sciendo
Swiss Journal of Sociology, 44 (3), 2018, 383–404

Street-level Citizenship : le cas de la promotion de la citoyenneté dans les politiques extrascolaires de la jeunesse à Genève

Jérôme Grand*

Résumé : Cet article analyse la formulation et la mise en œuvre d'une politique sociale visant à promouvoir la citoyenneté. En s'intéressant au cas de la Fondation pour l'animation socioculturelle genevoise mandatée par l'État de Genève pour « favoriser la citoyenneté active », l'article cherche à mettre en lumière la norme de citoyenneté véhiculée par l'État, mais aussi à rendre compte de sa mise en œuvre par des animateurs socioculturels au bénéfice de dispositions individuelles et confrontés à la réalité des contextes.

Mots-clés : citoyenneté, street-level bureaucracy, politiques sociales, travail social, Genève

Street-Level Citizenship: Wie die Staatsbürgerschaft durch ausserschulische Jugendpolitik in Genf gefördert werden soll

Zusammenfassung: Dieser Artikel analysiert die Konstruktion des Regierungsdiskurses über die gute Staatsbürgerschaft im Rahmen der Sozialarbeit. Basierend auf dem Fall der Genfer Stiftung für soziokulturelle Animation, welche vom Kanton beauftragt wurde, «aktive Staatsbürgerschaft zu fördern», verfolgt dieser Artikel zwei Ziele: erstens identifiziert er die vom Staat propagierte Norm von Staatsbürgerschaft. Zweitens, zeigt er auf, wie diese Norm von Sozialarbeitenden, die mit verschiedenen Kontexten konfrontiert sind und ihre eigenen Werte und Weltanschauungen vertreten, konkret umgesetzt wird.

Schlüsselwörter: Staatsbürgerschaft, Street-level bureaucracy, Sozialpolitik, Sozialarbeit, Genf

Street-Level Citizenship: The Promotion of Citizenship in Geneva's Extra-School Youth Policies

Abstract: This paper gives an account of the construction of the governmental discourse on good citizenship. It consists of an analysis of the Foundation for the socio-cultural animation appointed by the State of Geneva in order to "promote active citizenship." On the one hand, this paper attempts to give an account of the norm of citizenship employed by the State. On the other hand, it examines how this norm is implemented on the ground by social workers with individual dispositions and facing different contexts.

Keywords: citizenship, street-level bureaucracy, social policy, social work, Geneva

* Université de Genève, Département de Science Politique et Relations Internationales, CH-1211 Genève, jerome.grand@unige.ch.

Seismo
DOI 10.1515/sjs-2018-0017
© 2018. This work is licensed under the Creative Common NoDerivatives 4.0 License. (CC BY-NC-ND 4.0)

1 Introduction[1]

Les politiques de promotion de la citoyenneté active constituent un domaine peu étudié en général ; et tout particulièrement au regard de leur mise en œuvre par les agents de terrain. C'est pourquoi nous proposons dans cet article d'appliquer une analyse inspirée de l'approche de la *street-level bureaucracy* à la mise en œuvre d'un objectif de promotion de la citoyenneté active. À travers une étude qualitative et ethnographique menée dans deux secteurs de la Fondation pour l'animation socio-culturelle genevoise (FASe), couvrant 15 communes du canton de Genève, nous examinons la formulation et la justification publique d'un objectif de promotion citoyenne, ainsi que sa mise en œuvre par des travailleurs sociaux au bénéfice d'une large autonomie professionnelle.

Dans un premier temps, nous proposons de prendre au sérieux le discours politique sur la citoyenneté. Nous nous intéressons à la formulation politique et programmatique de cet objectif de promotion de la citoyenneté. Avec quel référentiel de politique publique cet objectif est-il articulé ? Comment la « citoyenneté active » est-elle opérationnalisée dans le contrat de prestations et comment est-elle censée être mesurée ? Comment cette promotion de la citoyenneté est-elle justifiée par le discours public ? Comment l' État définit-il la figure du « bon citoyen » ?

Dans un deuxième temps, nous proposons aussi de prendre au sérieux les pratiques et les représentations des agents de terrain. Nous nous intéressons à la mise en œuvre de l'objectif de promotion citoyenne par des travailleurs sociaux au bénéfice d'une large autonomie professionnelle. Dans quelle mesure cette norme institutionnelle et juridique oriente-t-elle les représentations et l'activité quotidienne des travailleurs sociaux ? Est-elle comprise et appliquée de la même manière dans la rue, dans les centres de loisirs et les maisons de quartiers, dans les centres urbains et les campagnes ? Comment la norme juridique et institutionnelle s'articule-t-elle avec les normes et les valeurs de la profession, avec les représentations sur la citoyenneté et les valeurs propres aux travailleurs sociaux ? Enfin, dans quelle mesure cette articulation permet-elle de pluraliser les présupposés moraux de l'État sur la citoyenneté ?

Nous montrerons notamment que la norme de citoyenneté active, telle que conçue dans le discours public, donne lieu sur le terrain à des conceptions et des pratiques contrastées, plus ou moins éloignées de la norme officielle selon le contexte de travail, les représentations sur la citoyenneté et l'identité professionnelle mobilisée par les travailleurs sociaux.

1 Nous tenons à adresser nos sincères remerciements aux professeurs Matteo Gianni, Fréderic Varone et Pierre Lascoumes pour leurs précieuses remarques et leurs commentaires sur les versions antérieures de cet article, ainsi que Melis Akdag et Sarah Fiorelli pour leur relecture attentive. Nous remercions également les participants au Séminaire du Staff du Département de Science Politique et Relations Internationales de l'Université de Genève ainsi que les participants à la conférence doctorale du CRESPO de l'Université de Saint-Louis pour leurs questions pertinentes et leurs intéressantes suggestions.

2 Citoyenneté et politiques publiques

La citoyenneté légale peut être définie comme l'expression juridique du lien entre l'individu et l'État. Il s'agit donc d'un rapport défini en termes de droits et de devoirs empiriques (Marshall et Bottomore 1987 ; Schnapper 2000). Celui qui jouit du statut de citoyen possède un ensemble de garanties et de droits formels, inaccessibles à celui qui n'en bénéficie pas.

Au-delà de cette définition statutaire reflétant une réalité juridique, les citoyens des États libéraux sont constamment soumis à des représentations sociales qui enrobent cette citoyenneté statutaire de normes et de valeurs et qui véhiculent une image de ce que devrait être le « bon citoyen ».

La « bonne » citoyenneté est bien sûr un concept contesté politiquement, prenant des teintures particulières selon les postulats ontologiques et normatifs adoptés. À ce titre, Adrian Oldfield a notamment mis en évidence l'existence d'un antagonisme entre deux conceptions dominantes de la citoyenneté : une conception républicaine-civique, qui comprend la citoyenneté comme un ensemble de pratiques ou d'activités à travers lesquelles les individus, agissant pour l'intérêt public, démontrent qu'ils sont citoyens et une conception libérale, davantage centrée sur le statut de citoyen et qui conçoit l'individu comme un sujet autonome, un porteur intrinsèque de droits moralement antérieurs à la société (Oldfield 1990).

En ce qui concerne les discours politiques sur la citoyenneté, la littérature souligne la mobilisation de notions aussi diverses que le respect des règles de civilité, la mobilisation d'un sentiment d'appartenance locale, l'insistance sur l'engagement civique ou sur celui de l'exercice des droits juridiques attachés à la citoyenneté statutaire (Birnbaum et Leca 1991 ; Clarke 2009). En ce sens, les discours sur la citoyenneté effectuent un travail politique définissant un ensemble de comportements attendus du « bon citoyen ». Qu'on ne s'y trompe pas, cette expression vécue ne relève pas de la citoyenneté dans sa définition stricte. Elle n'a aucune base juridique et ne confère aucun statut légal. Elle relève du discours et des représentations, mais elle existe pourtant en tant que fait social structuré et structurant (Birnbaum et Leca 1991).

