation, de l'intervention sociale... Ajoutons à ce tableau la montée en puissance des agglomérations, des communautés de communes et des pays, qui construisent sur leur territoire d'intervention des politiques d'aménagement et de développement fondées sur une vision régionale et polycentrique. Cette mutation s'accompagne d'une réforme des modes de régulation des actions et des acteurs. La contractualisation, le travail en réseau, la mise en concurrence des projets, l'évaluation sont imposés dans une perspective de rationalisation et de modernisation de l'action publique. Impliqués dans les contextes locaux et régionaux en mutation depuis vingt ans, les acteurs des MJC investissent ces nouvelles opportunités et transforment leurs pratiques et territoires d'intervention dans le processus complexe de l'adaptation à de nouveaux enjeux, de nouveaux moyens, de nouvelles perspectives et aussi de nouvelles contraintes. Dans ces conditions, la structure fédérale classique, pyramidale, se trouve bousculée par ces changements profonds et doit se repositionner. Son espace d'intervention est transformé, sa légitimité contestée. Au risque de disparaître, la fédération classique, par isomorphisme avec son milieu et à travers crises et adaptations, va redéployer son rapport au territoire pour agir au niveau régional à l'échelle des agglomérations et des pays; elle est aussi contrainte de repenser ses pratiques et de les renouveler afin de passer d'une culture de gestion, d'une structure hiérarchisée, à une culture d'animation de réseau et de partenariat.

Transformation des formes de l'engagement

Ainsi, le modèle fédéral classique se trouve confronté à la recomposition des territoires et de l'intervention publique; il fait également face à des comportements nouveaux qui se distinguent d'une tradition militante. Comme l'a montré Jacques Ion⁽⁶⁾, le système d'engagement intégré qui se traduisait par une implication de longue durée dans un ensemble d'espaces de revendications et de luttes (l'entreprise, le quartier, l'école) laisse place à des formes d'engagement distancié qui se développent également sur des espaces variés, mais dont la durée est plus aléatoire. La crise de confiance à l'égard de la classe politique, d'une part, le déclin des idéologies globales ou totalitaires, d'autre part, laissent place à la réaction protestataire ou encore à la défense d'objets particuliers (mouvement anti-mondialisation, promotion de la taxe Tobbin, engagement humanitaire, mouvement anti-OGM, défense des musiques actuelles et

(6) Jacques Ion, *La fin des militants?* Paris, L'Atelier, 1997, 128 p.

des rave-parties...). Il ne s'agit donc pas d'un déclin de l'engagement idéologique et politique, mais de la marque d'un changement de terrain, d'objet et de forme. La méfiance à l'égard des appareils – idéologiques et organisationnels –, la crainte des déviances générées par la délégation et la concentration des pouvoirs conduisent les nouvelles générations de militants à adopter une posture réactive, réflexive et critique. Cette nouvelle exigence interdit la pratique prosélytique et l'intégration de l'adhérent dans un modèle d'engagement qui se trouve en décalage profond avec ses pratiques et ses aspirations. Si l'intégration au système organisationnel classique subsiste par des efforts relationnels ou encore des jeux stratégiques (la professionnalisation, par exemple), ces formes d'organisation et d'intervention se développent de manière autonome et spontanée en dehors ou à la marge des équipements et des structures.

Les MJC au niveau local, la fédération au niveau des communautés et des régions, en référence à la mission d'éducation populaire, peuvent contribuer à la formation de ces nouveaux acteurs pour le territoire et le mouvement social et pas simplement pour justifier un fonctionnement institutionnel. C'est donc la recomposition des pratiques et de l'engagement qui conduit à repenser collectivement la relation entre les acteurs et leurs initiatives. La transversalité de l'organisation et son ouverture par de multiples connexions possibles, définition élémentaire du réseau, s'imposent aujourd'hui au détriment d'une vision verticale, hiérarchisée et verrouillée.

De nouvelles dynamiques en construction

En conclusion, nous pouvons revenir sur les trois enjeux centraux identifiés, qui se trouvent au cœur de la recomposition de l'action fédérale : les enjeux existentiels, organisationnels et communicationnels.

Tout d'abord, les responsables de la fédération régionale se sont interrogés sur l'existence propre d'une structure fédérale, de son image, de son message. En plaçant au centre de leurs préoccupations l'appui aux équipes locales, la mutualisation des expériences et des innovations, ils réaffirment la légitimité fédérale par la promotion d'un modèle de développement social et culturel original, fondé sur des valeurs et pratiques propres aux MJC. Ensuite, en exerçant la représentation d'un mouvement associatif organisé en réseau, représentation définie comme le « bouquet » des initiatives locales, à différentes échelles (pays, agglomération, région, confédération, Europe), la fédération régionale cherche à construire un discours crédibilisé par une mission, reconnue par ses membres, de défense et de promotion d'un modèle d'éducation populaire. Ce rôle de porte-parole ne peut être réduit à une forme de lobbying, de défense d'intérêts privés, ce qui serait contraire à l'esprit démocratique et républicain qui anime le mouvement. Elle cherche aussi à s'imposer dans sa capacité à produire débats et propositions, tout d'abord, sur les questions spécifiques de la jeunesse

