



N° 3459

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 novembre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

sur

**les relations entre le ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative,
l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)
et les associations intervenant en direction des jeunes**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Denis MERVILLE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
COMMUNICATION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
ANNEXE : Communication de la Cour des Comptes relative aux relations entre le ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et les associations intervenant en direction de la jeunesse	11

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre commission des Finances a demandé le 15 novembre 2005 à la Cour des comptes d'examiner les relations entre le ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et les associations intervenant en direction des jeunes.

En réponse à cette demande, la Cour vient d'adresser le 3 novembre dernier à votre commission des Finances une communication. Elle s'est appuyée, pour la rédiger, sur divers contrôles qu'elle a menés entre 2002 et 2006 sur les fonctions de pilotage du ministère et la gestion de quatre associations : la Fédération française des maisons des jeunes et de la culture, la Fédération nationale Léo Lagrange, l'Union française des centres de vacances et de loisirs et l'Association des guides de France. Ont également été pris en compte les contrôles effectués sur la gestion de l'INJEP entre 2000 et 2004. L'ensemble de ces contrôles couvre un périmètre budgétaire de l'ordre de 52 millions d'euros.

Le champ d'examen retenu par la Cour exclut naturellement toute appréciation sur le contenu des politiques conduites, de même que le fonctionnement de l'ensemble des associations de jeunesse et d'éducation populaire. L'étude comporte cinq volets principaux :

- la politique générale du ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative ;
- les relations entre le ministère et les associations intervenant en faveur des jeunes ;
- la gestion interne des associations intervenant en direction de la jeunesse ;
- les relations entre le ministère et l'INJEP ;
- l'évaluation de l'action du ministère.

Quatre conclusions principales s'en dégagent.

En premier lieu, la Cour déplore **une imprécision des objectifs poursuivis par le ministère**. Le secteur de la jeunesse fait en effet l'objet de politiques très diverses de la part de nombreux autres ministères, de sorte qu'il est difficile de caractériser l'action spécifique du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative en faveur des jeunes. Cette imprécision est d'autant plus grande qu'on observe, dans ce domaine, une accumulation de mesures et de dispositifs qui ne sont que rarement remis en cause et dont le degré de priorité varie en fonction des gouvernements. Parallèlement, l'INJEP assume des missions multiples et encore mal délimitées.

Il convient donc de clarifier les objectifs de la politique du ministère en la matière. Cela suppose un examen critique des dispositifs existants et la définition d'actions prioritaires durables permettant d'en mesurer l'impact.

En deuxième lieu, la Cour regrette **un suivi défaillant des moyens.** Si le ministère assure, dans l'ensemble, un suivi administratif et financier « *convenable* » des dispositifs qu'il gère directement, il n'a, selon elle, qu'**une vision partielle des actions mises en œuvre par ses échelons déconcentrés.** Ainsi est-il aujourd'hui dans l'incapacité de déterminer, pour un réseau associatif donné, les subventions consolidées qu'il attribue à la structure nationale et, *via* les services déconcentrés, aux associations affiliées. Ce problème résulte de deux facteurs principaux : d'une part, une carence technique, qui devrait être prochainement surmontée grâce au futur schéma directeur informatique du ministère, et, d'autre part, le caractère lacunaire des documents administratifs et financiers que les associations subventionnées transmettent au ministère. La Cour estime donc indispensable de mettre en œuvre des procédures mieux adaptées, permettant de connaître précisément le montant et l'usage des divers soutiens accordés aux grandes associations nationales – qu'il s'agisse des subventions d'aide au fonctionnement ou sur projets, de la participation au financement des postes du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), du soutien aux projets de formation, d'expérimentation ou d'études.

De façon corollaire, la Cour estime que l'efficacité des dispositifs mis en œuvre par le ministère reste difficilement mesurable – et donc, insuffisamment évaluée. Il est vrai, cependant, que le ministère signe désormais avec les associations nationales des conventions pluriannuelles prévoyant un compte rendu précis de l'utilisation des subventions et des actions mises en œuvre. Mais les difficultés importantes qu'il a rencontrées, selon la Cour, pour définir, dans le cadre de l'application de la LOLF, des actions et des indicateurs pertinents, trahissent « *une démarche encore balbutiante* » en matière de mesure de la performance et, plus généralement, d'évaluation. Elle recommande, en conséquence, de renforcer substantiellement les capacités du ministère afin qu'il soit en mesure d'évaluer clairement l'impact de son action dans ce domaine.

