



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DES SPORTS

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

MISSION DE CONTRÔLE DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES FRANCAS

Rapport définitif établi par

Jean-Pierre DE VINCENZI

Fabienne BOURDAIS

Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

Inspectrice générale de la jeunesse
et des sports

Rapport 2017-M-22

15 janvier 2018

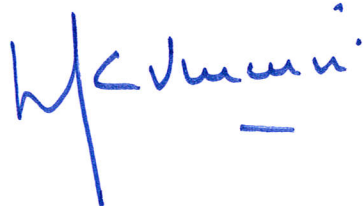
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
MINISTÈRE DES SPORTS

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

MISSION DE CONTRÔLE DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES FRANCAS

Rapport définitif établi par

Jean-Pierre DE VINCENZI



Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

Fabienne BOURDAIS



Inspectrice générale de la jeunesse
et des sports

Rapport 2017-M-22

15 janvier 2018

SOMMAIRE

Synthèse	9
Introduction.....	15
1..... Un ancrage historique du mouvement encore prégnant.....	17
1.1 Des origines qui prennent racine dès la révolution française	17
1.2 Gestation, naissance et émergence des FRANCAS dans un contexte d’après-guerre..	18
1.2.1 Gestation du mouvement pendant la guerre.....	18
1.2.2 La création des FRANCAS.....	18
1.2.3 D’une crise en 1947 vers un renouveau des FRANCAS en 1954	19
1.2.4 Un champ d’expérience et d’évolution des pédagogies actives et de l’encadrement.....	20
1.3 Une forte évolution sociétale qui conduit à une réglementation de l’encadrement des loisirs.....	21
2..... Une gouvernance conforme aux critères de l’agrément jeunesse-éducation populaire...	22
2.1 Des instances statutaires qui fonctionnent dans le respect des dispositions réglementaires	23
2.1.1 Assemblée générale – conseil fédéral et bureau.....	23
2.1.2 Conseil scientifique	24
2.1.3 Commission des conflits.....	24
2.2 La place des jeunes dans la gouvernance à conforter.....	24
3..... Une organisation administrative sérieuse mais qui doit évoluer	27
3.1 L’équipe des permanents salariés : une tête de réseau opérationnelle	27
3.1.1 Une organisation historiquement soutenue par le MEN mais qui a dû s’adapter	27
3.1.2 La situation actuelle : une structuration territoriale dans laquelle la fédération joue un rôle déterminant	28
3.2 Des instances de coordination régulières.....	29
3.3 Une équipe de la délégation générale militante avec des parcours professionnels riches, essentiellement internes aux FRANCAS.....	30
4..... Des adhérents de l’association difficiles à appréhender	31
4.1 Un socle d’adhérents historiquement dense en diminution importante.....	31
4.1.1 Une baisse des adhérents individuels corrélée à la diminution de l’activité de formation volontaire	31
4.1.2 Une baisse des adhérents collectifs liée à des évolutions institutionnelles	32
4.2 Une politique d’adhésions mal définie qui traduit avec difficulté la réalité de l’ancrage territorial de l’association	33
5..... Des activités marquées par une approche éducative globale sur les territoires.....	35

5.1	Une fédération militante.....	35
5.2	Une politique d'influence grâce à une forte représentation au sein des différentes structures associatives et professionnelles du champ d'activité	36
5.3	Accueils collectifs de mineurs, projet local d'éducation et projet éducatif territorial (PEDT)	36
5.3.1	Une couverture territoriale de l'offre de loisirs des FRANCAS hétérogène et un public d'enfants accueillis difficile à comptabiliser.....	37
5.3.2	La prise en compte des publics à besoins particuliers	38
5.3.3	La promotion historique de projets éducatifs de territoire dans le cadre de partenariats avec les collectivités locales	38
5.3.4	Une activité dépendante des évolutions réglementaires relatives à l'organisation du temps scolaire, auxquelles les FRANCAS sont associés.....	40
5.4	La formation, activité économique principale du réseau des unions régionales	41
5.4.1	La formation volontaire : un volume d'activité important mais qui connaît une baisse sensible	42
5.4.2	La formation professionnelle : les FRANCAS, un acteur important du secteur et une démarche qualité aboutie.....	47
5.4.3	La formation continue des élus et des permanents	50
5.5	Le service civique : une montée en charge maîtrisée au profit du projet de développement.....	50
5.6	Les actions à l'international.....	52
5.7	La promotion des droits de l'enfant, un « marqueur » des FRANCAS.....	53
5.8	Les autres activités promues au sein du réseau	54
6.....	Des relations fructueuses entre la fédération et le niveau territorial	57
6.1	Les associations départementales (AD) au cœur de la fédération.....	57
6.1.1	Le fonctionnement des AD.....	57
6.1.2	L'accompagnement	58
6.2	Le fonctionnement des UR.....	58
6.2.1	Une mission de coordination.....	58
6.2.2	L'activité de formation confrontée à une évolution concurrentielle	59
6.2.3	La réorganisation territoriale, une démarche effective fin 2017.....	59
6.3	Les instances de coordination.....	60
6.4	Une mutualisation des moyens financiers entre le niveau national et les échelons territoriaux	60
6.4.1	Des flux financiers au profit du réseau territorial.....	60
6.4.2	Des outils opérationnels à développer et moderniser.....	62
7.....	Une situation financière saine mais des améliorations à apporter.....	64

7.1	Une situation patrimoniale confortable.....	64
7.1.1	Une fédération propriétaire de son siège	64
7.1.2	Des acquisitions et locations immobilières dédiées aux permanents dont les modalités d'utilisation doivent être clarifiées	65
7.2	Une situation financière saine.....	66
7.2.1	Des ressources essentiellement publiques	66
7.2.2	Les charges : une masse salariale stable et un soutien marqué au réseau territorial.....	67
7.3	Un réseau territorial qui présente des fragilités.....	68
8.....	La convention d'objectifs avec le ministère chargé de la jeunesse	71
8.1	Les aides financières.....	71
8.1.1	La subvention au titre de la CPO	71
8.1.2	Les postes FONJEP	71
8.1.3	Les autres aides.....	72
8.2	La CPO 2013-2015.....	72
8.2.1	Les objectifs et le montant	72
8.2.2	Les indicateurs et conditions de l'évaluation	73
8.2.3	L'analyse par l'association des résultats obtenus et le bilan de l'utilisation de la subvention	73
8.2.4	Les perspectives et nouvelles orientations.....	74
8.3	La CPO 2016-2018.....	74
8.3.1	Les objectifs et le montant	74
8.3.2	Les indicateurs et conditions de l'évaluation	75
ANNEXES		79
Annexe 1 -	Désignation des rapporteurs.....	81
Annexe 2 -	Liste des personnes rencontrées ou sollicitées	83
Annexe 3 -	Glossaire.....	85
Annexe 4 -	Procédure contradictoire	87

SYNTHÈSE

L'association nationale des FRANCAS développe depuis plus de 70 ans une activité d'accueil des jeunes et de formation de leur encadrement, en promouvant une démarche de pédagogie active qui doit sous-tendre l'organisation de la prise en charge éducative des enfants en dehors du temps scolaire. L'évolution des besoins sociaux a induit une offre croissante de loisirs sans hébergement, notamment périscolaires, dans laquelle les FRANCAS ont joué et continuent de jouer un rôle important.

A l'origine, ce mouvement laïc a été créé en associant d'autres fédérations d'éducation populaire et syndicats, dont le syndicat national des instituteurs. Ce lien initial fort avec le monde enseignant s'est traduit pendant longtemps par la mise à disposition de personnels auprès de l'association ; il perdure aujourd'hui avec le soutien financier substantiel du Ministère de l'éducation nationale.

Agréée « jeunesse éducation populaire » par le ministère chargé de la jeunesse, habilitée comme organisme de formation au BAFA et BAFD, l'association dispose également d'un agrément pour accueillir des jeunes en service civique.

L'association des FRANCAS figure parmi les associations nationales les plus soutenues par le ministère chargé de la jeunesse dans le cadre d'une convention pluri-annuelle d'objectifs.

Au titre de sa convention 2016-2018 avec le ministère chargé de la jeunesse, elle bénéficie d'une subvention triennale de 1 787 904 € incluant les aides relatives à 12 postes FONJEP.

La subvention annuelle 2017 s'élève à 653 950 € comprenant, outre le montant correspondant à la convention d'objectifs initiale, une subvention du Fonds de développement de la vie associative et une subvention exceptionnelle de 45 000 €.

L'association nationale s'appuie sur un réseau de 81 associations membres (associations départementales (AD) et territoriale ultra marine), au cœur de l'activité de la fédération, et 20 unions régionales (UR) réparties sur le territoire national, toutes dotées de la personnalité juridique.

La dimension militante de l'association est toujours très présente. Les FRANCAS entretiennent ainsi une forte représentation dans de multiples instances associatives et professionnelles, ce qui leur confère une influence certaine dans leur secteur d'activité et auprès des pouvoirs publics. Ils apparaissent comme un acteur incontournable des politiques éducatives nationales comme en témoignent leur implication dans l'organisation de manifestations nationales inscrites dans le paysage à l'instar des « Rencontres nationales des projets éducatifs locaux » de Brest, ou encore leur place dans la co-construction des politiques éducatives complémentaires de l'école.

La structuration solide de l'association est fondée sur l'engagement des bénévoles mais aussi sur celui des permanents nationaux qui peuvent tous se prévaloir d'un parcours militant au sein du mouvement. La mission a pu constater la réalité de leur fonctionnement démocratique, conforme aux dispositions statutaires et aux critères de l'agrément « jeunesse éducation populaire », soutenu par une administration rigoureuse de la vie des instances.

La mission préconise toutefois que l'association se dote d'outils permettant d'assurer un suivi de la composition des différentes instances, jusqu'au niveau départemental, de manière à objectiver les données relatives aux caractéristiques de genre et d'âge, la féminisation et la place des jeunes dans la gouvernance devant être renforcées.

Les FRANCAS connaissent une chute importante du nombre de leurs adhérents depuis plus de 20 ans (- 60 %) ; elle compterait aujourd'hui plus de 10 000 adhérents individuels et près de 1 200 adhérents collectifs. La mission s'est heurtée à la difficulté à appréhender la réalité des adhésions. Les adhérents individuels sont, de fait, surtout les stagiaires de la formation volontaire, tous membres de l'association. Les FRANCAS ont récemment engagé un travail de reconquête d'adhérents parmi les militants et bénéficiaires des diverses activités organisées. Leur démarche, qui traduit un volontarisme certain fondé sur le principe de libre adhésion, manque toutefois de méthode pour garantir son succès.

L'équipe administrative est composée de 48 permanents nationaux en fonction (dont 11 sont en situation de détachement : 9 du Ministère de l'éducation nationale et 2 de la fonction publique territoriale). Cette équipe salariée de la fédération présente la particularité d'être organisée entre des missions nationales et régionales. 27 salariés (soit 56 % de l'effectif) exercent au niveau territorial comme délégués nationaux chargés de région et délégués formation en majorité.

Un organigramme détaillé permettrait de rendre plus lisible l'activité nationale des FRANCAS et de comprendre les interactions entre les différents secteurs d'activités d'une part, et entre le niveau national et territorial d'autre part.

Plus de 1 100 structures locales adhérentes des AD organisent des accueils d'enfants et de jeunes selon des modalités diverses. Il est cependant difficile, compte tenu de la faiblesse des outils existants, de fiabiliser les données relatives au volume du public accueilli. En revanche, la mission a pu constater que les organisateurs sont implantés dans plus de 900 communes au sein de 77 départements même si les éléments transmis illustrent une grande hétérogénéité dans la couverture du territoire.

Parmi ces organisateurs, les FRANCAS fédèrent 42 % de collectivités locales, membres de l'association. D'autres collectivités, non organisatrices en régie directe, sont par ailleurs liées aux FRANCAS au titre de différents types de partenariat, dont des marchés publics ou délégations de service public, sans que la mission ait pu en apprécier la part respective dans leur activité.

La formation constitue l'activité économique principale du réseau des unions régionales.

La formation volontaire au BAFA-BAFD représente le volume d'activité le plus important mais connaît une baisse sensible du nombre de stagiaires accueillis, de près de 60 % en 20 ans, même si les FRANCAS restent un des principaux organismes de formation au niveau national. La formation BAFD, en diminution également, résiste mieux à la concurrence du secteur.

La mission a constaté que les critères ayant prévalu à la décision d'habilitation en tant qu'organisme de formation BAFA-BAFD étaient respectés ; il conviendra cependant d'améliorer sensiblement le suivi des stagiaires dans leur stage pratique.

Les rapporteurs soulignent par ailleurs la place occupée par les FRANCAS dans l'offre de formation professionnelle aux métiers de l'animation, très significative dans certaines régions.

L'association s'est engagée dans une montée en charge du nombre de jeunes bénéficiaires du service civique avec 800 jeunes accueillis depuis 2011. Elle développe une démarche sérieuse d'accompagnement des jeunes dans leur projet d'une part et au service de son projet de développement d'autre part ; l'impact peut être considéré comme très positif puisque plus de la moitié des jeunes concernés reste aux FRANCAS à l'issue de leur mission. Un effort devra toutefois être réalisé en direction des jeunes moins diplômés.

Parmi les autres activités de l'association, la mission a mis en évidence un « marqueur » des FRANCAS dans la promotion des droits de l'enfant mais aussi des évolutions souhaitables quant à la place du numérique dans l'activité d'accueil des jeunes et dans l'activité de formation.

Si, notamment du fait d'une bonne gestion, la situation financière de l'association est saine, voire confortable, elle n'en est pas moins fragile. Cette fédération est très fortement dépendante de subventions publiques globalement stables, dont, entre autres, et pour une part très importante, du ministère de l'éducation nationale et du ministère de la jeunesse.

Le budget de l'association s'élève en 2016 à 8,4 M€ dont 63 % sont constitués de subventions publiques. La subvention du ministère de l'éducation nationale représente près de la moitié du budget. Le ministère de la jeunesse est le second financeur pour 7,2 % du budget.

Les FRANCAS disposent d'un patrimoine qui leur permet la mise à disposition d'appartements à des élus et des permanents, selon des conditions qui devront être clarifiées afin de respecter leurs obligations de transparence de gestion.

Les rapporteurs se sont par ailleurs intéressés aux liens et aux flux financiers existants entre le niveau national et le niveau territorial selon un nouveau modèle économique récemment adopté par l'association.

Outre le montant des adhésions, les UR et AD contribuent au fonctionnement de l'association nationale au prorata de leur activité et de leur chiffre d'affaires pour un montant global de l'ordre de 1,5 M€.

L'association nationale soutient de manière significative son réseau territorial par le financement des postes de délégués régionaux ; elle apporte en outre une aide dans le cadre de conventions de développement sur la base de « projets régionaux de développement et de coopération », modalité qui permet de contribuer au financement des salariés des AD, pour un montant global de 4,2 M€ qui représente donc la moitié du budget.

La mission a rencontré des difficultés pour apprécier les conditions d'utilisation des crédits alloués faute de comptabilité analytique qui puisse notamment permettre des extractions relatives au fléchage des crédits par activité et par niveau territorial.

Alors que la situation financière de l'association nationale est solide, celle des UR et AD paraît plus fragile car très fortement dépendante de l'activité de formation. Leur budget cumulé est de l'ordre de 90 M€ et représente 1 600 ETP.

La mission constate, comme au niveau national, que les FRANCAS sont des partenaires appréciés et légitimes au niveau local tant auprès des services du ministère, que des CAF et des collectivités locales. Ils sont reconnus comme fiables et compétents dans les domaines de l'animation et de la formation.

Le montant des actions ayant donné lieu à la convention d'objectifs représente 45 % du budget global de l'association. La mission n'a pas été en mesure d'apprécier l'impact des actions financées à ce titre. Le défaut d'objectifs opérationnels assortis d'indicateurs ciblés ne permet pas de mesurer le développement de l'association sur le territoire. Cette observation s'adresse à la fois à l'administration et à l'association.

LISTE DES PRÉCONISATIONS :

Préconisation 1 :	Mettre en place un outil (régulièrement renseigné par les différentes structures) qui permette le suivi de la composition des instances : nombre, âge, genre.	25
Préconisation 2 :	Procéder à un recensement des jeunes bénévoles engagés dans les différentes activités de l'association hors instances statutaires.	26
Préconisation 3 :	Se doter d'un organigramme détaillé permettant de rendre lisible l'activité nationale des FRANCAS et de comprendre les interactions entre les différents secteurs d'activités d'une part, et entre le niveau national et territorial d'autre part.	29
Préconisation 4 :	Préciser et diffuser les modalités de mise en œuvre et d'accompagnement de la démarche de promotion de l'adhésion.....	34
Préconisation 5 :	Respecter le principe de la libre adhésion, un critère de l'agrément jeunesse-éducation populaire.	34
Préconisation 6 :	Mettre en place un fichier des adhérents afin d'en assurer un suivi en temps réel et d'organiser des campagnes de ré-adhésions efficaces.	34
Préconisation 7 :	Mettre en place un outil de suivi des stagiaires permettant de disposer de données quantitatives et qualitatives relatives aux conditions de déroulement des stages pratiques	45
Préconisation 8 :	Formaliser des outils pédagogiques de base dédiés aux contenus de la formation BAFD	47
Préconisation 9 :	Mettre en place un suivi individualisé de la formation des permanents et des élus permettant de valoriser les parcours.	50
Préconisation 10 :	Elaborer une stratégie d'action (formation et animation en direction des enfants et des jeunes) en s'appuyant sur l'utilisation d'outils numériques.	55
Préconisation 11 :	Dans un objectif de transparence de gestion, clarifier les conditions des mises à dispositions d'appartements aux permanents et aux élus par délibération des instances statutaire	66
Préconisation 12 :	Se doter d'une comptabilité analytique qui puisse notamment permettre des extractions relatives au fléchage des crédits par activité et par niveau territorial	69
Préconisation 13 :	Harmoniser sur l'ensemble des structures (fédération, UR et AD) la présentation comptable, de type analytique, permettant une analyse partagée au service du pilotage national	69
Préconisation 14 :	Préciser, tant pour la DJEPVA que pour les FRANCAS, les objectifs opérationnels visés par la CPO avec des indicateurs composés de « cibles » chiffrées permettant de mesurer l'impact des actions menées par l'association en direction des différents publics et territoires.....	76

INTRODUCTION

L'association nationale des FRANCAS (Francs et franchises camarades) appartient aux mouvements historiques laïcs de jeunesse et d'éducation populaire. Depuis plus de 70 ans, elle a développé un projet associatif centré sur l'accueil des enfants et des jeunes en dehors de l'école. Elle a en particulier construit une réflexion sur la nécessité de proposer une offre éducative de qualité qui s'appuie sur une démarche globale concertée avec l'ensemble des acteurs éducatifs des territoires.

La mission de contrôle de l'association, confiée à Fabienne Bourdais et Jean-Pierre de Vincenzi, inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports, s'inscrit dans le programme de contrôle 2017 de l'inspection générale de la jeunesse et des sports au titre de la revue permanente des associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire.

Elle s'est attachée à vérifier que les critères ayant conduit à la délivrance de l'agrément national « jeunesse éducation populaire », de l'habilitation nationale au titre des organismes de formation non professionnelle (BAFA-BAFD), de l'agrément au titre du service civique étaient respectés.

Elle a aussi vérifié la conformité de l'utilisation des moyens alloués par le ministère de la jeunesse, aux engagements pris dans le cadre de la convention pluri-annuelle d'objectifs signée avec l'association.

Déclarée le 22 novembre 1944 à la préfecture de police de Paris (JO n°147 des 11 et 12 décembre 1944), l'association est reconnue d'utilité publique depuis le 13 novembre 1991.

Le Ministère de l'éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports lui délivre, dès 1945, l'agrément « jeunesse éducation populaire », renouvelé en 2004. Elle est également habilitée comme association complémentaire de l'enseignement public.

L'association bénéficie, comme organisme de formation, d'une habilitation nationale à la formation BAFA-BAFD, dont le dernier renouvellement est intervenu par arrêté du directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative en date du 29 décembre 2014 et couvrant la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 janvier 2018.

Un agrément au titre du service civique a été délivré par l'Agence du service civique le 23 novembre 2010, renouvelé à plusieurs reprises et, la dernière fois, le 22 janvier 2016 pour une période qui court jusqu'au 24 février 2018.

L'association des FRANCAS figure parmi les associations nationales les plus soutenues par le ministère chargé de la jeunesse dans le cadre d'une convention pluri-annuelle d'objectifs.

Au titre de sa convention 2016-2018, elle bénéficie d'une subvention triennale de 1 787 904 € incluant les aides FONJEP.

La subvention annuelle 2017 sur le programme budgétaire 163 « jeunesse vie associative » s'élève à 653 950 €, comprenant, outre le montant correspondant à la convention d'objectifs initiale, la subvention du Fonds de développement de la vie associative et une subvention exceptionnelle de 45 000 €.

L'association anime un réseau de 81 associations membres : 80 associations départementales (AD) dont 2 outre-mer et une association territoriale en Nouvelle Calédonie, au cœur de l'activité de la fédération, et 20 unions régionales (UR) réparties sur le territoire national.

Les activités de l'association ne relevant pas du champ de compétences « jeunesse », comme le secteur scolaire, n'ont pas été traitées par la mission.

Après un rappel de l'historique du mouvement, les modalités de gouvernance et de fonctionnement de l'association, qu'il s'agisse des instances statutaires ou de l'organisation administrative, ont été examinées.

Les rapporteurs se sont attachés à analyser le dispositif d'adhésion des membres de l'association, à apprécier les différentes activités en accordant une place particulière à la formation et à l'animation sur les territoires.

Au regard de l'importance de l'activité d'animation et d'appui au réseau territorial (UR et AD) par l'association nationale, la mission a étudié les relations entre les différents niveaux, dont les flux financiers entre eux.

Elle a enfin procédé à un examen du budget incluant les données financières de la convention pluri-annuelle d'objectifs.

1 UN ANCRAGE HISTORIQUE DU MOUVEMENT ENCORE PRÉGNANT

1.1 Des origines qui prennent racine dès la révolution française

En 1792, au sortir de la révolution française, Condorcet affirme la nécessité d'une éducation permanente qui se prolonge au-delà de l'école obligatoire.

Jules Ferry (1881-1892) instaurera l'instruction laïque obligatoire avec des vacances scolaires pour permettre aux jeunes de contribuer aux travaux agricoles saisonniers. Les premières colonies de vacances apparaissent en 1890.

Dans un contexte d'urbanisation et d'industrialisation générant des conditions de vie difficiles pour les familles et les enfants, de nombreuses initiatives vont voir le jour, souvent portées par des organisations religieuses (catholiques ou protestantes). Leur but est d'aider les enfants de milieux défavorisés, en développant des missions sanitaires et sociales empreintes de charité, encadrées par des religieux ou des bénévoles laïcs.

Progressivement avec la scolarité obligatoire, puis la loi de 1905 de séparation de l'Église et de l'État, l'église catholique sera dessaisie de son quasi-monopole de l'enseignement.

On notera que les organisations laïques vont fortement s'investir dans le développement des colonies de vacances, et que, pendant 40 ans, leur activité se basera sur un fonctionnement similaire à celui de l'univers militaire (mode de vie spartiate, grands groupes, contraintes horaires, discipline, corvées et même levée de drapeau...).

En France, en 1909, apparaît le scoutisme en provenance d'Angleterre. Puis durant la période d'entre-deux guerres émergent de grands mouvements d'éducation populaire qui contribuent au développement des activités de loisirs éducatifs des enfants et des adolescents, issus de toutes catégories sociales.

Cette période sera qualifiée « d'âge d'or des patronages » ; beaucoup de patronages laïques apparaîtront sur le même modèle que les patronages confessionnels.

Le projet de l'entre-deux guerres portera sur la socialisation de l'enfance par les loisirs, une construction en complémentarité de l'école sous un angle socio-éducatif.

Parallèlement, des communes situées en banlieue parisienne organisent leurs propres colonies de vacances dans un but de mixité sociale.

C'est en 1937, avec l'arrivée du Front Populaire, et les nominations de Jean Zay et Léo Lagrange, que les activités sportives et de jeunesse seront considérées à part entière.

À la fin de la seconde guerre mondiale, les comités d'entreprises procéderont à d'importants investissements immobiliers et s'approprièrent une grande part de l'organisation des centres de vacances.