La littérature abordant le travail politique sur la citoyenneté s'attache principalement à déconstruire les discours gouvernementaux sur la citoyenneté, notamment dans les contextes français et britannique, et montre comment la citoyenneté est utilisée comme ressource cognitive dans le champ du travail politique ainsi que dans la mise en œuvre des politiques publiques (Constant 1998 ; Clarke et al. 2007 ; Gagné et Neveu 2009 ; Clarke et al. 2014). Ces études s'intéressent particulièrement aux effets des discours sur les récepteurs et soulignent le fait que ceux-ci les interprètent par le biais de ressources cognitives diverses. C'est le cas par exemple de l'étude de Clarke et al. (2007) qui s'intéresse à la réception du discours sur le « citoyen-consommateur », alors une notion-clé dans le projet de réforme des services publics du New Labour en Grande-Bretagne. Les résultats de la recherche mettent

non seulement en lumière une faible identification à cette identité, mais surtout ils mettent en lumière des sujets qui raisonnent et qui « s'appuient sur diverses ressources discursives, dont des compréhensions populaires de différents domaines, pratiques et relations institutionnelles » et soulignent l'importance « d'être attentif aux manières délibérées (et réflexives) par lesquelles les sujets assemblent des traces et les articulent les unes avec les autres, produisant ainsi des récits dont ils espèrent ou escomptent qu'ils soient plausibles ou convaincants » (Clarke 2007, 57).

Aussi, si la citoyenneté comprend l'éventail des tentatives étatiques pour définir et produire le citoyen idéal, elle n'en comprend pas moins également les « réponses négociées des acteurs sociaux à ces tentatives » (Bénéï 2005, traduit et cité dans Gagné et Neveu 2009, 16). Or dans la lignée des travaux de Michael Lipsky sur la *street-level bureaucracy* (2010 [1980]), on peut s'attendre à ce que cette interprétation de la norme gouvernementale se produise au sein même de l'État par le biais des acteurs de terrain en charge de la mise en œuvre des politiques.

Nous savons en effet depuis le début des années 1980 que la mise en œuvre des politiques publiques est dans une large mesure dépendante des choix et des décisions des agents de terrain confrontés à l'indétermination des cas individuels et au manque de ressources pour accomplir les tâches prescrites (Lipsky 2010 [1980]). Ce sont ces *street-level bureaucrats* qui donnent aux politiques publiques leur forme et leur contenu final.

Depuis, de nombreuses études empiriques se sont intéressées au « pouvoir discrétionnaire » des agents en charge de la mise en œuvre des politiques publiques dans des domaines aussi variés que les politiques migratoires (Spire 2008 ; Miaz 2017) et les politiques sociales (Dubois 1999 ; Buffat 2015). Ces études attestent qu'il existe toujours un pouvoir discrétionnaire, inévitable par sa nature et nécessaire pour répondre aux manques de ressources et aux contraintes de l'environnement. Il peut varier en degré, mais les agents de terrain ne procèdent jamais à une simple exécution technique, ils font ce qu'ils peuvent avec ce qu'ils ont, ils « bricolent » des pratiques sur la base de normes générales, du contexte spécifique, de leurs représentations et de leurs valeurs (Infantino 2010, 4). Au-delà des arrangements institutionnels nationaux et des structures organisationnelles spécifiques, la littérature souligne en particulier l'influence des caractéristiques individuelles et des conceptions personnelles des acteurs impliqués dans la mise en œuvre (Hupe et Buffat 2014, 552–553). En particulier, le genre (Wilkins 2007), la base sociale de recrutement (Avril et al. 2005), la culture professionnelle (Hupe 2012), l'étendue et la nature de l'expérience professionnelle (Evans et Harris 2004) et les croyances personnelles sur ce qui est juste ou injuste (Maynard-Moody et al. 2003) sont considérés comme les principaux facteurs explicatifs des variations de comportements. Ces d'études ne s'intéressent toutefois pas à la citoyenneté comprise comme un ensemble de valeurs et de pratiques organisant la société politique.

En somme, la littérature qui s'intéresse au travail politique sur la citoyenneté se concentre sur la réception des discours gouvernementaux par les sujets, alors que les études tenant compte de la mise en œuvre des politiques publiques par les agents de terrain, par contraste, ne l'abordent jamais sous l'angle de la citoyenneté. La littérature est donc actuellement très pauvre en ce qui concerne la co-construction de la norme de citoyenneté par les agents de l'État.

3 Méthodologie

3.1 Analyser la promotion de la citoyenneté active

Cet article cherche à mettre en évidence l'articulation qui existe entre des normes et conceptions prescrites par l'État en matière de promotion de la citoyenneté et des normes, représentations et pratiques portées par des agents de terrain. Ainsi, nous cherchons à savoir ce que « font » les agents de terrain de la norme de citoyenneté active.

Pour ce faire, nous nous intéressons au cas la FASe. Cette fondation de droit public, qui gère 47 structures socioculturelles sur le canton de Genève destinées a un public essentiellement âgé entre 12 et 25 ans, est en effet mandatée par l'État de Genève pour favoriser la citoyenneté active. Si cette fondation a depuis 1998 pour objectif la prévention et la promotion de la qualité de vie, c'est à partir de 2013 que sa collaboration avec l'État prend la forme d'un contrat de prestations et que celui-ci mentionne explicitement un objectif relatif à la citoyenneté active.

L'examen de la norme demande de s'intéresser au contenu de celle-ci et aux discours publics qui la justifient, ainsi qu'à son opérationnalisation dans le contrat de prestations. En particulier, nous examinerons le pouvoir discrétionnaire dans son acception juridique (Hupe 2013), compris comme la « marge de manœuvre laissée à la libre appréciation de l'administration » (Spire 2017, 92). Dans notre cas, ce pouvoir discrétionnaire résulte de la définition opérationnelle de l'objectif de promotion citoyenne qui lie contractuellement la FASe à l'État ainsi que des contraintes formelles auxquelles sont confrontés les agents de terrain.

L'examen de ce que nous appellerons « le sens localisé » de la norme demande quant à lui de s'intéresser aux représentations des travailleurs sociaux sur la citoyenneté, aux identités et aux pratiques pensées en lien avec ces représentations. En ce sens, nous appréhendons les pratiques en termes d'actes et de discours, mais aussi en tenant de comprendre le sens particulier que les animateurs attribuent à ces actes et ces discours (Yanow 1996 ; Côté-Boucher et al. 2014). Nous examinerons cette compréhension particulière en considérant que les activités des travailleurs sociaux sont orientées en fonction de règles juridiques plus que déterminées par elles (Weber 2003 [1922]) et nous nous baserons donc sur une acception sociologique du pouvoir discrétionnaire, compris comme « une réalité à établir et à analyser par

l'observation empirique » (Dubois 2012, 11). C'est ce que nous ferons au regard de la « tâche » spécifique de promotion de la citoyenneté qui incombe aux travailleurs sociaux (Buffat 2015, 80).

Pour cumuler ces deux examens, nous nous basons sur une étude menée dans le courant de l'année 2013 dans deux secteurs de la FASe et sur une analyse du contrat de prestations 2013–2016, des textes légaux, d'une dizaine d'entretiens semi-directifs (menés avec des responsables politiques et institutionnels, ainsi qu'avec des travailleurs sociaux) et d'une observation directe des pratiques pendant plus d'un an dans les équipes concernées au sein de la FASe. Les deux secteurs étudiés ont été choisis parce qu'ils sont connexes et regroupés sous un même espace administratif de la FASe, et qu'ils permettent de contraster des contextes de travail ruraux et suburbains.

