



MINISTÈRE DES DROITS DES FEMMES, DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

**MISSION DE CONTRÔLE DE LA
FEDERATION FRANCAISE DES
MAISONS DES JEUNES ET DE LA
CULTURE**

Rapport établi par

Henry BOERIO

Richard MONNEREAU

Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

**RAPPORT DE LA MISSION DE
CONTRÔLE DE LA FEDERATION
FRANCAISE DES MAISONS DES
JEUNES ET DE LA CULTURE**

Rapport établi par

Henry BOERIO



Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

Richard MONNEREAU



Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

SOMMAIRE

Sommaire.....	5
Synthèse.....	7
Introduction.....	13
1 Une histoire à l'origine des difficultés actuelles.....	15
1.1 L'histoire de la fédération : une relation très particulière aux pouvoirs publics	15
1.1.1 Les origines : l'élan de la Libération	15
1.1.2 L'épreuve de force avec l'Etat en 1969.....	15
1.1.3 La nouvelle saignée de 1992.....	16
1.1.4 Des difficultés qui ont conduit au dépôt de bilan et à l'adoption d'un plan de redressement	16
1.2 Une organisation statutaire reflet des vicissitudes de l'histoire	17
1.2.1 La présence des ministères au sein de la fédération.....	17
1.2.2 La présence des femmes, des jeunes dans les instances dirigeantes de la fédération.....	18
1.2.3 Une organisation reconnaissant une place importante aux fédérations régionales et aux représentants du personnel dans les instances dirigeantes de la fédération.....	18
1.2.4 Des statuts définissant les prérogatives d'un délégué général, salarié de la fédération.....	20
2 L'exercice des missions fédérales contractualisées avec l'Etat.....	21
2.1 Les actions présentées dans les conventions d'objectifs et leur bilan	21
2.1.1 Les dernières conventions d'objectifs signées avec le ministère chargé de la jeunesse et de l'éducation populaire	21
2.1.2 La convention pluriannuelle d'objectifs signée avec le ministère chargé de la culture.....	23
2.1.3 Le bilan des actions conduites au titre de la CPO 2010-2012 du ministère chargé de la jeunesse et de l'éducation populaire	23
2.2 L'efficacité des modes d'intervention.....	26
2.2.1 L'offre du réseau.....	26
2.2.2 Le poids du réseau des MJC affiliées à la FFMJC	26
2.2.3 L'examen des modes d'intervention du centre fédéral et des centres régionaux	27
2.2.4 L'impact sur le réseau.....	29
2.3 La pertinence de l'objet de la convention d'objectifs signée avec le ministère chargé de la jeunesse	30

3	le projet actuel et son modele economique.....	33
3.1	La justesse du projet.....	33
3.1.1	Les éléments constitutifs du projet	33
3.1.2	Le positionnement du projet.....	35
3.1.3	Les moyens au service du projet	36
3.2	La viabilité économique.....	36
	ANNEXES	39
	Annexe 1 - Lettre de mission	41
	Annexe 2 - Liste des personnes rencontrées.....	43
	Annexe 3 - Glossaire.....	45
	Annexe 4 - Le conseil d'administration de la FFMJC.....	47
	Annexe 5 - Le Bureau du CA de la FFMJC	49
	Annexe 6 - Réponse de la FFMJC.....	51

SYNTHÈSE

La fédération française des maisons des jeunes et de la culture représente aujourd'hui 420 structures locales, principalement implantées dans l'Est de la France, tout particulièrement en Lorraine, plus disséminées dans une quinzaine d'autres régions de métropole et d'outre-mer. Son assemblée générale comprend les MJC mais également leurs fédérations régionales "es qualité", lesquelles disposent de 14 places au sein du conseil d'administration sur un total de 30 membres.

Héritière d'une politique très volontariste de l'Etat menée dans les années soixante et soixante-dix, par laquelle étaient subventionnées les constructions de maisons et activement encouragées les créations de postes de directeurs, son modèle économique reposait sur l'exercice de la fonction d'employeur de ces directeurs, pour le compte des structures locales. Les vagues successives de scissions de fédérations régionales à la fin des années soixante et au début des années quatre-vingt-dix ont fragilisé ce modèle et ont abouti à l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire en mars 2012, conclue par la validation d'un plan de redressement en décembre 2013, après abandon d'une bonne partie des créances par leurs détenteurs.

Dans la période récente, la FFMJC a été liée au ministère chargé de la jeunesse par une convention pluriannuelle allant de 2010 à 2012 et par une convention annuelle en 2013. En 2010, le montant du soutien financier annuel était de 335 120 €, dont 59 120 € au titre des « postes FONJEP » affectés au siège fédéral et aux fédérations régionales. Hors FONJEP, les crédits d'aide étaient répartis sur 3 actions : l'animation de réseau, pour 210 000 € ; les interventions à l'adresse de la jeunesse pour 61 478 € ; la MJC virtuelle pour 16 000 €.

Le projet décrit, pour l'action 1 de la convention d'objectifs, une fonction d'animation statutaire, une fonction de cohésion du réseau autour de ses valeurs et une fonction de représentation. Il fixe, pour l'action 2, l'objectif d'« animer le réseau jeunesse à l'interne » afin d'identifier et promouvoir les actions efficaces qui favorisent la prise de parole des jeunes, leur engagement, leur mobilité et leur insertion sociale. Sous le titre de « MJC virtuelle », l'objet de l'action 3 est de créer une application en ligne qui doit permettre aux jeunes « d'exercer leur citoyenneté, de développer leur autonomie et de s'engager », « de valoriser », en outre, « les pratiques artistiques, culturelles ainsi que les nouveaux modes de communication des jeunes ».

La fédération a par ailleurs contractualisé avec le ministère chargé de la culture, pour un soutien annuel de 60 000 €, les initiatives en matière de développement des pratiques culturelles et artistiques, présentées en quatre rubriques : la démocratie culturelle sur les territoires ; le développement des pratiques amateurs ; l'éducation artistique et culturelle ; la co-construction des politiques publiques pour un réinvestissement citoyen de la culture.

Sur un budget total de 10,7 M€ en 2012, le coût de l'ensemble des actions contractualisées avec les deux ministères était inférieur à 1,5 M€. En 2013, la fédération gérait 102 emplois de directeurs mis à disposition des MJC et 2 emplois d'animateurs. Elle employait par ailleurs 2 directeurs affectés au siège fédéral et 4 délégués auprès de fédérations régionales.

Les indicateurs choisis pour mesurer l'atteinte des objectifs fixés par la convention 2010-2012 du ministère chargé de la jeunesse sont pour l'essentiel des indicateurs d'activité, relatifs à la vie statutaire, aux réunions des groupes de travail thématiques et aux participations à des instances extérieures.

La convention 2013 signée avec le ministère chargé de la jeunesse fait disparaître l'action 3 (MJC virtuelle). Est introduit au sein de l'action 1 (Animation de réseau) le projet de créer un observatoire de la vie associative et des pratiques d'éducation populaire du réseau des MJC. L'action 2 met l'accent sur l'identification des nouvelles formes d'engagement des jeunes. Les indicateurs retenus sont, pour l'action 1, la présence des jeunes aux conseils d'administration et le suivi de la mise en place de l'observatoire dans deux régions test, pour l'action 2, les réponses données à ce qui s'apparente à une enquête au sein du réseau.

Le bilan d'activités pour la période 2010-2012, et les productions de la fédération des années antérieures, font principalement état de réunions de groupes de travail permanents (jeunesse, culture et international), de groupes « ad hoc », comme celui sur l'engagement des jeunes, de rencontres, de séminaires, et d'actions de formation. En 2008 une enquête a été menée sur les femmes et les jeunes filles dans les quartiers. Un séminaire a été consacré en 2007 au concept de « jeunesse » et à la problématique de son insertion sociale. Au titre des actions culturelles, des formations de cadres sont proposées régulièrement sur des sujets tels que l'organisation de projets interculturels, la culture scientifique et technique, la pédagogie des danses africaines et orientales, ou la relation entre le « numérique et l'éducation populaire ». Des séminaires ou des rencontres traitent de la « culture scientifique et technique », de la « culture et du social », du « cinéma, à Cannes », ou de la « démocratisation de la culture » à Avignon. Le Pôle Culture a également relayé un appel à projet du ministère de la culture sur « l'accès de tous les jeunes à l'art et la culture » et participé à l'opération « Paroles partagées » qui réunit, avec le soutien de la délégation générale à la langue française, plusieurs fédérations JEP. Enfin la fédération a organisé le recrutement des volontaires du service civique et fourni les informations pratiques relatives au programme des emplois d'avenir.

Les fédérations régionales jouent essentiellement un rôle d'animation auprès des structures locales en leur offrant des lieux de rencontre où elles peuvent échanger sur leur situation, leurs difficultés, leurs succès et leurs projets, en leur délivrant des conseils à caractère juridique, en apportant un appui à l'organisation de manifestations, en proposant éventuellement une réflexion sur le projet des MJC relatif à la jeunesse, à la culture ou au partenariat avec les collectivités locales, en se structurant parfois en centre de ressources, sur la culture scientifique et technique par exemple.

Les modes de communication au sein du réseau sont le site internet et la « newsletter », dont la diffusion a été interrompue en Octobre 2012.

Au cours de la période récente, les instances fédérales se sont particulièrement attachées à développer de nouveaux partenariats avec les collectivités publiques, en métropole, dans les territoires ultra-marins et à l'international.

Les modes d'intervention retenus et les indicateurs assortis permettent difficilement d'évaluer l'effet, sur le réseau, des actions engagées. Comment mesurer, par exemple, les retombées des participations aux réflexions externes sur la santé des jeunes ? Le projet de

MJC virtuelle, sans doute un peu audacieux dans son concept, a été ajourné et remplacé par une démarche d'appropriation progressive des outils d'internet. Les sensibilisations du réseau par les séminaires, les rencontres et quelques productions ont certainement eu leur efficacité pour installer, par exemple, des projets de culture scientifique et technique, pour ouvrir des espaces jeunes, pour permettre une ouverture sur les cultures du monde, si l'on en juge par les propositions actuelles des maisons. Les informations parcellaires puisées à la source ne peuvent cependant tenir lieu d'évaluation de l'impact de l'action fédérale ni éluder la question de ce qu'aurait pu être une stratégie d'action finalisée. Celle-ci supposait que des enjeux aient été bien spécifiés, déclinables selon les situations des maisons, et, qu'au regard de ceux-ci, mesure ait été prise de l'état de l'offre du réseau par un observatoire, que des groupes de projets aient été réunis pour élaborer des référentiels de services et de formations portant sur les modes d'intervention afférents, enfin, qu'un suivi de l'utilisation de ces outils dans le réseau ait été organisé, ce qui renvoie à l'observatoire.

Mais une telle remarque ne peut être formulée dans l'ignorance des attentes, explicites ou implicites, que traduit le choix des objectifs retenus par la convention d'objectifs et l'importance des crédits qui leur sont affectés. Avec près de 270 000 € réservés à l'action « tête de réseau », dont les indicateurs sont pour l'essentiel le recensement des réunions internes à la fédération et des participations à des instances externes, pour 75 000 € laissés aux deux autres actions, il apparaît que l'exercice ne témoigne pas d'une très forte volonté de l'Etat d'obtenir des avancées tangibles sur des démarches d'éducation non formelle des jeunes ou sur la rénovation d'un projet d'éducation populaire.

Conforte cette opinion le choix qui a été fait de ne pas reprendre les actions culturelles dans la convention d'objectifs signée avec le ministère chargé de la jeunesse, choix qui se comprend dans une logique de « division du travail » au sein des services de l'Etat, mais qui ampute symboliquement, sinon effectivement, le ministère compétent sur tout le champ de l'éducation non formelle des jeunes du bras de levier de la culture des jeunes, et même, au regard des actions soutenues par le ministère de la culture, de la parole des jeunes. Un tel choix éloigne d'une réflexion sur la teneur d'une stratégie globale d'action fédérale, dans laquelle le moment de la définition des objectifs de développement de l'offre du réseau serait soigneusement distingué de celui de la description des chantiers ouverts au service de ces mêmes objectifs, ce qui permettrait notamment d'identifier les compétences et savoir-faire de nature transversale à acquérir par les structures locales.