1.2 Gestation, naissance et émergence des FRANCAS dans un contexte d'après-guerre

1.2.1 Gestation du mouvement pendant la guerre

La naissance des FRANCAS s'inscrit dans un contexte lié aux préoccupations de la guerre¹.

« Voilà une histoire qui a commencé dans l'ombre... Elle en est sortie, à la Libération », écrit Pierre de Rosa².

Il ajoute : « C'est dans un contexte de bombardements, d'arrestations, d'exécutions sommaires, de déportations qui n'épargne même pas les enfants que le grand mouvement est conçu ».

Pierre François³, alors commissaire national des Eclaireurs de France dira : « dans les années 1940-1944, nous n'avons pas cessé de penser à l'avenir ».

Le souci du moment était de ne pas laisser les enfants encadrés par les mouvements laïques tomber entre les mains de la milice.

C'est dans ce contexte qu'en novembre 1944 naissent les Francs et Franches Camarades (FFC). Ils rassemblent des femmes et des hommes préoccupés d'émancipation sociale pour les enfants et les jeunes. A la Libération, s'envisage déjà le sujet du péri-scolaire et « la reconstruction de ce qui avait été détruit par Vichy »⁴, à savoir la réorganisation du secteur laïque alors interdit. Il était par ailleurs constaté une grande pauvreté pédagogique qui suscitait une envie de rénovation des patronages laïques.

1.2.2 La création des FRANCAS

Dès la fin de la guerre, les FRANCAS peuvent enfin se déployer au grand jour et la création du mouvement va bénéficier de l'ambiance de reconstruction de l'époque.

Pour organiser son projet, Pierre François va s'appuyer sur des personnalités du milieu laïque.

L'assemblée constitutive qui se tient le 9 novembre 1944 rassemble les Francs et franchises camarades, le Syndicat national des instituteurs (SNI), la Ligue de l'enseignement, le Mouvement uni des Auberges de Jeunesse, les CEMEA, la CGT, la FSGT. Certains diront que « ces organisations reflètent les courants de la gauche française d'alors »⁵.

¹ « Les francs et franchises camarades. Repères sur la naissance d'un mouvement d'enfants » - Gilberte Hugouvieux Ed. Les cahiers de l'animation N°32 2^{ème} trimestre 1981 de l'animation N°32 2^{ème} trimestre 1981

² « Les FRANCAS d'hier à demain (1944-1974) – Pierre de Rosa

³ Pierre François, commissaire national des Eclaireurs de France lors de la création des Francs et Franches camarades, premier président des FRANCAS de 1944 à 1952

⁴ Citation de Raoul Dubois, instituteur mis à disposition des FFC en 1944 comme délégué in « Les francs et franchises camarades. Repères sur la naissance d'un mouvement d'enfants », précité

⁵ Citation de Henri Martin, id.

Dès l'origine, le projet pédagogique rassemble les différentes entités afin d'engager une action vivante avec les enfants et dépasser le concept de garderie.

Leur premier stage sera organisé à Montry où seront créés les postes de délégués avec l'ambition de créer un grand mouvement pour les enfants et les adolescents ayant le besoin, selon Pierre François, de se sentir « appartenir à quelque chose ».

La revue « Camaraderie », qui existe encore aujourd'hui, voit le jour. Elle est destinée aux guides des FRANCAS et aux animateurs des patronages. Elle présente les orientations du mouvement à travers six grands axes :

- la santé : c'est la préoccupation de l'après-guerre pour les enfants et adolescents ; il s'agira d'organiser des activités de plein air et de saines vacances ;
- la franchise : ce mot constituera la base de toute formation morale ;
- l'union : le mouvement est ouvert à toutes et à tous ;
- la République : vivre en commun, apprendre ce qu'est la liberté et la responsabilité dans des groupes d'enfants en vue de préparer leur rôle de futurs citoyens ;
- la France : faire connaître la France sous tous ses aspects ;
- la paix : sensibiliser les enfants aux relations avec les jeunes des autres pays, apprendre à les connaître et les comprendre.

Fin 1944 – début 1945, des instituteurs, avec l'accord de l'inspection académique, sont mis à la disposition des FRANCAS et deviennent ainsi des permanents de la fédération nationale. Ils reçoivent délégation pour représenter les FRANCAS sur l'ensemble du pays.

Ils constituent des régions en regroupant plusieurs académies. La première équipe nationale composée d'une trentaine d'enseignants va œuvrer à faire connaître le mouvement, créer des patronages, et former des cadres (essentiellement à l'intérieur des écoles normales).

Les écoles normales et les instituteurs sont au centre de ce dispositif.

Leur développement structurel passera dans un premier temps par l'objectif de trouver un responsable par département.

C'est une période exaltante animée par une volonté d'évolution et de changement qui crée de l'enthousiasme et dégage de l'énergie.

Le 8 décembre 1944, les FRANCAS adhèrent à la Ligue de l'enseignement induisant la double adhésion des patronages aux FRANCAS et à la Ligue de l'enseignement. Ceci a en particulier pour conséquence d'obliger les délégués départementaux à produire des doubles rapports (un pour la Ligue et un pour les FRANCAS) qui considèrent cette bureaucratie trop lourde, ne tardant pas à créer de vives réactions d'opposition chez plusieurs d'entre eux.

1.2.3 D'une crise en 1947 vers un renouveau des FRANCAS en 1954

En 1947, alors que l'État finance 90 % des colonies de vacances, les FRANCAS connaissent de graves problèmes financiers.

Les FRANCAS qui se sont construits dans l'élan de la Libération (dans un climat politique du tripartisme) vont se retrouver au moment de la guerre froide dans un climat politique général qui va se dégrader. A la rentrée de 1948, afin d'équilibrer son budget, l'État procède à des restrictions budgétaires. Les FRANCAS vont rapidement être confrontés à une crise grave qui mettra leur existence en danger et fera dire à Henri Martin : « les insuffisances de l'État dépassent le problème technique et financier ; c'est toute une conception des problèmes de l'enfance et de la jeunesse qui est remise en cause ».

En effet, les montants des subventions qui n'ont pas suivi l'inflation galopante de l'après-guerre sont associés à des salaires versés tardivement aux enseignants mis à leur disposition, ce qui précipite le mouvement dans la crise.

Mais, grâce à son potentiel militant déjà bien ancré, à l'investissement important de ses membres, à un bénévolat très présent, à l'appui de ses créateurs qui, toujours bien positionnés obtiendront de nouvelles mises à dispositions d'enseignants, les FRANCAS vont surmonter cette crise et leur action va se poursuivre.

En 1954, il sera procédé à une modification des statuts des FRANCAS. Ils comptent alors 55 000 enfants et 500 guides, et c'est à Versailles que les militants fêtent le dixième anniversaire du mouvement.

Cette même année, l'État crée les diplômes de moniteurs nationaux et de directeurs.

1.2.4 Un champ d'expérience et d'évolution des pédagogies actives et de l'encadrement

Le caractère un peu rigide qui dominait jusqu'alors dans les centres de vacances va faire place à des expériences éducatives issues de l'éducation nouvelle, courant pédagogique fondé sur le principe de participation active des individus.

L'urbanisation des années 50 conduit à un fort exode rural vers les villes avec la multiplication des équipements et des activités socio-éducatifs de proximité (maisons de jeunes, centre sociaux, haltes garderies...).

C'est dans ce contexte, entre 1956 et 1964, que la notion d'animateur socio-culturel prend son essor.

Les événements de mai 1968 permettront une évolution conceptuelle des approches socio-éducatives conduisant à une rupture avec le poids de la tradition, de la « bonne » pensée, et de la pensée unique. Des méthodes pédagogiques modernes actives vont se propager et une nouvelle conception et organisation des centres de vacances va émerger.

Dès leur origine, les séjours collectifs rassemblant des enfants pendant les vacances « sont portés par des acteurs engagés animés de convictions (confessionnelles, politiques, syndicales...) et soucieux de transmettre des valeurs morales ».

On y retrouve des idées de développement harmonieux de l'enfant, on y parle de leur bien-être, leur instruction au sens large, du gommage des inégalités sociales et de la lutte contre la dégradation de la santé des enfants.

1.3 Une forte évolution sociétale qui conduit à une réglementation de l'encadrement des loisirs

En 1973, face à l'évolution quantitative de l'activité, l'État va fixer le cadre réglementaire des centres de vacances et de loisirs (CVL) et, dans le prolongement, celui des brevets permettant de les encadrer (création du BAFA).

Les années 80 connaissent une évolution notable du secteur des centres de vacances (qui ont officiellement perdu leur appellation de « colonies de vacances » depuis 1973). Au-delà des classiques centres de vacances avec hébergement, vont se développer pour répondre aux besoins d'accueil de proximité hors temps scolaire, les centres de loisirs sans hébergement.

La diminution du temps de travail à 35 heures libère du temps pour les adultes et les classes moyennes désertent les centres de vacances au profit de vacances familiales. Ce sera aussi la période d'une entrée du secteur marchand dans le domaine des séjours de vacances.

Les centres de loisirs occupent alors une place de plus en plus importante dans le loisir « quotidien » de proximité de la petite enfance jusqu'à l'adolescence.

Dès l'origine, les FRANCAS sont mobilisés sur la qualité éducative des accueils et, aujourd'hui, surtout, sans hébergement.

Différents concepts, dont certains aujourd'hui institutionnalisés, sont issus de la réflexion et de l'action des FRANCAS : centres aérés, activités périscolaires, projets éducatifs locaux, centres de loisirs associés à l'école (CLAE).

Ainsi à partir de 1994, ils intensifient leur action portant l'idée de la nécessité, aux côtés de l'école, de développer une action éducative locale globale incluant les temps de loisirs des enfants et des jeunes.

RESUME

C'est durant la deuxième guerre mondiale, dans un contexte très difficile pour les enfants et les jeunes que vont naître les Franches et Francs Camarades (FFC). Soucieux de la santé, de l'éducation des enfants, des fondements pédagogiques d'une éducation émancipatrice mis à mal par le régime de Vichy, des pédagogues vont décider d'agir en créant officiellement en novembre 1944 les Franches et Francs Camarades.

Ce sont essentiellement des instituteurs qui, en prenant pour appui logistique des écoles normales, vont être les chevilles ouvrières du mouvement. Sa structuration sera dans un premier temps départementalisée avec un responsable à la tête de chaque entité. Ils disposeront pour cela d'une aide forte de l'État par la mise à disposition d'enseignants.

L'aide de l'État en ressources humaines et financières sera maintenue mais la forte dépendance à ce dernier conduira les FFC, devenus les FRANCAS, à s'adapter en permanence aux différents contextes politico-économiques et aux conséquences des fluctuations des aides.

Encore de nos jours les FRANCAS sont fortement marqués par leur origine, leur histoire et les valeurs fondatrices de leur mouvement.

2 UNE GOUVERNANCE CONFORME AUX CRITÈRES DE L'AGRÈMENT JEUNESSE-ÉDUCATION POPULAIRE

L'association «Francs et Franches camarades » est déclarée au JO n°147 des 11 et 12 décembre 1944 et agréée « jeunesse éducation populaire » (JEP) par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports par arrêté du 6 avril 1945.

En 1967, intervient une modification de la raison sociale qui la définit comme « fédération nationale laïque des centres de loisirs éducatifs pour l'enfance et l'adolescence ».

Le dernier renouvellement de l'agrément JEP relève de l'arrêté du 2 septembre 2004 (Fédération nationale des FRANCAS).

Habilitée par ailleurs par le ministère de l'éducation nationale (MEN) comme association complémentaire de l'enseignement public, elle est aussi reconnue d'utilité publique (RUP) depuis le 13 novembre 1991.

Les statuts ont été modifiés à trois reprises⁶, visés par le ministère de l'intérieur le 4 mars 2013.

Le règlement intérieur des FRANCAS est conforme à la RUP du 13/11/1991, modifié en AG des 6 et 7 mai 2006, 7 décembre 2013 et 21 mai 2016.

La raison sociale actuelle des FRANCAS est : « Les FRANCAS (Francs et Franches camarades) – fédération nationale laïque de structures et d'activités éducatives sociales et culturelles ».

Aux termes de l'article 1er de ses statuts, l'association constitue un mouvement d'éducation. Elle s'adresse au public des enfants, notamment tels que définis par la convention internationale des droits de l'enfant. Elle vise à développer des projets d'accueil et d'activités à l'intention de ces derniers. Elle fédère les activités et structures de loisirs.

Outre les documents statutaires, la fédération s'est dotée d'une charte de fonctionnement. C'est un document de référence récent, adopté en AG du 23 et 24 mai 2015 puis modifié en AG de mai 2016 (modification des articles 3-4 et 3-5 relatifs à la contribution financière des associations départementales à la fédération et inversement).

Cette charte vise à « favoriser le développement du projet général des FRANCAS en rendant l'action de leurs différents constituants la plus cohérente et la plus complémentaire possible».

Elle permet en particulier de mieux cerner les rôles respectifs des bénévoles et des permanents dans un contexte où les FRANCAS s'appuient sur des permanents qui exercent à la fois des missions opérationnelles classiques dévolues aux salariés et des fonctions de délégués désignés par le conseil fédéral ayant, à ce titre, une fonction politique. Ce choix peu fréquent d'organisation associative ne manque pas d'interroger quant à sa lisibilité.

⁶ 28 octobre 1990 – 2 juin 2011 et 3 décembre 2011.

2.1 Des instances statutaires qui fonctionnent dans le respect des dispositions réglementaires

Chaque structure territoriale est dotée de la personnalité morale et assume donc toutes les conséquences de ses actes de gestion financière. La fédération compte 20 UR et 81 associations membres au niveau départemental (AD).

Les documents d'AG des unions régionales et associations départementales doivent obligatoirement être transmis à la fédération qui statue sur le renouvellement de l'agrément annuel.

En 4 ans, un important travail de réforme statutaire et un nouveau modèle de coopération économique interne a été finalisé.

2.1.1 Assemblée générale – conseil fédéral et bureau

Le cadre fédéral d'organisation des FRANCAS est basé sur 4 indicateurs :

- les associations départementales
- le nombre d'adhérents individuels
- le nombre de personnes morales adhérentes
- le nombre de journées enfants réalisées.

L'assemblée générale (AG) est composée des représentants mandatés des AD, des personnes morales à vocation régionale et nationale à jour de leurs cotisations, des membres d'honneur et des personnalités qualifiées qui ne cotisent pas.

Le règlement intérieur détermine par AD le nombre de mandats au prorata de l'importance de la structure, calculé de la manière suivante :

- un mandat par personne morale
- un mandat par tranche de 10 000 journées activités
- un mandat pour 10 adhérents individuels.

Outre le nombre de mandats, est fixé le nombre de représentants ayant droit à participer aux débats qui ne peut être supérieur à 1/10ème du nombre de mandats.

Alors que les statuts ne prévoient pas de règles relatives à un quorum requis, la mission observe que seulement 66 % des AD étaient représentées lors de la dernière AG 2017.

Le conseil fédéral est élu par l'AG pour 3 ans, renouvelé par tiers chaque année.

Selon les statuts, il est composé de 27 à 30 membres, dont 18 à 21 pour les AD et 9 personnalités qualifiées.

En 2016, il est composé de 21 AD et 8 personnalités qualifiées, soit 29 membres dont 10 femmes.

A l'issue de chaque conseil fédéral qui a lieu 8 fois par an, est produit un communiqué via Franc@ctus (dont la parution est bimensuelle) envoyé à tous les présidents des AD.

Le bureau est composé de 8 à 10 membres élus pour un an.

En 2016, il est composé de 10 membres (4 femmes et 6 hommes) dont 7 représentants des AD et 3 personnalités qualifiées. Il s'est réuni 7 fois en 2016.

Les bureaux nationaux font l'objet d'un communiqué envoyé à tous les membres du conseil fédéral.

Les administrateurs ne sont pas rémunérés alors même que les statuts en prévoient la possibilité.

La mission a examiné les registres des comptes rendus (CR) des instances du 1er janvier 2014 à fin 2016.

Les registres sont exhaustifs (tous les comptes rendus y figurent), paraphés et signés, parfaitement tenus et comportant pour chaque réunion, une fiche de suivi, une feuille d'émargement, le PV, l'ordre du jour et les documents afférents.

Les délégations sont données à la présidente puis au DG et aux DGA ; elles sont votées régulièrement par le conseil fédéral.

Les documents statutaires font peu état de débats relatifs aux volumes, à la gestion et aux évolutions des différentes activités. Leur rédaction traduit un fonctionnement qui apparaît comme très consensuel.

Ils sont consacrés à l'activité globale et aux relations institutionnelles. Un point régulier est également réalisé sur l'activité des territoires.

2.1.2 Conseil scientifique

Créé en 1986, il est animé par une sociologue, professeure des universités. Il est composé de 14 membres, dont le DG et 1 membre du conseil fédéral, qui en assure le secrétariat.

Il est à l'origine de productions réunies dans un ouvrage « Eduquer pour demain » en 2004. Depuis, plusieurs thèmes ont donné lieu à des publications par ses membres aux éditions L'Harmattan.

La mission partage la question posée de l'appropriation de ces travaux par le mouvement, comme en atteste le rapport de la délégation générale du second quadrimestre 2017 (page 16).

2.1.3 Commission des conflits

Cette commission est prévue par le règlement intérieur.

Son pouvoir de décision lui permet de prononcer des sanctions pouvant aller jusqu'à la radiation vis-à-vis d'adhérents. Elle n'a jamais eu à statuer depuis sa mise en place en 2000.

2.2 La place des jeunes dans la gouvernance à conforter

Les statuts prévoient l'égal accès des hommes, des femmes, et des jeunes au conseil fédéral et au bureau.

S'agissant de la féminisation, des progrès restent à accomplir (cf 2.1.1).

Les FRANCAS ont encore à travailler sur la place des jeunes dans l'organisation. Ils constatent cependant un rajeunissement et une féminisation plus importante des dirigeants des associations départementales.

Les interlocuteurs de la mission soulignent que les parcours des jeunes sont aujourd'hui moins linéaires. Un travail de rajeunissement avait été engagé par le délégué général précédent tout en évitant l'écueil des « faire-valoir ». En tout état de cause, l'accès aux responsabilités nationales des moins de 30 ans est difficile du fait du mécanisme fédéral actuel. Si ce dernier leur permet d'accéder à des responsabilités nationales, dans les faits, la candidature au conseil fédéral intervient après l'exercice de responsabilités au niveau départemental, voire régional.

Parallèlement à un renouvellement important lié à des départs à la retraite, des critères sur la féminisation et le rajeunissement sont mis en place pour les équipes permanentes aux niveaux national, territorial et départemental.

Il convient sur ce sujet de mettre en évidence la mise en place d'un « comité jeunes national » installé en 2012, dont le rapport d'activité 2016 précise pour la première fois la composition et la feuille de route 2016/2017. Elle fait ressortir l'expression politique sur la question de la jeunesse et de l'engagement, l'action éducative locale -dont la campagne d'adhésions- et la transformation de l'organisation avec la mise en place de comités jeunes dans les départements. Il est composé de 20 jeunes avec une faible féminisation (4) dont 7 salariés (dont 6 au sein des AD), 9 élus d'AD et 4 militants formateurs. Cette situation illustre la forte porosité au sein du mouvement entre dirigeants/permanents militants.

Les cinq comptes-rendus des réunions nationales en 2016/2017 et du regroupement en novembre 2016 témoignent de la richesse des échanges, de l'engagement des jeunes mais aussi de l'accompagnement volontariste de la fédération dans cette démarche difficile.

À ce jour, les FRANCAS ne disposent pas d'outils leur permettant d'être renseignés sur l'âge des administrateurs et sur le taux de féminisation des instances. Le chantier permettant d'exploiter les rapports d'activités transmis par les AD est toutefois engagé.

Une enquête réalisée à l'occasion du congrès d'Amiens « l'état de l'union » montrait que l'âge médian des administrateurs des 75 AD ayant répondu était de 44 ans.

Les parcours des jeunes au sein des FRANCAS ne sont pas tracés. L'idée serait de pouvoir valoriser l'engagement des jeunes hors instances statutaires (par exemple au sein des comités d'organisation de manifestations). Or, la fédération s'inscrit plutôt dans une logique d'« impulsions répétitives » ; la préoccupation politique est présente mais la démarche n'est pas construite à l'exception notable des actions de promotion de l'engagement des jeunes avec la création d'« associations temporaires d'enfants citoyens ».

Préconisation 1 : Mettre en place un outil (régulièrement renseigné par les différentes structures) qui permette le suivi de la composition des instances : nombre, âge, genre.

Préconisation 2 : Procéder à un recensement des jeunes bénévoles engagés dans les différentes activités de l'association hors instances statutaires.

RESUME

L'association des FRANCAS est agréée « jeunesse éducation populaire », habilitée comme association complémentaire de l'enseignement public et reconnue d'utilité publique. Mouvement laïc d'éducation, elle s'adresse au public des enfants et des jeunes.

Les documents statutaires et les outils de gouvernance ont permis de préciser le rôle respectif des élus bénévoles et des permanents dont certains exercent aussi une fonction politique.

Si les instances fonctionnent dans le respect des dispositions réglementaires et statutaires, leur féminisation et la place des jeunes dans la gouvernance de l'association doivent être améliorées.

La fédération doit se doter d'outils permettant notamment de mesurer ces évolutions.

3 UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE SÉRIEUSE MAIS QUI DOIT ÉVOLUER

L'organisation administrative de la fédération est marquée par le choix d'une équipe de permanents qui assurent à la fois des missions nationales et des missions territoriales, ce qui permet un lien étroit entre les unions régionales et les associations départementales au titre de la déclinaison du projet fédéral.

3.1 L'équipe des permanents salariés : une tête de réseau opérationnelle

Le projet fédéral 2015-2017 confirme la volonté politique de renforcement du niveau national de la fédération pour conforter sa fonction de tête de réseau.

3.1.1 Une organisation historiquement soutenue par le MEN mais qui a dû s'adapter

L'organisation repose sur une équipe de permanents salariés grâce à un soutien, quoique revu à la baisse, mais qui reste important du ministère de l'éducation nationale.

Il existe un lien historique fort entre les FRANCAS et le MEN porté initialement par le syndicat majoritaire représentant des personnels enseignants, prônant le lien entre le temps scolaire et le temps de loisirs.

C'est ainsi qu'en juillet 1950, le syndicat national des instituteurs adopte à l'unanimité une motion selon laquelle « l'œuvre d'éducation ne se limite pas aux 30 heures de classe hebdomadaire. Elle doit se poursuivre pendant les heures de loisirs des enfants ».

Le rapport de l'IGJS sur les FRANCAS (juin 1994)⁷ mentionne qu'avant 1986, la fédération a bénéficié de jusqu'à 117 postes mis à disposition par le MEN.

En 1986, la fédération -comme d'autres mouvements complémentaires de l'école-, connaîtra une suppression de 110 mises à disposition auprès des AD avec substitution d'une subvention pour rémunération des personnels détachés.

En 1989, 35 postes mis à disposition seront rétablis et la subvention baissera en conséquence.

En 1994, on dénombrera 97 postes dont 7 au niveau national, 20 au niveau régional et 70 au niveau départemental.

Jusqu'en 2009, la fédération était employeur de tous les délégués départementaux, « vivier de recrutement d'enseignants ».

Historiquement, les délégués départementaux gérés par et depuis le niveau national, constituaient la « colonne vertébrale » du mouvement, ce qui avait aussi pu conduire à une certaine déresponsabilisation des dirigeants des AD.

⁷ Convention d'objectifs DJVA 1993-1995 – Enquête auprès des associations nationales – Rapport concernant la fédération nationale des FRANCAS – Jacques Donzel, chargé de mission d'inspection générale –juin 1994.

Après la fin des mises à disposition de postes du MEN, la fédération a décidé de l'autonomie totale des AD, devenues employeurs des délégués selon un système de coopération interne (défini dans la charte de fonctionnement). Afin de compenser le retrait des postes mis à disposition par le MEN, il leur a été alloué une subvention compensatrice ; cette dernière n'absorbe pas l'augmentation mécanique du coût des postes lié à l'ancienneté ; de surcroît, le détachement induit un surcoût de l'ordre de 40 % par rapport à un cadre de droit privé rémunéré sur la base de la convention collective.