Notre enquête de terrain nous a permis de dégager des conceptions types qui n'entretiennent pas toutes le même rapport avec la norme de citoyenneté active. Ces types ont été construits de manière inductive, sur la base de nos résultats de recherche. En ce sens, ils ne doivent pas être compris comme des idéaux-types, mais comme une synthèse de nos faits d'observation (Coenen-Huther 2003). Ils constituent des sens localisés que les travailleurs sociaux donnent à la promotion de la citoyenneté et à leurs pratiques professionnelles. Au nombre de trois, nous les qualifions en fonction de l'accent qui est mis sur l'un des « verbes de l'action publique » (Astier 2009a, 18) par les travailleurs sociaux pour définir leur rôle professionnel dans la promotion de la citoyenneté : « Activer le citoyen-acteur », « Intégrer le citoyen situé » et « Autonomiser le citoyen-sujet ». Ensemble ils constituent une gamme de positionnements et de pratiques, une « boîte à outils », qui aide les travailleurs sociaux à concrétiser leur rôle de promoteur de la citoyenneté dans des situations singulières (Watkins-Hayes 2009, 119).

Ces types nous permettent de répondre à deux questions centrales de nature très différente : qu'est-ce que les travailleurs sociaux « font » de la norme de citoyenneté active et comment expliquer l'émergence de sens localisés différents ?

La première question, centrale dans notre recherche, considère le pouvoir discrétionnaire comme un élément explicatif. Les types représentent à cet égard des positionnements différenciés par rapport à la norme de citoyenneté active. La seconde question considère quant à elle que le pouvoir discrétionnaire doit être expliqué (Hupe 2013). Les types représentent alors les produits (situés) des articulations entre la norme institutionnelle, le contexte d'interaction spécifique et les dispositions individuelles des travailleurs sociaux.

3.2 Street-level bureaucracy et animation socioculturelle

Si les travailleurs sociaux sont formellement considérés comme des *street-level bureaucrats* depuis l'étude inaugurale de Lipsky (2010 [1980], 11), il est toutefois important de tenir compte des statuts professionnels spécifiques des travailleurs

sociaux qui influencent tant la « nature » du pouvoir discrétionnaire que la « manière » dont il est géré (Evans 2011).

À ce titre, il est tout d'abord important de noter que le travail d'animation socioculturelle se caractérise en Suisse par une gouvernance décentralisée et multipartite, reposant sur des fondations de droit public et sur des associations privées subventionnées. Il existe donc des modes de fonctionnements et des usages propres à chaque organisation. En outre, d'une manière plus générale, le travail d'animation socioculturelle se réalise avec le bénéficiaire qu'il s'agit de faire progresser, d'émanciper et le produit du travail est logiquement dépendant de cette interaction particulière (Libois et Wicht 2004 ; Elatifi et al. 2014). Le travail d'animation peut donc difficilement être prescrit, mais plus encore il s'avère difficile d'observer, de mesurer et d'évaluer des pratiques professionnelles dont les effets sont souvent diffus et visibles à moyen et à long terme (Elatifi et al. 2014). En somme et pour reprendre les termes de Prottas, l'animation socioculturelle mobiliserait ainsi des acteurs au bénéfice d'une « faible conformité observable » (1979, 9).

Il en résulte que nous tiendrons compte dans notre analyse du statut professionnel particulier d'animateur et que nous préférerons le terme d'« autonomie professionnelle » à celui de pouvoir discrétionnaire (Freidson 1984). Toutefois, nous ne concevons pas cette autonomie professionnelle comme l'équivalent d'une liberté de choix pour les animateurs (Lempert 1992). Comme les autres *street-level bureaucrats,* les animateurs aussi « bricolent » des pratiques et du sens ; les structures FASe constituent ainsi des « espaces d'interaction de la mise en œuvre » de la politique publique (Infantino 2010, 4).

En particulier, on peut s'attendre à ce que la norme de citoyenneté active trouve des applications différenciées par les travailleurs sociaux relativement au contexte d'interaction spécifique dans lequel ils travaillent, ainsi qu'en fonction de leurs représentations personnelles et de leur identification professionnelle (Elatifi et al. 2014).

D'un point de vue sociologique, l'identité de l'animation socioculturelle, une profession aux pratiques multiples, est encore peu stabilisée (Chopart 2000). Elle se présente toutefois en Suisse comme un corps professionnel constitué depuis le début des années 2000[2]. En outre la littérature souligne que les valeurs fondent les orientations de l'action des métiers de l'animation socioculturelle (Bouquet 2003). En Suisse romande, elles reposent sur un socle historique de valeurs lié à divers mouvements sociopolitiques, notamment l'éducation populaire française[3] (Elatifi et al. 2014, 10–11). Les valeurs de solidarité, d'égalité démocratique et de renforcement du capital culturel des milieux populaires, ainsi que la valeur d'autonomie, privilé-

2 Notamment par le biais de la mise en place d'une formation en travail social de niveau tertiaire, proposant des spécialisations en éducation sociale, en service social et en animation socioculturelle ; ainsi que par l'organisation du champ professionnel (Elatifi et al. 2014).

3 Celle-ci vise le « développement de l'individu, selon son parcours de vie, son environnement et une visée politique d'émancipation, désireuse d'instaurer une place et un espace de décision à chaque individu dans la société » (Elatifi et al. 2014, 10–11).

giant l'émergence « d'un sujet libre capable d'effectuer le plus lucidement possible ses choix », comptent parmi les valeurs centrales de l'animation socioculturelle qui orientent l'action (Bouquet 2003, 38–40). En ce sens, l'animation socioculturelle s'inscrit pleinement dans ce qu'Isabelle Astier caractérise comme une transformation « des cadres moraux de l'action publique », le passage de la notion de « travail sur autrui » à celle de « travail avec autrui », visant à aider l'individu à « construire son identité personnelle » et à « choisir sa vie » (Astier 2009a, 18). Si l'animation socioculturelle s'exerce donc dans « des domaines de pratiques multiples », elle maintient toutefois « des spécificités en termes de valeurs et de méthodologies d'intervention » (Della Croce et al. 2011, 3). C'est la raison pour laquelle les travailleurs sociaux qui font l'objet de cette étude seront spécifiquement qualifiés d'animateurs socioculturels (ci-après animateurs).

4 Analyse

4.1 La norme de citoyenneté active

La nouvelle constitution genevoise, entrée en vigueur en 2013, affirme à l'article 49 que « l'État contribue à la préparation à la citoyenneté » (RCG 2017). Si cet article constitutionnel est nouveau, qu'il garantit ce droit et affiche la volonté de l'État de le promouvoir, la législation cantonale est déjà dotée en la matière. Notamment, l'article 4 de la loi sur l'instruction publique définit « l'éducation civique » comme objectif de l'école publique (RCG 2015). La présence du terme « contribue » dans le texte constitutionnel laisse toutefois à penser que d'autres acteurs visent également à cette préparation à la citoyenneté. C'est notamment le cas des communes genevoises qui organisent chaque année, sous des formes variées, des promotions citoyennes à l'intention des jeunes de leur commune qui ont atteint leur majorité civique (Csupor et al. 2017). C'est le cas également de la FASe qui représente l'agent principal de l'État de Genève dans le domaine de sa politique extrascolaire de la jeunesse.

Le contrat de prestations 2013–2016, qui détermine les conditions-cadres du mandat entre la FASe et l'État de Genève, évoque l'objectif prioritaire suivant : « Favoriser une citoyenneté active, en offrant un cadre propice au renforcement du sentiment d'appartenance au tissu local, tout en permettant un engagement social de la population » (RCG 2013, titre III, art. 4). Cet objectif se réduit à quatre indicateurs mesurables (RCG 2013, annexe 1) :

- journée de valorisation de l'engagement associatif (une journée sur tous les deux ans);
- taux de contractualisation sur de projets entre des groupes de jeunes et des communes mettant à disposition des locaux en gestion accompagnée (80 %);

- taux de centres et d'équipes participant activement à l'organisation de manifestations publiques (80 %);
- existence d'une méthodologie en développement communautaire.