L'objet de la convention d'objectifs devrait donc être, dans cette perspective, « la fonction d'observation, d'évaluation, d'impulsion, de mutualisation, de formation, de mise en réseau », assurée par la fédération nationale avec ses fédérations régionales, traitant de tous les services que sont susceptibles d'offrir les MJC, et notamment de ceux qui font l'objet d'une attention particulière de l'Etat.

Et c'est un projet global, décrit dans un document unique, dont devraient être saisis les ministères concernés, obligeant ainsi ces derniers à un minimum de concertation et à un approfondissement de la réflexion sur les modes opératoires attendus des réseaux d'éducation non formelle de la jeunesse et des adultes.

Une autre conséquence de la structure de la convention d'objectifs est qu'elle enlève tout véritable objet à une investigation approfondie sur le bon emploi de la subvention allouée.

Sur les trois actions retenues, en effet, l'une, la première, recouvre potentiellement dans sa formulation la totalité de la mission d'une fédération puisqu'il est difficile d'imaginer des actions de nature fédérative qui échappent à la fonction de « tête de réseau » visant à « développer et dynamiser le travail ainsi que les échanges intra-fédéraux », à « mettre en synergie les valeurs d'éducation populaire du réseau avec les politiques nationales et territoriales », à « représenter l'ensemble des MJC », à « communiquer, valoriser et représenter le réseau à l'interne comme à l'externe ». Le coût annuel de cette action a été établi à 1,23 M€ en moyenne sur la période, réparti pour les deux tiers en charges de rémunérations et pour le tiers restant en frais de fonctionnement administratif. Quant aux deux autres actions, le pôle jeunesse et la MJC virtuelle, la modestie de leur coût annuel respectif, 144 000€ et 37 000 € pour des subventions ministérielles de 60 000€ et de 16 000 €, estimé par quote-part des charges courantes de fonctionnement et évaluation des frais spécifiques de déplacements et de missions, rend la dépense aisément justifiable par le compte rendu d'activité.

L'avenir de la FFMJC s'est en partie dessiné lors de l'assemblée générale de Mai 2012. Celle-ci s'est d'abord prononcée pour la préservation de l'existence d'une fédération des MJC autonome en écartant l'option de la fusion immédiate avec la CMJCF, qui avait été mise en débat. Elle a également opté pour le maintien d'une gestion nationale des emplois de directeurs de MJC, ce qui faisait économiquement sens puisqu'une bonne part des moyens propres de fonctionnement de la fédération est procurée par cette gestion. La même assemblée générale et le conseil d'administration qu'elle a élu ont exprimé la volonté de rééquilibrer l'influence des administrateurs bénévoles et des salariés au sein la direction de la fédération au profit des premiers, tirant les leçons des graves difficultés rencontrées, auxquelles le délégué général, licencié pour faute lourde, n'était pas étranger. Cette orientation aurait pu être prolongée par une réflexion sur l'évolution du mode de gouvernance vers une démocratie plus directe qui donnerait la responsabilité de diriger la fédération à des équipes s'étant présentées avec un projet devant l'assemblée générale de la fédération.

Le plan de redressement financier, arrêté par le tribunal de grande instance de Paris en décembre 2013, repose principalement sur la vente du siège et sur l'instauration d'un nouveau mode de relation économique entre la fédération et ses structures adhérentes, appelé à pallier l'érosion du produit de la gestion des emplois et à procurer les ressources nécessaires au remboursement de la dette résiduelle : la convention d'accompagnement. Celle-ci permet d'élargir l'assiette des contributions financières des structures locales en distinguant la prestation d'employeur pour le compte de tiers d'une prestation d'assistance juridique, comptable, stratégique et managériale que le centre régional, articulé sur le centre fédéral, peut apporter dans la durée à la structure locale, sorte d'abonnement à un accompagnement dans la résolution de difficultés passagères, la relance d'un projet associatif ou l'élaboration d'un dossier de réponse à un donneur d'ordre.

Cette orientation peut susciter une question de principe sur le bien-fondé de l'assimilation de la relation de soutien entre une fédération et ses membres à une prestation de service individuelle, dûment rémunérée, même dans un cadre forfaitisé.

L'autre voie de diversification des ressources de la fédération est la poursuite et l'amplification de la fourniture de « prestations rémunérées » au profit de communes ou de

groupement de communes sous forme de DSP, ou au profit de conseils régionaux et d'autres organismes nationaux, internationaux ou locaux, dans la perspective ouverte par les expériences actuelles. Ces diversifications s'accompagneront d'une revalorisation modérée de la cotisation fédérale due par toute structure affiliée.

Les termes de l'équation budgétaire de la fédération pour les 10 années à venir peuvent être ainsi résumés. Pour faire face à des annuités de remboursement de sa dette, qui obèreront son budget à hauteur, une fois épuisé le solde positif de la vente du siège, de 195 000 € en 2017 et 2018, de 200 000 € en 2019, 2020 et 2021, de 516 000 € en 2022, les hypothèses de ressources sont : le maintien au niveau actuel des marges de gestion des emplois de directeurs, l'augmentation légère du produit des cotisations des MJC, des recettes nouvelles issues de la création de nouveaux postes (qui ne seraient plus nécessairement des postes de directeurs mais de chargés de mission sur une MJC en création ou sur une intercommunalité), quelques ressources d'appoint procurées par des travaux d'expertise et des réponses à des appels à projets, la multiplication par 9 des marges de la (ou des ?) DSP, l'augmentation sensible des recettes de formation, et enfin le produit des futures conventions cadres / accompagnement, pour 40 000 € dès 2014, 120 000 € en 2015, pour une progression régulière les années suivantes, culminant à 400 000 € en 2022.

Les projets existants de partenariat avec des conseils régionaux, des départements ou des intercommunalités et la confiance du président dans les bonnes dispositions des collectivités locales à l'égard de la fédération, rendent plausible l'atteinte des objectifs fixés pour cette catégorie de ressources. Il peut également être conjecturé qu'une démarche active de prospection, notamment en milieu rural sur des projets intercommunaux, pourrait apporter la gestion de nouveaux emplois, enfin, que d'autres DSP pourraient être obtenues.

Le dispositif central des conventions cadres/conventions d'accompagnement suscite la plus grande interrogation. La mission n'a pu s'appuyer sur le moindre embryon de réalisation pour se forger une opinion sur le sujet. Elle constate que les ressources attendues de ces nouvelles conventions sont du même ordre de grandeur que les annuités de remboursement de la dette. Cette source de revenus est donc vitale. Mais elle est pour l'instant rien moins qu'assurée. Le crédit accordé aux équipes dirigeantes, la valeur des services apportés et la force du sentiment d'identité du réseau seront-ils suffisants pour que s'instaure ce nouveau mode de relation économique entre une fédération et ses structures affiliées ? C'est tout l'enjeu de la mobilisation de l'ensemble des membres et des partenaires de la fédération sur son entreprise de refondation.

INTRODUCTION

La mission de contrôle de la fédération française des maisons des jeunes et de la culture (FFMJC), qui fait l'objet du présent rapport, s'inscrit dans le programme de travail de l'inspection générale de la jeunesse et des sports pour l'année 2014 au titre de la revue permanente des fédérations et associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire. Elle a été engagée le 31 janvier 2014 avec un cahier des charges approuvé par le cabinet de la ministre en charge de la jeunesse le 7 février 2014.

Selon le décret du 10 janvier 2002 relatif au statut de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, cette mission relève des vérifications qui peuvent être effectuées sur les « organismes soumis, par les dispositions qui les régissent, au contrôle du ministère de la jeunesse et des sports, au titre des aides ou des financements dont ils bénéficient ». Elle s'étend au respect des conditions de délivrance de l'agrément jeunesse et éducation populaire exigé de ces fédérations pour bénéficier d'une aide de l'Etat.

La mission a étudié en conséquence la vie statutaire et l'organisation de la fédération, puis l'usage et l'effet des subventions perçues du ministère chargé de la jeunesse au titre des dernières conventions d'objectifs. La mission se devait d'examiner plus particulièrement le projet qui engage la fédération pour la prochaine décennie en raison des graves difficultés économiques que celle-ci traverse aujourd'hui. A l'issue de la procédure de règlement judiciaire menée au cours de l'année 2013, un plan de redressement a été arrêté le 19 décembre 2013 par le tribunal de grande instance de Paris. Ce plan est donc mis en œuvre depuis janvier 2014. Il présente des projections budgétaires qui intègrent l'apurement de la dette restante sur une période de 10 ans. La mission s'est attachée à vérifier la compatibilité du projet fédéral avec les missions pour lesquelles l'Etat peut apporter son soutien financier et elle s'est efforcée de se faire une opinion sur la viabilité du modèle économique que soutient ce projet.

1 UNE HISTOIRE À L'ORIGINE DES DIFFICULTÉS ACTUELLES

1.1 L'histoire de la fédération : une relation très particulière aux pouvoirs publics

1.1.1 Les origines : l'élan de la Libération

La fédération française des maisons des jeunes et de la culture (FFMJC), a été fondée en janvier 1948 sous la présidence d'André PHILIP¹. Elle était issue de « La République des jeunes », mouvement lancé sous le gouvernement d'Alger en 1943, qu'André PHILIP avait prolongé en septembre 1944 en créant l'association du même nom. Siégeaient au conseil d'administration de la République des jeunes la plupart des grandes fédérations de jeunesse et d'éducation populaire, laïques et confessionnelles, dont les réseaux respectifs étaient des utilisateurs potentiels de ces « maisons » appelées à mailler l'ensemble du territoire national. Une telle vocation œcuménique s'est heurtée dès l'origine à la persistance du clivage idéologique entre les laïques et les confessionnels, qui provoqua le retrait dans les mois qui suivirent de la ligue de l'enseignement, suivi de celui de l'action catholique de la jeunesse française. La création de la FFMJC est la conséquence de ces départs qui en modifient la perspective mais ne lui font pas abandonner l'ambition d'être une institution de base de l'éducation populaire. Le projet était d'ouvrir dans chaque village de France une maison de la culture ou maison des jeunes, où l'on trouverait « un cinéma, des spectacles, une bibliothèque, des journaux, des revues, des livres, de la joie et de la lumière », selon les termes d'une circulaire signée par Jean GUEHENNO, directeur de la culture populaire et des mouvements de jeunesse en 1944. Elle tint un rôle privilégié dans la politique menée à partir de 1958 par Maurice Herzog, haut-commissaire au sport et à la jeunesse, qui conduisit un programme ambitieux de financement de constructions de MJC et qui lui réserva la plus grande part des subventions de fonctionnement allouées aux organismes nationaux. Ce soutien massif était principalement affecté aux emplois de directeurs de structures. Il s'inscrivait dans une politique de « cogestion » revendiquée qui associait très directement le haut-commissariat, présent au conseil d'administration, à l'administration de la fédération. Le parc des MJC évoluera, entre 1960 et 1968, de 262 à 1200 unités.

L'identité actuelle de la FFMJC a été forgée pour l'essentiel par les deux orientations fondatrices de la nouvelle politique de jeunesse et d'éducation populaire dont, dès son origine, elle fut un instrument privilégié : *une implantation territoriale d'infrastructures* autorisant l'accueil d'une multiplicité d'activités ; *des professionnels* qui géraient ces infrastructures.