Aujourd'hui, les AD font plutôt le choix de recourir à des non enseignants sur des profils différents de chargés de mission « éducation ». Les désormais rares enseignants recrutés en détachement le sont sur une période maximum de 2 fois 3 ans selon le contrat moral initial. Face à une telle situation, la fédération a réaffirmé en 2016 l'importance politique pour le mouvement de poursuivre l'accueil d'enseignants dans son organisation au regard de son projet comme en témoigne la disposition particulière prise dans le cadre du nouveau modèle socio-économique. Une réflexion est engagée pour travailler aux meilleures conditions à réunir pour garantir cette présence.

Le sujet de la cohérence de l'organisation avec le projet fédéral reste sensible. Un travail intitulé « être et faire fédération » a d'ailleurs été conduit et validé à l'AG de mai 2017.

3.1.2 La situation actuelle : une structuration territoriale dans laquelle la fédération joue un rôle déterminant

Aujourd'hui, les FRANCAS comptent 48 salariés au niveau national, dont 11 détachés (9 du ministère de l'éducation nationale et 2 de la fonction publique territoriale), 27 cadres et 10 personnels administratifs.

La fédération n'accueille ni contrat aidé, ni apprenti.

Il convient de distinguer, parmi les 48 salariés de la fédération, les salariés en fonction permanente au siège et les salariés de la fédération exerçant leurs missions au niveau régional.

3.1.2.1 Les salariés du siège

À la fin de la mission et après le départ à la retraite de M. Jacquemain, délégué général auquel succède Mme Pequerul, 21 salariés (ils étaient 25 au début de la mission) sont permanents au siège, dont :

- 11 au titre de l'équipe de la délégation (la déléguée générale, 2 DGA, 1 attaché à la délégation générale, 5 délégués nationaux, un directeur administratif et financier et 1 chargé de mission) ; parmi eux, 2 personnels sont détachés.

- et 10 personnels sur les fonctions support.

3.1.2.2 Les salariés de la fédération en poste en région

Outre les personnels du siège, la fédération est employeur de 27 salariés qui exercent au niveau territorial : 19 délégués nationaux chargés de région (DNCR) et délégués formation en région (dont 3 détachés), 8 sur d'autres fonctions dont des fonctions de directeurs d'associations départementales (dont 6 détachés).

Il faut ajouter 2 salariés des UR mais dont le salaire est « remboursé » par la fédération.

Ils sont les représentants de la fédération et animent le projet régional de développement et de coopération (PRDC) ; directeurs de l'entité régionale, ils sont, à ce titre, directeurs de la formation et agissent en coordination avec les directeurs des associations départementales.

Si la description des missions des permanents de l'équipe nationale est présentée dans des documents internes, la mission a constaté qu'il n'existait pas d'organigramme fonctionnel ; par ailleurs, les personnels administratifs dédiés aux fonctions support n'apparaissent sur aucun document remis à la mission.

La situation a évolué en cours de mission avec la réorganisation territoriale que les FRANCAS ont accélérée par rapport aux objectifs calendaires initiaux qu'ils s'étaient fixés.

Ils ont donc décidé d'adjoindre aux DNCR des nouvelles régions, un délégué à la formation, afin de consolider l'organisation de ce secteur comme relevant de la compétence nationale.

Préconisation 3 : Se doter d'un organigramme détaillé permettant de rendre lisible l'activité nationale des FRANCAS et de comprendre les interactions entre les différents secteurs d'activités d'une part, et entre le niveau national et territorial d'autre part.

3.2 Des instances de coordination régulières

L'organisation mise en place conduit à la mise en œuvre d'une coordination lourde et complexe.

Les instances statutaires animées par des élus bénévoles jouent évidemment un rôle premier dans le pilotage de l'association. Elles s'appuient sur les délégués généraux chargés d'un rôle d'interface ; ils sont aussi référents thématiques et territoriaux pour les délégués nationaux en charge de région.

La délégation générale a un rôle opérationnel ; elle coordonne et dirige les moyens.

Le règlement intérieur prévoit que le délégué général est choisi parmi les personnalités qualifiées membres de la fédération. Il assure la direction exécutive de la fédération.

La délégation générale organise une réunion hebdomadaire de 3 heures qui associe le DG, les DGA et l'attachée à la délégation générale pour traiter de l'environnement institutionnel et associatif, des situations et du fonctionnement internes ainsi que des actions de programme. Y sont associés en alternance la chargée de mission formation professionnelle et le délégué national interculturel/solidarité/développement. Elle produit un rapport quadrimestriel soumis aux instances.

La délégation nationale est constituée de l'ensemble des délégués généraux (4) et nationaux (6), des délégués nationaux chargés de région (DNCR), et de l'attachée à la délégation générale. Le directeur administratif et financier ainsi que les 3 chargés de mission peuvent être conviés aux réunions régulières.

Elle se réunit 2 jours tous les 2 mois au titre de la formation collective et de temps d'échanges de pratiques, donnant lieu à un relevé de décisions systématique. Cette méthode atteste du lien entretenu entre le niveau national et le niveau territorial au service du projet fédéral. Des « groupes projets » pilotés par un délégué national et enfin des réunions bilatérales se tiennent entre chaque membre de l'équipe nationale et un référent de la délégation générale. Le lien hiérarchique n'apparaît dans aucun document.

3.3 Une équipe de la délégation générale militante avec des parcours professionnels riches, essentiellement internes aux FRANCAS

L'application d'une telle méthode de recrutement, très resserrée sur les FRANCAS quant au choix du délégué général, pose la question de l'ouverture de la fédération aux compétences extérieures à l'association.

La délégation générale est composée de personnels aux profils militants avec des parcours professionnels riches mais essentiellement réalisés au sein des FRANCAS.

Outre le DG, obligatoirement membre de l'association pour prétendre à cette fonction (cf. 3.2), les DGA, le directeur administratif et financier ont tous, outre parfois une formation initiale universitaire, un parcours doté d'une forte expérience dans les structures départementales et régionales des FRANCAS.

Ainsi, l'expérience professionnelle des membres de la délégation générale illustre une démarche visant à promouvoir, sur des missions nationales, des permanents ayant une expérience territoriale solide, un parcours militant au sein des FRANCAS et une expérience du lien avec les collectivités locales.

Ce choix de recrutement et de promotion interne présente d'indéniables avantages, notamment par le fait de s'appuyer sur des personnes d'expérience ayant une bonne connaissance du terrain et acculturées au projet et aux méthodes des FRANCAS. Comme dans toutes les organisations, une plus grande mixité dans les origines et les parcours professionnels des membres de l'équipe d'encadrement pourrait constituer un atout.

RESUME

La fédération a longtemps bénéficié d'un nombre important de postes d'enseignants mis à disposition par le ministère de l'éducation nationale et exerçant essentiellement au sein des associations départementales qui restent les structures de base.

Elle emploie aujourd'hui 48 salariés dont 9 détachés du ministère de l'éducation nationale. Parmi eux, 21 exercent leur fonction au siège de la fédération et 27 au niveau régional (surtout) ou départemental.

Les associations départementales sont désormais employeurs de leurs salariés.

L'équipe de permanents se caractérise par des parcours professionnels au sein des FRANCAS ; une plus grande mixité dans les origines et expériences professionnelles de l'équipe d'encadrement pourrait constituer un atout.

L'organisation administrative est structurée grâce aux modalités de coordination mises en place. Elle manque toutefois de lisibilité faute d'organigramme détaillé.

4 DES ADHÉRENTS DE L'ASSOCIATION DIFFICILES À APPRÉHENDER

L'association connaît une diminution importante du nombre de ses adhérents, difficile à quantifier. Ce sujet, parfaitement identifié par l'association, a donné lieu à une démarche récente de conquête de nouveaux membres.

4.1 Un socle d'adhérents historiquement dense en diminution importante

Le socle des adhérents est historiquement constitué des adhérents aux 81 associations départementales membres. Les Unions Régionales (UR) ne sont pas adhérentes. Un travail sur le lien d'adhésion à l'AD, cellule de base de la fédération, est en cours.

Selon le rapport précité de l'IGJS, les FRANCAS faisaient état en 1994 de 3 000 adhérents collectifs (pour moitié des associations et pour moitié des communes) et de 26 000 adhérents individuels.

Le rapport d'activités 2015 des FRANCAS dénombre 1178 adhérents collectifs (sans autre précision) et 10 239 individuels. Le rapport d'activité 2016 mentionne 1119 adhérents collectifs et 9892 adhérents individuels

On constate ainsi une chute significative de 60 % des adhérents collectifs et individuels en 20 ans.

Le mouvement des FRANCAS est composé aujourd'hui de différents types de membres :

- depuis 2001, les AD auxquelles adhèrent des personnes physiques et morales à vocation locale et départementale adhérentes, agréées par le conseil fédéral ;
- les personnes morales à vocation régionale et nationale adhérentes agréées par le conseil fédéral, ratifiées par l'AG ;
- les membres d'honneur ;
- les personnes qualifiées, notamment les personnes auxquelles le conseil fédéral confère la qualité de délégué, agréées par le conseil fédéral.

Après délibération du conseil fédéral du 1er et 2 avril 2016, le montant des cotisations pour 2017 est :

- adhérents individuels : 5,90 €
- adhérents collectivités organisatrices : 32 €
- adhérents collectivités non organisatrices : 64,50 €.

4.1.1 Une baisse des adhérents individuels corrélée à la diminution de l'activité de formation volontaire

La baisse des adhérents individuels doit être corrélée avec la chute du nombre de stagiaires BAFA. Les documents d'inscription examinés par la mission montrent en effet que l'adhésion revêt un caractère systématique pour chaque stagiaire, ce qui pose la question de la libre adhésion (ou démarche volontaire d'adhésion), un des principes de l'agrément jeunesse éducation populaire.

Selon la plaquette 2016 « objectif BAFA, devenez animateurs des centres de séjours et de vacances, un parcours pour l'éducation de l'enfant, un parcours pour se construire »,

l'adhésion aux FRANCAS est nécessaire pour pouvoir bénéficier des services qu'ils offrent : « adhérer aux FRANCAS est donc obligatoire pour participer à l'un de nos stages ».

Ainsi, l'adhésion s'effectue simultanément à l'inscription à un stage. Cette automaticité fait aujourd'hui débat au sein du mouvement.

L'évolution du système, aujourd'hui non satisfaisant, a été engagée par la délégation nationale afin de remettre en cause cette automaticité, le discours consistant à « inviter » les stagiaires à adhérer.

L'adhésion ne comporte pas de service assurantiel ; l'assurance de l'association couvre les activités (et donc leurs bénéficiaires) mais pas les membres.

Un chantier de « reconquête » des adhérents individuels a été engagé en 2016 à partir du constat par la fédération d'un écart important entre les 10 000 adhérents recensés et les 50 000 bénévoles qui seraient mobilisés au sein du mouvement sur les différentes actions et à qui l'adhésion n'est pas proposée.

Globalement, si on peut constater une baisse du nombre d'adhérents individuels en raison de la baisse du nombre de stagiaires, 27 AD ont connu une augmentation de leur nombre d'adhérents jusqu'à un doublement entre 2015 et 2016.

L'association considère qu'elle a jusqu'ici « administré l'adhésion plus qu'elle ne l'a animée ». Cette réflexion l'invite à engager une relation différente avec les personnes mobilisées sur les activités et à lutter contre la tendance à la segmentation des activités entre elles pour lui privilégier le lien à l'association et l'adhésion au projet.

4.1.2 Une baisse des adhérents collectifs liée à des évolutions institutionnelles

Les adhérents collectifs sont des organisateurs d'accueils représentés pour 42 % par des collectivités (communes) -ils représentaient 50 % en 1994- et pour 58 % par des associations.

À noter que des écoles, pourtant sans personnalité juridique, figurent sur la liste des adhérents, ce qui peut interroger.

Les adhérents collectifs ont tendance à diminuer également, mais sans baisse simultanée du nombre de journées/enfant réalisées.

Lorsque les FRANCAS entretenaient des relations directes avec des communes, leurs relations de proximité avec les responsables politiques étaient, selon certains témoignages, facilitées. La création des intercommunalités dotées de nouvelles compétences « jeunesse » les a éloignés des centres de décision, ce qui serait préjudiciable à la stabilisation de leurs implantations et à leur développement. Dans certains départements, on peut constater qu'à ce jour, aucune communauté de communes n'est affiliée aux FRANCAS.

Certains conseils départementaux se sont désengagés de leur soutien financier aux FRANCAS car recentrés sur leurs compétences obligatoires ; les grandes villes ont tendance à organiser leurs propres animations en régie directe.

Ces évolutions ont un impact défavorable sur l'activité des FRANCAS.

Outre les adhérents, les FRANCAS se prévalent de 5 000 collectivités accompagnées (partenaires, prestations en réponse à des appels d'offres, conventions) recensées par les AD mais les données permettant d'objectiver ce chiffre ne sont pas consolidées au niveau national.

4.2 Une politique d'adhésions mal définie qui traduit avec difficulté la réalité de l'ancrage territorial de l'association

La question de l'image réelle de l'ancrage culturel et politique des FRANCAS sur le territoire est posée.

La visibilité de la représentativité des FRANCAS est insuffisante faute d'objectivation de leur place sur le territoire.

Ainsi, perçoit-on la tendance à substituer des indicateurs d'activité à des indicateurs de vitalité associative.

Si par le passé les FRANCAS se sont concentrés sur les adhésions collectives, ils ont décidé de mettre l'accent sur le mouvement et la pérennité de leur organisation, à travers les individus qui la porteront.

Une démarche volontariste de promotion de l'adhésion est engagée ; elle apparaît toutefois à la mission en décalage avec les ambitions affichées.

Une campagne d'adhésion a été lancée en 2016 auprès des présidents des associations départementales. Elle a été présentée à leurs présidents par courrier du délégué général le 21 avril 2016. Celui-ci précise que le lancement de cette campagne nationale d'adhésions individuelles est un processus à moyen et long terme, ayant vocation à être reconduit tous les ans et à s'installer comme un rituel au sein de l'organisation des FRANCAS.

Il est demandé aux bénévoles et aux équipes permanentes de se mobiliser en leur laissant le soin d'imaginer les actions et les démarches pour animer cette campagne à leur niveau, tout en précisant que le niveau national accompagnerait l'animation générale de la campagne.

La lecture du courrier de lancement de la campagne de promotion suscite plusieurs questions.

Le niveau national lance la campagne et les AD ont toute latitude pour imaginer les actions et les démarches à mener à leur niveau, ce qui implique l'adhésion à la stratégie et à la démarche proposées.

Le délégué général termine son courrier en envisageant l'évolution des supports par une mutualisation des initiatives tout au long de l'année et en engageant une instruction des questions identifiées lors de la conférence des associations départementales.

A cette fin, les AD doivent proposer l'adhésion à tout bénéficiaire de leur offre.

Cette campagne présente des outils de communication attractifs (dépliants, visuels de stands, cartes d'adhérents, planches de stickers ...) au service d'une démarche de développement cependant incomplète ; ne sont pas précisés :

- le montant des investissements à court, moyen et long terme ;
- les objectifs et la cible visés ;
- la méthode d'évaluation qui en découlera.

Bien qu'une augmentation des adhésions soit significative entre 2015 et 2016 pour 33 % des AD, l'appréciation de l'impact de la démarche initiée est évidemment prématurée. Ce chantier essentiel mériterait un pilotage mieux organisé au niveau national.

RESUME

Composée de 81 associations membres, la fédération connaît depuis 20 ans une diminution de 60 % de ses adhérents collectifs et individuels. L'adhérent individuel ou collectif à la fédération adhère à une AD, cellule de base de la fédération.

La baisse des adhérents individuels (près de 10 000) est à corréliser avec celle du nombre de stagiaires BAFA. La systématisation de l'adhésion des stagiaires n'est pas conforme au principe de libre adhésion.

Un chantier de reconquête d'adhérents individuels en direction des bénéficiaires des différentes activités proposées par l'association est engagé.

42 % des adhérents collectifs (de l'ordre de 1 100) sont des collectivités locales organisatrices d'accueils d'enfants et de jeunes. L'association se prévaut de 5 000 collectivités qu'elle accompagne sans qu'elles soient adhérentes ; l'objectivation de ces données ne peut être effectuée faute de consolidation au niveau national des données selon des modalités standardisées.

Préconisation 4 : Préciser et diffuser les modalités de mise en œuvre et d'accompagnement de la démarche de promotion de l'adhésion.

Préconisation 5 : Respecter le principe de la libre adhésion, un critère de l'agrément jeunesse-éducation populaire.

Préconisation 6 : Mettre en place un fichier des adhérents afin d'en assurer un suivi en temps réel et d'organiser des campagnes de ré-adhésions efficaces.

5 DES ACTIVITÉS MARQUÉES PAR UNE APPROCHE ÉDUCATIVE GLOBALE SUR LES TERRITOIRES

Le réseau associatif des FRANCAS est implanté sur les territoires et développe des activités variées qui s'inscrivent dans un projet visant à proposer une offre de loisirs de qualité aux enfants et aux jeunes : « agir pour l'enfance par l'éducation ».

Ainsi, les FRANCAS proposent-ils la mise en place d'animations que ce soit dans le cadre scolaire, péri ou extra-scolaire qui touche à un champ d'activités très large tel que le numérique, la radio FRANCAS, les débats philosophiques, les ateliers cirque, le développement durable, les sciences et techniques, les jeux coopératifs et sportifs ...

5.1 Une fédération militante

Les FRANCAS affirment être au service de l'action éducative depuis plus de 70 ans.

C'est une fédération nationale laïque de structures et d'activités qui revendique « avoir une vocation indissociablement éducative, sociale et culturelle ». Ils agissent de façon très militante « pour l'accès de tous les enfants et adolescents à des loisirs de qualité, en toute indépendance et selon le principe fondateur de laïcité ».

Ils expriment une ambition éducative fondée sur des valeurs telles que l'humanisme, l'égalité, la solidarité, la laïcité et la paix. Ils s'impliquent dans l'organisation de loisirs éducatifs de qualité avec pour but de valoriser la diversité des cultures au profit du « vivre ensemble ».

Ce fort engagement, avec des objectifs de positionnement social clairement affichés, fait des FRANCAS une fédération militante.

Les différents types d'activités de l'association, telles qu'elles figurent à l'art.1er des statuts sont :

- création, organisation, animation et gestion d'activités, et participation au développement de structures d'accueil destinées aux enfants ;
- information, étude et formation d'intervenants dans l'action éducative, sociale et culturelle concernant les enfants ;
- éditions ;
- promotion et organisation d'activités éducatives à dimension européenne et internationale ;
- animation de partenariats institutionnels avec les acteurs des sociétés civiles ;
- organisation de fêtes, expositions et manifestations ;
- conseil aux organisateurs de loisirs éducatifs et soutien à la vie associative (pas dans les statuts) ;
- tous moyens nécessaires à la bonne réalisation de son objet social.

Les activités déclinées dans les comptes rendus d'activités sont conformes à l'objet social des FRANCAS qui apparaissent aussi comme des relais efficaces des politiques publiques éducatives.

5.2 Une politique d'influence grâce à une forte représentation au sein des différentes structures associatives et professionnelles du champ d'activité

Le rapport d'activité 2016 fait apparaître une forte implication des FRANCAS dans la gouvernance des associations nationales du champ de l'éducation populaire, des loisirs et de la vie associative, en leur nom propre ou en qualité d'administrateur d'autres fédérations ou regroupements d'associations : CNAJEP⁸ (vice-présidence éducation populaire), CAPE⁹ (présidence), JPA¹⁰ (secrétariat général), ANACEJ¹¹ (secrétariat général), Le Mouvement associatif (membre du bureau au titre du CNAJEP), Observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes (vice-présidence au titre de la JPA).

La fédération joue également un rôle actif au sein de différents collectifs inter associatifs comme celui dédié à la réalisation des activités scientifiques et techniques internationales (CIRASTI), aux droits de l'enfant (voir supra), à l'éducation à l'environnement et au développement durable (CFEEDD).

Elle est aussi très présente au sein des syndicats d'employeurs contribuant à structurer la branche de l'animation en occupant des responsabilités électives : CNEA¹² (conseil national des employeurs d'avenir) au sein duquel elle occupe le poste de président, vice-présidence de la Commission professionnelle consultative de l'animation et du sport au titre du CNEA ; elle est également membre de l'UDES¹³ (union des employeurs de l'économie sociale).

Les FRANCAS mènent ainsi une politique d'influence auprès de ces divers organismes impliqués dans leur domaine d'intervention -la liste figurant ci-dessus n'étant pas exhaustive- sans pour autant pouvoir en évaluer l'efficacité, en particulier au regard de l'impact économique (coûts pour la structure) et ce, alors même que ce sont les permanents qui assurent effectivement ces mandats électifs.

5.3 Accueils collectifs de mineurs, projet local d'éducation et projet éducatif territorial (PEDT)

Les FRANCAS, via leurs structures locales adhérentes, sont organisateurs d'accueils collectifs de mineurs (ACM), essentiellement des accueils sans hébergement. C'est le mode d'accueil sur lequel ils ont toujours été historiquement mobilisés, revendiquant une ambition de qualité éducative sur ce temps complémentaire de l'école.

⁸ CNAJEP : comité pour les relations internationales et nationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire

⁹ CAPE : collectif des associations partenaires de l'école

¹⁰ JPA : Jeunesse au plein air

¹¹ ANACEJ : association nationale des conseils d'enfants et de jeunes

¹² Le CNEA est le syndicat des employeurs qui réunit en 2016 trois branches, animation, sport et tourisme social et familial, auxquelles s'est récemment ajoutée celle des foyers de jeunes travailleurs.

¹³ L'UDES regroupe 25 groupements et syndicats d'employeurs. Elle porte, dans le dialogue social, la spécificité des employeurs de l'économie sociale et solidaire.

5.3.1 Une couverture territoriale de l'offre de loisirs des FRANCAS hétérogène et un public d'enfants accueillis difficile à comptabiliser

Il est difficile d'objectiver la réalité de ces accueils par les FRANCAS et d'en apprécier la part relative par rapport à l'offre globale d'ACM.

Les statistiques de la DJEPVA issues de l'application nationale dédiée aux ACM ne reflètent que partiellement l'activité des FRANCAS puisque seuls les organisateurs comportant « FRANCAS » dans leur intitulé sont recensés. De nombreux organismes, pourtant adhérents aux FRANCAS, ne sont donc pas répertoriés à ce titre. Malgré ce biais, ces données permettent d'appréhender la tendance dans l'évolution des accueils sur une période marquée par le contexte de la réforme des rythmes scolaires. Ainsi, le nombre de places proposées par les FRANCAS aurait augmenté de 50 % entre 2010 et 2016 et de 35 % depuis la réforme de l'organisation du temps scolaire alors que le nombre d'organismes reste stable.

La fédération s'appuie sur les données déclaratives des AD pour se prévaloir de 5 000 espaces éducatifs organisés par 1 119 organismes locaux fédérés en 2016. Parmi ces espaces éducatifs, le nombre d'ACM déclarés ne peut être distingué mais en constituerait, selon nos interlocuteurs, la majorité.

La liste des organismes locaux témoigne d'une implantation dans 906 communes au sein de 77 départements dont les territoires ultra-marins suivants (Guadeloupe, Nouvelle Calédonie, Martinique et Polynésie Française). L'ancrage est particulièrement fort dans certains départements : ainsi, 9 départements représentent 40 % du total des organismes. La Loire, la Loire Atlantique et la Meurthe et Moselle sont les départements les plus représentés. Sur ces 9 départements, 6 se situent dans l'ouest et le sud-ouest : Charente-Maritime, Landes, en Loire Atlantique, Vendée, Pyrénées Atlantiques et Sarthe. La mission ne dispose pas du nombre de jeunes concernés par ces accueils. On peut noter aussi l'adhésion de quelques grandes villes comme Nantes, Dijon, Saint-Etienne.

42 % des organismes locaux fédérés sont des collectivités locales (dont 17 % des intercommunalités).

L'association précise que si leur nombre d'adhérents collectifs diminue, le nombre de journées/enfants réalisés ne diminue pas pour autant.