Il est important de souligner que l'objectif de promotion de la citoyenneté active n'est que très partiellement traduit par les indicateurs de performance proposés par le contrat de prestations. Ceux-ci sont relativement peu englobants et peu contraignants, ils ne concernent qu'une partie minime des activités des animateurs et ils n'ont pas réellement de pouvoir coercitif dans la mesure où leur non-réalisation n'est pas sanctionnée. Les animateurs comme les responsables politiques et institutionnels en ont par ailleurs tout à fait conscience (Entretien 8 2013). L'institution elle-même souligne que chaque équipe « […] est appelée à définir son action en fonction des particularités du contexte local tout en l'inscrivant dans le cadre de cette mission » (FASe 2017).

Interrogé sur cet objectif prioritaire, le Conseiller d'État genevois en charge du Département de l'instruction publique, de la culture et du sport, évoque un sentiment d'attachement à « la ville » qui est appelé à se matérialiser dans un engagement « hétérogène » (Entretien 7 2013). Le Conseiller d'État et le Secrétaire général de la FASe considèrent ainsi que les critères d'appartenance et d'engagement sont essentiels à la qualification de citoyen (Entretien 7 2013 ; Entretien 8 2013). Ils permettent à ce titre de tracer une ligne claire entre celui qui est jugé citoyen et celui qui ne l'est pas. Ainsi l'individu inactif, appartenant à « des catégories de gens qui ont choisi de se retirer du monde de la citoyenneté d'eux-mêmes » et qui ont fait le choix de « ne plus appartenir à la moindre association, à la moindre société qui défend des intérêts généraux et qui se prolonge par un retrait de la vie politique est de fait en dehors de la citoyenneté » (Entretien 7 2013).

Le Conseiller d'État cite en exemple l'engagement dans les conseils d'établissement des écoles primaires, dans les associations, des structures FASe et dans diverses formes de participation plus informelles comme « le fait de faire valoir ses revendications de locataire ou d'habitant » (Entretien 7 2013). Il s'agit de faire en sorte que les conceptions et les intérêts minoritaires – qui souvent ne peuvent pas s'exprimer via les droits politiques – trouvent une place dans la sphère publique par l'engagement des individus qui les composent. À ce titre la citoyenneté active est perçue comme une alternative à une citoyenneté légale jugée trop restrictive, un moyen « d'aller plus loin dans les droits » (Entretien 7 2013).

Cet accent s'explique en grande partie par un changement important de priorité politique pour l'État de Genève via la mise en œuvre en 2013 de la loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (RCG 2013, art. 3). Cette politique, dite « politique de la ville »[4], vise en effet à lutter contre « la superposition émergente des inégalités territoriales et sociales » en agissant de manière concrète et ciblée sur

4 En référence à l'ensemble des actions entreprises en Europe depuis le milieu des années 1970 et visant à lutter contre les phénomènes d'exclusion des populations urbaines défavorisées.

la qualité de vie dans les quartiers populaires (RCG 2012, 5). Comme l'explique le Conseiller d'État, ce référentiel d'action publique est déterminant dans l'objectif de promotion de la citoyenneté attribué à la FASe :

> *Je souhaite à travers le contrat de prestations qu'on ait des actions très fortes dans la lutte contre la montée des inégalités, la marginalisation et la précarisation des personnes qui en découlent et qui souvent en plus sont les personnes qui sont privées de la citoyenneté officielle mais qui peuvent être également privées des moyens d'expression et d'engagement.* (Entretien 7 2013)

Le contrat mobilise donc une notion normative et substantielle de la citoyenneté, qui privilégie un modèle dans lequel le citoyen est enraciné dans sa communauté locale et engagé socialement. Cette norme est en outre prioritairement adressée aux populations précarisées, géographiquement concentrées dans certains quartiers et qui subissent des inégalités tant socioéconomiques que niveau sociopolitiques.

Cette norme de citoyenneté active et l'objectif qui vise à l'opérationnaliser ne sont certes pas étrangers aux pratiques et aux valeurs historiques de l'animation socioculturelle, dont l'axe central se positionne « sur l'émancipation citoyenne dans le sens d'instaurer une place et des espaces de décision participatifs au sein de la société civile » (Libois et al. 2011, 19). On peut même penser en ce sens que la pratique historique a forgé – au moins partiellement – les objectifs institutionnels de cette fondation partenariale. C'est toutefois la première fois que le référentiel de la politique de la ville est mobilisé par l'institution, et surtout, il s'agit de la première formulation explicite d'un objectif visant à favoriser la citoyenneté dans un contrat de prestations de l'État de Genève.

4.2 Mise en œuvre de la norme de citoyenneté active

Lors de nos entretiens et de nos observations participantes, on nous a narré et nous avons assisté à la mise en œuvre des objectifs prescrits. Nous avons assisté à des journées de valorisation de l'engagement associatif, notamment à une « semaine de la citoyenneté » organisée par une maison de quartier. Cette semaine comportait une soirée au cours de laquelle une vingtaine d'associations basées dans les communes alentour ont été invitées – des clubs sportifs en passant par le club alpin jusqu'à la ludothèque – pour qu'elles puissent présenter leur structure et leurs activités (Journal de bord 2013). Nous avons suivi les développements de projets de locaux pour jeunes, notamment dans les communes rurales (Journal de bord 2013) et nous avons participé à l'organisation de manifestations publiques – comme des vide-greniers, des grillades, des fêtes – conçues et réalisées en partenariat avec les habitants (Journal de bord 2013). Nous avons enfin été témoin de nombreuses interactions avec la sphère associative et interventions visant à apporter un soutien à ces associations (Entretien 2 2013 ; Journal de bord 2013). Toutefois, nous avons aussi constaté que ces finalités étaient poursuivies de manière très différente en fonction des contextes d'interaction,

des représentations sur la citoyenneté et des valeurs professionnelles auxquelles les animateurs s'identifient. Nous avons relevé trois types, qui se différencient selon les représentations et les pratiques professionnelles considérées comme pertinentes pour la promotion de la citoyenneté, et qui ont été construits sur la base (i) de la figure du « bon citoyen » mobilisée par les interviewés et (ii) des représentations et des pratiques professionnelles qui lui sont liées.

4.2.1 « Activer le citoyen-acteur »

Nous regroupons ici les propos de deux animateurs, Jean-Charles et Pierre[5], qui travaillent tous deux dans la région suburbaine. C'est une région fortement urbanisée qui compte trois communes de plus de 10 000 habitants dont deux connaissent d'importantes poches de précarité économique et ont été sélectionnées comme zones d'intervention prioritaires pour la politique de cohésion sociale en milieu urbain (CATI-GE 2011).

La quarantaine, Jean-Charles occupe son poste de travailleur social hors murs depuis cinq ans. Son territoire professionnel est caractérisé par trois communes suburbaines et il est souvent confronté aux demandes – parfois contradictoires – des différentes autorités communales. Pierre est un trentenaire qui travaille dans une maison de quartier depuis douze ans et son discours s'inscrit dans le contexte de la transformation récente de la structure dans laquelle il travaille, passant de « centre de loisirs » à « maison de quartier ».

Pour ces animateurs, le citoyen est avant tout un acteur dans sa cité. Le lexique de l'activation est très présent, prédominant sur celui de l'appartenance, et les termes d'« action », d'« acte » et de « projet » sont très fréquemment utilisés. La citoyenneté est ainsi avant tout définie par le fait d'avoir une place active, comme c'est le cas ici pour Pierre : « pour moi la citoyenneté c'est que les personnes puissent trouver une place active au sein de la commune, qu'ils puissent dire, qu'ils puissent transmettre, qu'ils puissent s'accaparer, qu'ils puissent être acteurs de leur commune » (Entretien 2 2013). Ou encore : « il y a aussi l'idée, un moment donné de pouvoir rendre à la société ce qu'elle a pu nous donner par exemple, ou de participer à ce qu'elle soit vécue comme différente ou meilleure » (Entretien 3, 2013).