1.1.2 L'épreuve de force avec l'Etat en 1969

En 1969, la FFMJC s'est trouvée en conflit avec le nouveau ministre de la jeunesse et des sports, Joseph COMITI, qui considérait qu'elle était devenue un Etat dans l'Etat, aux mains

¹ André PHILIP (1902-1970) Economiste, résistant, député, ministre du Gouvernement provisoire et de la IVème République.

d'un syndicat de directeurs de structures très politisé et hostile au gouvernement en place. Le ministre exigeait le retrait des directeurs des instances fédérales et la régionalisation de la FFMJC, rejoignant en cela des demandes internes. Le conflit s'est résolu par la dissidence de son délégué général et de nombre de délégués régionaux, à l'origine de la création d'un nouveau mouvement, l'union des fédérations régionales des maisons des jeunes et de la culture (UNIREG). Les fédérations régionales qui constituaient cette union étaient rejointes individuellement par certaines maisons. Elles étaient dotées des plus larges pouvoirs, reprenant des missions exercées jusqu'alors au plan national par la FFMJC, notamment la gestion des emplois de directeurs de structure. Le ministre a accompagné cette entreprise sécessionniste et poursuivi son bras de fer avec la FFMJC, qui, menacée d'étranglement financier, a accepté de modifier ses statuts pour reconnaître, sous un vocable inchangé, le fait régional en distinguant deux collèges dans son conseil d'administration, celui des maisons et celui des fédérations régionales. En 1981, la FFMJC représentait 1 000 structures et l'UNIREG 400 environ.

1.1.3 La nouvelle saignée de 1992

En 1987, la FFMJC, en proie à des difficultés financières, subit une nouvelle opposition interne de la part de cinq fédérations régionales (Ile-de France, Grenoble, Bretagne, Lyon, Champagne Ardennes) qui souhaitaient abandonner la gestion centralisée du personnel et qui firent scission cinq ans plus tard, en 1992, en créant l'AREGES-MJC.

Cette nouvelle amputation a sensiblement réduit la présence territoriale de la fédération, ramenant alors à 650 maisons environ et à 13 fédérations régionales ses membres affiliés et elle a fortement fragilisé sa santé financière. Son modèle économique reposait en effet sur la gestion d'un nombre important de salariés, dont la contrepartie financière, apportée par les collectivités locales propriétaires des infrastructures dans lesquelles les directeurs étaient en fonction, permettait d'assurer le fonctionnement et les activités du siège fédéral.

Avec cette dernière hémorragie, les difficultés financières étaient donc devenues récurrentes, aggravées par une lente érosion des effectifs de directeurs salariés, surmontées à deux reprises par des mesures d'économie et de rationalisation de la gestion. Ces efforts n'étaient cependant pas de nature à résorber un endettement chronique, contracté en particulier auprès des organismes de recouvrement des cotisations sociales.

1.1.4 Des difficultés qui ont conduit au dépôt de bilan et à l'adoption d'un plan de redressement

L'endettement a de nouveau progressé à partir de 2008. Les remises en ordre, notamment par l'ajustement des effectifs à l'évolution du nombre des conventions d'emplois, étaient contrariées par l'influence qu'exerçait le syndicat majoritaire au sein du conseil d'administration et du comité d'entreprise. Enfin, les signaux d'alerte n'ont pas été émis par le délégué général, salarié responsable exécutif de la fédération, licencié mi-2012, qui a, semble-t-il délibérément ignoré les avertissements de certains créanciers, de l'URSSAF en particulier, et qui s'est livré à des dépenses « ne correspondant pas à l'intérêt de la fédération ». Sur un budget de 10 M€, les deux exercices 2011 et 2012 se sont soldés par un

déficit de plus d'1 M€ chacun, portant fin 2012 les fonds propres négatifs à hauteur de 4,8 M€. Le non-respect du moratoire que l'URSSAF avait consenti a conduit celle-ci à assigner la fédération devant le tribunal de grande instance de Paris le 2 janvier 2012. Celui-ci a ouvert une procédure de redressement judiciaire le 22 mars 2012.

Le plan de redressement, arrêté fin décembre 2013 par le tribunal de grande instance de Paris, à la suite de périodes d'observation plusieurs fois renouvelées, laisse début 2014, après un abandon de 50% de leurs créances par les principaux détenteurs, une dette d'un montant de 2,55 M€, dont une partie, 1,323 M€, affectée au créancier super-privilegié, l'AGS (Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés) qui a accordé des avances pour payer les salaires les derniers mois, et à ceux ayant consenti un abandon de créance en échange d'un versement immédiat de 25% de son montant. La dette sera remboursée pendant les 3 premières années grâce au produit de la vente du siège de la fédération et sera intégralement réglée pendant les 7 années restantes par le versement d'annuités, qui seront de plus en plus lourdes.

La viabilité de ce plan repose sur la capacité de la fédération à dégager de nouvelles ressources, complémentaires de celles que lui procurait la gestion des emplois de directeurs, en offrant de nouveaux services aux membres de son réseau et à des partenaires comme les collectivités territoriales ou d'autres organismes publics. La fédération dispose aujourd'hui pour conduire cette politique d'un bureau et d'un conseil d'administration très mobilisés, d'un réseau de maisons qui ont exprimé sans ambiguïté leur volonté de lier leur destin dans un projet refondé. Elle a fait le choix de conserver une gestion nationale des postes de directeurs de structures. Les deux permanents du comité de direction pourront s'appuyer sur une dizaine de délégués régionaux.

Péripétie non anodine, le syndicat « historique » de la fédération, isolé par ses positions « jusqu'au-boutistes » au cours des derniers événements, vient de perdre la majorité qu'il détenait au sein de la représentation du personnel dans le conseil d'administration et le comité national d'entreprise.

1.2 Une organisation statutaire reflet des vicissitudes de l'histoire

1.2.1 La présence des ministères au sein de la fédération

Les statuts de la fédération ont été reformulés au début de l'année 2006, et elle a obtenu à la suite de ce renouvellement la reconnaissance d'utilité publique le 20 juillet 2006. Aux termes de ces statuts, les membres actifs de la FFMJC sont à la fois les associations, qui se dénomment MJC ou maisons pour tous, et les fédérations régionales qui regroupent les « MJC affiliées au niveau de chaque région ». Le personnel salarié est représenté à l'assemblée générale par un délégué pour le personnel d'encadrement et par sept délégués pour les personnels éducatifs et administratifs. Les statuts indiquent que, sous réserve de leur accord préalable, les représentants du ministère chargé de la jeunesse et de l'éducation populaire sont membres de droit de l'assemblée générale en tant que « membres du conseil d'administration ayant voix délibérative », comme les représentants d'autres ministères concernés. Mais l'article des statuts consacré au conseil ne mentionne plus de membres de droit. Les ministères siègent donc à l'assemblée générale à titre de membre de droit du

conseil d'administration alors que, selon les mêmes statuts, ils ne sont pas membres de ce conseil.

Le conseil d'administration est composé de 4 membres représentant le personnel, de 2 membres fondateurs, des représentants de chacune des fédérations régionales affiliées, de 1 à 15 membres représentant les MJC. Les membres d'honneur (2) et les représentants du personnel (4), qui ne peuvent être en nombre supérieur aux membres élus, ont tous une voix délibérative. Les membres élus ont un mandat d'une durée de 3 ans et sont renouvelés par tiers tous les ans. Les membres du bureau sont élus en conséquence tous les ans par le conseil d'administration.

1.2.2 La présence des femmes, des jeunes dans les instances dirigeantes de la fédération

Les statuts confient à l'assemblée générale la responsabilité de veiller à rechercher une représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein du conseil d'administration et, chez les jeunes, pour cette même élection, à « promouvoir leur prise de responsabilité au sein de la FFMJC à partir de 18 ans », formulation qui n'a plus aucun rapport avec le but mentionné dans la même phrase : l'élection au conseil d'administration. Or la rédaction de l'article 8 de la loi du 17 juillet 2001 ne permet pas de contourner ainsi une exigence explicite. Il subordonne l'agrément à des dispositions statutaires qui garantissent « l'égal accès des hommes et des femmes et l'accès des jeunes à leurs instances dirigeantes ». Dans les faits la fédération a tout de même veillé à la présence au sein du conseil d'administration de plusieurs jeunes sur la période 2010-2012, mais cette présence ne s'est pas prolongée au-delà.

Les femmes élues à l'actuel conseil d'administration sont au nombre de 7 sur un total de 21, ce qui constitue un progrès par rapport à 2011 où elles étaient 4 sur 22. Si « égal accès » signifie la parité, des progrès restent à accomplir. Si la formulation signifie « représentation à proportion des adhérents des maisons », en l'absence de connaissance des caractéristiques de ces adhérents, il peut être jugé vraisemblable que les adhérentes féminines des maisons sont aussi nombreuses, sinon plus, que les hommes. Dans le collège des représentants des MJC au sein du conseil d'administration, elles sont représentées à hauteur de 5 sur un total de 11, ce qui est une indication étayant une telle hypothèse. Elles sont beaucoup moins nombreuses au sein du collège des représentants des fédérations régionales : 2 sur un total de 11.

1.2.3 Une organisation reconnaissant une place importante aux fédérations régionales et aux représentants du personnel dans les instances dirigeantes de la fédération

Au-delà de ces remarques spécifiques, les statuts suscitent une interrogation de principe sur les modalités d'exercice de la démocratie au sein d'une fédération qui, par nature, est constituée de structures locales, à la différence de la confédération des maisons des jeunes et de la culture de France (CMJCF) qui affine uniquement des fédérations régionales. Vis-à-vis des fédérations régionales, la FFMJC a en effet la légalité, la légitimité et les pouvoirs effectifs. Non seulement elle définit les principes fondamentaux de l'action éducative, mais elle représente l'ensemble des MJC, qui doivent toutefois être regroupées en fédérations régionales. Elle a pour but de « susciter, coordonner l'action éducative, sportive, culturelle et

civique de ses associations membres, et d'assurer d'une façon plus générale le développement de l'éducation populaire permanente ». « Elle est responsable du recrutement et de l'emploi du personnel d'encadrement, du personnel administratif éducatif et technique du centre fédéral, des centres fédéraux régionaux et d'associations membres ». Elle assure « en liaison avec les fédérations régionales » le développement de services techniques et d'animation et fournit aux MJC « des prestations éducatives et culturelles ». Elle est responsable de la formation initiale et continue du personnel éducatif, continue pour les autres catégories. Elle octroie et retire l'appellation « MJC ».

La présence des fédérations régionales dans les instances dirigeantes de la fédération présente cependant des avantages incontestables. Elles ont tout d'abord une véritable légitimité à parler au nom des structures locales puisqu'elles en sont l'émanation, leurs dirigeants étant élus par ces dernières. D'autre part, la cohérence et la bonne articulation des missions respectives de l'échelon national et de l'échelon régional commandent que la relation entre les deux niveaux soit la plus fluide possible et donc que ces instances régionales soient associées étroitement à la conduite de la politique nationale.

Il est donc de bonne politique que ces fédérations régionales soient représentées au conseil d'administration et même qu'elles le soient dans leur ensemble car leur présence systématique facilite la circulation montante et descendante de l'information au sein du réseau, notamment parmi les élus.

Les poids respectifs des votes des structures locales et des fédérations régionales au sein de l'assemblée générale sont conformes au principe fédéral, les structures locales étant largement majoritaires. Mais cette majorité n'existe plus au sein du conseil d'administration puisque sur un total maximum de 30 membres, selon les statuts, 14 sont des représentants de fédérations régionales, 4 sont des délégués des personnels, 2 au plus sont des membres d'honneur, 2 sont des membres fondateurs et 15 au plus sont issus des MJC, ce qui signifie qu'avec un conseil ne comprenant pas de membre d'honneur, le nombre des membres issus des structures locales ne peut être supérieur à 10 pour ne pas dépasser le plafond des 30 membres. Dans sa composition actuelle, le conseil d'administration ne comprend que 11 représentants de fédérations régionales (2 des 3 fédérations d'outre-mer n'y figurant pas), 11 représentants des MJC, 1 membre fondateur, 1 membre associé, 3 représentants du personnel, 1 représentant du comité d'entreprise et également « les représentants des organisations syndicales », les deux dernières catégories étant sans droit de vote. La parité est donc nominalement respectée entre les représentants des MJC et ceux des fédérations, mais à eux seuls les représentants des membres de la « base » ne disposent que de 11 voix sur un total théorique de 27.