Alors que les priorités rappelées par le DJEPVA à l'appui des CPO font explicitement référence aux territoires fragilisés, les FRANCAS ne disposent pas de données consolidées et actualisées sur leur ancrage dans les territoires concernés par la politique de la ville. Toutefois -et le partenariat récent avec le CGET n'y est sans doute pas étranger-, les FRANCAS ont produit à la mission un recueil de données 2015 sur l'action des FRANCAS sur ces territoires à partir d'un recensement réalisé par 60 AD : les FRANCAS sont présents sur 25 % des territoires politiques de la ville et de 35 à 50 % en PACA, Ile de France, Auvergne Rhône Alpes et Nord Pas de Calais, jusqu'à plus de 70 % en Bourgogne et en Alsace. Cette activité représente près de 23 000 enfants et adolescents accueillis dans 240 points d'accueil.

Il convient de signaler aussi des « zones blanches » dans des secteurs ruraux comme la Creuse, la Corrèze, les Hautes Alpes, les Deux Sèvres.

Certaines AD gèrent les accueils en régie directe et fédèrent des organisateurs : c'est le cas en Gironde, Haute Garonne, Gard, Nord, Meurthe et Moselle.

5.3.2 La prise en compte des publics à besoins particuliers

Les FRANCAS œuvrent également à l'accueil des enfants en situation de handicap. La stratégie nationale s'appuie sur des publications, l'animation d'un centre national de ressources et un dispositif de formation spécifique.

Le projet vise à lutter contre l'exclusion des enfants handicapés en favorisant la mixité avec les autres enfants. Ainsi, les FRANCAS travaillent-ils au soutien des familles pour une prise en compte des jeunes handicapés dans des accueils de loisirs de proximité.

Cette action volontariste mériterait d'être mieux valorisée en précisant en particulier le nombre et la localisation des accueils effectivement proposés sur le territoire.

5.3.3 La promotion historique de projets éducatifs de territoire dans le cadre de partenariats avec les collectivités locales

Avant même la consécration législative du « projet éducatif de territoire » (PEDT), l'action des FRANCAS s'est caractérisée par son approche globale d'un projet éducatif partagé avec les collectivités et les acteurs éducatifs sur un territoire. Ils ont acquis sur ce sujet une forte légitimité auprès des acteurs publics nationaux et locaux, au gré des évolutions réglementaires de l'organisation du temps scolaire.

5.3.3.1 Une approche globale des projets éducatifs

Historiquement, les FRANCAS ont toujours milité pour une politique éducative globale sur les territoires. C'était déjà le sens de leur projet associatif « la place de l'enfant » en 1990. Ils sont aussi à l'origine des centres de loisirs associés à l'école (CLAE). Les FRANCAS se sont naturellement positionnés dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires sur la promotion du projet éducatif territorial.

Cela illustre leur volonté affichée d'être porteurs d'une « ambition citoyenne pour l'éducation ».

Ainsi, lors de l'assemblée générale de mai 2013, ils appelleront à « aller plus loin pour l'éducation » (1) et à accompagner sur tous les territoires « l'émergence de projets locaux d'éducation ».

Le rôle accru des territoires et de leurs acteurs en matière d'éducation a ainsi été conforté par la loi de refondation de l'école de la république de juillet 2013 (art. L. 551-1 du code l'éducation)¹⁴ qui généralise, dans certaines conditions, les projets éducatifs de territoires.

Leur capacité à se doter d'une stratégie éducative contribuant au bien-être des enfants et à leur réussite éducative a clairement été affirmée par les FRANCAS notamment au travers des propos de clôture du délégué général lors des rencontres nationales des projets éducatifs

¹⁴ Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

locaux de 2015 à BREST. S'appuyant opportunément sur les travaux de Claude Lelièvre, historien de l'éducation, il affirmera que : «l'ère où le local mettait en œuvre les politiques éducatives définies par le national est révolue ».

Leur projet pour les territoires est présenté en cinq axes :

- animer la mobilisation d'acteurs éducatifs locaux et de citoyens autour de la question de l'éducation ;
- définir une gouvernance partagée pour assurer le développement du projet à long terme ;
- créer et animer des espaces de participation d'enfants et d'adolescents ;
- soutenir le développement d'espaces d'éducation où se mettent en vie des pratiques éducatives de qualité ;
- former les acteurs éducatifs et tout particulièrement les professionnels de l'action éducative.

Ainsi, les thèmes principaux de leur projet sont les suivants :

- la formation, notamment des professionnels de l'action éducative. Ce souci de la qualité de l'encadrement est un point fort sur lequel ils fondent l'évolution qualitative de leur action. Ils mettront en avant ce point par un appel aux candidats lors de la campagne présidentielle de 2017 ;

- le positionnement au plan local (notamment départemental) de l'organisation des FRANCAS. Ainsi, la mobilisation des acteurs éducatifs locaux par une animation fédérale adéquate constitue, à cette fin, un levier important ;

- pour mener à bien leur action, les FRANCAS considèrent qu'il faut développer et soutenir des espaces de pratiques éducatives, notamment au travers de centres de loisirs. C'est ainsi qu'ils accompagnent sur les territoires le développement des centres de loisirs éducatifs dans le temps périscolaire et extrascolaire.

Enfin, le souci de la gouvernance partagée est clairement énoncé.

5.3.3.2 Des relations affirmées avec les collectivités locales

Les FRANCAS se proposent d'accompagner les collectivités locales dans la structuration de la gouvernance des projets éducatifs locaux, d'animer les processus de mobilisation citoyenne ainsi que de coordonner les différents collectifs attachés à cette gouvernance (comités locaux pour l'éducation, comités de pilotage des projets éducatifs de territoire...) en se prévalant de leur expertise ancrée dans leur pratique de terrain.

C'est un point central de la mission au regard de l'activité principale des FRANCAS. S'ils fédèrent des collectivités organisatrices, ils sont aussi organisateurs d'ACM via leurs associations départementales ou leurs associations adhérentes « pour le compte » ou non de collectivités ; ils accompagnent également leurs projets éducatifs territoriaux (diagnostic, évaluation, formation).

La fédération distingue à cet endroit trois modalités de partenariat avec les collectivités locales, la forme la plus aboutie étant celle de l'adhésion sans que la part respective des 2 autres n'ait été précisée :

- partenariat de services simple dans le cadre d'une prestation ;
- partenariat de services approfondi dans le cadre d'un appel d'offres relevant d'un marché public ou d'une délégation de service public ;
- partenariat de coopération : convergence de vues en matière de finalités éducatives, pouvant se concrétiser par l'adhésion.

Alors que les ressources liées à ce positionnement génèrent une activité économique importante, la mission regrette qu'elles ne soient pas plus précisément évaluées.

5.3.4 Une activité dépendante des évolutions réglementaires relatives à l'organisation du temps scolaire, auxquelles les FRANCAS sont associés

Les FRANCAS ont milité et se sont positionnés pour un aménagement et un accompagnement du temps périscolaire dans une démarche de qualité des loisirs éducatifs ; la réforme du temps scolaire issue de la loi de refondation de l'école de 2013 s'inscrivait dans le sens de leurs revendications en généralisant le recours aux projets éducatifs de territoire (PEDT).

Il est cependant difficile d'apprécier l'impact de cette réforme sur l'activité des FRANCAS. La réforme des rythmes n'a pas donné lieu à la création de nouvelles associations ; elle a surtout permis de développer l'existant par les associations ou les collectivités déjà organisatrices d'accueils (cf. 5.3.1).

Le point fort des FRANCAS est leur ancrage territorial fondé sur une bonne connaissance du réseau local grâce au lien territoire/enfants/espaces/acteurs publics à différentes échelles du territoire.

L'articulation des concepts de politique éducative locale et des pratiques de terrain en matière d'offre de loisirs éducatifs a conféré aux FRANCAS une vraie légitimité qui transcende les clivages politiques classiques et qui fait de l'association un partenaire incontournable des pouvoirs publics dans le champ éducatif.

Les FRANCAS sont présents et actifs au niveau national dans le pilotage de cette politique publique ; ils ont ainsi contribué à l'évaluation nationale des projets éducatifs territoriaux réalisée par la DJEPVA en 2016/2017 (le délégué général siégeait au sein de comité de pilotage au titre du CAPE). Cette enquête, qui présente une fiabilité incontestable puisque 37 % des collectivités signataires de PEDT y ont répondu, met en évidence que les communes se reconnaissent désormais une responsabilité politique éducative sur leur territoire, en faveur d'un renforcement du service public d'éducation (revendiqué de longue date par les FRANCAS). Le temps périscolaire s'impose comme un temps éducatif à part entière.

Les rencontres nationales des projets éducatifs de BREST sont organisées tous les deux ans par les FRANCAS, en partenariat avec le réseau des villes éducatrices (RFVE) et l'association nationale des directeurs de l'éducation des villes (ANDEV), avec l'appui des acteurs institutionnels (ministères, CNAF) ; chaque édition réunit un nombre important de participants (450 en 2017). Elles témoignent du rôle d'impulsion des FRANCAS dans une

politique publique nationale co-construite et mise en œuvre par les collectivités locales auprès desquelles l'association apporte son expertise.

Le décret de juin 2017¹⁵ introduit une souplesse dans l'organisation de la semaine scolaire en donnant la possibilité aux communes de revenir à une semaine scolaire de quatre jours. S'il est prématuré de tirer un quelconque enseignement de cette disposition réglementaire, elle suscite des inquiétudes pour les FRANCAS qui craignent une remise en cause de la mise en œuvre effective de projets éducatifs locaux concertés au détriment de la qualité des accueils.

Les travaux du « plan mercredi » engagés par le ministre de l'éducation nationale visant à accompagner les collectivités locales pour proposer des activités à forte qualité éducative le mercredi désormais libéré, ont vocation à répondre à leurs préoccupations. Les FRANCAS ont été naturellement associés, comme sept autres fédérations d'éducation populaire, à cette réflexion. Ils bénéficient à ce titre en 2017 d'une aide spécifique.

5.4 La formation, activité économique principale du réseau des unions régionales

Pour les FRANCAS, la formation est constitutive du mouvement, de son identité et de son projet. Elle participe à la construction de l'individu. Leur conception de la formation a été réaffirmée récemment par délibération spécifique (n°5/2012) adoptée à l'unanimité à l'AG des 12 et 13 mai 2012 comme « processus de transformation nécessaire au service de notre ambition éducative » avec les objectifs suivants : inscrire plus fortement la formation dans le projet des AD, l'inscrire dans l'action éducative et les projets éducatifs locaux, dynamiser le mouvement et interroger l'organisation de la formation.

Ils investissent plusieurs champs de formation :

- la formation à l'animation volontaire
- la formation professionnelle diplômante
- la formation professionnelle qualifiante
- la formation des militants élus des AD et des UR, des adhérents et des acteurs éducatifs locaux.

Les FRANCAS sont habilités au niveau national pour dispenser des formations BAFA/BAFD depuis 1973 ; cette habilitation qui courait jusqu'en janvier 2018, va être prochainement renouvelée. Ils sont aussi agréés en qualité d'organisme de formation professionnelle.

Les délégués nationaux chargés de région exercent les fonctions de directeurs de la formation en région.

¹⁵ Décret n°2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

5.4.1 La formation volontaire : un volume d'activité important mais qui connaît une baisse sensible

L'esprit du système de formation des FRANCAS est résumé par la phrase suivante d'une des interlocutrices de la mission : «chez nous, chaque stage est une aventure, il y a beaucoup de créativité. C'est le meilleur des vecteurs pour que le cadre comprenne ce qu'il va faire après».

Les FRANCAS affirment ainsi que l'animation volontaire est au cœur de leur projet.

Alors que l'habilitation est nationale, les unions régionales interviennent comme structures délégataires de la fédération nationale des FRANCAS : les délégués nationaux chargés des régions, qui sont directeurs des formations dans leur région, se voient confier la programmation et l'administration des stages (inscriptions, suivi des stagiaires, déclaration des stages, bilans...).

5.4.1.1 La formation des animateurs (BAFA) en forte diminution

Les FRANCAS accueillaient près de 20 000 stagiaires BAFA en 1994 (14 % du total des stagiaires accueillis au niveau national) et en ont accueilli 8 100 en 2016.

Le nombre de stagiaires continue de baisser (- 22 % entre 2014 et 2016).

Leur part relative dans l'offre de formation BAFA diminue également. Les stagiaires inscrits en formation générale représentent 6,4 % du total des nouveaux inscrits au niveau national en 2016.

Les FRANCAS n'ont pas bénéficié de l'augmentation de la demande de formation constatée au niveau national à partir de 2010 (le nombre d'inscrits est passé de 76 000 à un pic de 90 500 en 2014 avant de diminuer).

Parmi les organismes de formation, les FRANCAS sont passés en nombre de stagiaires accueillis, du 3ème rang national en 1994 au 5ème en 2014.

Les besoins en animateurs du périscolaire, pourtant en augmentation, sont plutôt pourvus par des animateurs professionnels et n'ont pas généré de demandes supplémentaires en diplômés BAFA.

Selon le rapport d'activité, près de 15 % des sessions BAFA seraient organisées en réponse à une sollicitation locale.

Les sessions de formation se déroulent pour 47 % en internat, 42 % en demi-pension et 10 % en externat. La formule en internat est inférieure à l'offre nationale (2/3 en internat en 2016).

L'essentiel de l'activité de formation est déléguée au niveau régional ; outre les moyens humains mobilisés au niveau national et territorial, la fédération, dont le budget dédié aux actions de formation n'est que de l'ordre de 45 000 €, est chargée de l'accueil et de la formation «par transmission et imprégnation» des nouveaux DNCR. Un guide du DNCR est en cours d'actualisation d'ici 2018.

La fédération assure le suivi de l'offre de formation et contrôle la bonne exécution du cahier des charges de l'habilitation.

Le séminaire de direction national prévoit tous les mois et demi un temps de coordination dédié à la formation habilitée.

Depuis 2 ans, la fédération n'a pas organisé de rencontres nationales de formateurs, l'animation du réseau étant finalement du ressort du niveau régional.

La mission a examiné l'activité de formation BAFA à l'aune des critères de l'habilitation.

Les tarifs

Le tarif unique des sessions de formation a été abandonné en 2014. En revanche, un cadre de référence a été fixé aux UR par le conseil fédéral des 14 et 15 octobre 2016 pour l'année 2017 sous forme de prix plancher et prix public conseillés. Les UR, en fonction des contingences locales, essaient de positionner leurs tarifs dans cette fourchette.

Les prix actuellement pratiqués oscillent entre 510 et 570 € en formule internat.

Pour une formation générale BAFA, le prix plancher va de 342 € en externat à 510 € en internat.

Le prix public conseillé va de 394 € à 574 €.

Pour un approfondissement BAFA, le prix plancher va de 275 € à 402 €.

Le prix public conseillé va de 319 € à 475 €.

Les FRANCAS se situent dans la fourchette haute des tarifs pratiqués par les organismes de formation habilités (plus de 10 % au-dessus de la moyenne nationale pour les stages en internat).

Les formateurs

En 2016, 1 000 formateurs actifs BAFA-BAFD sont recensés pour encadrer des formations dans l'année sur un fichier de 2 600 répertoriés. Les FRANCAS constatent un fort « turnover » ; les formateurs sont généralement des jeunes qui s'investissent pendant une période de 18 mois à 2 ans.

836 formateurs sont déclarés dans le dossier d'habilitation, 785 dans le bilan 2016 transmis à la DJEPVA.

La formation de formateurs est régionalisée.

Le rapport d'activité 2016 fait état de 76 jours de formation initiale de formateurs et 104 jours de formation continue, ce qui représente un total de plus de 1 100 participants pour 950 heures de formation organisées. Même si la mission n'a pu disposer de l'ensemble des listes de stagiaires ayant participé à chacune des formations organisées, les listes d'émargement communiquées illustrent une activité régulière, voire dense, de formation initiale et continue au sein de certaines unions régionales.

On peut regretter que le portail national « formation habilitée » (FH) ne permette pas de disposer d'un suivi individualisé de la formation.

Outre la formation, la mission souligne la qualité des outils pédagogiques à destination des formateurs avec 4 documents :

- la formation, un principe constitutif du projet des FRANCAS ;
- former pour partager un projet ;
- le rôle et la place du formateur et de la formatrice ;
- repères pour bâtir un projet de session.

S'y ajoute un outil dématérialisé d'animation du réseau : Un@nim, la lettre trimestrielle des formateurs et formatrices.

Selon nos interlocuteurs à la fédération, les formateurs seraient majoritairement des professionnels de l'animation (70 %) mobilisés sur leur temps militant, non rémunérés, ou des salariés des FRANCAS, l'activité de formation habilitée étant alors incluse dans leurs fiches de postes. Ce profil de formateur ne semble pas généralisé comme cela a pu être expliqué à la mission en Auvergne Rhône Alpes, UR qui peine à recruter des formateurs, ou comme en attestent certaines listes d'émargement transmises.

La relation avec les stagiaires et leur suivi

Il n'existait pas de site internet national BAFA-BAFD permettant une communication tout public ; ce chantier a été relancé et le site a été rendu opérationnel le 15 novembre 2017.¹⁶

Il existe un outil national de gestion (portail commun), de qualité, utilisé par toutes les UR.

Ce portail permet de suivre l'évolution des stages sur le territoire, les lieux d'organisation, leur encadrement, le nombre de jours ainsi que les noms des stagiaires. Une fiche statistique BAFA y est produite par région.

On y trouve aussi la liste des formateurs avec leurs disponibilités éventuelles, ainsi que celle des structures d'accueil.

Pour suivre une formation d'animateur, un jeune âgé de 17 ans minimum s'inscrit via l'espace personnel de suivi du dossier BAFA sur internet et prend contact avec l'association départementale des FRANCAS la plus proche de chez lui.

Il n'existe pas de suivi personnalisé de chaque stagiaire, ce qui ne permet pas de disposer d'une vision nationale sur les stages pratiques réalisés. Les DNCR délèguent aux AD le suivi des stages pratiques et il n'existe pas de « bureau de placement ».

Les FRANCAS ne font pas le lien entre stagiaires ayant suivi la formation théorique BAFA et l'accueil de ces derniers en stage pratique dans les structures organisatrices d'ACM membres des AD. Il s'agit pourtant d'une spécificité du mouvement par rapport à d'autres organismes de formation non organisateurs d'ACM.

¹⁶ <https://www.bafa-lesfrancas.fr>

Selon la responsable du secteur formation habilitée, les organisateurs ont perdu l'habitude d'accueillir des jeunes stagiaires et ont plus de difficulté à leur faire une place dans les équipes, certains étant aussi accueillis bénévolement aux FRANCAS...

Ce sujet mérite davantage de suivi et de rigueur.

Préconisation 7 : Mettre en place un outil de suivi des stagiaires permettant de disposer de données quantitatives et qualitatives relatives aux conditions de déroulement des stages pratiques.

Les outils

Les outils de gestion administrative et informatique sont le « Info délégation » qui comprend les informations utiles à la gestion administrative à partir d'un outil de coordination nationale permettant une homogénéité dans l'offre de formation au regard des critères de l'habilitation.

Au sein du portail global de services (PGS), un outil de gestion dédié à la formation habilitée (brique FH) permet aux AD de gérer l'activité : gestion des stages, des formateurs, des lieux de stages et des facturations. Son accès n'est pour l'instant pas possible en temps réel par la fédération qui peut toutefois s'y référer périodiquement au titre du pilotage national.

Les outils pédagogiques

Les FRANCAS ont produit des contenus pédagogiques à destination des animateurs. Un livret, de qualité, intitulé « Objectif BAFA, le livret de l'animatrice et de l'animateur (édition 2017) » développe les axes de l'engagement citoyen des FRANCAS, le parcours de formation des BAFA chez les FRANCAS, des fiches de contenus sur les besoins socio-affectifs et cognitifs des enfants par tranches d'âges, des conseils sur les attitudes et comportements que doivent adopter les éducateurs selon les situations... et ceci afin de toujours agir par l'éducation.

Si on peut constater une bonne appropriation par les formateurs du projet FRANCAS relatif à la place des enfants et des jeunes, ainsi qu'à la qualité de l'acte de formation proposé, des points d'amélioration sont à mettre en évidence : la formalisation administrative est insuffisante au regard de chacun des critères de l'habilitation et la traçabilité de la formation de chaque formateur reste à construire. Une plus grande mutualisation des pratiques au sein des UR devrait être rendue possible dans le cadre des plans régionaux de développement concertés (PRDC) récemment élaborés.

5.4.1.2 La formation au BAFD, une activité en diminution mais qui résiste mieux dans le paysage concurrentiel de la formation volontaire

Cette formation à la direction des accueils collectifs de mineurs doit contribuer à l'évolution de l'action éducative locale. Le directeur est un acteur éducatif qui prend en compte l'environnement social dans lequel s'inscrit son action et qui crée les conditions pour que la sécurité, l'autonomie et l'épanouissement des mineurs soient assurés dans la structure qu'il dirige. Son rôle est aussi celui d'un formateur. Il a à valoriser les animatrices et animateurs dans l'exercice de leur rôle.

Ainsi, la formation au BAFD vise à former des directeurs aptes à :

- élaborer et mettre en œuvre, avec leur équipe un projet pédagogique
- situer leur engagement dans le contexte social
- coordonner et animer l'équipe d'animation
- diriger les personnels et assurer la gestion de l'accueil
- développer les partenariats et la communication.

De plus de 2 000 stagiaires en 1994 (15 % du total des stagiaires), les FRANCAS en ont accueilli 922 en 2016 (6 % du total en 2014).

Les FRANCAS résistent mieux que pour le BAFA, le nombre de stagiaires BAFD ayant augmenté de 25 % entre 2014 et 2016 alors que le nombre total de stagiaires au niveau national baisse pendant cette même période de 8 %.

Le nombre de stagiaires en formation générale aux FRANCAS représente 9 % du total des inscrits au niveau national en 2016.

La mission a examiné l'activité de formation BAFD à l'aune des critères de l'habilitation.

Les tarifs

Le même cadre de référence cité ci-dessus prévoit pour la formation générale un prix plancher de 420 à 609 € et un prix public conseillé de 453 à 745 € ; pour le stage de perfectionnement, un prix plancher a été fixé entre 281 et 408 € et un prix public conseillé de 311 à 497 €.

Comme pour le BAFA, les FRANCAS se situent dans la fourchette haute des tarifs pratiqués par les autres organismes de formation (près de 15 % plus chers que la moyenne nationale pour une formation en internat).

Les formateurs

Leur nombre est de 160 dans le dossier d'habilitation et 115 dans le bilan 2016 transmis à la DJEPVA.

Le suivi des stagiaires

Les mêmes remarques que celles formulées pour le BAFA valent pour le BAFD.

Les outils

Il n'existe pas d'outils formalisés dédiés au BAFD, ce qui apparaît comme surprenant et n'a pas permis à la mission d'apprécier les contenus de formation au regard du cahier des charges réglementaire. La fédération privilégie la mutualisation d'outils existants en fonction des besoins et des demandes.

Le contrôle effectué par les services du ministère sur les formations habilitées organisées localement n'a pas mis en évidence de difficulté particulière.

Préconisation 8 : Formaliser des outils pédagogiques de base dédiés aux contenus de la formation BAFD.

5.4.2 La formation professionnelle : les FRANCAS, un acteur important du secteur et une démarche qualité aboutie

L'activité des FRANCAS en matière de formation professionnelle comprend son activité principale en tant qu'organisme de formation professionnelle dans le champ de l'animation, mais aussi son activité de formation professionnelle continue et une activité de prestation au titre d'interventions dans des actions de formation professionnelle ou continue organisées par des tiers.

Les FRANCAS indiquent avoir, en 2016, accueilli 5 373 stagiaires représentant plus de 378 000 heures/stagiaires.

L'activité de formation professionnelle en tant qu'organisme de formation représente 27 % des stagiaires et près de 85 % du total de leur activité de formation.

La formation continue représente près de la moitié du total des stagiaires mais seulement 6 % des heures/formation.

Leur activité de prestataire de formation représente 6 % des heures de formation avec une activité notable pour le compte du CNFPT (plus de 800 stagiaires concernés), illustrant ainsi le positionnement de l'association dans le réseau des collectivités locales (15 % du total des personnes formées par les FRANCAS sont des personnels des collectivités territoriales).

5.4.2.1 Quelques chiffres sur la formation professionnelle organisée par les FRANCAS

Les FRANCAS accueillent dans les formations de la filière de l'animation, 10 % des candidats au niveau national (2107 / 21 429 entre 2013 et 2016 ; 600 / 5 788 entrés en formation en 2016).