De l'avis de ces deux animateurs, seule une partie minime et spécifique de la population participe aux dispositifs participatifs mis en place par les services de l'État[6]. Cette partie de la population est décrite comme maîtrisant les « codes », déjà « active dans d'autres sphères » et d'un niveau socioéconomique relativement élevé. Ainsi Jean-Charles, évoquant son travail quotidien, s'étonne face à la population touchée : « […] c'est des personnes qui connaissent le système, qui savent comment ça fonctionne, qui sont plutôt intéressées ». Et de s'interroger :

5 Dans le souci de préserver l'anonymat des personnes interrogées, tous les noms utilisés ici sont fictifs.

6 Notamment des séances participatives dans le cadre du programme cantonal « Agenda 21 ».

> *Est-ce que les codes, les clés et tout ce qui va avec, permettent aux autres populations de participer? […] C'est sûr que de savoir parler, de savoir écrire, d'avoir des diplômes, d'avoir un boulot, un appartement et une famille ça aide […]. Je vois sur le terrain que beaucoup de personnes en sont très loin et n'ont pas ça en tête.* (Entretien 3 2013)

L'enjeu essentiel en termes de citoyenneté est alors de réduire les inégalités devant la participation :

> *Une société elle est en mouvement, donc elle doit permettre aux personnes d'en avoir conscience, de savoir où les choses se jouent d'un point de vue citoyen et d'y participer pleinement. Pour ça il faut quand même avoir des clés, connaître un peu les instances, les endroits où les choses se jouent.* (Entretien 3 2013)

Évoquant son rôle dans le fait de favoriser la citoyenneté, Jean-Charles met l'accent sur sa fonction de relais et d'accompagnement qui passe par l'établissement d'un lien de confiance avec les individus :

> *[…] Être un relayeur ce serait de dire « écoutez, c'est là que ça se joue, je suis prêt à vous accompagner, je suis prêt à vous dire que c'est comme ça que ça se passe, je suis prêt même à être à vos côtés pour vous permettre de décoder certaines choses ». […] Plus ils peuvent avoir confiance et être en lien et plus ils feront peut-être le pas d'y aller à mes côtés dans un premier temps et pourquoi pas tout seuls.* (Entretien 3 2013)

Ainsi, pour ces animateurs, favoriser la citoyenneté des jeunes passe avant tout par le contact informel dans la rue (Journal de bord 2013). Il n'est pas question de locaux, de projets, mais simplement d'établir un lien, parfois d'offrir un petit job comme celui de distribuer des affiches pour une manifestation culturelle organisée par la commune (Journal de bord 2013). Une importante partie de l'action des animateurs passe ainsi par des échanges informels et les groupes de jeunes approchés sans un travail de lien préalable n'ont jamais donné de suite. Une fois ce lien créé, diverses actions sont mises en place pour tenter de permettre aux personnes en situation difficile ou qui n'en ont pas les ressources de s'engager pour la collectivité. L'équipe des animateurs dans laquelle travaille Jean-Charles a ainsi accompagné pendant plus d'une année le projet de voyage éducatif d'une petite association de jeunes de la région suburbaine, qui développe un projet de soutien scolaire dans un village au nord de l'Inde avec des jeunes en difficulté de 15 à 25 ans (Journal de bord 2013). Aujourd'hui, la plupart des jeunes qui sont partis se sont engagés et sont membres de cette association.

Ce premier type, que nous avons qualifié par l'expression « Activer le citoyen-acteur », est le plus proche de la norme de citoyenneté active. Le citoyen y est perçu comme un individu participant activement à la vie de la cité et la citoyenneté comme

un ensemble de pratiques ou d'activités (Oldfield 1990). Ce citoyen est considéré comme responsable envers la société et se doit de s'activer pour répondre de sa dette (Astier 2009a, 12). L'individu se doit d'être actif dans l'élaboration de son projet de vie professionnel, comme le citoyen se doit d'être engagé pour la société. Par ailleurs cette conception du citoyen se double d'une attention particulière à « un individu en maintenance, qu'il faut entretenir dans ses fonctions et qualités, sujet à révision lorsque se dressent des embûches sur son parcours » (Astier 2009b, 52). La figure de l'animateur qui est associée à cette conception de la citoyenneté est celle de l'accompagnateur (Astier 2009b, 52). L'animateur se doit de travailler avec le bénéficiaire sur les moyens de participation et de « décoder » les dispositifs participatifs pour les rendre accessibles aux populations les moins outillées. Il « accompagne » le citoyen afin de lui « donner les moyens de se maintenir en état, de demeurer actif ou de le redevenir » (Astier 2009b, 52). La promotion de la citoyenneté y est donc associée à un accompagnement individuel vers la citoyenneté dans une perspective d'activation.

Ce type est le produit particulier de l'articulation entre la norme de citoyenneté active, un contexte d'interaction proche du contexte-type, soit une région suburbaine composée de villes et identifiée comme zone prioritaire pour la politique de cohésion sociale en milieu urbain, et l'identité professionnelle « d'accompagnateur » mobilisée par les animateurs.

4.2.2 « Intégrer le citoyen situé »

Nous regroupons ici les propos d'un animateur sur la région rurale, Igor, et ceux du coordinateur de région, Michael, dont le secteur comprend notamment cette même région. Cette région est composée d'un ensemble de douze communes constitué par des villages n'excédant pas 5 000 habitants. Les communes de ce territoire connaissent de très faibles indices de précarité (CATI-GE 2011) et si les structures sociales et culturelles sont assez rares, la région dispose d'un fort tissu social et associatif. Nos interlocuteurs considèrent qu'ils travaillent dans une région où « tout le monde se connaît » et qu'il y subsiste une « notion d'appartenance à un groupe » (Entretien 6 2013 ; Entretien 5 2013).

Michael occupe son poste de coordinateur actuel depuis 2 ans. C'est un homme d'une cinquantaine d'années, qui a travaillé pour l'Hospice Général et qui a longtemps habité une commune de la région. Igor, la trentaine, occupe son poste depuis trois ans. Il était auparavant travailleur social hors murs dans un autre secteur et a fait ses armes en tant qu'éducateur spécialisé dans des foyers en France.

Pour ces animateurs, le citoyen est avant tout un individu constitué par sa communauté. Les expressions « prendre part », « se faire une place », « être intégré » sont prédominantes dans le lexique de l'activation. En ce sens, et si l'on reprend la définition énoncée par les intéressés, on peut dire que ces animateurs travaillent la citoyenneté dans sa dimension première d'appartenance.

La citoyenneté est ainsi définie en termes d'interrelation et l'acte citoyen se caractérise par le fait de prendre en compte le point de vue et la situation des autres. Igor nous dit ainsi : « la citoyenneté pour moi c'est vraiment le sens commun. […] Savoir comment l'autre se situe, ce n'est pas réfléchir qu'en fonction de ses propres besoins individuels, de ses propres représentations. […] C'est comment tu peux être sensible à ce que l'autre dit, aux interactions au final » (Entretien 1 2013).

Dans cette perspective, l'individu fait avant tout partie d'un groupe, inséré lui-même dans des rapports sociaux interdépendants avec d'autres groupes. Dans cette vision systémique assumée tant par Igor que par Michael, pour avoir une place active dans la cité, il faut avant tout qu'une place soit donnée par les autres membres de la communauté :

> *[…] C'est amener la réflexion sur quelle place a la jeunesse, donc quelle place prend la jeunesse mais quelle place aussi on lui donne par rapport aux communes. On part d'aprioris, par rapport aux jeunes c'est eux qui foutent la merde dans les fêtes, où là on ne parle pas de civisme mais plus de contrôle social. Si nous on fait bien notre boulot on peut justement amener cette notion de citoyenneté et montrer aussi l'intérêt que les jeunes ont à intégrer une fête de quartier ou à faire partie de la vie sociale et culturelle de leur commune.* (Entretien 1 2013)

L'activité est aussi un objectif comme dans le précédent type, considérée comme constitutive de la citoyenneté, mais elle ne peut pas être du seul ressort de l'individu : « J'ai l'impression que la mobilisation de cette population-là se fait plus sur la reconnaissance des jeunes en tant qu'interlocuteurs, en tant que membres de la communauté » (Entretien 6 2013).