Associée aux modalités de renouvellement annuel par tiers du CA, cette disposition crée une « inertie » qui peut être jugée utile pour assurer la stabilité des instances dirigeantes et la continuité du projet fédéral, mais elle pourrait aboutir à l'extrême limite, dans l'esprit, à un « déni de démocratie ». Dans la période de graves difficultés que traverse la fédération, son actuel président était très probablement la personne idoine pour gérer la crise et conduire un changement à haut risque. Mais au plan purement institutionnel, il est loisible de s'interroger, après le refus par l'assemblée générale, en 2012, d'approuver le rapport moral et le rapport financier, sur la légitimité de sa réélection, assurée après quelques péripéties par un conseil d'administration dont les membres en place ont fait corps face aux nouveaux

entrants. Ne serait-il pas plus démocratique que l'assemblée générale ait à se prononcer sur une candidature proposée par le conseil d'administration comme en disposent les statuts des fédérations sportives ? La fédération ne serait-elle pas suffisamment mature pour aller au bout de la logique démocratique, sa réactivité et sa capacité d'adaptation ne serait-elle pas meilleures si des majorités, au sein desquelles les représentants des maisons auraient un poids prépondérant, se renouvelaient tous les 3 ou 4 ans à l'issue de campagnes électorales menées sur un bilan et un projet ?

1.2.4 Des statuts définissant les prérogatives d'un délégué général, salarié de la fédération

Plus fondamentalement encore, peut être interrogée la validité d'un modèle de gouvernance où le délégué général occupait une place centrale, désigné, selon les statuts, comme « l'agent d'exécution du conseil, auquel il présente toutes les suggestions concernant la politique générale, la gestion et la réalisation des objectifs généraux de la FFMJC, par l'intermédiaire du président et du bureau », le « coordonnateur des relations entre les fédérations régionales et la FFMJC », assurant la direction technique et administrative de la fédération, nommé par le conseil d'administration après avis demandé au ministère chargé de la jeunesse et de l'éducation populaire ».

Le principe de la dyarchie n'est pas en soi critiquable, mais, avec une répartition des rôles dans laquelle le pouvoir exécutif est confié à un salarié non élu, les représentants élus doivent être en situation d'exercer un contrôle effectif sur la gestion et l'exécution du programme de travail de la fédération. Dans leur économie générale les statuts ne favorisent pas la responsabilisation des élus et notamment de ceux qui représentent les structures locales affiliées. C'est de ces déficits qu'a pris parfaitement conscience l'actuel conseil d'administration en plaçant les élus au cœur du processus de définition et de mise en œuvre du projet et en sursoyant au remplacement du délégué général. Sans aller jusqu'à un exercice à temps plein de la fonction de président, ne serait-il pas aujourd'hui envisageable qu'il soit celui qui, en lieu et place du délégué général, assure la direction de l'exécutif fédéral avec l'appui d'élus qui animent des pôles thématiques, et qu'il dispose à cet effet d'une disponibilité suffisante, justifiant éventuellement l'octroi d'indemnités compensatrices ? Cette logique institutionnelle ne s'opposerait pas à ce que des directeurs de maisons se présentent à la présidence. Elle exigerait en revanche que les membres de la fédération votent directement pour une équipe et un programme et elle rendrait souhaitable qu'une forme d'opposition soit représentée au sein du conseil d'administration pour mieux assurer, outre les prises de décisions qui lui reviennent, une fonction de surveillance de l'exécutif.

2 L'EXERCICE DES MISSIONS FÉDÉRALES CONTRACTUALISÉES AVEC L'ETAT

Pour la période récente, la FFMJC a été liée au ministère chargé de la jeunesse par une convention pluriannuelle portant sur les années 2010-2012 et ensuite par une convention annuelle portant sur l'année 2013. Les actions décrites dans ces conventions ne recouvrent pas la totalité de l'activité fédérale. Le domaine de la culture et de l'éducation artistique, en particulier, fait l'objet d'une convention pluriannuelle signée avec le ministère de la culture, portant sur les années 2012-2014. La mission a pu examiner le bilan de la convention triennale 2010-2012 signée avec le ministère chargé de la jeunesse et des sports. Elle a eu connaissance de la teneur de la convention 2013 et de la convention signée avec le ministère de la culture. Elle a, par ailleurs consulté le site internet de la fédération et mené des entretiens avec les personnels permanents du siège pour disposer d'une vision la plus complète possible des actions proposées au réseau et des informations relayées à l'adresse de ce même réseau. Elle a complété ces sources par la consultation de quelques sites internet de fédérations régionales.

2.1 Les actions présentées dans les conventions d'objectifs et leur bilan

2.1.1 Les dernières conventions d'objectifs signées avec le ministère chargé de la jeunesse et de l'éducation populaire

2.1.1.1 La convention pluriannuelle d'objectifs 2010-2012

La CPO 2010-2012 signée avec le ministère chargé de la jeunesse apporte à la fédération un soutien financier annuel d'un montant total de 335 120 euros, dont 59 120 euros sont des aides au titre des « postes FONJEP » affectées à la rémunération de salariés du siège fédéral et de fédérations régionales. L'aide directe est répartie sur 3 actions : 1 *L'animation de réseau*, pour 210 000 euros ; 2 *les interventions à l'adresse de la jeunesse* pour 61 478 euros ; 3 *la MJC virtuelle* pour 16 000 euros.

L'action 1, intitulée officiellement *Soutien à la tête de réseau*, a pour objet de « développer et dynamiser le travail ainsi que les échanges-intra fédéraux » de « mettre en synergie les valeurs d'éducation populaire du réseau avec les politiques nationales et territoriales », de « représenter l'ensemble des MJC regroupées en fédérations régionales », de « communiquer, valoriser et représenter le réseau à l'interne comme à l'externe ».

Le public bénéficiaire englobe les adhérents de MJC, les usagers, les bénévoles, les élus, les professionnels et même les acteurs locaux partenaires du réseau. Les moyens mis en œuvre sont les ressources humaines et matérielles de la fédération.

L'action 2, intitulée *Pôle jeunesse*, a pour objectif d'« animer le réseau jeunesse à l'interne » pour identifier et promouvoir les actions efficaces qui favorisent la prise de parole des jeunes, leur engagement, leur mobilité et leur insertion sociale. Elle vise à créer les « conditions nécessaires à la réflexion collective des acteurs pour mettre en lien les politiques jeunesse, les besoins des jeunes et les actions proposées ». Les publics visés sont les cadres qui ont en charge les jeunes.

L'action 3, intitulée *MJC virtuelle*, présente le projet de créer une application en ligne qui doit permettre aux jeunes « d'exercer leur citoyenneté, de développer leur autonomie et de s'engager », « de valoriser », en outre, « les pratiques artistiques, culturelles ainsi que les nouveaux modes de communication des jeunes ».

La convention était accompagnée d'indicateurs qui portaient : pour l'action 1, sur la présence des dirigeants nationaux dans les CA de régions, l'assiduité des fédérations régionales dans les réunions de CA nationaux et la présentation d'actions fédérales de développement, nationale, territoriale et partenariale ; pour l'action 2, sur le nombre de réunion du pôle Jeunesse et de réunions thématiques relatives au service civique, au numérique, à l'information jeunesse, à la mobilité des jeunes et aux ressources jeunes ; pour l'action 3, sur les différentes phases de définition du projet.

2.1.1.2 La convention annuelle d'objectifs 2013

La convention d'objectifs 2013, signée pour 1 an en raison des incertitudes suscitées par la procédure de redressement judiciaire, ne reprend que 2 des 3 actions contractualisées sur la période 2010-2012 : **1.L'animation du réseau des MJC ; 2.Les démarches auprès des jeunes**, désormais intitulées « *Accompagnement des nouvelles pratiques d'engagement des jeunes au sein du réseau des MJC* ». La troisième action de la précédente CPO, « *La MJC virtuelle* », avait été remise en question dès l'année 2011 en raison de sa complexité et des techniques auxquelles elle faisait appel, remplacée par des formations sur les TIC et les réseaux sociaux et par une réévaluation des moyens à réunir pour poursuivre le projet initial.

L'action 1, ***Une tête de réseau qui structure et anime le projet des MJC***, comprend quatre sous-actions : *Structuration des instances nationales et régionales ; Mise en place d'un observatoire de la vie associative et de l'éducation populaire du réseau MJC ; Accompagnement du projet associatif en régions ; Développement des partenariats.*

L'action 2, ***Accompagnement des nouvelles pratiques d'engagement des jeunes au sein du réseau des MJC***, comprend trois sous-actions : *Identification des nouvelles formes d'engagement des jeunes ; L'identification des modes d'accompagnement des jeunes ; Le profil des jeunes.*

Le dossier de demande de subvention présente les indicateurs de résultats qui ont été choisis. Ceux-ci portent, pour l'action 1, sur les objectifs de mixité et de présence des jeunes au sein des conseils d'administration, sur le suivi de la démarche de mise en place de l'observatoire dans 2 régions sélectionnées, sur la réunion de groupes de travail et de séminaires pour assurer l'accompagnement du projet associatif en région, sur le rapprochement avec la CMJCF et la consolidation d'autres partenariats nationaux au titre de la dernière sous-action. Pour l'action 2, les indicateurs sont les réponses aux questions posées par les trois sous-actions, et sont en réalité une vaste enquête conduite dans le réseau.

2.1.1.3 Le poids des crédits de la convention d'objectif signée avec le ministère chargé de la jeunesse dans le budget de la fédération

Le budget total des actions contractualisées se monte en 2012 à 1,34 M€. Il pourrait être attendu que l'action 1, par son caractère très transversal, recouvre la plus large partie de l'action fédérale et donc de son budget. Ce n'est pas le cas pour deux raisons principales.

La première raison est que l'une des orientations structurantes de l'activité fédérale ne figure pas dans cette convention d'objectifs. C'est celle des pratiques culturelles et artistiques contractualisées avec le ministère de la culture pour un budget annuel de 130 000 €.

La seconde raison est que l'essentiel du budget de la fédération est constitué par la masse salariale des directeurs mis à disposition des structures locales dont la fédération est l'employeur. Sur un budget total de 10,7 M€ en 2012, l'ensemble des actions contractualisées avec les deux ministères représentaient moins de 1,5 M€.

2.1.2 La convention pluriannuelle d'objectifs signée avec le ministère chargé de la culture

Les actions contractualisées avec le ministère chargé de la culture sont organisées selon quatre grandes thématiques : **1. La démocratie culturelle sur les territoires** (culture scientifique et technique, cinéma et images, musiques actuelles, arts plastiques, éducation artistique et culturelle, expérimentation du lien entre culture et social, scènes culturelles de proximité, accompagnement national de festivals locaux de théâtre, Parole partagée) ; **2. Développement des pratiques amateurs** (groupe de travail sur les musiques actuelles, étude sur les arts plastiques dans les MJC, participation à l'étude sur les pratiques théâtrales amateurs, formation d'enseignants de danse non académique, relais de l'appel à projet du ministère de la culture sur l'encouragement des pratiques amateurs) ; **3. Education artistique et culturelle** (faire des MJC un acteur identifié de l'éducation artistique et culturelle : identifier les actions au sein du réseau, diffuser les fiches présentant ces actions, formation des acteurs, sensibilisation des cadres des MJC aux enjeux, expérimentation concrète autour d'une pratique innovante : l'image : formation d'animateurs) ; **4. Co-construction des politiques publiques pour un réinvestissement citoyen de la culture** (participation aux travaux ou réflexions des grandes institutions publiques nationales (Conseil économique social et environnemental, sénat, ministère de la culture) ou des associations d'élus locaux, des coordinations de fédérations JEP (COFAC), offre de partenariat aux collectivités locales sur la conception de projets culturels (équipements ou actions), conduite de projets interculturels (Outre-mer, international).

2.1.3 Le bilan des actions conduites au titre de la CPO 2010-2012 du ministère chargé de la jeunesse et de l'éducation populaire

Un bilan de réalisation détaillé de la convention d'objectifs 2010-2012 a été remis par la fédération à la DJEPVA. Ce bilan est structuré selon les indicateurs joints au dossier initial de la CPO. Il se présente comme un bilan de l'activité de la fédération. Les observations relatives à ce bilan sont accompagnées de quelques commentaires sur l'exécution budgétaire.