Quatrième conclusion : **les politiques en faveur de la jeunesse gagneraient sans doute à être redéfinies.** Trois facteurs invitent à agir dans ce sens. D'abord, certaines modalités d'intervention du réseau associatif sur lequel le ministère s'appuie tendent à ne plus correspondre à la demande actuelle, comme le montre le dépérissement de certaines structures. Deuxièmement, de nombreux dispositifs apparaissent au fil du temps sans qu'une stratégie globale et cohérente ait été préalablement arrêtée au niveau interministériel. Troisièmement, les collectivités territoriales jouent un rôle croissant auprès des associations locales affiliées aux mouvements nationaux de jeunesse, rôle qu'il convient de prendre en compte dans la conduite de la politique de l'État.

S’agissant plus spécifiquement de l’INJEP, établissement public national placé sous la tutelle du ministère, **une clarification de ses missions s’impose**. Le cadre de celles-ci est de fait très large : l’article 1^{er} du décret du 2 juillet 1990 portant statut de l’INJEP dispose que celui-ci a pour mission « *de promouvoir l’éducation populaire sous toutes ses formes, de favoriser le développement de la vie associative et de participer à la mise en œuvre des actions en faveur de la jeunesse* », tout en concourant « *au développement de la coopération internationale dans le domaine de la jeunesse, de l’éducation populaire et de la vie associative* ». La spécificité de l’action de l’INJEP apparaît dès lors confuse, et en tout cas ne se distingue pas suffisamment de celle du ministère.

Le décret précité devrait en conséquence être modifié afin de mieux préciser le type d’action ou d’intervention relevant de cet établissement. Sa compétence pourrait être recentrée sur une mission interministérielle tendant à constituer un pôle de ressources et un centre de réflexion sur l’évolution de la jeunesse et les besoins qui en découlent.

Concernant la tutelle exercée par le ministère sur l’INJEP, force est de constater, selon la Cour, que cet établissement « *rencontre des limites pour assumer pleinement son autonomie* ». Si aucun directeur de l’Institut n’a reçu à ce jour de lettre de mission du ministère, une convention triennale a été signée pour la période 1999–2001, puis un contrat d’objectifs et de développement pour la période 2002–2004. Une nouvelle convention est par la suite entrée en vigueur pour la période 2006–2008. Mais ce document ne concerne pas la totalité des actions de l’INJEP et s’avère dans les faits assez contraignant, en raison du caractère très détaillé des financements prévus pour la documentation, la publication et l’information des jeunes. Enfin, l’absence de comptabilité analytique qui caractérisait, jusqu’à très récemment, l’ensemble des activités de l’établissement, aboutissait, selon la Cour, à placer celui-ci dans la situation d’une entreprise hôtelière commercialisant des prestations selon un tarif décidé par l’un de ses clients, sans qu’elle connaisse leur coût réel.

Votre Rapporteur spécial prend acte de ces critiques, dont il partage d’ailleurs l’essentiel. Il insiste néanmoins sur **la nécessité de souligner aussi les efforts entrepris par le ministère pour se réformer**, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Les dysfonctionnements évoqués devront donc être pleinement pris en compte, mais sans oublier pour autant les progrès déjà accomplis par le ministère, et rappelés dans le dernier rapport de votre Rapporteur spécial relatif aux crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* ⁽¹⁾.

(1) Cf. rapport spécial n° 3363, annexe 35, novembre 2006.

Il convient, en outre, de prendre en compte l'évolution rapide des demandes et besoins exprimés par les jeunes et la richesse que représente la vie associative dans ce domaine. De même, est-il souhaitable de respecter ce tissu indispensable au lien social et d'accepter l'existence d'innovations et d'expériences aptes à répondre aux besoins des jeunes. Des réformes s'avèrent néanmoins nécessaires concernant certaines grandes associations, notamment au niveau central.