17 % des candidats au brevet professionnel « loisirs tout public » (BP LTP) au niveau national sur les 4 dernières années ont été formés par les FRANCAS au sein de 9 UR.

Ils figurent parmi les fédérations d'éducation populaire les plus mobilisées sur la formation professionnelle en se situant derrière les CEMEA (17 % des candidats accueillis sur les 4 ans) et au même niveau que l'UFCV (également autour des 10 %), loin devant les autres organismes de formation.

On peut noter toutefois un niveau d'engagement varié selon les régions avec, à titre d'illustration, les FRANCAS leaders comme en Occitanie (plus de 20 % des stagiaires de l'animation sont accueillis par les FRANCAS), Nouvelle Aquitaine (17,5 %), Pays de la Loire (18,7 %) et l'absence d'activité de formation professionnelle en Centre-Val de Loire, Corse, Normandie et Outremer.

Au titre de l'activité 2016, les formations diplômantes représentent 1 464 stagiaires et 320 812 heures/stagiaires (formations engagées en 2015 et en 2016). Les formations de niveau 4 représentent plus de la moitié des stagiaires et 67 % du total des heures stagiaires de la formation professionnelle qualifiante, suivies de loin des formations infra niveau 4 pour 14,6 %, le niveau 3 à 7,8 % et niveau 2 à 4 %.

5.4.2.2 *La stratégie nationale, le rôle de la fédération*

Le sujet de la formation professionnelle est traité par la direction nationale même si 20 organismes de formation (UR) sont déclarés à la DIRECCTE, habilités à ce titre et organisent la formation.

Une cartographie des formations mises en place en région est en cours d'élaboration dans un objectif de généralisation de la compétence en formation professionnelle au sein de toutes les UR du territoire.

La fédération considère aujourd'hui que le secteur éducatif en dehors du temps scolaire doit être professionnalisé en estimant le besoin en formation à 200 000 personnes.

Le travail conduit au niveau national s'appuie sur une démarche de coopération et de mutualisation entre les différentes entités régionales, départementales et nationale.

Aujourd'hui, la fédération se situe dans une logique d'impulsion mais sans démarche construite au service d'une stratégie nationale de formation qui nécessite pourtant des adaptations permanentes dans un contexte politique et social en transformation.

De surcroît, cette activité et cette compétence pédagogique ne sont pas forcément visibles, l'association s'appuyant davantage sur son « savoir-faire » au détriment du « faire savoir ».

Au niveau national, le rôle de la fédération se traduit concrètement par une place systématique donnée à la formation dans les débats en AG et régulièrement à chaque séminaire de la direction nationale (parmi les « figures imposées » de l'ordre du jour). Il y est mesuré la fluctuation de l'activité et sa dimension économique. S'y ajoutent des groupes de travail sur l'ingénierie de formation permettant la co-construction de repères communs. La fédération a ainsi accompagné les UR sur l'ingénierie du CQP ou du passage du BP JEPS en 4 UC ayant abouti à l'élaboration d'un référentiel interne.

L'analyse de l'évolution de l'environnement et l'argumentaire sur la meilleure articulation emploi-métier-formation -puisque les FRANCAS sont aussi employeurs-, relèvent de la responsabilité du niveau national. Même si les prérogatives des UR sont respectées, des règles nationales sont posées, par exemple sur les DE/DESJEPS pour étayer les décisions d'opportunité d'ouverture de formations.

La mission souligne le travail important et volontariste initié depuis 2016 par les FRANCAS en matière de « certification qualité » des formations professionnelles mises en place.

En application du décret n°2015-790 du 30 juin 2015 relatif à la qualité des actions de formation professionnelle continue, la démarche vise une certification future FAC ICERT (facilitateur en acquisition de compétences) grâce à un accompagnement par la direction nationale de tous les délégués nationaux en charge des régions afin de se doter d'un référentiel interne.

Des états des lieux régionaux ont été engagés dans 7 régions afin d'inventorier les pratiques existantes, vérifier le respect des obligations et des clauses générales posées par le ministère et « mesurer le niveau de pratiques dans l'ensemble fédéral ».

Les constats formulés à cette occasion sont encourageants quant à l'évolution des chantiers à venir et positionnent les FRANCAS, dans ce contexte concurrentiel, dans une dynamique évolutive.

Ainsi, fin 2017 l'objectif fixé au niveau national que tous les organismes de formation soient certifiés est atteint ; une réflexion est aujourd'hui lancée dans la perspective d'une éventuelle démarche ISO.

5.4.2.3 Des revendications, des réflexions, des propositions...

Les objectifs stratégiques retenus sont les suivants :

- rendre la palette de la formation accessible sur l'ensemble du territoire ;
- développer la formation continue au regard de la complexité de l'action éducative ;
- certifier la qualité dans une démarche vécue non comme une contrainte mais comme une opportunité pour animer une démarche de progrès.

Les FRANCAS revendiquent le fait d'être porteurs de propositions, voire de revendications dans le domaine de la formation professionnelle. Ainsi, considèrent-ils que la formation aux métiers de l'animation relève du service public de l'éducation. Ce sujet pose la question du modèle socio-économique des organisations (UR) en raison de la faible diversité de leur activité et du risque de perte d'une identité de fédération d'éducation populaire dans un contexte de la formation très concurrentiel.

Ce secteur apparaît comme un vrai challenge. Les FRANCAS sont aujourd'hui un organisme de formation privé dépendant de politiques publiques, avec les risques inhérents à ce lien car « la demande peut fluctuer selon les politiques menées ». Ainsi, les FRANCAS ont-ils connu une baisse d'activité avec la fin du dispositif emploi-jeunes par exemple.

Pour pallier cette éventuelle fragilité génératrice d'instabilité au sein de la structure, est prônée la « diversification afin de ne pas être trop dépendants d'un service public de formation » sans pour autant préciser les pistes envisagées.

Les FRANCAS considèrent qu'à l'avenir, d'autres modalités sont à inventer pour rendre accessible cette formation à titre gratuit pour les jeunes et ne plus mobiliser les fonds de la formation professionnelle continue.

Ils sont porteurs de la création d'une filière de formation scolaire et universitaire d'animateurs professionnels.

Un travail devrait, selon leur analyse, être conduit sur les métiers de l'animation de manière trans-sectorielle, reliés au secteur des services à la personne.

Enfin, la position des FRANCAS a évolué sur l'appréciation portée à l'intérêt de diplômes professionnels de niveau 5 (formations non proposées). Le conseil fédéral en a validé l'intérêt dans la mesure où il s'agit de la porte d'entrée dans la professionnalisation ; ils rappellent à cet endroit leur attachement à ce que la « formation soit au service de la qualité de l'action éducative ».

5.4.3 La formation continue des élus et des permanents

Des formations de dirigeants sont organisées en vue d'accompagner la transformation et l'évolution du mouvement.

Un programme national annuel de formation des militants concernant différents publics est élaboré : présidents d'AD, trésoriers d'AD (pour chacun 2 sessions de 2 jours pour 20 participants – 25 présidents et 25 trésoriers formés), des formations thématiques dédiées aux militants/formateurs sur la laïcité, les valeurs dans l'action éducative locale, la solidarité internationale, l'animation linguistique, soit un total de 21 jours en 2016.

Le programme de formation des permanents territoriaux 2016 s'est traduit par 7 sessions pour 24 jours de formation au profit de 172 participants sur des sujets administratifs (comptabilité fédérale, secrétariat accueil adhésions...), liés aux public (handicap, ATEC) ou à l'animation du réseau sur des thématiques récurrentes (formation BAFA BAFD, formation professionnelle, gestion d'actions éducatives) ou sur des techniques d'animation (sciences, astronomie, web radio).

En 2017, pour 7 actions envisagées, le budget prévisionnel transmis au titre de la demande de subvention au FDVA est d'environ 17 000 € correspondant à 12 sessions consacrées à la gouvernance, à l'engagement associatif des jeunes, à la fusion des unions régionales et au dispositif d'adhésion collective et individuelle pour 165 stagiaires.

Malgré cette offre pérenne, il n'existe pas de culture du parcours du militant au sein de l'association, visant notamment la validation des compétences acquises. La marge de progrès est réelle, ce dont les interlocuteurs de la mission sont parfaitement conscients.

Préconisation 9 : Mettre en place un suivi individualisé de la formation des permanents et des élus permettant de valoriser les parcours.

5.5 Le service civique : une montée en charge maîtrisée au profit du projet de développement

La première décision d'agrément au titre du service civique des FRANCAS date du 23 novembre 2010 ; l'agrément a toujours été renouvelé, traduisant une montée en charge du dispositif quant au nombre de jeunes volontaires accueillis.

L'association s'est engagée dans le déploiement du service civique en son sein via une gestion centralisée par l'association. Cependant, cela ne peut se faire sans une véritable organisation de l'accompagnement-tutorat des jeunes et une période de huit mois au moins lui paraît nécessaire pour produire un effet positif sur la formation du jeune.

Le service civique s'est d'abord mis en place sur initiative d'associations départementales volontaires. Les FRANCAS ont obtenu l'agrément national. Aucun agrément régional n'est délivré.

Depuis 2012, les AD se sont progressivement approprié ce dispositif.

La décision d'agrément (NA-000-15-00073-00° du 25 février 2015) a été prorogée le 22 janvier 2016 jusqu'au 24 février 2018 et concerne désormais 63 UR/AD (contre 26 en 2010).

Depuis le début du dispositif (2011), les FRANCAS ont accueilli environ 800 jeunes volontaires en service civique ; 300 missions sont en cours. En 2016, 348 volontaires ont été accueillis au sein des FRANCAS ou auprès d'organismes locaux par intermédiation.

Un tiers des missions relève de l'intermédiation. Le jeune qui est accueilli par une association départementale est alors mis à disposition d'une autre structure associative locale.

Les agréments portent sur les thèmes de jeunesse et citoyenneté, éducation, loisir, interculturel et solidarité, accessibilité des enfants en situation de handicap et/ou de vulnérabilité, environnement, engagement et citoyenneté.

Le taux des démissions augmente avec le temps des formations personnelles, soit par démission des jeunes, soit parce qu'ils ont trouvé un emploi.

Il est à noter qu'en 2016, 80 % des jeunes sont bacheliers ou plus, ce qui est supérieur au niveau national ; les FRANCAS n'ont pas de stratégie d'accueil des jeunes non diplômés alors qu'il s'agit d'une priorité nationale.

A l'issue de ce passage en service civique, la moitié des jeunes restent chez les FRANCAS comme salariés ou comme militants (formateurs ou au sein du comité jeunes).

La mission considère que l'investissement des FRANCAS dans le service civique est très positif pour le renouvellement et la vie de la fédération ; le sérieux dans l'accompagnement du jeune et des tuteurs est à souligner, l'objectif du service civique étant pensé non comme un objectif « de masse » mais perçu comme un outil potentiel de développement.

L'accompagnement des jeunes en service civique est organisé sous trois formes :

- accompagnement collectif : fiches ressources mises à jour régulièrement ;
- accompagnement individuel : en réponse à des sollicitations individuelles au regard de questions que les associations locales se posent ;
- accompagnement individuel de terrain : travail dans les associations départementales.

Une réflexion est conduite au niveau national pour mieux accompagner les dynamiques territoriales de développement de l'accueil en service civique.

Depuis le printemps 2015, a été mise en place une « mission d'accompagnement des jeunes dans la réalisation de leurs projets » fondée sur une expérimentation d'animation collective au niveau régional. 30 jeunes y étaient inscrits et 3 rencontres inter-régionales ont été organisées avec les jeunes et les tuteurs. La fédération en dresse un bilan mitigé, l'objectif ambitieux étant difficile à enclencher sur une période de 8 mois. L'expérience a toutefois été renouvelée en 2016 ; son impact est marginal puisqu'elle ne concerne qu'une dizaine de jeunes.

En région, les jeunes en service civique sont invités aux rencontres régionales sans animation spécifique dédiée, le sens souhaité étant plutôt de faire lien avec le mouvement et son activité régulière.

La fédération n'a pas connaissance des contrôles effectués par les services jeunesse et sports au niveau local. Elle mentionne de rares dysfonctionnements qui ont également été signalés à la mission par la DDCS du Nord et l'ASC. Quelques contentieux pour harcèlement en Seine Maritime et en Auvergne Limousin ont été relevés et traités.

La formation des tuteurs relève d'un marché national confié à la Ligue de l'enseignement et Unicités. Les FRANCAS expriment le regret de ne pas avoir la possibilité d'effectuer la formation des tuteurs en fonction des besoins sur les territoires pour faire du « sur mesure ». Ils préconisent le même système d'habilitation que pour la formation volontaire.

Sur ce point, l'Agence du Service Civique oppose une argumentation qui s'appuie sur une logique de cohérence d'ensemble du système de formation, défendant le principe d'une homogénéité de l'offre proposée, et d'une égalité d'accès à cette dernière sur l'ensemble du territoire. Pour cela, le choix s'est porté sur un marché public national. L'Agence et ses référents territoriaux élaborent la programmation annuelle de formation ; le prestataire ayant remporté le marché se voit confier la charge de mettre en œuvre les contenus et l'animation de la formation, dans le respect du cahier des charges imposé par le marché.

Les FRANCAS considèrent comme positive la formation technique du tuteur, l'accompagnement du projet d'avenir du jeune est, en revanche, perfectible.

Dans le cadre de l'instruction des dossiers des FRANCAS par l'Agence du service civique, un problème de coordination et de compréhension des besoins autant que des contraintes des uns et des autres, semble perturber l'efficacité du dispositif. Ainsi, il est signalé par les FRANCAS un problème de délai de traitement par l'agence du service civique, qui ne pourrait suivre le prévisionnel annoncé par la fédération ; l'ASC conteste cette version.

Selon cette dernière, en 2016, suite à l'avenant du 18 octobre, les FRANCAS ont été autorisés à accueillir 279 volontaires mais n'en ont accueilli que 215.

Au regard des enjeux et dans l'intérêt des deux entités, la mission considère qu'un mode de communication qui dépasse la simple relation administrative, dans le but de créer un climat de confiance et d'écoute réciproque, ne pourrait qu'être favorable à l'efficacité de leurs actions respectives.

5.6 Les actions à l'international

La fédération conduit des actions en partenariat avec l'OFAJ, sa responsable en étant permanente pédagogique. Une convention spécifique OFAJ-FRANCAS au titre de l'accompagnement des porteurs de projets donne lieu à une subvention de 17 250 € pour le financement du poste et de ses déplacements.

Les UR sont très inégalement mobilisées mais quand elles le sont, développent des actions volontaristes comme en Midi-Pyrénées avec l'organisation d'échanges de jeunes volontaires en service civique, en Pays de la Loire ou dans le Nord Pas-de-Calais avec l'animation d'un réseau Europe et international.

L'accent est mis sur les échanges franco-allemands, l'OFAJ apparaissant comme accessible et constant dans la mobilisation des financements. Le nombre de jeunes concernés peut être

apprécié comme faible mais ces actions présentent un intérêt certain et mériteraient d'être développées.

Ainsi, une subvention est-elle allouée aux échanges enfants-adolescents : organisation d'une formation commune d'animateurs (Cycle 1 an en France et 1 an en Allemagne) avec 16 jeunes concernés ; formations d'animation linguistique – 19 concernés et en Alsace, un BAFA franco-allemand -unique au niveau national- est organisé depuis 2013 (30 jeunes).

Le budget 2016 des FRANCAS consacré à l'international comprend 21 000 € sur les formations et 75 000 € sur les échanges. Il permet à la fédération de financer les actions locales.

14 actions franco-allemandes ont été financées sur l'année, ce qui représente 300 enfants en France et 300 en Allemagne (essentiellement des 12/17 ans ainsi que des échanges trans-frontaliers à partir de 3 ans).

Outre l'organisation des échanges et l'accompagnement des UR, les FRANCAS ont contribué au guide des porteurs de projets OFAJ et au guide OFAJ « échanges interculturels ».

La permanente pédagogique est également mobilisée sur des projets en régie directe de l'OFAJ ; à titre d'illustration ; elle a coordonné 14 animateurs franco-allemands à l'occasion des événements organisés autour de l'inauguration du mémorial de la 1ère guerre mondiale à Verdun.

Certaines possibilités offertes par l'OFAJ ne sont cependant pas exploitées aujourd'hui, en particulier dans le cadre de la formation professionnelle.

En outre, les FRANCAS sont impliqués dans Erasmus+ au titre de l'accompagnement pédagogique « connecté » avec l'OFAJ mais les financements ne transitent pas par la fédération. En 2016, 10 projets ont été financés.

Alors que les FRANCAS ne bénéficient pas d'une accréditation Service volontaire européen (SVE), des actions ont toutefois été organisées avec l'Allemagne, la Roumanie, l'Italie, l'Espagne à l'accueil. Quelques AD ont obtenu l'accréditation comme l'AD de la Dordogne qui coordonne pour les structures locales. Les Hauts de France ont inscrit l'axe européen dans leur PRDC.

Les FRANCAS participent aux instances de « dialogue structuré » dans le groupe de travail national Erasmus+, et, au titre du CNAJEP, à la commission Europe et international et au groupe de travail franco-allemand.

Un permanent des FRANCAS co-anime le réseau Europe qui se traduit par un mandat au titre de l'association Solidarité laïque (Afrique, Haïti) et « Ensemble pour l'accueil des enfants migrants ».

5.7 La promotion des droits de l'enfant, un « marqueur » des FRANCAS

Parmi les fédérations de jeunesse et d'éducation populaire, les FRANCAS se distinguent par le développement d'une action militante continue et déterminée sur l'ensemble du territoire national en faveur des droits de l'enfant et de la promotion de la convention internationale. Il

est remarquable de constater à cet égard que les FRANCAS sont la seule association nationale des réseaux historiques d'éducation populaire à avoir contribué aux travaux du Défenseur des droits au titre du « rapport sur les droits de l'enfant en 2017 au miroir de la convention internationale des droits de l'enfant »¹⁷.

Ils agissent notamment au sein du comité de pilotage du collectif « Agir ensemble pour les droits de l'enfant » (AEDE) en organisant des rencontres d'enfants et en conduisant des actions militantes en faveur des mineurs isolés par exemple. Cet engagement se prolonge à l'international au sein de la « European federation for street children » concernant les droits de l'enfant en situation de grande pauvreté à travers l'Europe.

Les initiatives du niveau national sont déclinées dans les accueils d'enfants et de jeunes organisés par les FRANCAS : concours de dessins, ateliers Graines de philo...

Les premiers jalons ont été posés d'un « centre ressources sur la condition enfantine » avec l'idée de mise en place d'observatoires locaux.

5.8 Les autres activités promues au sein du réseau

La mission n'a pas approfondi l'ensemble des activités mises en œuvre par les FRANCAS.

Elle a toutefois souhaité mettre en évidence son activité en faveur de l'éducation culturelle et du développement durable et de l'éducation aux médias (en lien avec les CEMEA, la FCPE et la Ligue de l'enseignement).

S'agissant des projets culturels, on peut signaler les actions en faveur de la connaissance du patrimoine. Le concept innovant et particulièrement intéressant des centres labellisés A'ERE, programme national d'éducation à l'environnement et au développement durable dans une démarche intégrée, touche 150 centres de loisirs au sein de 40 AD.

S'agissant du champ scientifique, les FRANCAS sont porteurs depuis longtemps d'actions éducatives prenant appui sur les activités scientifiques et techniques (astronomie, micro fusées, robotique...). En revanche, les échanges avec les interlocuteurs de la mission ont permis de constater que l'innovation pédagogique liée au numérique tant dans les activités proposées aux enfants et adolescents que dans l'activité de formation reste marginale. Les initiatives conduites par l'UR Auvergne Rhône Alpes avec le groupe Cyber Francas¹⁸ et celles conduites par l'AD de la Sarthe rencontrées par la mission méritent à cet égard d'être particulièrement soulignées.

On peut penser que l'action structurante de formation au titre du dispositif « D' clics numériques » (programme de formation financé par le Plan investissement d'avenir destiné à 6 000 animateurs d'ici juin 2018 en partenariat avec la Ligue de l'enseignement et les CEMEA) devrait déboucher dans les trois ans, sur des évolutions pédagogiques déjà formalisées mais aujourd'hui peu perceptibles.

¹⁷ La documentation française – novembre 2017.

¹⁸ Recherche et échanges autour des usages et des pratiques des jeunes et des professionnels du mouvement, projet de réalisation d'un MOOC (« massive open online course »)/formation en ligne ouverte à tous) dédié aux formateurs.

Le site internet de la fédération nationale des FRANCAS illustre ce constat.

Préconisation 10 : Elaborer une stratégie d'action (formation et animation en direction des enfants et des jeunes) en s'appuyant sur l'utilisation d'outils numériques.

RESUME

Les FRANCAS se prévalent d'une vocation « indissociablement éducative, sociale et culturelle ».

Outre la mise en œuvre de leurs activités propres, les FRANCAS exercent une influence certaine dans leur secteur par les mandats qu'ils occupent au sein de divers collectifs ou associations nationaux, mais aussi au sein des organisations d'employeurs contribuant à structurer la branche de l'animation.

Les FRANCAS, via leurs structures locales adhérentes, sont organisateurs d'accueils collectifs de mineurs (ACM) mais la couverture territoriale de l'offre de loisirs des FRANCAS est hétérogène et le public d'enfants accueillis est difficile à comptabiliser

Alors que les priorités rappelées par le DJEPVA à l'appui des CPO font explicitement référence aux territoires fragilisés, les FRANCAS ne disposent pas de données consolidées et actualisées sur leur ancrage dans les territoires concernés par la politique de la ville.

Les FRANCAS œuvrent également à l'accueil des enfants en situation de handicap même si la visibilité des structures d'accueil mises en place sur le territoire doit être améliorée.

Leur démarche militante historique en faveur de la qualité de la prise en charge éducative des enfants en dehors de l'école leur a permis d'acquérir une légitimité auprès des communes qui les sollicitent aussi pour des prestations d'accompagnement de leur politique enfance-jeunesse.

La fédération est aussi reconnue dans ces compétences par l'État dont elle est un partenaire incontournable au titre de l'accompagnement des politiques éducatives.

Les FRANCAS se sont positionnés dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires sur la promotion du projet éducatif territorial. Ils sont aujourd'hui mobilisés sur le « plan mercredi » initié par le ministre de l'éducation nationale.

La formation est l'activité principale du réseau au niveau régional.

Ils sont habilités au niveau national pour dispenser des formations BAFA/BAFD depuis 1973. La formation BAFA, dont le volume reste important dans l'offre nationale connaît une baisse sensible (du 3ème rang national en 1994 au 5ème en 2014) tandis que le BAFD résiste mieux.

Une amélioration dans le suivi des stagiaires en stage pratique BAFA et dans les outils pédagogiques du BAFD est attendue.

Les FRANCAS accueillent 10 % des candidats de la formation professionnelle aux métiers de l'animation et sont leaders dans certaines régions. Ils assurent également une activité de prestataire de formation pour le compte du CNFPT, le personnel des collectivités locales représentant 15 % du public qu'ils forment.

Un travail important et volontariste a conduit à une « certification qualité » des formations professionnelles mises en place.

Les FRANCAS sont aujourd'hui un organisme de formation privé très dépendant de politiques publiques. Un objectif de généralisation de la compétence en formation professionnelle dans toutes les UR est recherché.

L'association conduit un programme de formation interne des élus et des permanents mais

le suivi individualisé des parcours est inexistant.

Les FRANCAS ont accueilli 800 jeunes en service civique depuis le début du dispositif avec une montée en charge progressive. Le suivi est rigoureux, les résultats positifs tant pour l'association que pour les jeunes qui pour moitié poursuivent une activité au sein de l'association. Un effort doit cependant être fait en direction de l'accueil des jeunes les moins diplômés.

Les FRANCAS se distinguent aussi par le développement d'une action militante sur l'ensemble du territoire national en faveur des droits de l'enfant.

L'innovation pédagogique liée au numérique reste marginale et mériterait d'être mieux promue.

6 DES RELATIONS FRUCTUEUSES ENTRE LA FÉDÉRATION ET LE NIVEAU TERRITORIAL

La fédération s'appuie sur un réseau de 81 associations départementales et territoriales auxquelles adhèrent les membres de l'association ; ce maillage de proximité originel fait la force du mouvement et entretient la relation avec les réseaux éducatifs locaux.