2.1.3.1 *Le bilan de l'activité de la fédération*

Le bilan de l'action 1, *Animation du réseau*, fait une place significative à la vie statutaire et aux modalités de fonctionnement du réseau fédéral, avec le décompte des fédérations régionales représentées au sein du conseil d'administration et présentes aux assemblées générales de la fédération, avec la présence des dirigeants nationaux dans les conseils d'administration et les assemblées générales des fédérations régionales, avec les réunions des délégués régionaux, et avec la composition des instances dirigeantes de la fédération.

Dans un chapitre intitulé *Actions fédérales de développement*, il présente ensuite les événements récurrents organisés par la fédération et leurs thématiques : le séminaire des régions, dont l'objet intrinsèque est de maintenir et resserrer les liens entre le siège central de la fédération et les fédérations régionales, la participation au salon des maires qui permet d'aborder des thématiques variées dans des tables rondes, et enfin une réflexion collective interne à la fédération en vue d'élaborer le manifeste des MJC, devenu, avec la crise financière, le projet politique adopté en 2012 par l'assemblée générale.

Le chapitre suivant décrit les *actions partenariales de développement*, qui correspondent pour l'essentiel aux réponses à des appels à projet, qu'ils émanent de l'administration de tutelle, avec le fonds d'expérimentation pour la jeunesse, de collectivités locales à la recherche de gestionnaires d'équipements socioculturels, d'organismes de coopération à l'international, ou d'autres administrations, comme celle du ministère de l'outre-mer pour accompagner l'élaboration de projets territoriaux de développement de la vie associative, des activités de jeunesse ou culturelles. C'est ainsi que la fédération a été choisie pour gérer un équipement à Cagnes-sur mer (06) dans le cadre d'une délégation de service public, qu'elle est intervenue sur un projet de développement de la vie associative à Mayotte, sur un projet de politique de la jeunesse à La Réunion, et deux projets en Tunisie, l'un sur un projet de formation d'animateurs jeunesse en réponse à une demande de l'institut français de Tunis, l'autre sur des échanges de pratiques interculturelles, à la demande du conseil régional d'Ile-de-France. Elle accompagne enfin en région PACA un projet de fusion des deux fédérations régionales affiliées l'une à la FFMJC, l'autre à la CMJCF.

Le bilan de l'action 2, Pôle jeunesse, est le bilan d'activité, pour une large part, de la vice-présidente et de la chargée de mission qui suivent les questions de jeunesse. Ce bilan distingue en effet les réunions en formation de pôle, avec les élus et les permanents du réseau qui le constituent, les participations de la vice-présidente ou de la chargée de mission à des travaux ou manifestations externes (ministériels, interfédéraux ou autres), les réunions de coordination, qui sont pour l'essentiel des conférences téléphoniques entre la vice-présidente et la chargée de mission, enfin l'activité d'un groupe de travail constitué sur le thème de l'engagement des jeunes.

Les réunions en formation de pôle se tiennent à un rythme de 3 par an, sur des thématiques identifiées. Au cours des trois années ont ainsi été abordés à une ou plusieurs reprises les sujets de l'engagement des jeunes (engagement intergénérationnel, numérique et pratiques culturelles dans le service civique), de la mobilité des jeunes, et, en 2012, lors de l'assemblée générale, la contribution du pôle jeunesse à la réflexion sur les orientations de la FFMJC. La santé des jeunes, avec la prévention de l'alcoolisme et de la toxicomanie, et l'installation du service civique, avec notamment la participation au comité stratégique de l'agence, ont été

les principaux sujets sur lesquels la fédération a été mobilisée en externe. Le groupe de travail spécifique sur l'engagement a permis de préparer en interne l'accueil des engagés du service civique et de constituer le dossier de demande d'agrément collectif national pour l'accueil de volontaires du service civique. La fédération a obtenu en 2010 un agrément pour l'accueil de 300 jeunes sur 23 missions différentes. Dans le cadre de la démarche générale sur l'engagement, la chargée de mission a été mobilisée sur les projets de Mayotte et de la Tunisie et elle s'est par ailleurs investie dans la réflexion sur l'information des jeunes, dans le développement du numérique, des conseils de jeunes au sein des MJC et des échanges internationaux.

Le bilan de l'action 3, la MJC virtuelle, présente la réalisation des différentes phases du projet : la phase de réflexion, de consultation sur le contenu du projet (orientations, inventaire des applications disponibles) et de recueil de suggestions (espace d'échanges au titre des conseils de jeunes, espace jeux, application de musique en ligne, tchats, etc.) ; la phase d'installation d'un groupe de jeunes créateurs ; la phase de création avec l'ajournement du projet et son remplacement par des participations à des colloques sur les logiciels libres, l'organisation de journées de formation sur le numérique comme moyen d'engagement et de formation, et la conduite d'expérimentations pour attirer des jeunes via internet dans le réseau des MJC.

2.1.3.2 L'utilisation des crédits de l'Etat

Chaque action présentée dans la convention d'objectifs est assortie d'un budget prévisionnel, mais la nature même des objectifs retenus et celle des dépenses afférentes enlèvent tout véritable objet à une investigation approfondie sur le bon emploi de la subvention allouée. Sur les trois actions retenues, en effet, l'une, la première, recouvre potentiellement dans sa formulation la totalité de la mission d'une fédération puisqu'il est difficile d'imaginer des actions de nature fédérative qui échappent à la fonction de « tête de réseau » visant à « développer et dynamiser le travail ainsi que les échanges intra-fédéraux », à « mettre en synergie les valeurs d'éducation populaire du réseau avec les politiques nationales et territoriales », à « représenter l'ensemble des MJC », à « communiquer, valoriser et représenter le réseau à l'interne comme à l'externe ». Le coût annuel de cette action a été établi à 1,23 M€ en moyenne sur la période, réparti pour les deux tiers en charges de rémunérations et pour le tiers restant en frais de fonctionnement administratif. Le budget annuel de la fédération sur la période 2010-2012 était supérieur à 10 M€. Dans ce budget les postes des directeurs et animateurs mis à dispositions des structures locales représentaient plus de 80% des dépenses et près des 90 % des recettes, apportées par les conventions d'emplois. La part du soutien ministériel à cette action *Soutien de réseau*, 220 000 € de subvention et 57 000 € de soutien au titre du FONJEP, représentait 19% de son coût, la marge sur la gestion salariale et les cotisations assurant donc l'essentiel de son financement. Quant aux deux autres actions, *le pôle jeunesse* et *la MJC virtuelle*, la modestie de leur coût annuel respectif, 144 000 € et 37 000 € pour des subventions ministérielles de 60 000 € et de 16 000 €, estimé par quote-part des charges courantes de fonctionnement et évaluation des frais spécifiques de déplacements et de missions, rend la dépense aisément justifiable par le compte rendu d'activité dont la mission a livré une synthèse ci-dessus.

2.2 L'efficacité des modes d'intervention

2.2.1 L'offre du réseau

Le réseau des MJC affiliées à la FFMJC est fort en 2014 d'un peu plus de 420 structures locales, accompagnées et soutenues par leurs fédérations régionales et départementales. La couverture territoriale de ce réseau est très inégale. Elle est inexistante, du fait des départs de fédérations régionales entières, dans les régions Midi-Pyrénées, Bretagne, Auvergne, Rhône-Alpes. Elle est très faible en Champagne-Ardenne, dans le Centre et l'Ile-de-France. Elle est éparse sur les régions méditerranéennes, la Corse, l'Aquitaine, le Poitou-Charentes, les Pays de Loire, la Franche-Comté, l'Alsace, la Haute-Normandie, la Basse-Normandie, le Nord-Pas-de-Calais, la Martinique, Mayotte, la Guadeloupe, la Réunion et la Bourgogne. Elle est d'une densité très élevée en Lorraine avec plus de 200 structures, qui se concentrent sur les départements de la Meurthe et Moselle et, dans une moindre mesure, de la Moselle.

Les MJC, Maisons pour tous, Maisons de la vie citoyenne, Centres socioculturels (mais pour la plupart conservant l'appellation MJC) sont très majoritairement implantées dans des villes moyennes ou des petites villes, pour quelques-unes d'entre elles dans des quartiers urbains difficiles, plus rarement en milieu rural. Leur offre traditionnelle est une variété d'activités pratiquées à l'année et parfois en stages, dont les plus usuelles sont les activités artistiques, enseignées ou animées (musique instrumentale, chant choral, arts plastiques, danse - dans les registres les plus variés -, cinéma, théâtre), les activités créatives, (poterie, forge, modelage, couture, patchwork, reliure, art culinaire, etc.), les apprentissages linguistiques, les activités sportives et d'entretien physique. La culture scientifique et technique est plus rarement organisée. Une majorité de maisons propose également aujourd'hui des accueils de loisirs pour les enfants, certaines pour la petite enfance, le mercredi et les petites vacances, moins fréquemment en périscolaire le soir après la classe. Elles sont encore une minorité à avoir structuré un accueil spécifique pour les adolescents en aménageant un espace jeune, un point d'information jeunesse ou un point d'appui aux projets, ou en organisant des activités à la carte en période de petites vacances scolaires. Elles sont cependant de plus en plus nombreuses à spécifier les activités artistiques selon les publics auxquels elles sont destinées (adultes, troisième âge, enfants, adolescents), ce qui leur permet d'aller plus facilement à la rencontre des cultures jeunes. Une majorité de maisons assure une programmation culturelle, à l'intention des adultes et parfois des enfants, permise par la salle de spectacle dont beaucoup sont équipées. Peu s'investissent dans l'organisation de débats et de prises de parole que ce soit chez les adultes ou chez les adolescents. Certaines s'y risquent dans le prolongement de spectacles (après des projections de films par exemple). Quelques-unes, enfin, ont installé un conseil de jeunes. Une quarantaine de MJC ont en outre reçu un agrément de la caisse d'allocation familiale (CAF) comme centre social.

2.2.2 Le poids du réseau des MJC affiliées à la FFMJC

Quel est la part, et la nature, de la population atteinte par l'offre du réseau de la FFMJC ?

Les seules données disponibles à ce sujet sont celles qui figurent sur le site internet de la fédération sans précision de la date de leur dernière actualisation. La mention d'un nombre de 560 MJC adhérentes, alors que l'état le plus récent communiqué indique un peu plus de

420, laisse penser que ces données sont sans doute surévaluées. Le nombre total des adhérents de l'ensemble des MJC est estimé à 166 500, parmi lesquels 40 000 seraient âgés de 16 à 25 ans. Au-delà des adhérents des associations, sont comptabilisés 2 millions d'usagers plus ou moins réguliers des manifestations et services assurés par les MJC.

L'implantation territoriale des MJC affiliées à la FFMJC est le produit d'une politique nationale de création d'équipements, interrompue dans les années 70, et le résultat des scissions successives. Ce parc des équipements, et donc la cartographie des structures d'animation, a peu évolué depuis. Les communes d'implantations sont des villes moyennes et des petites villes, chefs-lieux pour beaucoup, situées en banlieue d'une métropole pour d'autres, comme, autour de Bordeaux, dotée elle-même d'un MJC, les communes de Mérignac (2MJC), Gradignan (1 MJC), Eysines (1 MJC), Bruges (1 MJC), Blanquefort (1MJC). Les quelques villes ou agglomérations importantes à avoir construit des MJC sont, outre Bordeaux, Nancy, qui, elle seule, domicile 7 MJC, entourées de quelques autres dans la proche banlieue comme à Vandœuvre-lès-Nancy, Metz avec 5 MJC, Nice avec 2 MJC et 1 théâtre, ou même Dunkerque (1 MJC), Tourcoing (2 MJC), Poitiers (1MJC) voire Calais (1 MJC), Béziers (1 MJC) ou La Rochelle (1 MJC). Le cœur de l'agglomération parisienne a conservé quelques rares MJC affiliées à la FFMJC, à Montreuil, Colombes, Drancy et Tremblay-en-France, et la grande couronne, deux, à Pontault-Combault et Mantes-la-Jolie. Ce sont donc très majoritairement les petites villes qui accueillent les MJC affiliées à la FFMJC, avec un maillage territorial très dense en Meurthe-et-Moselle ou en Moselle, beaucoup plus distendu ailleurs.