Pour ces animateurs, les pratiques considérées comme pertinentes pour la promotion de la citoyenneté sont celles qui ont trait au travail sur les représentations des uns et des autres, dans la finalité de donner une place à chacun. Qualifiant son rôle vis-à-vis de la citoyenneté, Igor nous dit ainsi : « […] Quand tu discutes avec les voisins, avec les jeunes, avec les politiques, t'es confronté à des réactions un peu particulières ; tu te dois de remettre au centre cette préoccupation citoyenne et comment tu peux faire la place à chacun dans la cité » (Entretien 1 2013). En ce sens, la finalité de l'action des animateurs est l'« insertion des jeunes dans la société » et la promotion du « débat citoyen » (Entretien 1 2013).

Les animateurs vont ainsi à la rencontre des jeunes dans des lieux cachés – des marches d'escalier, sur un parvis de mairie durant la nuit (Journal de bord 2013) – et tentent d'organiser les jeunes et de les intégrer au reste de la communauté pour qu'ils deviennent des interlocuteurs de la commune, et trouvent une place reconnue dans celle-ci. Ils doivent travailler à la fois les représentations des jeunes et celles des tiers, dont les autorités communales.

Nous avons été témoin lors de nos observations participantes de la mise en pratique effective de ce rôle. Notamment nous avons suivi pendant plus d'un an l'équipe d'animateurs hors murs dans le processus d'organisation et de reconnaissance d'un groupe de jeunes d'une petite commune rurale de la région. Cette observation nous a mené vers des marches d'escalier cachées derrière le centre de loisirs où traînaient le soir les jeunes dans la pénombre jusqu'à un local – une année plus tard – situé dans le centre de la commune (Journal de bord 2013). Ce fut un long processus de rencontres et d'échanges qui a mené les autorités communales « à faire confiance » et à reconnaître ce groupe de jeunes comme une composante de la communauté. Ainsi sur cette même action, Igor déclare :

> *L'idée c'est aussi de les faire se rencontrer, donner une place aux jeunes, montrer que les jeunes peuvent être des citoyens en puissance et qu'on peut leur accorder une place dans la commune au travers de ce local-là. Et qu'en retour les jeunes peuvent aussi apporter des choses.* (Entretien 1 2013)

Ce second type, que nous avons qualifié par l'expression « Intégrer le citoyen situé », représente une version adaptée de la norme de citoyenneté. Le citoyen y est également déterminé par le critère d'activité, mais cette exigence est nuancée par une vision systémique qui implique que l'individu n'est pas le seul responsable de son activation : pour avoir une place active dans la cité, il faut avant tout qu'une place lui soit octroyée par les autres membres de la communauté. En ce sens, cette conception souligne que le citoyen est « situé » et « constitué » par sa communauté et offre ainsi une alternative à la figure dominante du citoyen atomique et autonome (Oldfield 1990 ; Gianni 2010). Aussi la reconnaissance ne porte pas ici sur « l'individu concret » et sur son « utilité sociale » (Astier 2009a, 39), mais sur le groupe auquel il appartient. L'individu qui fait l'objet de l'intervention sociale n'est pas « un individu en maintenance », mais plutôt un individu qu'il faut « intégrer » en le rattachant à son « groupe d'appartenance » dans une logique classique d'intégration (Astier 2009a, 6). Son travail dépasse donc le « travail avec autrui » (Astier 2009a, 6) pour adopter une approche plus systémique de la problématique. La finalité reste toutefois l'activation, dans l'idée « d'apporter quelque chose à la commune », mais celle-ci n'est pas du seul ressort de l'individu et présuppose une reconnaissance préalable du groupe auquel cet individu appartient.

Ce type est le produit de la rencontre entre la norme de citoyenneté active et une région caractérisée par une « vie villageoise » et par un niveau très faible de précarisation ; un contexte très éloigné des configurations sociales sur lesquelles la norme a été pensée. Toutefois, la notion d'activation trouve ici un écho favorable dans les représentations sur la citoyenneté et l'identité professionnelle d'intégrateur suggérée par les animateurs.

4.2.3 « Autonomiser le citoyen-sujet »

Nous regroupons ici les propos de deux animateurs, Chantal et Alexandre. Alexandre est animateur depuis trois ans dans un centre de loisirs d'une petite commune rurale de moins de 5 000 habitants (CATI-GE 2011), mieux dotée que d'autres de la région en termes d'infrastructures sociales et culturelles. Il a auparavant occupé le poste de travailleur social hors murs dans ce même secteur cinq ans durant. À temps partiel, il est en outre thérapeute et comédien. La soixantaine, il est bientôt à la retraite. Chantal travaille dans un centre de loisirs, dans la région suburbaine, mais situé dans une zone résidentielle où fleurissent de petites villas et qui n'a pas été identifiée comme zone d'intervention prioritaire pour la politique de cohésion sociale en milieu urbain (CATI-GE 2011). La quarantaine, elle est engagée dans le centre de loisirs depuis 2011 où elle occupe la fonction de coordinatrice d'équipe.

Ces animateurs perçoivent avant tout le citoyen comme un individu capable de choix. Une importance particulière est donnée à la notion de « sujet ». Ils placent l'individu et sa liberté de choix concernant sa propre vie au cœur de la citoyenneté. Chantal, évoquant les activités du centre favorisant la citoyenneté, définit ainsi explicitement le citoyen comme un individu « capable de choisir » (Entretien 4 2013). Alexandre, allant tout à fait dans le même sens, définit quant à lui le fait d'être citoyen comme « le fait d'être partie prenante, reconnu comme une personne, non pas un objet mais un sujet dans la vie publique » (Entretien 5 2013).

Ainsi, selon Chantal, la citoyenneté peut se retrouver dans tous types d'activités du centre selon la forme que les animateurs y mettent, l'important se trouvant dans les choix liés à ces activités :

> *[…] Pour moi, offrir le choix et les aider à choisir fait déjà partie des prémices de la citoyenneté. C'est de leur apprendre le fait qu'ils vont pouvoir faire des choix, qu'ils ont le droit de faire des choix et qu'ils ont le droit de s'exprimer. Donc pour moi là il y a déjà de la citoyenneté. Elle est légère, mais on les considère déjà comme des individus.* (Entretien 4 2013)

Chantal et Alexandre mettent l'accent sur la liberté, et notamment celle de refuser :

> *Un citoyen c'est un sujet. Si c'était un objet on ferait de lui ce qu'on veut. Donc c'est un sujet, un être qui pense, qui a la capacité de dire oui ou non, la capacité d'être d'accord ou pas, la capacité d'adhérer à un mouvement ou pas et surtout on pourrait rajouter une chose importante : la capacité de penser.* (Entretien 5 2013)

Chantal cite ainsi en exemple le cas d'un jeune qui, estime-t-elle, a fait un acte de citoyenneté en refusant de signer le règlement du centre et en acceptant ainsi de s'en voir l'accès refusé (Entretien 4 2013).