Les unions régionales, de création plus récente, sont chargées de la coordination des actions de formation et servent, grâce aux délégués nationaux chargés de région, de « courroie de transmission » entre le niveau local et le niveau national.

Les relations entre les différents échelons se concrétisent par un lien contractuel aujourd'hui généralisé sous forme de Plans régionaux de développement concerté. La mission s'est attachée à appréhender les flux financiers entre les 3 niveaux national/régional/départemental.

6.1 Les associations départementales (AD) au cœur de la fédération

Le lien entre la fédération et les AD est statutairement remis en cause chaque année puisqu'il repose sur un agrément annuel délivré par la fédération sur la base des rapports financiers et des rapports d'activités qui lui sont obligatoirement transmis.

La volonté fédérale est à terme de standardiser les rapports d'activité afin d'en rendre la lecture, la compréhension et l'exploitation plus aisées.

6.1.1 Le fonctionnement des AD

Le fonctionnement des AD illustre la proximité historique avec le monde enseignant. Ainsi, leur siège est fréquemment dans des locaux municipaux scolaires. Les dirigeants sont souvent des professionnels de l'éducation nationale. Au Mans, un ancien directeur de l'école est le président de l'AD de la Sarthe et le président de l'AD du Nord est un proviseur de lycée à la retraite.

Les élus et les bénévoles sont généralement des militants de longue date.

La mission a pu constater des écarts entre le projet de l'association nationale prenant appui sur son réseau départemental, et la réalité de l'activité locale.

Si « l'appartenance au projet fait office de structuration » et si l'association nationale manifeste une vraie volonté de prendre en compte ce qui se fait sur les territoires, les AD peuvent regretter « un certain temps de réactivité » en mettant en exergue les limites d'une démocratie interne qui a tendance à ralentir le passage aux déclinaisons opérationnelles des décisions pourtant collégialement validées.

La diversité des contextes environnementaux et des modes de fonctionnement des AD ont conduit à constater que seules certaines AD disposent d'une CPO (convention pluriannuelle d'objectifs) avec l'État.

S'agissant de leurs produits, le montant de l'adhésion pour une association ou une municipalité est forfaitaire et arrêté par les instances statutaires de chaque AD (la cotisation

peut comprendre une part fixe et une part variable). Peuvent s'y ajouter les crédits correspondant à la facturation de prestations de service.

La mission considère que le sujet des modalités de facturation, pourtant essentielles au regard du modèle économique des AD, mériterait un accompagnement de ces dernières par l'association nationale.

Les subventionnements sont différents et multiples selon les régions et les départements, ce qui nous renvoie à la question de l'ancrage historique, culturel et politique du mouvement sur un territoire donné (cf.4.1).

S'il est fréquemment avancé qu'« il est difficile de travailler avec le conseil départemental » car « ce n'est pas sa priorité » certains conseils départementaux n'allouent aucune subvention aux FRANCAS mais subventionnent les collègues qui peuvent, sous forme de prestation de services, s'adresser aux associations pour leur confier l'organisation d'actions.

6.1.2 L'accompagnement

En règle générale, lorsqu'ils sont implantés dans un territoire donné, les FRANCAS sont des partenaires présents, réactifs et appréciés.

Certaines AD disent « écouter les demandes des collectivités et essayer d'y répondre ». Ce « sur mesure » pose la question du modèle économique puisqu'il faut « penser la prestation à la carte ».

Dans un contexte de forte urbanisation associée à des évolutions sociologiques et démographiques, elles constatent une forte sollicitation des communes nouvelles qui souhaitent adapter leurs activités de loisirs pour contribuer à l'émergence d'une nouvelle identité communale. Il en serait de même des intercommunalités avec compétence jeunesse.

La facturation de l'accompagnement se fait généralement par ½ journée ou/et par journée. Depuis 2016, une comptabilisation du nombre de jeunes touchés par les différentes actions est mise en place grâce au portail.

Certaines AD mènent des actions conventionnées par la CAF dans le cadre d'un agrément Animation Vie Sociale dans des milieux plutôt délaissés, c'est notamment le cas de l'AD 59 qui est présente en milieu rural souvent défavorisé.

6.2 Le fonctionnement des UR

6.2.1 Une mission de coordination

L'UR développe parfois un programme d'actions coordonné avec la fédération nationale tout en prenant en compte les besoins et les spécificités locales notamment au travers de réunions du comité de coordination auquel participent les directeurs des AD et le ou la délégué(e) régional(e) (DNCR). Ils élaborent une stratégie partagée de la formation continue et habilitée, sur les actualités partenariales de tous niveaux, sur l'organisation de travail avec des complémentarités selon les compétences requises et sur la stratégie de conquête sur l'ensemble du territoire régional.

6.2.2 L'activité de formation confrontée à une évolution concurrentielle

La formation est la mission centrale des UR. Malgré une expérience certaine dans ce domaine important pour le mouvement, ce secteur illustre les difficultés rencontrées par les FRANCAS à adapter leur positionnement dans un monde en pleine évolution, qui les conduit à être confrontés à une forte concurrence autrefois inexistante.

Un des interlocuteurs a attiré l'attention de la mission sur la concurrence avec des organismes de formation désormais habilités au niveau régional. Selon lui, ces organismes formeraient des stagiaires et valideraient leurs stages de formation sur la base d'encadrement de stages payants organisés par ces mêmes organismes. Autrement dit, ces organismes utiliseraient les stagiaires pour encadrer leurs stages, ce qui expliquerait que ces organismes privés puissent proposer des stages à des prix compétitifs (cf. 5.4.1.1). Ils reprochent aux services de l'État de cautionner une concurrence déséquilibrée alors que les FRANCAS mettent les jeunes en situation de formation avec des contenus et un encadrement plus conséquents, donc plus coûteux. Cette affirmation que la mission n'a pas été en mesure de vérifier, nécessite un contrôle ciblé au titre de l'habilitation régionale.

6.2.3 La réorganisation territoriale, une démarche effective fin 2017

Au début de la mission, certaines UR avaient déjà fusionné ou étaient engagées dans le processus.

Les 2 UR Auvergne et Rhône -Alpes ont fusionné officiellement le 18 juin 2016 dans le cadre d'une démarche a priori bien conduite (fusion absorption par l'UR Rhône-Alpes par dissolution de l'UR Auvergne Limousin) en conservant une antenne à Clermont (avec des locaux loués et les salariés présents sur place). La nouvelle UR a été créée en réalisant concomitamment un projet de la nouvelle union régionale. La nouvelle gouvernance mise en place à cette occasion a d'ores et déjà évolué, en intégrant par exemple dans leur conseil d'administration, avec voix consultative, les conseillers fédéraux qui siègent au conseil fédéral national ainsi que les directeurs des associations départementales.

Cette nouvelle organisation du travail pose des problèmes de distance et nécessite de revoir les profils de postes. Pour l'instant, à titre d'illustration, l'UR n'est pas équipée en visio-conférence alors que l'équipement est nécessaire à la fois pour la gouvernance et pour l'activité de formation.

Sur le sujet de l'adhésion, les interlocuteurs de la mission peuvent exprimer un certain embarras (entre l'adhésion au projet et donc la cotisation-l'ancrage territorial fondé sur les prestations proposées et donc une valence économique qui doit aussi s'inscrire dans le projet fédéral), ce qui confirme notre constat.

Tous les documents consultés traduisent un ancrage avéré dans le paysage institutionnel avec les collectivités, les DR-DD, les CAF notamment.

Tout ceci illustre bien les difficultés à s'adapter aux évolutions de leur modèle économique en conservant l'attachement à leurs valeurs initiales.

Ceci sera clairement exprimé sous la plume de Pierre de Rosa¹⁹ : « *l'histoire des FRANCAS contribue, me semble-t-il, à prouver que si l'adaptation aux circonstances passe par des changements de stratégie et de réponses concrètes aux besoins du moment, elle n'oblige pas à renoncer aux valeurs universelles, épisodiquement remises en cause mais officiellement reconnues, qui constituent le fondement originel d'une organisation. J'ai donc choisi de montrer pourquoi les FRANCAS sont restés fidèles à leurs fondements et à leurs finalités humanistes et laïques et comment, au fil de leur expérience, ils ont continuellement enrichi leur patrimoine et successivement développé des projets adaptés aux circonstances* ».

Fin 2017, le processus de fusion des UR est abouti.

6.3 Les instances de coordination

Outre les réunions des instances statutaires, plusieurs temps d'échanges et de réflexions sont organisés entre les différents échelons territoriaux.

Ce sont :

- les conférences des présidents ;
- les conférences nationales des AD associant élus et permanents (2 en 2016) ;
- les conventions nationales ;
- un séminaire du conseil fédéral ;
- des regroupements des permanents territoriaux des AD.

6.4 Une mutualisation des moyens financiers entre le niveau national et les échelons territoriaux

Chaque structure territoriale est dotée de la personnalité morale.

Les FRANCAS se revendiquent de l'esprit de l'économie sociale. Il s'agit d'« organiser et gérer des activités dans des conditions économiques dégageant pour elle-même comme pour l'ensemble fédéral les ressources nécessaires et le financement des fonctions recherche, expérimentation et développement ».

La charte de fonctionnement de la fédération nationale, modifiée à l'AG de mai 2016 dans ses articles 3-4 et 3-5 prévoit la contribution financière des AD au fonctionnement et au développement de l'association nationale d'une part, ainsi que la contribution financière de la fédération au fonctionnement de l'AD en matière de frais de personnels d'autre part.

6.4.1 Des flux financiers au profit du réseau territorial

6.4.1.1 La contribution des UR et des AD à la fédération

Chaque AD contribue au fonctionnement de l'association nationale selon des modalités qui ont récemment évolué à partir d'un travail approfondi de la fédération sur son modèle économique. À partir de 2017, une contribution annuelle à la fédération est calculée sur la base du nombre d'adhérents, du volume de formation, d'un pourcentage sur les produits d'exploitation (hors formation) et les produits financiers (1 %).

¹⁹ « Les FRANCAS d'hier à demain (1944-1974) » - Pierre de Rosa, page 7

Ce nouveau modèle économique, qui a pour objectif de rééquilibrer les ressources entre formation habilitée/formation professionnelle/activité des AD/UR, se traduit concrètement de la manière suivante (PV du Conseil fédéral des 1er et 2 avril 2016) :

- adhésions 2017 : 5,90 € pour les individuels, 32 € pour personnes morales organisatrices d'accueils, 64,50 € pour personnes morales non organisatrices ;
- PANAFO (part nationale à la formation) : 6,60 € par journée de formation habilitée et 1,10 € par heure de formation professionnelle ;
- 1 % des produits d'exploitation (hors produits des activités de formation) et produits financiers (pourcentage qui se substitue au système antérieur fondé sur le nombre de journées/enfants abandonné car insusceptible de contrôle).

Ce nouveau système est mis en place progressivement pour un déploiement complet prévu en 2020.

6.4.1.2 La dotation régionale de la fédération aux UR et AD : l'outil « projet régional de développement et de coopération »

La mise en place d'un projet régional de développement et de coopération (PRDC) est récente. Le projet fédéral 2015-2020 intitulé « Avec les enfants et les jeunes, ensemble pour l'éducation ! » prévoit une partie stratégique et une partie programmatique.

Les PRDC consultés sont de qualité inégale et traduisent une hétérogénéité dans l'activité ; la démarche est sans aucun doute au moins aussi intéressante que le document final. Le PRDC a vocation à constituer un outil de dialogue entre la fédération, chaque UR et les AD.

Les informations sont intéressantes en elles-mêmes mais aussi quant à la méthode qu'elles sous-tendent. Ainsi, l'UR PACA présente-t-elle sous forme cartographique les différents types de relations établies avec les collectivités : 15 collectivités adhérentes sur 25 collectivités sont liées par convention d'action ou de gestion et 24 collectivités ont participé à des événements.

Il est remarquable de constater que tous les documents consultés par la mission traduisent un ancrage avéré dans le paysage institutionnel avec les collectivités, les DR-DD, les CAF notamment.

Le PRDC est élaboré dans un dialogue entre la fédération et les AD par un travail animé par le délégué national chargé de la région. Il est ensuite validé par la conférence des PRDC à laquelle participent la fédération et toutes les AD de la région, puis validé « officiellement » par les instances statutaires de l'UR.

La fédération est très présente dans ce processus lourd. L'autonomie régionale et départementale est donc relative mais cette organisation permet a priori aussi d'éviter de faire prendre des risques mal évalués par le niveau territorial. La fédération joue un rôle concret d'appui puisque le projet est partagé à tous les échelons. Cette co-construction oblige toutes les parties.

« Les instances de l'UR sont chargées de la responsabilité politique du PRDC et le délégué national chargé de la région est chargé de sa conduite exécutive ».

La fédération attribue ensuite une dotation financière régionale qui donne lieu à des affectations départementales dans le cadre du projet régional de développement et de coopération (PRDC) désormais généralisé. Cette dotation comprend une part fixe et une part variable.

La part fixe, calculée sur le nombre d'AD, est dédiée au maintien ou à la création d'emplois chargés du développement des AD. Outre cette part fixe, la dotation est calculée sur le nombre d'adhérents individuels et collectifs ; s'y ajoute un éventuel abondement au titre de la rémunération de permanents enseignants, visant à compenser la différence entre le coût d'un fonctionnaire en détachement et le coût d'un salarié de droit privé à même niveau de rémunération brute.

Elle donne lieu à une convention triennale (2017-2019) de développement entre la fédération, chaque UR et les AD précisant la part fixe de la dotation fédérale et les modalités mensuelles de versement. Le PRDC y est annexé.

La dotation fédérale dont bénéficient les UR/AD est évaluée par l'association à 4,2 M€, qui seraient répartis de la manière suivante : 1,6 M€ correspondant à un montant moyen de 19 000 € par AD et aux dotations aux UR pour les AD, 2,4 M€ correspondant aux salaires des DNCR et 200 000 € au titre de la part variable par UR correspondant au reversement des cotisations individuelles l'année n+1.

Globalement, le budget de la fédération se répartirait entre 60 % en direction du réseau, 20 % pour les programmes nationaux et 20 % pour le fonctionnement des instances. Les rapporteurs n'ont pas été en mesure de vérifier ces données en dépit de leur demande.

La réforme de 2009 qui a conduit à la suppression des postes d'enseignants mis à disposition a entraîné mécaniquement une baisse du nombre de personnels fédéraux, délégués de la fédération, désormais limités aux missions nationales et régionales (DNCR). Leur ont été substitués la création d'une dotation fédérale pour chaque région permettant de contribuer aux emplois locaux.

La structuration de la fédération du niveau national au niveau local passe par ces permanents, qu'ils soient ou non salariés de la fédération. Le rôle du DNCR est particulièrement important dans la chaîne de transmission puisqu'il est à la fois le représentant de la fédération nationale et le directeur régional chargé de la gouvernance du PRDC.

Un fonds d'intervention et de développement permettant un dialogue avec les AD en situation difficile selon le principe 1/3 AD, 1/3 UR, 1/3 fédération avait été mis en place et est désormais abandonné. Les difficultés des AD sont liées à la baisse des financements publics et/ou à la difficulté des dirigeants à la prise de décision économique. Les PRDC devraient contribuer à pallier ce défaut d'anticipation.

6.4.2 Des outils opérationnels à développer et moderniser

Les FRANCAS disposent depuis plus de dix ans d'un portail Système d'Information (Portail Global de Service) qui organise la remontée par les AD au niveau national des adhérents individuels et collectifs.

Un important chantier sur l'évolution des systèmes d'information a été engagé depuis 2 ans et ne sera finalisé que dans 4 ans. Un audit a été réalisé et le travail sur les SI donne lieu à une organisation commune avec les CEMEA. Les FRANCAS avaient été précurseurs mais avec un système (Lotus) aujourd'hui peu performant.

Ils projettent la mise en place d'un système d'information du local au national avec des remontées d'informations standardisées sur la base d'indicateurs à construire. Ce SI permettrait une sorte de dialogue de gestion avec chaque niveau régional et départemental.

Ces indicateurs communs « socle » sont en cours de construction : nombre d'enfants touchés (en accueil de loisirs ou non), nombre d'espaces éducatifs, nombre de partenaires au-delà des adhérents, type de territoires concernés. L'échéance prévue est 2019/2020 pour disposer d'une première analyse nationale des données.

Deux sessions de travail se sont déjà tenues sur le sujet des indicateurs et des réunions sont programmées pour finaliser l'outil de recueil. Comme les structures sont déjà équipées de matériel informatique, la formation aux nouveaux logiciels sera importante.

Ce système d'information sera un outil de connexion forte entre les pôles administratifs et les pôles pédagogiques.

Les FRANCAS disposent par ailleurs d'un intranet commun sur tout le territoire et un site d'inscription en ligne pour le BAFA est utilisé.

La mission a pu constater l'opérationnalité de l'outil dédié à la gestion de la formation habilitée (FH), cependant toujours en développement ; l'outil de gestion administratif utilisé du niveau départemental au niveau national est performant en permettant l'édition des documents type de suivi (attestations CAF, factures...). L'association dispose de données statistiques fiables sur l'origine, les statuts des stagiaires, le financement des stages. En revanche, il ne permet ni un suivi des stages pratiques, ni de la formation de formateurs (cf supra).

RESUME

La fédération s'appuie sur un réseau de 81 associations départementales et territoriales auxquelles adhèrent les membres de l'association ; ce maillage de proximité originel fait la force du mouvement. Dans le cadre de la réorganisation territoriale, le processus de fusion des unions régionales est abouti fin 2017.

Les unions régionales, de création plus récente, sont chargées de la coordination des actions de formation et servent, grâce aux délégués nationaux chargés de région, de « courroie de transmission » entre le niveau local et le niveau national.

Chaque structure territoriale est dotée de la personnalité morale.

La charte de fonctionnement de la fédération nationale prévoit la contribution financière des UR et AD au fonctionnement et au développement de l'association nationale d'une part, ainsi que la contribution financière de la fédération au fonctionnement des UR et AD en matière de frais de personnels d'autre part. Cette mutualisation au profit du réseau territorial constitue un aspect essentiel de la fonction de tête de réseau de la fédération.

Le système d'information existant, en cours d'évolution, devra permettre de stabiliser des indicateurs d'activité afin de consolider et fiabiliser les données au niveau national pour en améliorer le pilotage.

7 UNE SITUATION FINANCIÈRE Saine MAIS DES AMÉLIORATIONS À APPORTER

La mission a analysé les documents financiers de 2013 à 2016 inclus. La situation financière est saine ; elle repose sur une gestion sérieuse dans un contexte de soutien important et globalement stable des financeurs publics, au premier rang desquels le ministère de l'éducation nationale.

Les rapporteurs ont examiné la situation patrimoniale de l'association et la structure du budget global ; à partir des informations consolidées par la fédération et des documents recueillis lors de leurs rencontres avec quelques UR et AD, des éléments sur la situation financière du réseau sont apportés.

7.1 Une situation patrimoniale confortable

La fédération occupe un siège dont elle est propriétaire ; elle possède et loue également des appartements mis à disposition des élus et permanents.

Son patrimoine est valorisé à hauteur de 2 237 914 € brut et 0,5 M€ net au bilan 2016.

Elle a été propriétaire d'un centre de formation à Port Mort, situé dans l'Eure, qu'elle a vendu en 1991 en raison des coûts de fonctionnement et d'entretien élevés qui auraient nécessité une réhabilitation coûteuse.

7.1.1 Une fédération propriétaire de son siège

Les FRANCAS sont propriétaires de leurs locaux 10-14, rue Tolain dans le 20ème arrondissement de Paris depuis décembre 1998 grâce au rachat d'un ancien entrepôt, dans des conditions particulièrement avantageuses, qu'ils ont réaménagé selon leur utilisation et leurs besoins.

Cet immeuble sur 5 niveaux, dont ils étaient locataires a été acquis pour un montant équivalent aux onze années restantes de location avec obligation de remise aux normes ERP. Il leur revient de le mettre aux normes imposées par la ville de Paris. D'importants travaux de réhabilitation énergétique étaient en cours au moment de la mission.

Afin d'optimiser son utilisation et limiter les frais d'entretien, les FRANCAS mettent à disposition, par convention, moyennant une contribution au fonctionnement (qui ne peut s'apparenter à un loyer selon les termes des conventions signées), une partie de l'immeuble à des associations liées aux FRANCAS et qui œuvrent dans un champ d'activité connexe (ANACEJ, CNAJEP). Ils hébergent également le siège de l'union régionale des FRANCAS Île-de-France. Ces mises à disposition donnent lieu à une contribution forfaitaire au fonctionnement pour un montant global de 93 000 € en 2017.

Par ailleurs, un tarif différencié est appliqué à ces deux associations et aux associations adhérentes pour participation aux frais de mise à disposition des cinq salles de réunion ou de conférence. Par exception, il est prévu une mise à disposition gratuite de salle pour une réunion par an, pour tout organisme dont les FRANCAS sont membres ou partenaires et à laquelle ils sont invités.

Les rapporteurs soulignent la qualité des locaux, sans qu'ils soient luxueux, témoignant de la dimension symbolique d'un siège accueillant pour le réseau et permettant de bonnes conditions de travail pour les permanents.

7.1.2 Des acquisitions et locations immobilières dédiées aux permanents dont les modalités d'utilisation doivent être clarifiées

Les FRANCAS sont également propriétaires de trois appartements situés à proximité du siège.

La mission a eu communication de deux extraits de délibération d'assemblée générale de mai 1994 et mai 1996 décidant chacune de l'acquisition d'un appartement afin « d'assurer le logement occasionnel de cadres de l'association de passage à Paris » pour l'un (au 73/79 avenue Philippe Auguste – dans le 11ème arrondissement)) et « pour faire face aux besoins occasionnels de logement des militants de la fédération » pour l'autre (au 2, rue d'avron dans le 11ème).

Le 3ème appartement, acquis précédemment est situé 7, rue Tolain ; les documents correspondants, versés aux Archives, n'ont pas pu être présentés à la mission.

Ils louaient par ailleurs 3 appartements :

- un appartement de 2 pièces sis 6, rue Gossec – Paris 12ème (contrat de location signé le 15 novembre 2011),
- un studio de 17m2 sis 15, rue de Toul – Paris 12ème (contrat de location du 17 décembre 2014),
- un studio meublé de 18m2 sis 56, rue de Bagnolet – Paris 20ème (contrat de location du 23 mai 2016).

La fédération a mis fin aux locations des deux studios le 30 août 2017.

Ces mises à dispositions d'appartements aux permanents sont justifiées par les interlocuteurs de la mission comme constituant prioritairement des logements d'appoint permettant de continuer à recruter des salariés issus de province et ainsi prendre en charge logement et dîners lorsqu'ils sont au siège. Ils peuvent par ailleurs et sur demande, être mis à disposition d'élus du conseil fédéral ou d'autres cadres de la délégation nationale.

Au regard du prix d'acquisition et de la valeur actuelle de l'immobilier à Paris, cet investissement peut être considéré comme judicieux ; la mission considère qu'une évaluation de la valeur actuelle du patrimoine de l'association, notamment pour des raisons d'assurance, serait utile.

La question de l'opportunité de la location d'appartements est en revanche posée. Il n'a pas pu être présenté à la mission de décision des instances statutaires garantissant la transparence dans l'utilisation de ces appartements qui relèverait d'une décision « historique » : bénéficiaires, conditions... Un document, non daté, précise que ces logements ne sont mis à disposition que les jours travaillés et stipule que le salarié qui en bénéficie n'est pas le seul bénéficiaire.

Il n'existe pas de planning d'utilisation ; les appartements donneraient lieu à de nouvelles organisations et affectations en début d'année scolaire. L'hébergement occasionnel d'autres permanents ou élus s'organise de manière informelle en fonction des sollicitations et disponibilités.

S'il ne revient pas à la mission de se prononcer sur la stratégie immobilière de la fédération au regard de ses choix de fonctionnement, elle considère que la mise à disposition d'appartements, qui relève de fait d'avantages en nature, doit faire l'objet de décisions prises par les instances statutaires afin de respecter l'objectif de transparence de gestion.

Préconisation 11 : Dans un objectif de transparence de gestion, clarifier les conditions des mises à dispositions d'appartements aux permanents et aux élus par délibération des instances statutaires.

7.2 Une situation financière saine

Les ratios de solvabilité, d'endettement, de capacité d'autofinancement, de trésorerie active, de solidité financière, présentent tous un résultat positif.