Il n'entraîne pas dans l'objet de la mission de rechercher les raisons historiques et sociologiques de cet état de fait, mais quelques commentaires ne sont pas inutiles pour aider à comprendre les termes dans lesquels la question de l'animation d'un ensemble de structures d'animation par une fédération nationale peut se poser. Un regard, tout d'abord, sur le réseau voisin de la CMJCF corrige un tant soit peu les constats précédents. Celui-ci est en effet mieux implanté dans les grandes villes avec 12 structures à Lyon, 7 à Toulouse, 7 à Rennes, 7 à Marseille, 7 à Paris. Ces grands centres urbains ont par ailleurs bénéficié de la présence d'autres réseaux comme celui de la FSCF² (les anciens « patronages »), de Léo Lagrange dans le Nord ou de la ligue de l'enseignement (encore que celle-ci se soit historiquement beaucoup plus implantée en milieu rural avec les amicales laïques animées par les instituteurs).

2.2.3 L'examen des modes d'intervention du centre fédéral et des centres régionaux

Ces aperçus, qui révèlent une hétérogénéité plus grande des implantations du côté de la CMJCF que de celui de la FFMJC, livrent quelques indications sur les attentes du réseau envers la structure fédérative. Les petites villes confient, par exemple, très volontiers à la MJC locale la responsabilité d'assurer une programmation de spectacles. C'est moins le cas dans les grandes villes où les théâtres, orchestres, zéniths, salles diverses et autres maisons de la culture sont présentes. Les maisons implantées dans les grandes villes suscitent assez naturellement des modes d'accompagnement des pratiques artistiques, scientifiques et techniques plus contemporaines, diverses et créatives, à l'adresse des jeunes notamment, celles des petites villes présentant une offre plus convenue qui fait éprouver parfois une

² FSCF : Fédération sportive et culturelle de France

impression de monotonie à la lecture des programmes des activités proposées, impression corrigée cependant par le constat d'une plus grande originalité et variété dans les thèmes des spectacles produits, traduisant le souci assez fréquemment manifesté de refléter la diversité des cultures du monde. Les accueils périscolaires pour les enfants avec toute la question de l'offre éducative liée à la réorganisation du temps scolaire, les accueils des adolescents et jeunes adultes avec l'ouverture d'«espaces jeunes», gagnent le réseau au gré des initiatives locales.

L'examen du bilan d'activités 2010-2012 et la consultation du site internet de la fédération montrent que les modes d'interventions privilégiés dans la période passée ont été : la réunion de groupes de travail nationaux, permanents, tels les pôles Jeunesse, Culture et International, groupes d'élus et de salariés du réseau, ou ponctuels tel le groupe sur l'engagement des jeunes ; l'organisation de rencontres, de séminaires ; la formation. Il est trouvé trace, au titre des actions jeunesse, d'une enquête menée en 2008 sur les femmes et les jeunes filles dans les quartiers, d'un séminaire en 2007 sur le concept de « jeunesse » et la problématique de son insertion sociale ; au titre des actions culturelles, de formations régulières de cadres sur des sujets tels que l'organisation de projets interculturels, la culture scientifique et technique, la pédagogie des danses africaines et orientales pour les enseignants traditionnels de ces disciplines, ou la relation entre le « numérique et l'éducation populaire » ; de séminaires ou de rencontres sur « la culture scientifique et technique », sur la « culture et le social », à Cannes sur « le cinéma » ou à Avignon sur la « démocratisation de la culture ». Le Pôle Culture a également relayé un appel à projet du ministère de la culture sur « l'accès de tous les jeunes à l'art et la culture » et participé à l'opération « Paroles partagées » qui réunit, autour du ministère de la culture et avec le soutien de la délégation générale à la langue française, plusieurs fédérations JEP sur l'objectif de favoriser la prise de « parole publique et collective, permettant l'expression des habitants mais aussi celle des usagers et adhérents des associations », avec comme initiative concrète l'organisation d'un forum en région PACA en 2013.

La fédération disposait de deux moyens privilégiés de diffusion d'informations dans le réseau : son site internet et sa « newsletter » qui est parue à un rythme quasi mensuel pendant 2 ans, avec 23 numéros, et dont la diffusion s'est interrompue en octobre 2012. Ces deux supports livraient l'actualité de la vie fédérale au plan national, régional et local et interfédéral.

Au cours de la période récente, la préoccupation, légitime, de faire entendre la voix de la fédération auprès des instances ministérielles, de participer aux réflexions sur les grands sujets du moment, le souci de faire la promotion du réseau auprès des collectivités locales, au besoin en agissant comme prestataire rémunéré, ont, semble-t-il, été prégnants dans la mobilisation des instances nationales. Le centre fédéral s'est ainsi beaucoup investi au cours de la dernière période dans les relations internationales et dans des démarches de développement local en répondant à des sollicitations externes venant de la Tunisie, La Réunion, Mayotte ou Cagnes-sur-Mer, qui s'accompagnaient d'une rétribution.

Les fédérations régionales jouent essentiellement, au vu des informations recueillies, un rôle d'animation auprès des structures locales en leur offrant des lieux d'échanges oraux sur leur situation, leurs difficultés, leurs succès et leurs projets, en leur délivrant des conseils à caractère juridique, en apportant un appui à l'organisation de manifestations, en proposant

parfois une réflexion sur le projet des MJC relatif à la jeunesse, à la culture ou au partenariat avec les collectivités locales, en se constituant en centre de ressources, telle la FRMJC de Franche-Comté sur la culture scientifique et technique avec son site internet, en participant enfin à l'organisation de festivals comme les scènes culturelles de proximité dans les pays de Loire ou en assurant la participation des MJC à des salons.

2.2.4 L'impact sur le réseau

Ce survol des actions passées laisse une impression mitigée, que la mission a essayé de décrire.

Tout d'abord, les actions se situent dans un registre qui est le produit de l'identité actuelle de la fédération. La fonction d'employeur des directeurs de maisons et l'influence des représentants de ces directeurs au sein des instances de direction ont, depuis l'origine, affecté le rapport du centre fédéral à son réseau, dont il n'est pas interdit de se demander si ce dernier était véritablement en attente d'une fonction ressource, tant, dans le paysage où se vivent les maisons, la collectivité locale commanditaire semble occuper une place centrale, en lien avec la demande des usagers, au devant de laquelle il faut aller.

Cette caractéristique n'est sans doute pas sans lien avec le décalage qui peut être constaté entre le projet politique de la fédération, très axé sur les finalités de l'éducation populaire, avec des énoncés tels que « Permettre à chacun d'être acteur de sa vie », « Mettre en place les conditions pour que s'exerce une démocratie vivante encourageant l'initiative et la prise de responsabilité, permettant à tous de devenir des citoyens actifs et responsables », « Permettre aux jeunes d'être acteurs de leur parcours de vie », et la réalité de l'offre des maisons, essentiellement constituée, comme il a été vu, d'activités artistiques, culturelles et de loisir – qui ne sont sans doute pas étrangères à ces finalités mais qui n'en sont certainement pas le relais le plus direct – ainsi qu'avec les actions fédérales en prise sur cette offre. Les initiatives locales visant, par exemple à remobiliser des populations sur des territoires, organiser la participation des citoyens à une réflexion sur un projet de développement de territoire, y sont exceptionnelles. Et même un travail, certes difficile à mener, sur la prise de parole des jeunes, sous forme de conseil de jeunes ou autres, est très rare. Il est d'ailleurs loisible de faire l'hypothèse qu'il y a une certaine réticence des responsables des structures locales à engager des actions susceptibles de les mettre en porte à faux avec les pouvoirs politiques locaux, ou plus simplement que ce mode d'intervention ne fait pas réellement partie de leur univers mental.

Cette interrogation sur la consistance d'une demande du réseau envers ses centres fédéraux et régionaux est étayée par l'attitude du représentant du syndicat majoritaire des directeurs de structures pendant la période d'observation précédant l'adoption du plan de redressement financier, qui voulait que ne soit reconnue à la fédération que la seule fonction d'employeur.

L'incertitude sur le degré d'attente du réseau explique aussi pourquoi les chantiers ouverts ne paraissent que rarement aller à leur terme. En matière de jeunesse, les seuls travaux ayant livré des orientations, une doctrine et des réalisations concrètes au sein du réseau, ont été le service civique et, dans une moindre mesure, les emplois d'avenir. Il n'est pas possible, en

effet, d'évaluer, par exemple, les retombées sur le réseau des participations aux réflexions externes sur la santé des jeunes. Le projet de MJC virtuelle, sans doute un peu audacieux dans son concept, a été ajourné et remplacé par une démarche d'appropriation progressive des outils d'internet. Les sensibilisations du réseau par les séminaires, les rencontres, les quelques productions, ont certainement eu leur efficacité pour installer, par exemple, des projets de culture scientifique et technique, pour ouvrir des espaces jeunes, pour permettre une ouverture sur les cultures du monde, si l'on en juge par les propositions actuelles des maisons. Mais cette opinion qui s'autorise d'informations glanées un peu au hasard des consultations de sites internet des maisons, ne peut tenir lieu d'évaluation de l'impact de l'action fédérale ni éluder la question de ce qu'aurait pu être la mise en œuvre d'une stratégie d'action finalisée. Celle-ci supposait que des enjeux aient été bien spécifiés, déclinables selon les situations des maisons, et qu'au regard de ceux-ci mesure ait été prise de l'état de l'offre du réseau par un observatoire, que des groupes de projets aient été réunis pour élaborer des référentiels de services et de formations portant sur les modes d'intervention afférents, enfin, qu'un suivi de l'utilisation de ces outils dans le réseau ait été organisé, ce qui renvoie à l'observatoire.

2.3 La pertinence de l'objet de la convention d'objectifs signée avec le ministère chargé de la jeunesse

Les considérations précédentes sont cependant à pondérer par l'ambition qu'expriment les objectifs assignés par le ministère chargé de la jeunesse à la fédération. En retenant comme première action de la CO l'animation du réseau et comme deuxième action les propositions aux jeunes, la convention véhicule en effet deux messages implicites qui sont loin d'être neutres. Le premier message est qu'un travail d'animation de réseau peut être appréhendé, mené et évalué indépendamment des objectifs du moment que se donne la fédération, ou bien que ces objectifs ne se rapporteraient pas à ceux des politiques des ministères avec lesquels elle contractualise. Dans la première hypothèse cela signifie soit que les mécanismes de l'activité fédérale sont assujettis au simple objectif d'entretenir un fonctionnement démocratique et une activité de réseau quel qu'en soit le but, soit qu'ils conservent en eux-mêmes une valeur opératoire quel que soit ce même but, et qu'ils peuvent être examinés sur un plan transversal, sorte de tronc commun du processus de mise en œuvre de toutes les actions menées ; dans la deuxième hypothèse, qu'ils répondent aux seuls intérêts économiques de la fédération. Le second message est que le ministère peut se désintéresser de certaines des actions essentielles de la fédération, celles contractualisées avec le ministère de la culture, qui ne sont même pas mentionnées pour mémoire dans le document qui lui est adressé.