et de l'éducation populaire en partenariat avec les autres mouvements (au sein du Crajep, notamment), mais aussi à prendre position sur des problèmes de société en référence au projet politique porté par les associations et les groupes qui les composent. Il ne s'agit pas, bien sûr, de participer aux jeux politiques, mais de nourrir la conscience politique d'une lecture critique de la société et de son évolution. Les MJC, comme la fédération, affirment qu'elles ont des choses à dire sur la culture, la citoyenneté, la solidarité, thèmes qui interrogent la place des jeunes, des femmes, des immigrés dans la société.

Recentrée sur les « fondamentaux » qui donnent sens à son action, la fédération, pour relever ces enjeux, s'engage à repenser son organisation. Expression et représentation du kaléidoscope formé par les initiatives des terrains associatifs, l'organisation fédérale, structure employeur et mouvement associatif, est confrontée à la complexité. Pour atteindre ses objectifs de refondation, elle doit intégrer à son fonctionnement des logiques structurant les relations entre les membres associés fondées sur la transversalité, la transparence, la réciprocité et la proximité.

- Le principe de transversalité s'oppose aux réflexes de protection et de cloisonnement, car accepter la circulation des idées, des projets, des moyens humains et matériels suppose le dépassement de l'esprit de concurrence entre « boutiques » pour une action concertée, coopérative et dynamisante.
- Le principe de transparence induit un rapport au pouvoir et à la maîtrise de l'information dans une référence au modèle démocratique. Expression d'une volonté collective, le mouvement associatif doit permettre à ses membres de prendre une part active à la définition de son projet par un accès systématique à l'information et à la décision.
- Le principe de réciprocité, qui se traduit par le classique triptyque cher à Marcel Mauss : « *donner, recevoir, rendre* » des services, du savoir, de l'écoute... , place la relation associative dans l'échange équitable entre égaux, ce qui est bien différent de la relation marchande client-fournisseur (j'achète une prestation) ou de l'assistance à un autrui dominé (j'apporte une aide à une personne en difficulté).
- Le principe de proximité, enfin, induit l'effort de réduction des distances sociales, institutionnelles, territoriales. La prise de conscience des distances sociales, culturelles, matérielles et symboliques qui conditionnent des formes relationnelles et organisationnelles est à la base d'un projet d'éducation populaire qui doit contribuer au dépassement de ces obstacles générateurs d'incompréhension et d'isolement. Agir dans la proximité, moderne compagnonnage associatif, par un travail sur le langage, les représentations, les pratiques partagées est un vecteur d'intégration, de reconnaissance et d'enrichissement.

Il est ici utile, pour clarifier le positionnement des acteurs, de distinguer la relation employeur déterminée par le contrat de travail et la convention collective et la relation associative fondée sur la libre adhésion à un projet collectif. L'affirmation des rôles respectifs des associés (bénévoles, adhérents, administrateurs) et des salariés (directeurs, animateurs, personnels

administratifs, techniciens...) est indispensable pour éviter les confusions fréquentes, les conflits de prérogatives, l'inversion des rôles. L'analyse critique du fonctionnement organisationnel à deux niveaux, salariat et bénévolat, est à considérer comme une dimension incontournable de la conduite du projet associatif et de son évaluation.

Parallèlement à la communication interne déterminée par des principes de transversalité, de transparence, de réciprocité et de proximité, il convient de définir une communication externe en accord, sur le fond et sur la forme, avec le projet politique que le mouvement souhaite rendre public. A un succédané de marketing commercial qui emprunterait les ficelles et les ruses de la séduction pour vendre un produit conforme aux attentes d'une clientèle⁽⁷⁾, le mouvement va préférer les moyens de sensibiliser collectivités publiques et populations, d'une part sur ses réalisations, d'autre part sur ses idées. L'investissement de l'espace public par le mouvement ou une alliance raisonnée entre mouvements par le canal des médias ou à travers les organisations représentatives – coordinations, chambre régionale, CESR, syndicat employeur – supposent une culture et une pratique d'un agir communicationnel façonné collectivement, articulant de manière dynamique et attrayante la justification et la fonction tribunitienne. Porte-parole d'un mouvement associatif agissant pour la reconnaissance de ses acteurs et de ses actions, et porte-parole d'un mouvement d'idées agissant pour la transformation sociale par une raison critique et collective et aussi par l'expérimentation, la fédération régionale cherche à retrouver son sens premier de fédérateur des énergies et des intelligences. ●

(7) A l'image des collectes de fonds organisées sur des principes de marketing ou encore de show-business des grandes fondations humanitaires.