Le compte d'exploitation 2016 est d'un montant de 8,4 M€ (8 433 701 €). Les variations à la hausse du budget s'expliquent par le budget nécessaire à l'organisation des congrès comme en 2014 où les reports de ressources non utilisées étaient relativement élevés et en hausse pour atteindre près de 366 000 € en 2015 et 90 000 € en 2016.

Le bilan 2016 présente un montant de près de 7,1 M€ net, dont un fonds associatif en constante évolution de plus de 4,3 M€. Les disponibilités et valeurs mobilières de placement s'élèvent à près de 6 M€.

Les années 2010 à 2015 ont connu des excédents annuels qui sont venus augmenter de 25 %, en cinq ans, les fonds propres.

En 2016, le résultat d'exploitation de l'exercice est déficitaire de 61 000 euros, conséquence de l'effet conjugué d'une baisse de subvention du MJSVA et d'une diminution sensible de la formation habilitée. Le résultat de l'exercice est déficitaire de 37 000 €.

La trésorerie présente un confort de fonctionnement à 9 mois.

7.2.1 Des ressources essentiellement publiques

7.2.1.1 Des subventions d'un montant important et stable

Les subventions sont stables ces dernières années, ce qui est remarquable dans un contexte global de baisse des subventions publiques ; elles représentent en 2016, 63 % des produits d'exploitation.

Les subventions émanent en 2016 de 11 financeurs pour un montant de plus de 5,3 M€. Les 3 principaux financeurs sont le MEN pour plus de 4,1 M€ (près de la moitié du budget et plus de 77 % du total des subventions), le ministère chargé de la jeunesse pour plus de 609 000 € (incluant l'aide au titre de la convention d'objectifs pour 510 000 €, les aides FONJEP et FDVA, soit 7,2 % du budget) et la CNAF pour 240 934 €.

Les aides du ministère chargé de la jeunesse n'ont cessé de diminuer de 2008 (672 000 € avec 28 postes FONJEP) à 2016, soit une diminution des subventions de 24 %, celle des FONJEP de 58,4 %.

La subvention globale annuelle 2017 s'élève toutefois à 653 950 €, comprenant, outre le montant correspondant à la convention d'objectifs initiale, la subvention du Fonds de développement de la vie associative et une subvention exceptionnelle de 45 000 € ayant donné lieu à avenant à la CPO.

7.2.1.2 Les autres produits d'exploitation : la part sensible de la contribution du réseau territorial

Les produits divers, en baisse, représentent 28 % du budget, soit 2,277 M€. Ils comprennent pour 1,4 M€ les contributions des UR et des AD.

Les cotisations ne représentent que 227 500 € réparties entre les différents types d'adhérents :

- 9892 adhérents individuels à 5,80 euros ;
- 858 adhérents collectifs organisateurs à 31,50 euros ;
- 261 adhérents collectifs non organisateurs à 63,00 euros.

S'y ajoutent une contribution forfaitaire par journée/enfant réalisée soit 7 453 600 journées/enfant à 0,0185 € (2016 étant la dernière année d'application de cette modalité) ainsi qu'une contribution forfaitaire au titre de la formation habilitée et de la formation professionnelle.

Les documents financiers illustrent :

- la baisse de l'activité de formation habilitée (contribution en baisse de 17 % sur 3 ans même si elle s'élève encore à plus de 1 M€) ;
- le développement de la formation professionnelle avec une hausse de la contribution de 13,5 % qui reste cependant modeste en montant (94 553 €).

Les UR et les AD contribuent au fonctionnement de la fédération à hauteur de 1,4 M€ liés à la formation habilitée (sur la base de 6,60 € par stagiaire en formation), à la formation professionnelle (sur la base de 1,10 € par journée stagiaire) et désormais à 1 % des produits d'exploitation des AD (cf. 6.2.4.1).

7.2.2 Les charges : une masse salariale stable et un soutien marqué au réseau territorial

Les charges salariales (salaires et charges sociales) représentent près de 3,7 M€, soit 43 % du budget et sont stables (cf 6.1).

Les FRANCAS connaissent une baisse de 16 ETP en quatre ans en passant de 65 ETP en 2010 à 49 en 2014 (dont 13 détachés). Ce dernier chiffre est stable jusqu'à ce jour.

L'analyse issue du bilan social fait apparaître une moyenne de salaire (hors ceux des cadres) de 50 000 € par an (moyenne de 4 166 € /mois).

Les autres charges de gestion courante représentent plus de 27 % du budget et sont en augmentation (2,320 M€).

Elles comprennent en particulier la contribution au fonctionnement du réseau territorial, soit l'aide forfaitaire par UR pour les AD de l'ordre de 1,4 M€, auxquels s'ajoute désormais une part variable par UR égale au montant des adhésions individuelles et collectives remontées par les AD l'année précédente et qui leur est donc rétrocédée en année n+1. S'y ajoutent la prise en charge des salaires des DNCR pour 2 M€ et la « dotation enseignant » égale à la différence entre le coût d'un fonctionnaire détaché et le coût d'un salarié de droit privé de la fédération au même salaire brut (5 UR concernées en 2017).

Faute de comptabilité analytique communiquée à la mission, il n'a pas été possible d'extraire le montant du remboursement des frais de déplacements et de mission afférents aux activités. Toutefois, celui-ci s'effectue sur la base des billets SNCF 2ème classe ou en véhicules personnels à condition qu'il y ait 3 personnes minimum dans le véhicule ; le remboursement du petit déjeuner est à hauteur de 5,60 euros et le déjeuner ou le dîner plafonné à 12 euros sur justificatif. Les conditions et les barèmes des remboursements sont précisés au dos des feuilles de remboursements ; ils ont été actés par décision du comité directeur du 19 janvier 2013.

Il n'y a pas de rémunération des dirigeants, bien que l'article 20 de la loi du 23 mai 2006 le permette pour trois d'entre eux.

Les salariés venant de province et habitant toujours en province ont leur trajet, leur hébergement, le petit déjeuner et le repas du soir pris en charge par la fédération sur la base de justificatifs selon des barèmes préétablis et votés en comité directeur.

La santé financière des FRANCAS leur permet de réaliser des provisions qui leur assurent un quotidien serein ; elles seront utiles pour investir dans des dépenses structurelles.

Si l'association présente une très forte autonomie financière (ratio capitaux propres/total du passif), sa capacité d'autofinancement au regard des subventions est faible et sa dépendance au soutien de l'État est forte.

Le niveau d'endettement est nul mais le délai de règlement des clients ou des usagers est en revanche élevé et se dégrade chaque année. Cela n'affecte que très peu le ratio de liquidité générale et celui de trésorerie immédiate, ce qui tend encore à démontrer la solidité financière de la fédération qui peut faire face sans problème aux dettes à son égard à court terme.

7.3 Un réseau territorial qui présente des fragilités

Le total du budget consolidé des UR et AD représente en 2015 plus de 90 M€, dont 15 M€ au titre des UR et 75 M€ au titre des AD.

La masse salariale représente 56 M€, soit 62 % du budget total pour 1 600 ETP.

7 UR présentent un résultat déficitaire. Les résultats consolidés des AD témoignent de difficultés dans 7 régions.

Ces données résultent d'un travail important de consolidation réalisé au niveau national sur la base d'un plan comptable normé et d'une comptabilité analytique permettant de travailler

harmonieusement entre toutes les entités ; des commissaires aux comptes contrôlent toutes les UR et AD qui le souhaitent.

Le contrôle des structures associatives locales adhérentes à la fédération ne relevait pas du champ de la mission.

Les documents financiers des UR et AD rencontrées par la mission traduisent une grande hétérogénéité dans la nature et le volume de l'activité.

La structure des budgets, très différente de celle de la fédération, repose d'abord sur des recettes de prestations liées à l'activité de formation pour les UR, représentant jusqu'à plus de 90 % du budget et donc un faible taux de subvention.

Cette même hétérogénéité se retrouve dans les AD, avec des budgets qui peuvent être importants lorsqu'ils sont organisateurs d'accueils notamment.

Dans tous les cas, et même si les montants apparaissent faibles en proportion du total du budget, elles bénéficient de soutiens de l'État, des CAF, voire des collectivités témoignant de leur ancrage territorial.

Les échanges ont toutefois permis de mettre en évidence des inquiétudes liées à la baisse des adhérents, à la diminution de l'activité de formation habilitée, à un développement hétérogène de la formation professionnelle, aux moindres financements publics et, s'agissant du niveau départemental, aux conséquences des évolutions de l'organisation du temps scolaire sur les accueils péri et extrascolaires.

Les rapporteurs constatent un défaut de lisibilité quant à la part relative dans le budget global des budgets des différentes activités des FRANCAS au niveau national et sur l'ensemble de leur réseau.

Préconisation 12 : Se doter d'une comptabilité analytique qui puisse notamment permettre des extractions relatives au fléchage des crédits par activité et par niveau territorial.

Préconisation 13 : Harmoniser sur l'ensemble des structures (fédération, UR et AD) la présentation comptable, de type analytique, permettant une analyse partagée au service du pilotage national.

RESUME

La situation financière des FRANCAS repose sur une gestion sérieuse dans un contexte de soutien important et globalement stable des financeurs publics, au premier rang desquels le ministère de l'éducation nationale.

La fédération dispose d'un patrimoine confortable. La transparence de gestion et d'utilisation des appartements dont la fédération est propriétaire ou locataire est insuffisante.

La situation financière des FRANCAS est saine, les ratios de solvabilité, d'endettement, de capacité d'autofinancement, de trésorerie active, de solidité financière, présentent tous un résultat positif.

Le compte d'exploitation 2016 est d'un montant de 8,4 M€. La trésorerie présente une garantie de fonctionnement de 9 mois.

Dans un contexte global de baisse des subventions publiques, les subventions allouées aux FRANCAS sont demeurées stables ces dernières années, ce qui est remarquable. En 2016 elles ne représentent pas moins de 63 % des produits d'exploitation.

Les produits divers, en baisse, représentent 28 % du budget, soit 2,277 M€. Ils comprennent pour 1,4 M€ les contributions des UR et des AD.

Les charges salariales (salaires et charges sociales) représentent près de 3,7 M€, soit 43 % du budget et sont stables.

Les conditions de travail sont très satisfaisantes tant en ce qui concerne les locaux que la politique salariale ou la prise en charge des frais des permanents du siège qui résident en province.

Si l'association présente une très forte autonomie financière (ratio capitaux propres/total du passif), sa capacité d'autofinancement au regard des subventions est faible et sa dépendance au soutien de l'État très forte.

La situation financière des associations composant le réseau territorial présente des fragilités liées à des produits d'activités peu diversifiées et pour certaines en forte baisse, mais aussi à un faible taux de subventions publiques.

Les FRANCAS doivent se doter d'une comptabilité analytique et d'une présentation comptable harmonisée à chaque niveau territorial afin de disposer d'outils de pilotage performants.

8 LA CONVENTION D'OBJECTIFS AVEC LE MINISTÈRE CHARGÉ DE LA JEUNESSE

Les FRANCAS représentent, en montant de subvention, la deuxième fédération de jeunesse et d'éducation populaire la plus soutenue par la DJEPVA.

Cette fédération compte dans le paysage des politiques de jeunesse et d'éducation populaire, tant par l'activité qu'elle déploie sur les territoires, que par les responsabilités exercées par ses permanents au sein des associations fédérées, parmi les représentants des employeurs du champ ou en tant qu'organisateur reconnu des rencontres nationales des acteurs éducatifs de Brest... Ils siègent ainsi dans différentes instances et sont fréquemment sollicités pour participer aux cercles de réflexion mis en place au niveau national par les acteurs publics.

8.1 Les aides financières

8.1.1 La subvention au titre de la CPO

La fédération des FRANCAS fait partie des « grands comptes » de la DJEPVA (4,1 M€ du ministère de l'éducation nationale et plus de 600 000 € de la DJEPVA) sur un budget de 8,5 M€.

On peut noter que les actions financées dans le cadre de la convention d'objectifs avec le ministère de la jeunesse représentent 50 % du budget global de l'association.

La CPO a été renouvelée en 2016 pour un montant de 510 000 euros annuels, ce qui représente une baisse de 5 % par rapport à la CPO précédente.

La subvention du ministère de la jeunesse a connu une baisse de 24 % entre 2008 et 2016 en passant de 672 000 € à 510 000 €.

L'aide du ministère chargé de la jeunesse s'inscrit très directement dans le soutien à l'activité fédérale de « tête de réseau ».

Les relations ne sont pas établies entre les services chargés de la gestion de la subvention du ministère de l'éducation nationale et la DJEPVA au sujet des subventions allouées aux FRANCAS, ce qui nuit à la lisibilité de l'objet et de l'impact des financements croisés dont ils bénéficient.

8.1.2 Les postes FONJEP

Le montant des postes FONJEP nationaux est de l'ordre de 86 000 euros (12 postes au niveau national). La question est aujourd'hui posée au niveau national par le ministère – et pas seulement aux FRANCAS – de l'effet levier de cette aide s'agissant de postes de haut niveau et non de postes d'animateurs plus classiques.

La fédération a rappelé son attachement à cette aide dédiée pour part aux postes de délégués nationaux chargés de région mais pris en charge financièrement par la fédération.

Nonobstant le sujet de l'effet levier, à apprécier dans le cadre d'une réflexion globale sur le FONJEP qui ne relève pas de la présente mission, cette dernière considère que le modèle économique des FRANCAS, qui se traduit par la prise en charge financière nationale des

salaires des DNCR est compatible avec une attribution des postes FONJEP sur le contingent national.

Le réseau des FRANCAS bénéficie de postes FONJEP attribués aux UR et AD ; la mission n'a pas obtenu les informations permettant de recenser les postes et leur répartition. Les échanges avec les UR et UD rencontrées permettent d'affirmer que les FRANCAS bénéficient d'un soutien important via le FONJEP avec des écarts importants en nombre de postes alloués en fonction des départements.

8.1.3 Les autres aides

Les FRANCAS bénéficient, hors CO, d'une aide au titre de la formation des bénévoles par le Fonds de développement de la vie associative pour 12 950 € en 2017.

Les FRANCAS, comme d'autres fédérations au sein du CNAJEP, ont porté avec l'État le dispositif des fabriques d'initiatives citoyennes qui s'est concrétisé par un soutien, par projet retenu, d'un poste FONJEP et d'une subvention d'amorçage dégressive et déconcentrée. Les crédits ont été alloués aux associations locales sans transiter par la fédération.

8.2 La CPO 2013-2015

La mission s'est appuyée sur les éléments de bilan permettant d'apprécier la réalisation totale ou partielle des objectifs de la CPO.

8.2.1 Les objectifs et le montant

Les objectifs de la CPO 2013-2015 sont déclinés en trois actions dont l'intitulé est très général:

- action 1 : accompagnement du développement quantitatif et qualitatif des accueils collectifs de mineurs et mise en œuvre du programme d'actions visant à l'exercice de la citoyenneté des mineurs.

Il s'agit d'accompagner les projets éducatifs locaux, de développer et diversifier les formes d'accueils ciblés sur la petite enfance et l'adolescence. Cette action comprend également l'organisation de manifestations (biennales de l'éducation à Nantes et rencontres des projets éducatifs locaux à Brest).

- action 2 : ingénierie de formation et qualification des acteurs de l'action éducative : volontaires, professionnels et bénévoles.

Il s'agit d'assurer un suivi des 20 unions régionales qui mettent en œuvre la formation et de produire des outils. Cette action comprend aussi l'animation du service civique en appui des structures d'accueil.

Elle incluait le congrès d'Amiens (70 ans des FRANCAS).

- action 3 : accompagnement du réseau fédératif dans une logique de développement du projet et du renforcement du partenariat avec les pouvoirs publics.

Il s'agit d'assurer le développement qualitatif et quantitatif des accueils de mineurs (objet de l'action 1) et de mobiliser l'ensemble du réseau.

Pour l'ensemble de ses activités objectivées dans la CPO, le montant de subvention triennale s'élève à 1 584 720 euros avec une subvention FONJEP de 257 904 euros, soit un total de 1 842 624 euros. Cette aide représente 15,4 % du coût total des actions.

8.2.2 Les indicateurs et conditions de l'évaluation

9 indicateurs figurent dans la convention :

- le nombre de sites locaux impliqués dans une opération nationale : objectif de 1 000 chaque année.
- le nombre de participants aux diverses rencontres nationales d'acteurs : objectif de 700 chaque année.
- l'établissement du rapport qualitatif sur l'ensemble des activités prévues : il s'agit du rapport annuel.
- le nombre de jeunes impliqués dans les actions de formation : objectif de 5 000 chaque année.
- le nombre de responsables territoriaux mobilisés : 300 chaque année.
- le nombre de participants permanents et non permanents mobilisés dans le cadre des collectifs nationaux : objectif de 230 et 400 la 2^{ème} année seulement (2014).
- le nombre de réunions par an : objectif de 80 chaque année.
- la diffusion trimestrielle du magazine « Camaraderie » : 60 000.
- l'établissement d'un rapport sur les retombées de l'action dans sa dimension éducative.

La convention ne précise pas le mode de recueil de ces indicateurs.

8.2.3 L'analyse par l'association des résultats obtenus et le bilan de l'utilisation de la subvention

La mission s'est fondée sur les bilans annuels et le bilan triennal de la convention.

On peut observer un taux de réalisation de plus de 90 % du budget prévisionnel sur chacune des actions financées.

Les bilans présentés par l'association globalisent les différentes activités ; les résultats sont traduits en nombre de réunions/rencontres et en nombre de participants.

La mission relève que ces données ne sont ni précédées d'indicateurs cible en valeur absolue ou en tendances, ni assorties de références à une quelconque typologie (territoires concernés, âge du public).

Il est étonnant que figurent parmi les indicateurs d'activités déclinées de l'action 3 de la CPO des données relatives au fonctionnement statutaire classique qu'il ne revient pas a priori à l'État de financer.

Plus généralement, l'association souligne les effets structurants positifs de la CPO en interne.

Elle en relève aussi l'impact en externe à la fois par les effets leviers sur d'autres partenaires et par la création d'une dynamique susceptible de générer de nouveaux projets.

8.2.4 Les perspectives et nouvelles orientations

Sans données chiffrées de référence, les orientations, pour intéressantes qu'elles soient, sont très générales par l'évocation des nouveaux défis que doit relever l'association sur le plan éducatif envers les enfants.

Il est ainsi fait mention de la conduite de l'organisation et de l'animation du mouvement, la contribution à l'action éducative locale, le renforcement des ressources humaines et matérielles, le renforcement et le développement des partenariats locaux et nationaux en s'inscrivant dans la co-construction des politiques publiques et la refondation du projet associatif déjà en cours pour toucher un public plus large.

Des projets ambitieux sont évoqués mais il manque les corrélations objectifs-moyens-indicateurs afin de mieux appréhender la faisabilité et le réalisme de ces derniers.

8.3 La CPO 2016-2018

8.3.1 Les objectifs et le montant

Les 3 actions retenues s'inscrivent dans le prolongement de la CPO précédente, même si les formulations sont quelque peu différentes :

- Action 1 – animer la fédération et le mouvement, du fédéral au local.

Il s'agit de l'organisation des relations entre le niveau national et le niveau territorial, en particulier le chantier relatif à la réforme statutaire, la politique d'adhésion de la fédération, la mise en œuvre des PRDC, la réforme territoriale régionale et le système d'information.

Cette action inclut la participation des FRANCAS dans différentes coordinations associatives et au sein d'instances nationales.

- Action 2 – renforcer la contribution des trois niveaux de l'organisation à l'action éducative locale.

Cette action recouvre les actions en faveur des droits de l'enfant, l'accompagnement à la mise en œuvre des politiques éducatives locales, l'animation du service civique et des différentes formes d'engagement, ainsi que les manifestations nationales.

Elle comprend une initiative visant à la création d'un centre national de ressources sur la condition enfantine, ses déterminants et leurs impacts ainsi que 10 observatoires territoriaux de la condition enfantine.

Les actions relatives à la laïcité dans le cadre de l'action éducative locale sont prévues ainsi que les différents programmes initiés et pilotés au niveau national (D'clics du numérique, centre A'ERE, l'été ça nous anime...).

- Action 3 – conforter la formation des acteurs éducatifs locaux au service des dynamiques territoriales et dynamiser la formation et la qualification des acteurs du mouvement et de la fédération.

Il s'agit en particulier de l'animation du réseau par la qualification des acteurs, la direction nationale de la formation volontaire et de la formation professionnelle ainsi que l'élaboration d'outils.

Le montant de la subvention triennale s'élève à 1,530 M€ à laquelle s'ajoutent les subventions au titre du FONJEP pour 257 904 €, soit un total de 1 787 904 € équivalent à 13,1 % du budget total des actions financées.

Un avenant devrait être signé en 2017 pour un montant de 45 000 € au titre d'une subvention exceptionnelle qui s'inscrit dans la mobilisation des fédérations d'éducation populaire dans le « plan mercredi ». L'objectif est d'accompagner le développement qualitatif de l'action éducative et pédagogique des centres de loisirs du mercredi : élaboration d'outils, expérimentation en Normandie.

8.3.2 Les indicateurs et conditions de l'évaluation

L'évaluation prévue repose sur les 8 indicateurs quantitatifs suivants :

- le nombre de réunions pour l'élaboration et la mise en vie des projets régionaux de développement et de coopération et de réorganisation des régions : objectif de 100 chaque année.
- le nombre de permanents et non permanents mobilisés dans le cadre des collectifs nationaux : objectif de 250/400/300.
- la diffusion trimestrielle des magazines « Camaraderie » et « Grandir » : objectif de 90 000, 92 000 puis 95 000.
- le nombre de sites locaux impliqués dans une opération nationale : de 1 200 à 1 400.
- le nombre de responsables territoriaux mobilisés : objectif de 300 chaque année.
- le nombre d'acteurs éducatifs locaux concernés : objectif de 14 500/15 250 et 16 000.
- le nombre de permanents et de non permanents ayant participé à une formation interne : de 500 à 700 en 2018.
- le nombre de jeunes volontaires concernés par un engagement de service civique : objectif de doublement entre 2016 et 2018 (400 jeunes).

Les rapporteurs soulignent que la détermination des indicateurs traduit une dynamique absente de la CPO précédente.

On peut toutefois s'interroger sur l'intérêt de certains indicateurs (ex : indicateur sensé traduire la diffusion trimestrielle de « Camaraderie et Grandir »...).

Il manque un document d'explication des cibles en lien avec les objectifs affichés, d'autant que la présentation des activités globalisées au sein de 3 actions génériques ne permet pas d'apprécier l'impact de chacune d'elle sur les publics et les territoires.

En dépit des explications apportées par la fédération à la demande de l'administration, la formulation des indicateurs reste trop générale ; ces derniers ne sont pas assortis des éléments relatifs aux modalités de leur renseignement, rendant difficile le contrôle de la réalisation de certains d'entre eux.

Après avoir réalisé sa mission de contrôle de la fédération, la mission relève un décalage, préjudiciable à l'association, entre le volume et la diversité d'activités qu'elle conduit, la place qu'elle occupe dans le paysage des politiques éducatives d'une part, et le niveau d'exigence de la convention d'objectifs sur la plupart des objectifs et indicateurs de réalisation d'autre part.

Sur ce point, la mission regrette que la DJEPVA dont le rôle est d'élaborer la CPO, d'accorder en conséquence des crédits et d'assurer le suivi de la bonne utilisation des fonds alloués, n'exige pas des FRANCAS plus de précisions et de clarté sur la définition des objectifs et des indicateurs concernant les activités subventionnées.

Il est surprenant que la fédération ne dispose ou ne fournisse pas de données plus précises sur la répartition du budget par type d'activités ; le budget global par action de la CPO ne peut, dans sa présentation actuelle, donner lieu à contrôle effectif de l'utilisation des subventions ; la relation de confiance portant sur la bonne foi du déclarant et le recoupement avec des informations éparses sur l'activité de la fédération servent aujourd'hui à fonder l'évaluation.

L'activité de tête de réseau ne saurait en effet être évaluée à la seule aune du recensement du nombre de rencontres organisées ou du nombre de participants aux différents regroupements. Elle doit être reliée au champ d'activité déployé sur le territoire et à l'expertise que peut produire la fédération (du national au local) sur les évolutions de ce champ.