A la première interprétation du message relatif à l'étanchéité de la fonction d'animation de tête de réseau, il peut être considéré que donner près de 270 000 € chaque année à une fédération pour qu'elle satisfasse aux simples obligations auxquelles l'assigne l'agrément qu'elle a reçu est un peu coûteux pour l'Etat. Il peut être jugé a contrario que les fonctions de représentation et d'entretien de l'unité du réseau doivent être soutenues en tant que telles car il ne serait pas envisageable qu'un mouvement éducatif, social et culturel important perde sa capacité d'exister comme courant national. Mais le corollaire de cette attitude, c'est le renvoi à un statut secondaire ou subalterne des autres actions, celles par lesquelles des objectifs

d'évolution des services que le réseau apporte à la population sont affichés. C'est ainsi que le montant des crédits affectés dans la convention d'objectifs signée avec le ministère chargé de la jeunesse aux actions 2 et 3 ne dépasse pas au total 75 000 €. Ce choix, qui peut donc se justifier par une certaine conception du rôle de l'Etat auprès d'un mouvement de jeunesse et d'éducation populaire, révèle cependant une relative absence de « conviction » à l'endroit de la mission plus volontariste d'impulsion que ce même Etat pourrait se reconnaître dans la conduite d'une politique de développement des actions d'éducation non formelle des jeunes ou de rénovation d'une démarche d'éducation populaire.

Quant à la seconde interprétation relative à la transversalité des modes d'intervention, il peut être fait le constat que, dans l'évaluation de l'action 1, ce sont des indicateurs de vie statutaire qui sont privilégiés et que la mise en œuvre des actions se restreint à la comptabilisation des réunions des pôles, des groupes de travail, des participations aux sollicitations externes et, au titre des actions de développement, aux réponses à des commandes de collectivités territoriales ou des propositions de coopération internationale. L'action 1 n'aborde aucun des moyens qui seraient mis directement ou indirectement au service des autres actions, ni de celles de la convention du ministère chargé de la jeunesse ni de celles du ministère chargé de la culture.

Enfin avec la troisième interprétation sur la prise en compte de l'intérêt économique de la fédération, il faudrait admettre qu'une aide de l'Etat peut être affectée à la recherche de nouvelles ressources par une fédération en difficulté financière, acceptation d'autant plus aisée que ces démarches explorent des possibilités de développement territorial des activités de jeunesse et d'éducation populaire, mais qui revient à accompagner la fédération, avec ce qui s'apparente à un investissement productif, dans un processus de conquête à terme d'une totale autonomie vis-à-vis de l'Etat.

Le second message implicite suscite une réelle interrogation. Il signifie littéralement que lorsqu'il aborde le sujet de la jeunesse avec la fédération, le ministère dont c'est l'intitulé ne s'intéresse ni aux pratiques culturelles des jeunes, ni au développement de la culture scientifique et technique, sujets qui constituent pourtant à l'heure actuelle pour les uns le vecteur dominant de l'intervention des MJC auprès des jeunes et pour l'autre un des grands enjeux sur lesquels il est possible de capter l'intérêt de ces mêmes jeunes. C'est surtout renoncer à accompagner une réflexion fédérale portant sur l'élaboration et la conduite d'une véritable stratégie, entendue comme la conception et la promotion, avec l'aide des différents ministères et organismes nationaux compétents, de services que le réseau devra développer, pour lesquels doivent être identifiés les parties communes de modes d'intervention sur différentes thématiques afin d'en perfectionner l'organisation (par exemple le mode de sollicitation de bénévoles qualifiés pour proposer des activités culturelles, scientifiques et techniques ou pour accompagner des projets à caractère économique ou pour assurer un soutien scolaire). Le regroupement de sujets de natures différentes dans des catégories de savoir-faire pour des directeurs de structures (ex : je fais avec les ressources propres de la maison ; j'identifie les ressources locales externes sur lesquelles je peux m'appuyer ; j'identifie les réseaux spécialisés – artistiques, culturels, scientifiques et techniques, économiques, humanitaires - et les conditions dans lesquelles je peux faire appel à eux ; j'identifie les liaisons à organiser entre des intervenants aux statuts multiples, entre les publics majeurs ou mineurs et ces mêmes intervenants ; j'acquiert la maîtrise des principes sur lesquels repose tout accompagnement de projet porté par des jeunes, qu'il soit de nature

humanitaire, culturelle, économique, environnementale, scientifique, etc. ; je me forme à organiser la prise de parole des adhérents, jeunes ou adultes, sur les sujets les plus variés, par l'acquisition de règles rigoureuses qui apporteront un savoir-faire et vaudront déontologie, etc.), peut constituer en effet la base stratégique générale qui définirait le socle des projets futurs des MJC et des métiers qui s'exercent en leur sein.

L'objet de la convention d'objectifs devrait donc être, dans cette perspective, « la fonction d'observation, d'évaluation, d'impulsion, de mutualisation, de formation, de mise en réseau », assurée par la fédération nationale avec ses fédérations régionales, traitant de toutes les actions que sont susceptibles de conduire les MJC. Et c'est un projet global, décrit dans un document unique, dont devraient être saisis les ministères concernés, obligeant ainsi ces derniers à un minimum de concertation et à un approfondissement de la réflexion sur les modes opératoires attendus des réseaux d'éducation non formelle de la jeunesse et des adultes.

3 LE PROJET ACTUEL ET SON MODELE ECONOMIQUE

3.1 La justesse du projet

3.1.1 Les éléments constitutifs du projet

3.1.1.1 Les nouvelles orientations adoptées au lendemain de l'ouverture de la procédure de règlement judiciaire

L'assemblée générale de mai 2012, qui a suivi l'assignation devant le tribunal de grande instance de Paris et l'ouverture de la procédure de règlement judiciaire, s'est fixée de nouvelles orientations qui avaient pour ambition de « faire fédération sur les bases d'un projet politique réaffirmé et assurer la pérennité économique de l'ensemble fédéral ».

La première orientation est de fonder sur les MJC et leurs fédérations régionales l'entreprise de transformation de l'organisation de la fédération pour mieux articuler les différents échelons et pour développer des outils de suivi et d'évaluation.

La deuxième orientation est de faire de la formation et de la qualification des acteurs de la fédération un enjeu prioritaire pour développer le projet d'éducation populaire.

La troisième orientation est de puiser dans les initiatives des MJC la ressource pour conduire le développement global des activités du réseau de la fédération, notamment en favorisant les coopérations internes.

La quatrième orientation est de participer activement à la co-construction des politiques publiques au plan national et au plan local.

Enfin la dernière orientation est de développer la communication pour valoriser les projets des MJC et rendre plus visible le projet d'éducation populaire.

Deux choix importants ont été effectués à cette occasion : celui de conserver l'existence d'une fédération des MJC en écartant l'option de la fusion immédiate avec la CMJCF qui avait été mise en débat ; celui de conserver une gestion nationale des emplois de directeurs de MJC, ce qui faisait économiquement sens puisqu'une bonne part des moyens propres de fonctionnement de la fédération est procurée par cette gestion et que la charge du remboursement de la dette résiduelle fait peser une contrainte sévère sur le compte d'exploitation de la fédération.

3.1.1.2 La traduction de ces orientations dans la convention d'objectifs 2013

La convention d'objectifs pour l'année 2013 qui fait suite à ces décisions et dont la teneur a brièvement été présentée dans la deuxième partie du rapport, traduit ces orientations. Au titre de la fonction de tête de réseau, elle prévoit notamment la « mise en place d'un observatoire de la vie associative et de l'éducation populaire » qui sera alimenté par les pratiques du réseau et dans lequel les acteurs puiseront « les démarches, les idées d'action, de réflexion, d'expérimentation ». L'année 2013 devait être une phase d'expérimentation de la méthode d'identification, de recueil et d'analyse, de la méthode de diffusion et du recueil

et de l'analyse des données par un travail mené dans deux territoires, l'un sur le champ de la vie associative et de l'éducation populaire, l'autre sur celui de la jeunesse.

Elle prévoit également un approfondissement de la réflexion sur le projet fédéral et enfin un développement des partenariats institutionnels.

Au titre de l'action sur l'engagement des jeunes, il est prévu d'identifier les nouvelles formes d'engagement des jeunes (service civique, service volontaire européen, bénévolat, mandat associatif, membre du pôle jeunesse), d'en préciser l'objet et de mettre ces données en perspective pour une « aide à la co-construction de politiques nationales et territoriales ».

Au sujet de l'accompagnement des jeunes dans leurs projets, il est prévu de recueillir des informations sur les acteurs et les modalités de la démarche, d'organiser des rassemblements nationaux de jeunes et d'accompagnateurs, de proposer des sessions de formation aux jeunes volontaires. Enfin, il est prévu de recueillir des informations sur les profils des jeunes volontaires et sur leur devenir.

3.1.1.3 Le contenu du nouveau projet fédéral

Les entretiens avec les deux membres du comité de direction de la fédération, Madame Anne-Marie BOURROUILLH et Monsieur Michel TIMMERMAN, puis avec le président de la fédération, Monsieur Gérard ABONNEAU, ont permis à la mission de se faire une idée plus précise de la teneur du nouveau projet fédéral. Il est utile de rappeler à cet égard que le jugement du tribunal arrêtant le plan de continuation des activités de la fédération est intervenu fin décembre 2013 et que ce n'est que depuis quelques mois que la fédération s'est engagée dans la mise en œuvre effective de son nouveau projet.

La première orientation était de trouver un juste équilibre entre les professionnels et les élus dans la conduite des actions de la fédération. Les élus du conseil d'administration et les directeurs « fédéraux », c'est-à-dire les directeurs de structures employés par la fédération, constituent le couple qui sera le support privilégié de cette coopération.

Aussi, au plan organisationnel, il a été décidé de conserver, bien entendu, la présence de toutes les fédérations régionales au sein du conseil d'administration, de conserver également les trois pôles thématiques réunissant des salariés, des bénévoles et des experts (Culture, Jeunesse, International), avec une méthode de travail qui s'apparente au modèle de la recherche action, et de créer quatre groupes de travail présidés par des vice-présidents sur les thèmes suivants :

- Les actions des pôles ;
- Les territoires ;
- Les projets (par exemple : le temps de l'enfant) ;
- La formation et les ressources humaines.

Ces groupes de travail se réunissent tous les 3 mois, au même rythme que les conseils d'administration. Ils doivent notamment travailler sur la future convention d'accompagnement appelée à diversifier et englober l'actuelle convention d'emploi des directeurs, source essentielle des revenus de la fédération.

La convention d'accompagnement est en effet l'instrument principal de la redéfinition de la relation financière entre la fédération et les structures qui lui sont affiliées. Sur les 420 structures locales affiliées, une centaine seulement sont administrées par un directeur mis à disposition par la fédération. Celle-ci a donc cherché à élargir l'assiette de sa ressource principale, les contributions financières des structures locales qui outre les cotisations sont pour l'essentiel constituées des contreparties à la mise à disposition du personnel de direction. La fédération procède donc actuellement à la définition du contenu d'une convention d'accompagnement portant sur l'assistance de nature juridique, comptable, stratégique et managériale que le centre régional, articulé sur le centre fédéral, peut apporter dans la durée à la structure locale, sorte d'abonnement à des services permanents ou à un accompagnement lorsque celle-ci traverse des difficultés passagères, veut relancer un projet associatif ou élaborer une réponse à une demande d'un donneur d'ordre. Cette convention d'accompagnement constituerait pour les maisons engagées actuellement dans une convention d'emploi, le volet « accompagnement » d'une convention cadre, et serait proposée aux autres sous cette appellation de convention d'accompagnement. Elle aurait pour contrepartie une contribution financière de la structure bénéficiaire.

L'autre voie de diversification des ressources de la fédération est la poursuite et l'amplification de la fourniture de « prestations rémunérées » au profit de communes ou de groupement de communes sous forme de DSP, ou au profit de conseils régionaux et d'autres organismes nationaux, internationaux ou locaux, dans la perspective ouverte par les expériences menées en métropole, en outre-mer ou à l'international. Dans ces démarches partenariales de définition d'un projet territorial pour « la jeunesse, l'éducation populaire et le lien social », la fédération apporte une compétence en « ingénierie institutionnelle », en accompagnement stratégique, en analyse de terrain et en constitution de dossier.

Pour tous les projets de formation, la fédération peut s'appuyer sur ses deux organismes spécialisés : « Lathus » et « trajectoire Formation ».

Ces diversifications s'accompagneront d'une revalorisation modérée de la cotisation fédérale due par toute structure affiliée.