De même, le lien que peut entretenir un groupe de jeunes avec une commune est présenté comme un moyen d'être reconnu, à titre individuel en tant que per-

sonne. Alexandre, évoquant la prise de contact entre des jeunes réclamant un local et les autorités, met ainsi l'accent sur la dimension de reconnaissance individuelle :

> *On parlait souvent « des ados » en disant les ados comme on dit « les Allemands », « les Suisses » […] sans s'intéresser au fait qu'ils pouvaient être différents. Ce n'est pas tous les mêmes les ados. Et petit à petit, je pense que notre boulot, c'était de rappeler que les jeunes sont aussi citoyens de la commune, ils votent déjà donc ils élisent aussi le Maire. Ils ne sont pas toujours d'accord d'être considérés comme un groupe indistinct. Ils ont envie de se distinguer justement. Ils ont envie d'exister. Et donc je pense que tout ça a permis d'ouvrir un petit peu une brèche dans la participation citoyenne ». Et de conclure : « on dit les ados, là ils avaient des noms. »* (Entretien 5 2013)

L'accent est mis en outre sur le fait que les animateurs sont des professionnels au service de l'association d'habitants, une position professionnelle vectrice de citoyenneté en soi (Entretien 4 2013). Ce soutien à l'action associative des habitants se traduit non seulement par un apport en termes de ressources, en apportant « un coup de main », mais également en termes de garantie de l'autonomie de cette action (Entretien 4 2013). Chantal considère ainsi que les injonctions de la FASe contrecarrent la liberté de choix du comité : « avant toute chose pour moi elle est là la citoyenneté. Après elle est court-circuitée sans arrêt […] elle est court-circuitée parce qu'on va imposer à cette association des conditions, des projets à mettre sur pied. Et là on n'est plus dans la citoyenneté » (Entretien 4 2013). Le rôle de l'animateur est alors de servir de tampon entre l'institution et l'association en veillant à préserver la liberté de choix de cette dernière :

> *Mon rôle il est d'être attentive à ça et de dire « vous m'avez engagée pour protéger l'associatif, pour faire attention à ce que l'associatif fonctionne, donc même si vous êtes mon employeur c'est contre vous que je vais me retourner. Parce que c'est vous qui me dites de faire des trucs qui vont contre l'associatif ». Donc moi je suis un bouchon entre les deux.* (Entretien 4 2013)

Le terme citoyenneté est alors utilisé comme une arme par les animateurs pour faire opposition à l'institution. Chantal déclare ainsi utiliser ce terme lorsque « les droits des gens sont bafoués » :

> *[…] Il ressort quand je suis fâchée parce que tout d'un coup le Secrétaire général inscrit l'association dans un projet sans être passé d'abord par le Comité, au nom du Département de l'instruction publique. Alors là je nomme la citoyenneté en disant « et puis l'article quatre du contrat de prestations par rapport à la citoyenneté ? »* (Entretien 4 2013)

Le terme d'engagement est ici totalement rejeté par les personnes interviewées (Entretien 4 2013 ; Entretien 5 2013). Interrogée sur l'absence de ce terme dans

ses propos, Chantal nous répond : « Non ! Non parce que t'as le droit d'être citoyen pour toi-même » (Entretien 4 2013). Concernant la condition d'activité, elle nous dit : « il a la possibilité de l'être. Il ne l'est pas forcément. Il a le choix. (Silence) Tu as le droit d'être citoyen et de ne pas être actif » (Entretien 4 2013).

Ce troisième type, qui renvoie à l'expression « Autonomiser le citoyen-sujet », représente une alternative à la norme de citoyenneté active. En percevant le citoyen comme un individu capable de choix, ce sens localisé rompt avec l'exigence d'activité et place l'engagement comme un choix parmi d'autres. Il se démarque ainsi des deux précédents types qui s'accordent sur la finalité de l'activation, même s'ils divergent sur les préalables et sur les moyens à déployer pour y parvenir.

La figure du citoyen mobilisée par les interviewés renvoie à un sujet autonome, porteur intrinsèque de droits et la citoyenneté à un statut qui garantit cette autonomie (Oldfield 1990). Elle renvoie à l'idée d'un individu « autonome capable de décider et d'agir par lui-même » (Astier 2009a, 15), « responsable de sa propre vie » et qui va devoir ainsi « trouver en lui-même les motifs de sa participation à la société » (Astier 2009a, 12). En outre, la reconnaissance est orientée sur l'« individu concret » dont il s'agit de reconnaître la singularité (Astier 2009b, 39–40).

Ces animateurs rejettent la notion d'activité et de renforcement du pouvoir d'agir et leur préfèrent celle d'autonomie individuelle et de capacité de choix, une valeur qui est également au cœur historique de l'animation socioculturelle en Suisse romande (Elatifi et al. 2014). Certains interlocuteurs utilisent d'ailleurs cette norme de citoyenneté alternative pour justifier leur inaction face à des demandes institutionnelles et politiques passant outre les comités associatifs.

À cet égard, il est intéressant de souligner que l'idéal d'un individu autonome peut aussi être mobilisé par les agents de terrain en réaction aux politiques d'activation. Dans le domaine des politiques de promotion de la citoyenneté, la volonté de construire l'individu et de constituer son autonomie (Astier 2009a, 13) peut ainsi aller de pair avec une justification de la passivité du citoyen. Force est de constater que ce choix de l'inactivité n'est que rarement considéré comme constitutif de l'autonomie des individus dans les politiques d'activation de l'insertion, de l'emploi ou de la formation.

Ce type est caractérisé par un contexte social qui n'est pas celui sur lequel a été pensée la norme de citoyenneté active, en outre et contrairement au précédent type, cette inadéquation de contexte est ici renforcée par un conflit entre la norme de citoyenne active et les représentations sur la citoyenneté et l'identité professionnelle des animateurs centrées sur la valeur d'autonomie.

5 Conclusion

Notre analyse révèle que l'État véhicule une conception substantielle de la figure du « bon citoyen » dans sa politique extrascolaire de la jeunesse. La norme de citoyenneté active de type républicaine est prioritairement adressée aux populations précarisées et privilégie un modèle de citoyenneté dans lequel le citoyen est enraciné dans sa communauté locale et engagé socialement. Notre analyse souligne toutefois la large autonomie professionnelle des animateurs et le fait que le contrat de prestations propose des indicateurs de performance qui, s'ils doivent être pris au sérieux, ne traduisent que très partiellement la norme énoncée et les visions du discours public.

Notre analyse souligne également que la norme de citoyenneté active n'oriente que peu l'activité des animateurs et surtout, qu'elle y trouve des échos très différenciés. La norme de citoyenneté active se couple à différents degrés avec les autres normes auxquelles les animateurs sont confrontés les normes du contexte local, leurs propres représentations sur la citoyenneté, l'identité et les valeurs professionnelles auxquelles ils s'identifient. Ces arbitrages donnent lieu à une gamme de conceptions du rôle d'animateur dans la promotion de la citoyenneté se manifestant par des représentations et des pratiques très différentes. Les objectifs prescrits, à l'image de la mise à disposition de locaux pour les jeunes, font ainsi l'objet de cadres interprétatifs forts différents allant de la reconnaissance individuelle (le citoyen-sujet) à la reconnaissance collective (le citoyen-situé).

Dans le domaine de la promotion de la citoyenneté les pratiques des agents de terrain sont elles aussi le produit de normes institutionnelles et de variables sociales. Pour s'en rendre compte, il suffit d'élargir la notion de pratiques aux représentations sur les pratiques. On constate alors que les agents de terrain mobilisent eux aussi des ressources cognitives diverses pour donner sens à une norme, ici principalement puisées dans leur culture professionnelle et les valeurs en tension qu'elle renferme.

L'un dans l'autre, notre analyse révèle que si certains animateurs adoptent des pratiques et des discours sur la citoyenneté en ligne avec la vision institutionnelle, d'autres la nuancent dans une approche plus systémique et d'autres encore la rejettent pour lui préférer les notions de sujet et de liberté de choix. Ces variations donnent lieu à des conceptions types qui s'opposent, de manière plus ou moins subtile, à une norme de citoyenneté active de type républicaine, en contestant la pertinence de l'analyse individuelle ou en critiquant la relation supposée entre la citoyenneté et l'activité dans la sphère publique. À cet égard, la contestation de la norme présente dans le dernier type fait fortement écho à la position libérale d'une citoyenneté avant tout définie en termes de droits individuels, posant des limites à l'intervention de l'État. Elle s'appuie sur une valeur d'autonomie individuelle en tension avec la valorisation de l'activité citoyenne présente dans les autres types. L'autonomie professionnelle aurait ainsi la vertu cachée de permettre de pluraliser les présupposés moraux de l'État sur la citoyenneté.

6 Références bibliographiques

Astier, Isabelle. 2009a. *Les nouvelles règles du social.* Paris : PUF.

Astier, Isabelle. 2009b. Les transformations de la relation d'aide dans l'intervention sociale. *Informations sociales* 152(2) : 52–58.