La mise en œuvre de cette préconisation permettrait de mieux répondre à la demande formulée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel au directeur de la DJEPVA en août 2016.

Si la CPO est un outil d'accompagnement du projet associatif, elle n'a de sens que si elle s'inscrit dans une démarche de développement autour d'objectifs partagés qui traduisent une ambition pour les publics et les territoires. Les outils de dialogue de gestion entre le niveau national et le niveau local, dont la fédération souhaite se doter, fondés sur des « indicateurs socle » en cours de construction (cf. 6.2.6), devraient y contribuer.

Préconisation 14 : Préciser, tant pour la DJEPVA que pour les FRANCAS, les objectifs opérationnels visés par la CPO avec des indicateurs composés de « cibles » chiffrées permettant de mesurer l'impact des actions menées par l'association en direction des différents publics et territoires.

RESUME

La fédération des FRANCAS est la deuxième fédération de jeunesse, en montant de subvention, soutenue par la DJEPVA.

C'est une fédération qui joue un rôle important dans l'univers des politiques de jeunesse et d'éducation populaire de par son implication et les responsabilités qu'elle assure dans différents organismes représentatifs.

Sur un budget de 8,5 M€ les FRANCAS sont subventionnés à hauteur de 4,1 M€ par le ministère de l'éducation nationale et plus de 600 000 € par la DJEPVA (incluant 12 postes

FONJEP).

La subvention du ministère de la jeunesse a connu une baisse de 24 % entre 2008 et 2016. Pour l'ensemble de ses activités objectivées dans la CPO, le montant global de la subvention triennale s'élève à 1 787 904 €.

La convention ne précise pas le mode de recueil des indicateurs.

En dépit d'une activité soutenue et reconnue sur les territoires (cf infra), la formalisation des objectifs et des indicateurs manque de lisibilité même si une présentation plus dynamique a été retenue dans la dernière CPO.

La présentation qui ne s'inscrit pas dans une perspective de mesure du développement de l'association lui est préjudiciable.

Les bilans présentés par l'association globalisent les différentes activités et on relève que les données ne sont ni précédées d'indicateurs cible en valeur absolue ou en tendances, ni assorties de références à une quelconque typologie (territoires concernés, âge du public).

On regrettera que le budget global par action de la CPO ne puisse, dans sa présentation actuelle, donner lieu à contrôle effectif de l'utilisation des subventions. La simple relation de confiance portant sur la bonne foi du déclarant et le recoupement avec des informations éparses sur l'activité de la fédération servent aujourd'hui à fonder l'évaluation.

ANNEXES

Annexe 1 - Désignation des rapporteurs



MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Paris, le

23 MARS 2017

INSPECTION GENERALE
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Le Chef du service

17 - 70

Madame la Présidente,

Je souhaite porter à votre connaissance qu'une mission de contrôle de la fédération nationale des Francas figure au programme de travail de l'inspection générale de la jeunesse et des sports pour 2017.

Pour réaliser cette mission qui s'inscrit dans le cadre de la revue permanente des associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire conduite par l'inspection générale de la jeunesse et des sports, j'ai désigné Madame Fabienne Bourdais, inspectrice générale de la jeunesse et des sports et Monsieur Jean-Pierre de Vincenzi, inspecteur général de la jeunesse et des sports, qui prendront contact avec vous prochainement.

Je vous remercie par avance de bien vouloir les recevoir et de prendre toutes mesures destinées à garantir la bonne exécution de la mission.

Je suis naturellement à votre disposition pour tout échange qui vous paraîtrait nécessaire à propos de cette mission et je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'assurance de ma considération distinguée.


Hervé Carneva

Madame Josiane Ricard
Présidente
Fédération nationale des Francas
10-14, rue Tolain
75980 PARIS cedex 20

Copie : M. Jean-Benoît Dujol, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

Annexe 2 - Liste des personnes rencontrées ou sollicitées

Cabinet du Ministre de la ville, de la jeunesse et des sports

- Mme Marianne BESEME, directrice adjointe du cabinet
- Mme Mathilde GOUGET, conseillère pour les politiques éducatives et l'éducation populaire

Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

- M. Jean-Benoît DUJOL, délégué interministériel à la jeunesse, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
- M. Mathias LAMARQUE, sous-directeur de l'éducation populaire
- Mme Nancy MARREC, cheffe du bureau du partenariat associatif jeunesse éducation populaire (SD2B)
- M. Luc ORESKOVIC, adjoint au chef de bureau du partenariat associatif jeunesse et éducation populaire (SD2B)
- M. Laurent PONTY, bureau SD2B, chargé du dossier de l'association
- M. Marc ENGEL, chef du bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des politiques éducatives locales (SD2A)

Agence du service civique

- M. Ludovic ABIVEN, délégué général

Direction des sports

- Mme Annie MILON, chef du bureau DSC2
- M. Thibaut DESPRES, adjoint au chef du bureau DSC2

Direction départementale de la cohésion sociale de la Sarthe

- M. Pierre BUZENS, directeur adjoint
- M. Mickaël GOULVENT, inspecteur de la jeunesse et des sports

Direction départementale de la cohésion sociale du Nord

- Mme Annick PORTES, directrice

Direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale Auvergne-Rhône Alpes

- Mme Fabienne DEGUILHEM, directrice régionale adjointe

Fédération nationale des FRANCAS

- Mme Josiane RICARD, présidente de la fédération nationale des Francas
- M. Didier JACQUEMAIN, délégué général
- Mme Irène PEQUERUL, déléguée générale adjointe « mouvement-enfance-engagement », puis déléguée générale

- M. Yann RENAULT, délégué général adjoint « fédération-actions éducatives »
- Mme Cécile PONSOT, déléguée générale adjointe « développement du projet en Île-de-France et dans les territoires urbains »
- M. Christian NULIAC, directeur administratif et financier
- Mme Patricia LANGOUTTE, déléguée nationale « mobilisation-engagement-volontariat »
- Mme Sylvie TOUCHARD, déléguée nationale « enfance-adolescence-jeunesse »
- Mme Marielle CARTIAUX-OURABAH, chargée de mission « développement dimension européenne ».

Union régionale des FRANCAS Auvergne-Rhône Alpes

- M. Roger MERLIN, président
- M. Gilles de ROSA, délégué national chargé de la région Auvergne – Rhône Alpes

Association départementale des FRANCAS de la Sarthe

- M. François PENSEL, président
- Mme Laurence PIRON, trésorière
- M. Charlie GUILLOT, chargé de développement
- Mme Michelle BUREAU, déléguée nationale chargée de la région Pays de la Loire

Association départementale des FRANCAS du Nord

- M. Jean-Paul DOLEZ, président de l'AD du Nord
- M. Bruno LALLEMANT, directeur de l'AD du Nord
- Mme Meriem AMOURI, déléguée nationale chargée de la région Hauts de France.

Annexe 3 - Glossaire

ACM : Accueils collectifs de mineurs

AD : Association départementale

AG : Assemblée générale

ASC : Agence du service civique

BAFA : Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur

BAFD : Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur

BPJEPS : Brevet professionnel de l'éducation populaire et du sport

CAF : Caisse d'allocations familiales

CAPE : Collectif des associations partenaires de l'école

CEMEA : Centre d'entraînement aux méthodes éducatives actives

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

CGT : Confédération générale du travail

CLAE : Centre de loisirs associé à l'école

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales

CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale

CPO : Convention pluri-annuelle d'objectifs

CREPS : Centre de ressources, d'expertise et de performance sportives

CTPS : Conseiller technique et pédagogique supérieur

CVL : Centre de vacances et de loisirs

DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale

DEJEPS : Diplôme d'État de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport

DESJEPS : Diplôme d'État supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport

DG : Délégué(e) générale(e)

DGA : Délégué(e) général(e) adjoint(e)

DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DJEPVA : Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

DNCR : Délégué(e) national(e) chargé(e) de région

DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

ERP : Etablissement recevant du public

ETP : Équivalent temps plein

FONJEP : Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire

FSGT : Fédération sportive et gymnique du travail

IGJS : Inspection générale de la jeunesse et des sports

JEP : Jeunesse éducation populaire

JORF : *Journal officiel* de la République française

MEN : Ministère de l'éducation nationale

MSJEPVA : Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

OFAJ : Office franco-allemand de la jeunesse

PEDT : Projet éducatif de territoire

PRDC : Projet régional de développement et de coopération

PV : Procès-verbal

RUP : Reconnu(e) d'utilité publique

SGMCAS : Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

UFCV : Union française des centres de vacances

UR : Union régionale

Annexe 4 - Procédure contradictoire



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
MINISTÈRE DES SPORTS

INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Formulaire de réponse de la fédération nationale des FRANCAS

RAPPORT IGJS 2017-M-22

OBSERVATIONS AU RAPPORT PROVISOIRE			
N° de page	Points abordés	Observations des FRANCAS	Réponses de la mission

OBSERVATIONS AU RAPPORT PROVISOIRE			
N° de page	Points abordés	Observations des FRANCAS	Réponses de la mission
	Préconisation n°1 Préconisation n°2 Préconisation n°6 Préconisation n°9	La Fédération nationale a lancé en 2015 un chantier pour rationaliser et améliorer le système d'information. Elle a engagé la conception d'un référentiel unique de contacts et d'identités (Projet xRM) prenant en compte le périmètre géographique et organisationnel de la Fédération nationale, des unions régionales et des associations départementales. Ce système d'information permettra de remonter des informations standardisées sur la base d'indicateurs à construire. A terme, cet outil permettra notamment de : - Suivre la composition des instances aux différents niveaux de l'organisation, - Recenser les acteurs éducatifs engagés au plan local, - Améliorer le suivi des adhésions individuelles et collectives et des partenaires et ainsi animer les campagnes d'adhésion et de ré-adhésion, - Suivre les stagiaires de la formation habilitée dans leurs parcours et notamment les stages pratiques. - Suivre et valoriser les parcours de formation des formateurs, des élus et des permanents.	La mission prend note que la fédération nationale a lancé un chantier pour rationaliser et améliorer le système d'information depuis 2015.

OBSERVATIONS AU RAPPORT PROVISOIRE			
N° de page	Points abordés	Observations des FRANCAS	Réponses de la mission
	Préconisation n°3	Un organigramme hiérarchique et fonctionnel a été produit et soumis au bureau national de la Fédération et présenté au Conseil fédéral en janvier 2018. Par ailleurs, la charte de fonctionnement précise les principes, les règles de fonctionnement et d'organisation qui s'appliquent à l'ensemble fédéral. Elle définit chacun des niveaux, ses fonctions et leurs interactions.	La mission prend note de la mise en œuvre d'un organigramme hiérarchique et fonctionnel (qui ne lui a pas été communiqué).
	Préconisation n°4	La Fédération nationale a décidé lors de la conférence des associations départementales de décembre 2017 d'engager une démarche collective et mobilisatrice vers un rassemblement en 2019 qui va s'animer au plan territorial dans les deux années à venir. L'animation de l'adhésion individuelle et de l'adhésion collective sera précisée et outillée dans ses modalités de mise en œuvre et d'accompagnement dans ce cadre.	La mission prend note du projet d'engager une démarche collective et mobilisatrice pour 2019 concernant l'animation de l'adhésion individuelle et de l'adhésion collective.
	Préconisation n°11	La Fédération nationale s'engage à mettre en œuvre cette préconisation dans le premier semestre 2018.	La mission en prend acte.

OBSERVATIONS AU RAPPORT PROVISOIRE			
N° de page	Points abordés	Observations des FRANCAS	Réponses de la mission
	Préconisation n°13	La Fédération nationale des Francas est déjà dotée d'un plan comptable annoté unifié qui constitue la référence pour les unions régionales et les associations départementales. Une animation politique et technique est assurée en continu avec des temps de formation des trésoriers et des comptables. Elle dispose par ailleurs d'un même commissaire aux comptes pour la Fédération nationale, toutes les unions régionales et par ailleurs les associations départementales qui en font le choix.	Nonobstant les efforts appréciables de la fédération, la mission maintient le constat d'un manque de lisibilité concernant les différentes activités des FRANCAS sur l'ensemble du réseau, dû à l'absence d'utilisation d'un outil commun de comptabilité analytique par l'ensemble des structures adhérentes.
	Préconisation n°14	La Fédération nationale a bien identifié dans son projet et sa stratégie adoptée fin 2014, la nécessité de mieux évaluer l'impact de son action au plan local et de développer les outils en conséquence. Il est prévu de conduire ce chantier dans les deux années à venir	La mission prend note de cette volonté de mise en œuvre dans les deux années à venir.

OBSERVATIONS AU RAPPORT PROVISOIRE			
N° de page	Points abordés	Observations des FRANCAS	Réponses de la mission
P 10	La formation constitue l'activité économique principale du réseau.	Les modèles socio-économiques des trois niveaux de l'organisation national, régional, départemental sont différents. Le niveau national connaît un taux élevé de financements publics au regard de sa fonction de tête de réseau qui constitue sa mission principale. Les ressources majoritaires des niveaux régionaux sont liées à la production de l'activité de formation. Quant aux niveaux départementaux, ils connaissent un modèle plus mixte alliant des subventions publiques et des produits liés à l'activité fédérative, à l'accompagnement des collectivités locales et à la gestion directe d'activités. La formation ne constitue donc pas l'activité économique principale du réseau. Les Francas produisent d'autres activités comme l'accompagnement des territoires sur les politiques éducatives locales et les espaces éducatifs, la gestion directe d'activités...	La formation étant l'activité économique principale du réseau des UR, le texte est modifié en conséquence.
P 11	Fédération très fortement dépendante de subventions publiques.		La mission n'a pas été en mesure d'apprécier la part respective dans le budget du réseau des autres activités citées (accompagnement des territoires sur les politiques éducatives locales et les espaces éducatifs, gestion directe d'activité...).
P 11	La situation financière des UR et AD paraît plus fragile car très fortement dépendante de l'activité de formation.		
P 55	La formation est l'activité principale du réseau.		

OBSERVATIONS AU RAPPORT PROVISOIRE			
N° de page	Points abordés	Observations des FRANCAS	Réponses de la mission
P 22	Rôles respectifs des bénévoles et des permanents : la délégation.	La charte de fonctionnement dans son chapitre 1.3 Gouvernance – Principes des rôles et des fonctions précise : le principe du rôle premier des instances statutaires, le principe de distinction des fonctions, la fonction délibérative et exécutive. De plus, le règlement intérieur de la Fédération dans son article 10 précise que les délégués de la Fédération nationale, placés sous la responsabilité du Secrétaire général ou du Délégué général, auront pour mission de représenter la Fédération, et en relation avec les Associations départementales, d'organiser l'action de la Fédération à l'échelle du territoire de l'Union régionale. Malgré ces références et ces repères collectifs, eu égard à cette singularité et au renouvellement des cadres non permanents et permanents, il est envisagé de produire des repères supplémentaires sur la délégation qui seront intégrés au plus tard en 2019 dans la charte de fonctionnement.	La mission maintient son appréciation quant au choix original de gouvernance exercé par des permanents et des bénévoles. Elle prend note de la volonté exprimée par les FRANCAS d'envisager de « <i>produire des repères supplémentaires sur la délégation qui seront intégrés au plus tard en 2019 dans la charte de fonctionnement</i> ».
P 45	La formalisation administrative est insuffisante au regard de chacun des critères de l'habilitation et la traçabilité de la formation de chaque formateur reste à construire.	Il est envisagé que la démarche qualité engagée sur la formation professionnelle et ayant débouché sur la certification des unions régionales, en leur qualité d'organismes de formation et qui suppose de formaliser l'ensemble des process et des procédures de gestion et de suivi bénéficie sur certains aspects à l'administration de l'activité de formation habilitée.	La mission en prend acte.

OBSERVATIONS AU RAPPORT PROVISOIRE			
N° de page	Points abordés	Observations des FRANCAS	Réponses de la mission
P 10	<i>Précisions concernant la rédaction de la synthèse</i> Equipe administrative	Nous proposons les reformulations suivantes : Equipe de direction et d'administration	L'équipe de direction et d'administration constitue bien l'équipe administrative des permanents des FRANCAS au nombre de 48. Parler de deux groupes distincts de permanents (direction et administration) ne ferait que complexifier la présentation de la synthèse.
P 10	Composition de l'équipe administrative 26 Délégués Nationaux Chargés de Région	26 Délégués dont des Délégués Nationaux Chargés de Région, Délégués Formations, Délégués nationaux et Délégués généraux.	Le texte du rapport sera modifié en ce sens.

OBSERVATIONS AU RAPPORT PROVISOIRE

N° de page	Points abordés	Observations des FRANCAS	Réponses de la mission
P 23	<i>Précisions concernant la rédaction du rapport</i> A l'issue de chaque Conseil fédéral, soit environ tous les 15 jours, est produit un communiqué Franc@ctus envoyé à tous les présidents d'Associations départementales.	La périodicité de Franc@ctus est bien tous les quinze jours, ce qui n'est pas le cas des réunions du Conseil Fédéral au nombre de huit par an. Chaque conseil fédéral donne bien lieu à un communiqué envoyé par ce canal.	La mission modifie le contenu du texte : « A l'issue de chaque Conseil fédéral qui a lieu huit fois par an, est produit un communiqué via Franc@ctus (dont la parution est bi-mensuelle) envoyé à tous les présidents d'associations. »
P 25	L'accès aux responsabilités nationales des moins de 30 ans n'est pas rendu possible par le mécanisme fédéral actuel.	Le mécanisme fédéral actuel permet à des moins de 30 ans d'accéder à des responsabilités nationales. Mais dans les faits, la candidature au conseil fédéral intervient après un exercice de responsabilités au niveau départemental, voire régional et s'inscrit dans un parcours d'engagement.	La mission retient la rédaction suivante dans le texte du rapport : « L'accès aux responsabilités nationales des moins de 30 ans est difficile du fait du mécanisme fédéral actuel. Si ce dernier leur permet d'accéder à des responsabilités nationales, dans les faits, la candidature au conseil fédéral intervient après un exercice de responsabilités au niveau départemental, voire régional et s'inscrit dans un parcours d'engagement. »
P 28	Aujourd'hui, les AD font plutôt le choix de recourir à des non enseignants....	Il s'agit en l'occurrence de l'appréciation d'une association départementale. La Fédération nationale a ré affirmé en 2016 l'importance politique pour le Mouvement de poursuivre l'accueil d'enseignants dans son organisation au regard de son projet comme en témoigne la disposition particulière prise dans le cadre du nouveau modèle socio-économique. Une réflexion est engagée en Direction nationale pour travailler aux meilleures conditions à réunir pour garantir cette présence. 95	Il ne s'agit pas de l'appréciation d'une association départementale, mais de plusieurs interlocuteurs, y compris au niveau national. La mission prend en compte cette remarque selon la version suivante : <i>Aujourd'hui, les AD font plutôt le choix de recourir à des non enseignants sur des profils différents de chargés de mission « éducation ».</i> Les désormais rares enseignants recrutés en détachement le sont sur une période maximum de 2 fois 3 ans selon le contrat moral initial. Face à une telle situation la Fédération nationale a décidé
P 28	Mr Jacquemain, directeur général.		
P 29		Mr Jacquemain, délégué général	

P 28 et 30	Nombre de DNCR en région.	19 Délégués Nationaux Chargés de Région et délégués formations	<i>décidé de ré affirmer en 2016 l'importance politique pour le Mouvement de poursuivre l'accueil d'enseignants dans son organisation au regard de son projet, comme en témoigne la disposition particulière prise dans le cadre du nouveau modèle socio-économique. Une réflexion est engagée pour travailler aux meilleures conditions à réunir pour garantir cette présence.</i> Suite à cette remarque, la mission a demandé des précisions quant à la répartition des salariés par fonction et entre le niveau national et territorial compte tenu de l'écart avec les informations communiquées lors des entretiens et dans le cadre du bilan social 2016 communiqué. Un tableau a été transmis par les FRANCAS par mel du 6 mars ; le rapport a donc été modifié en ce sens, les indications portées étant à date de remise du rapport.
P 29	Adjoindre au DNCR, un adjoint délégué formations.	Le délégué Formations de la Fédération nationale n'est pas à proprement parlé un adjoint. Il conduit sa mission en relation étroite avec le Délégué National Chargé de Région, sans relations hiérarchiques établies.	La mission retient la version suivante : <i>Ils ont donc décidé de nommer un délégué à la formation aux côtés du DNCR des nouvelles régions afin de consolider l'organisation dans ce secteur, comme relevant de la compétence nationale.</i>
P 29	Fonctionnement de la délégation générale Fonctionnement de la délégation nationale	Elle se réunit 3h toutes les semaines. Elle se réunit 2 jours tous les 2 mois.	Le rapport est modifié en ce sens. Le rapport est modifié en ce sens.
P 37	2 territoires ultra-marins (Guadeloupe, Nouvelle Calédonie).	Guadeloupe et Martinique et des associations adhérentes en Nouvelle Calédonie et Polynésie Française.	Le rapport est modifié en ce sens.

P37	Présence particulièrement prégnante dans l'ouest.	Dans l'est, il y a des départements qui présentent un réseau d'organismes également développé : Meurthe et Moselle, Doubs, Haute Saône, Jura, Loire, Gard, Haute Garonne...	Comme indiqué page 37, 9 départements représentent 40% des organismes. La Loire, la Loire Atlantique et la Meurthe et Moselle sont les départements les plus représentés. Sur ces 9 départements, 6 se situent dans l'ouest et le sud-ouest : Charente-Maritime, Landes, en Loire Atlantique, Vendée, Pyrénées Atlantiques et Sarthe. Le rapport sera précisé en ce sens.
P 42	La Fédération dont le budget dédié n'est que de l'ordre de 45 000€.	Il convient d'ajouter à ce budget, les moyens humains mobilisés au niveau national (une déléguée nationale et du personnel administratif) et sur les territoires, les Délégués nationaux chargés de région et aujourd'hui les délégués formations de la fédération nationale.	Le texte du rapport est précisé en ce sens (il s'agit du budget de la formation et non de la fédération bien sûr).
P 55	Les FRANCAS sont aujourd'hui un organisme de formation privé très dépendant de politiques publiques.	Ils le sont de par la nature de l'activité et de leur positionnement en prolongement du service public.	Pas d'observation particulière.
P 57	La mission considère que le sujet des modalités de facturation, pourtant essentielles au regard du modèle économique des AD, mériterait un accompagnement de ces dernières par l'association nationale.	Cet accompagnement est projeté dans le cadre de l'installation du nouveau modèle socio-économique.	La mission en prend acte.
P 57	S'agissant de leurs produits, le montant de l'adhésion par une association ou une municipalité est forfaitaire et arrêté par les instances statutaires.	Les instances statutaires de chaque association départementale. Cette cotisation peut comporter une part fixe et une part variable.	Le texte du rapport est modifié en ce sens.
P 62	La part fixe est calculée à partir de 3 critères : le nombre d'AD, le nombre d'adhérents et un éventuel abondement.	La part fixe est calculée à partir de deux critères : le nombre d'AD et un éventuel abondement.	Le texte du rapport est modifié sur la base de l'exemple de convention de développement transmis à la mission.

P 64	Elle possède et loue également des appartements mis à disposition des élus et permanents en mission.	Elle possède et loue également des appartements permettant l'hébergement des élus et permanents en mission.	Part fixe : un critère qui est le nombre d'AD. Part variable : un critère sur le nombre d'adhérents. Eventuel abondement. Comme indiqué page 64, la mission a fait état des délibérations d'AG relatives à l'acquisition de 2 appartements pour faire face aux besoins occasionnels de cadres de passage à Paris ou de militants de la fédération. Comme indiqué page 65, aucun document de type planning d'utilisation n'a été produit à la mission pour lui permettre d'apprécier les conditions d'utilisation de ces 2 appartements et des autres acquis ou loués depuis, et notamment le lien avec les missions. Le texte du rapport n'est pas modifié.
P 71	Un fonds d'intervention et de développement... est désormais abandonné.	Si celui-ci est abandonné, il a été recréé un fonds d'appui et de soutien à l'installation du nouveau modèle socio-économique.	Le rapport est modifié en ce sens.
P 72	Document de présentation de la répartition et des missions assurées par les titulaires des postes FONJEP.	Nous disposons d'un tableau récapitulatif des postes FONJEP de l'ensemble fédéral.	Le texte est modifié. La mission regrette que ce document ne lui ait pas été transmis.