3.1.2 Le positionnement du projet

Le projet ainsi décrit apparaît comme un prolongement ou une extrapolation du support historique de la relation de la fédération avec ses structures affiliées : la convention d'emploi. Nonobstant la question de la viabilité du modèle économique ainsi défini, cette orientation peut susciter une question de principe sur le bien-fondé de l'assimilation de la relation de soutien entre une fédération et ses affiliés à une prestation de service individuelle dûment rémunérée, même dans un cadre forfaitisé. Elle conduit également à s'interroger sur la distinction qui peut être faite entre les avantages procurés par la simple affiliation, dont la cotisation est la contrepartie, et la convention d'accompagnement. Cette distinction peut être en théorie, d'un côté la participation aux travaux fédéraux et l'accès aux ressources relatives aux activités proposées aux usagers, de l'autre une assistance individualisée à la demande de la structure conventionnée. L'avenir dira si cette distinction est opérante.

La décision de mise en œuvre de la convention cadre/convention d'accompagnement devrait être soumise au vote de la prochaine assemblée générale annuelle de la fédération en juin 2014.

D'autre part, l'acuité de la question de la survie économique de la fédération avec la recherche d'une diversification de ses financements ne doit pas la détourner de l'impérieuse nécessité de conduire la rénovation du projet collectif relatif aux missions du réseau territorial des MJC. La mise en œuvre d'une démarche d'actualisation ou de rénovation de l'offre d'éducation non formelle court en effet le risque d'être l'otage de cette démarche de survie.

3.1.3 Les moyens au service du projet

Au début de l'année 2014, La fédération peut s'appuyer sur 102 directeurs fédéraux, qu'elle rémunère, dont il est attendu qu'ils soient des relais efficaces dans la mise en œuvre du nouveau projet fédéral. Elle emploie en outre 2 animateurs, l'un affecté en Aquitaine, l'autre en Bourgogne, et, par ailleurs, 23 professeurs et 5 administratifs affectés à la DSP de Cagnes-sur-Mer.

La capacité d'intervention du centre fédéral et des fédérations régionales repose, pour le siège national, sur 2 directeurs qui forment le comité de direction, auxquels devrait s'adjoindre très prochainement un ou une chargé(e) de mission jeunesse, au plan territorial, sur 1 délégué fédéral pour la Bourgogne, la Champagne et La Franche-Comté, 1 délégué fédéral pour la Lorraine, 1 délégué fédéral pour le Poitou-Charentes avec une mission en Aquitaine, 1 délégué fédéral pour la Normandie et les Pays de Loire, qui conduit en outre une mission nationale sur la formation, enfin sur 1 délégué de l'Union des FRMJC de Méditerranée dont elle supporte le coût à hauteur de 50 %.

La modestie de ces moyens, tant du siège que des fédérations régionales atteste de la nécessité d'impliquer l'ensemble du réseau, aussi bien, les élus que les professionnels, dans la production de données, d'expertise et d'outils.

3.2 La viabilité économique

L'équation budgétaire de la fédération sur les 10 années à venir peut être ainsi résumée. Pour faire face à des annuités qui obéreront son budget à hauteur, une fois épuisé le solde positif de la vente du siège, de 195 000 € en 2017 et 2018, de 200 000 € en 2019, 2020 et 2021, de 516 000 € en 2022, les hypothèses de ressources sont : le maintien au niveau actuel des marges de gestion des emplois de directeurs, l'augmentation légère du produit des cotisations des MJC, des recettes nouvelles issues de la création de nouveaux postes (qui ne seraient plus nécessairement des postes de directeurs mais de chargés de mission sur une MJC en création ou sur une intercommunalité), quelques ressources d'appoint procurées par des travaux d'expertise et des réponses à des appels à projets, la multiplication par 9 des marges de la (ou des ?) DSP, l'augmentation sensible des recettes de formation, et enfin le produit des futures conventions cadres / accompagnement, pour 40 000 € dès 2014, 120 000 € en 2015, pour une progression régulière les années suivantes, culminant à 400 000 € en 2022.

Les projets existants de partenariat avec des conseils régionaux, des départements ou des intercommunalités et la confiance du président dans les bonnes dispositions des collectivités locales à l'égard de la fédération, rendent plausible l'atteinte des objectifs fixés pour cette catégorie de ressources. Il peut également être conjecturé qu'une démarche active de prospection, notamment en milieu rural sur des projets intercommunaux, pourrait apporter la gestion de nouveaux emplois, enfin, que d'autres DSP pourraient être obtenues.

Le dispositif central des conventions cadres/conventions d'accompagnement suscite la plus grande interrogation. La mission n'a pu s'appuyer sur le moindre embryon de réalisation pour se forger une opinion sur le sujet. Elle constate que les ressources attendues de ces nouvelles conventions sont du même ordre de grandeur que les annuités de remboursement de la dette. Cette source de revenus est donc vitale pour la fédération. Mais elle est pour l'instant rien moins qu'assurée. Le crédit accordé aux équipes dirigeantes, la valeur des services apportés et la force du sentiment d'identité du réseau seront-ils suffisants pour que s'instaure ce nouveau mode de relation économique entre une fédération et ses structures affiliées ? C'est tout l'enjeu de la mobilisation de l'ensemble des membres et des partenaires de la fédération sur son entreprise de refondation.

ANNEXES

- Annexe 1 - Lettre de mission
- Annexe 2 - Liste des personnes rencontrées
- Annexe 3 - Glossaire
- Annexe 4 - Le conseil d'administration de la FFMJC
- Annexe 5 - Le bureau du CA de la FFMJC

Annexe 1 - Lettre de mission



MINISTÈRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE,
DE L'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Paris, le 31 JAN. 2014

Inspection générale
de la jeunesse et des sports

Le chef du service
IGJS HC/CF n° 14 - 063

Monsieur le Président,

Je souhaite porter à votre connaissance qu'une mission de contrôle relative à la fédération française des maisons de jeunes et de la culture figure au programme de travail de l'inspection générale de la jeunesse et des sports pour 2014.

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 MM. Henry BOERIO et Richard MONNEREAU, inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports, qui prendront contact avec vous dans les prochains jours.

Je vous remercie par avance de bien vouloir les recevoir et de leur faciliter les contacts avec vos collaborateurs pour 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, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.


Hervé CANNEVA

Monsieur Gérard ABONNEAU
Président
Fédération française des MJC
16 rue Hermel
75018 PARIS

Copie : M. Mikael GARNIER-LAVALLEY, DJEPVA, DIJ

Annexe 2 - Liste des personnes rencontrées

FFMJC :

- **M. Gérard ABONNEAU**, Président de la fédération;
- **Mme Anne Marie BOURROUILH**, Directrice chargée de la culture et du développement;
- **M. Michel TIMMERMAN**, Directeur en charge des ressources humaines et des finances.

DJEPVA :

- **Mikaël GARNIER-LAVALLEY**, Directeur de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative – Délégué interministériel à la jeunesse ;
- **Nancy MARREC**, chef du bureau du partenariat associatif jeunesse et éducation populaire – DJEPVA B1 ;
- **Luc ORESKOVIC**, adjoint au chef de bureau DJEPVA B1.

Annexe 3 - Glossaire

AREGES-MJC : Association de recherche, d'études et de gestion sociale du champ socioculturel et des MJC

CMJCF : Confédération des maisons des jeunes et de la culture de France

CAO : Convention annuelle d'objectifs

CPO : Convention pluriannuelle d'objectifs

DSP : Délégation de service public

ETP : Équivalent temps plein

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

JEP : Jeunesse et éducation populaire

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

SGMCAS : Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

UNIREG : Union des fédérations régionales des maisons des jeunes et de la culture

URSSAF : Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

TIC : Technologies de l'information et de la communication

Annexe 4 - Le conseil d'administration de la FFMJC

Membres fondateurs

- Eclaireurs et éclaireuses de France : Maryse DESCLOUX

Membres associés

- Fédération Française des Clubs de l'UNESCO

Membres élus représentant les FRMJC

- Alsace : Jean-Pierre VERDEILHAN
- Aquitaine : Christiane AUZEREAU
- Bourgogne : Pierre VIAN
- Normandie : Poste vacant
- Franche Comté : Claire VAPILLON
- Guadeloupe : Eric NAIGRE
- Lorraine : Mokhtar BOUGHARI
- Méditerranée : Patrick CALLAINI
- Nord Pas de Calais : Michel DELCOUR
- Pays de la Loire : Gilles ROUBY
- Poitou - Charente : Gérard ABONNEAU

Membres élus représentant les MJC

- Rose-Marie AGLIATA MJC de Chaumont (Bourgogne-Champagne)
- Mohamed AIT BAYAHYA MJC Boileau Prégénie, Woippy (Lorraine)
- Françoise AMET MCL Metz (Lorraine)
- Denise BARRIOLADE CAC Georges Brassens, Mantes-la-Jolie (Ile de France)
- Jacques BECKER MJC Quatre Bornes, Metz (Lorraine)
- Jacqueline BENOIT MJC Picaud, Cannes (Méditerranée)
- Olivia CHAPONET FDMJC Moselle, Metz (Lorraine)
- Emmanuel GAUTHIER MJC de Maxéville (Lorraine)
- Jean-Louis LEBON MJC Agora Nice Est (Méditerranée)
- Marc LEVESQUE MJC Espace J.R. Caussimon, Tremblay en France (Ile de France)
- Alain-Marie SAVARD MJC de Joeuf (Lorraine)

Représentants du Personnel

Collège Educatif et administratif :

- 1 représentant CGT
- 1 représentant CFDT
- 1 représentant SUD CULTURE

Siègent également au Conseil d'administration un représentant du Comité d'Entreprise, et les représentants des organisations syndicales.

Annexe 5 - Le Bureau du CA de la FFMJC

(élu par le Conseil d'Administration de la FFMJC réuni le 13 JUILLET 2013)

- **Président : Gérard ABONNEAU**

- **Vice-président Mokhtar BOUGHARI**
- **Vice-président Gilles ROUBY**
- **Vice-présidente Claire VAPILLON**
- **Vice-président Pierre VIAN**

- **Trésorier : Patrick CALLAINI**

- **Secrétaire Général : Marc LEVESQUE**

- **Secrétaire Général Adjointe Olivia CHAPONET**

- **Assesseur : Mohamed AIT BAYAHYA**
- **Assesseur : Jacques BECKER**

Annexe 6 - Réponse de la FFMJC

Messieurs,

Comme convenu voici nos remarques concernant le pré rapport que vous nous avez adressé.

Tout d'abord nous avons pris connaissance du rapport avec un grand intérêt. Le développement sur l'histoire de la FFMJC et le contexte actuel est particulièrement complet et étayé.

Le rapport reflète bien les éléments essentiels constitutifs de nos échanges et l'importance de votre écoute, et il est fidèle à la lecture que vous nous en aviez faite lors de notre dernière rencontre.

Toutefois, nous sommes toujours un peu réservés au sujet de l'appréciation apportée sur la pertinence des MJC. Les sites internet ne permettent pas d'apprécier la complexité et la richesse des démarches d'éducation populaire conduites par nos structures.

Nous ne voudrions pas que ce constat fige une image dévalorisée des MJC. Nous notons cependant notre incapacité à vous produire des documents récents pour enrichir votre observation. Ce constat fait apparaître nos insuffisances en matière de capitalisation et de valorisation des démarches, que nous allons nous employer à combler.

De façon générale, le travail que vous avez engagé dans ce processus d'inspection et le rapport qui en découle constituent en quelque sorte une opportunité pour nous de porter un regard un peu plus distancié sur les enjeux et les fonctionnements de notre fédération aujourd'hui dans un contexte de "reconstruction".

Enfin nous souhaiterions pouvoir échanger avec les destinataires du rapport sur les préconisations et les questionnements exposés.

Nous restons à votre disposition pour la suite qui sera donnée à ce rapport et vous adressons nos meilleures salutations.

Anne Marie BOURROUILH

Directrice chargée de la Culture et du Développement

FFMJC