Avril, Christelle, Marie Cartier et Yasmine Siblot. 2005. Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ? *Sociétés contemporaines* 58(2) : 5–18.

Bénéï, Véronique. 2005. *Manufacturing Citizenship: Education and Nationalism in Europe, South Asia and China.* Hove: Psychology Press.

Birnbaum, Pierre et Jean Leca (éds). 1991. *Sur l'individualisme : Théories et méthodes.* Paris : Presses de Sciences Po.

Bouquet, Brigitte. 2003. *Éthique et travail social.* Paris : Dunod.

Buffat, Aurélien. 2015. When and Why Discretion Is Weak or Strong: The Case of Taxing Officers in a Public Unemployment Fund. Pp. 79–95 in *Understanding Street-Level Bureaucracy,* édité par Peter Hupe, Michael Hill et Aurélien Buffat. Bristrol: Policy Press.

CATI-GE (Centre d'Analyse Territoriale des Inégalités à Genève). 2011. *Analyse des inégalités dans le canton de Genève.* Genève : Université de Genève, http://cati-ge.ch/files/9214/1933/6508/CATI-GE_Rapport_CohesionSociale_2011.pdf (27.11.17)

Chopart, Jean-Noël. 2000. *Les mutations du travail social : dynamiques d'un champ professionnel.* Paris : Dunod.

Clarke, John. 2009. Parler de citoyenneté : discours gouvernementaux et vernaculaires. *Anthropologie et Sociétés* 33(2) : 43–62.

Clarke, John, Kathleen Coll, Evelina Dagnino et Catherine Neveu. 2014. *Disputing Citizenship.* Bistrol: Policy Press.

Clarke, John, Kathleen Coll, Evelina Dagnino et Catherine Neveu. 2007. *Scales of Citizenship.* Rapport final pour le PIEA, FMSH-Columbia University. Paris : Fondation Maison des sciences de l'homme.

Coenen-Huther, Jacques. 2003. Le type idéal comme instrument de la recherche sociologique. *Revue française de sociologie* 44(3) : 531–547.

Constant, Fred. 1998. *La citoyenneté.* Paris : Montchrestien.

Côté-Boucher, Karine, Federica Infantino et Mark Salter. 2014. Border Security as Practice: An Agenda for Research. *Security Dialogue* 45(3): 195–208.

Csupor, Isabelle, Maxime Felder et Laurence Ossipow. 2017. Scène et coulisses des cérémonies d'accession à la majorité civique et civile à Genève. *Ethnographiques.org* 33, https://www.eesp.ch/laress/publications/detail/publication/scene-et-coulisses-des-ceremonies-daccession-a-la-majorite-civique-et-civile-a-geneve/ (20.06.17).

Della Croce, Claudia, Libois Joëlle et Mawad Rima. 2011. *Animation socioculturelle – Pratiques multiples pour un métier complexe.* Paris : L'Harmaltan.

Dubois, Vincent. 2012. *Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France.* HAL, archives-ouvertes, https://www.researchgate.net/profile/Vincent_Dubois2/publication/281534747_Le_role_des_streetlevel_bureaucrats_dans_la_conduite_de_l'action_publique_en_France/links/563c7ad308ae34e98c49f683.pdf (20.06.17)

Dubois, Vincent. 1999. *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère.* Paris : Economica.

Elatifi, Ulrike, Joëlle Libois, Basile Perret et Danièle Warynski. 2014. *Évaluation participative des actions de l'animation socioculturelle : le défi de la qualité.* Genève : HETS.

Evans, Tony. 2011. Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work* 41(2): 368–386.

Evans, Tony et John Harris. 2004. Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work* 34(6): 871–895.

Fondation pour l'Animation socioculturelle genevoise (FASe). 2017. *Mission.* Genève : FASe, http://fase.ch/wp- http://fase.ch/?page_id=100 (20.02.17)

Freidson, Eliot. 1984. The Changing Nature of Professional Control. *Annual Review of Sociology* 10(1): 1–20.

Gagné, Natacha et Catherine Neveu. 2009. Présentation : l'anthropologie et la « fabrique » des citoyennetés. *Anthropologie et Sociétés* 33(2) : 7–24.

Gianni, Matteo. 2010. *Multiculturalisme et intégration : pour une conception processuelle et différenciée de la citoyenneté.* Thèse de doctorat, Département de science politique et relations internationales, Université de Genève, Suisse.

Hupe, Peter. 2013. Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. *Recht und Management* 6(2): 425–440.

Hupe, Peter. 2012. Autonomy in Health Care Practice: A Paradise Lost? Pp. 37–50 in *The Reform of Health Care,* édité par Helen Dickinson et Russell Mannion. Londres: Palgrave Macmillan.

Hupe, Peter et Aurélien Buffat. 2014. A Public Service Gap: Capturing Contexts in a Comparative Approach of Street-Level Bureaucracy. *Public Management Review* 16(4): 548–569.

Infantino, Federica. 2010. La frontière au guichet. Politiques et pratiques des visas Schengen à l'Ambassade et au Consulat d'Italie au Maroc. *Champ pénal* 7: 1–22.

Lempert, Richard. 1992. Discretion in a Behavioral Perspective: The Case of a Public Housing Eviction Board. Pp. 185–231 in *The Uses of Discretion,* édité par Keith Hawkins. Oxford: Clarendon Press.

Libois, Joëlle, Ulrike Elatifi, Basile Perret et Danièle Warynski. 2011. *Déclaration de l'animation socioculturelle. Affirmer une continuité historique et affronter les défis actuels.* Genève : HETS.

Libois, Joëlle et Wicht Laurent. 2004. *Travail social hors murs. Créativité et paradoxes dans l'action.* Genève : ies édition.

Lipsky, Michael. 2010 [1980]. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service.* New York: Russell Sage Foundation.

Marshall, Trevor et Tom Bottomore. 1987. *Citizenship and Social Class.* Chicago: Pluto Press.

Maynard-Moody, Steven Williams et Michael Craig Musheno. 2003. *Cops, Teachers, Counselors: Stories From the Front Lines of Public Service.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Miaz, Jonathan. 2017. From the Law to the Decision: The Social and Legal Conditions of Asylum Adjudication in Switzerland. *European Policy Analysis* 3(2): 372–396

Oldfield, Adrian. 1990. Citizenship: An Unnatural Practice? *The Political Quarterly* 61(2): 177–187.

Prottas, Manditch. 1979. *People Processing: Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies.* Lexington: Lexington Books.

RCG (République et Canton de Genève). 2017. Constitution de la République et Canton de Genève. Genève : État de Genève, https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_a2_00.html (20.02.17).

RCG (République et Canton de Genève). 2015. Loi sur l'instruction publique. Genève : État de Genève, https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_c1_10.html (20.02.17).

RCG (République et Canton de Genève). 2013. Contrat de prestations FASe-État pour les années 2013 à 2016. Genève : État de Genève, http://fase.ch/wpcontent/uploads/2017/01/CP_Etat-Fase2013_2016_Version_signee.pdf (20.02.17).

RCG (République et Canton de Genève). 2012. Loi sur la politique de cohésion sociale en milieu urbain du 19 avril 2012 (L10823 ; A270). Genève : État de Genève, https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_A2_70.html (20.06.17).

Schnapper, Dominique. 2000. *Qu'est-ce que la citoyenneté.* Paris : Gallimard.

Spire, Alexis. 2017. Comment étudier la politique des guichets ? *Migrations Société* 167(1) : 91–100.

Spire, Alexis. 2008. *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration.* Paris : Raisons d'agir.

Watkins-Hayes, Celeste. 2009. *The New Welfare Bureaucrats: Entanglements of Race, Class, and Policy Reform.* Chicago: Chicago Press.

Weber, Max. 2003 [1922]. *Économie et société* (2). Paris : Pocket.

Wilkins, Vicky. 2007. Exploring the Causal Story: Gender, Active Representation, and Bureaucratic Priorities. *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(1): 77–94.

Yanow, Dvora. 1996. *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions.* Washington: Georgetown University Press.