Compte tenu de l'intérêt des observations formulées par la Cour des comptes et de l'opportunité de recueillir les réactions du ministère ainsi que les mesures qu'il entend prendre pour y répondre, votre Rapporteur spécial **recommande la publication de cette communication, en annexe au présent rapport d'information.**

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Finances a, au cours de sa réunion du mercredi 22 novembre 2006, entendu la communication de votre Rapporteur spécial sur les relations entre le ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et les associations intervenant en direction des jeunes.

M. Jean-Pierre Gorges s'est déclaré surpris que ce type de missions reste administré au niveau de l'État. Cette organisation n'est plus adaptée, car la situation et les besoins sont très différents d'une région à l'autre. La gestion centralisée aboutit au plan local à de nombreuses structures, éparpillées, alors que par souci d'économies et d'efficacité, il faudrait regrouper les postes. Cette organisation serait donc à revoir.

Votre Rapporteur spécial a confirmé qu'en effet, il n'appartient pas à l'État de donner des directives aux associations œuvrant au plan local. Le tissu local présente, en effet, de grandes différences ; son expérience personnelle l'a conduit à constater que les goûts et les aspirations des jeunes diffèrent selon les régions et les milieux sociaux, aussi il appartient plutôt aux élus d'orienter les fonds en fonction des besoins. La décentralisation ou la déconcentration s'impose, car les permanents des grandes associations installées à Paris n'ont pas toujours une bonne connaissance des besoins des jeunes au niveau local. Toutefois, il faut être prudent pour ne pas désorganiser la vie associative, qui revêt une grande importance au plan local.

Le Président Pierre Méhaignerie a approuvé les constatations de votre Rapporteur spécial. Il a jugé utile que celui-ci s'attache, dans les mois qui viennent, à comparer la gestion française de ces associations avec les modes de gestion existant en Europe. Il a également souhaité que votre Rapporteur spécial effectue des contrôles sur pièces et sur place dans plusieurs grandes structures. Il a souligné que la vie associative représente un nombre d'emplois important, environ 3.700. Cependant, l'épaisseur du « jaune » budgétaire recensant l'ensemble des associations recevant une subvention de l'État montre que cette activité nécessaire génère aussi une importante bureaucratie. Un dernier approfondissement souhaitable serait de déterminer le bon niveau d'administration pour ces activités.

M. Charles de Courson a souligné que, si les emplois ont baissé dans la fonction publique, ils ont en revanche considérablement progressé chez les opérateurs de l'État, où 10.000 à 15.000 emplois ont été créés au cours des cinq dernières années.

Votre Rapporteur spécial a précisé que l'étude de la Cour était centrée sur l'action de quatre fédérations. Il a constaté que leurs gestionnaires se remettent en cause progressivement, pour s'adapter à l'évolution des jeunes, de leurs goûts et de leurs besoins. Il convient de veiller à ce que le coût du fonctionnement des

associations n'ampute pas de façon excessive leurs moyens d'action, comme cela a été le cas de l'office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) dont 80 % du budget étaient affectés au fonctionnement du centre. Cette situation a heureusement évolué, notamment à la suite d'un rapport de la Cour des comptes.

La Commission a, conformément à l'avis de votre Rapporteur spécial, *autorisé*, en application de l'article 58-2° de la LOLF, la publication de l'enquête de la Cour des comptes.

ANNEXE

**Communication de la Cour des Comptes
relative aux relations entre le ministère
chargé de la jeunesse et de la vie associative,
l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)
et les associations intervenant en direction de la jeunesse**



PA 46685

COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES

DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**Article 58.2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances
Articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières**

**LES RELATIONS ENTRE LE MINISTÈRE
CHARGE DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE,
L'INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE
L'ÉDUCATION POPULAIRE (INJEP) ET LES ASSOCIATIONS
INTERVENANT EN DIRECTION DE LA JEUNESSE**

SOMMAIRE

Introduction	3
La politique générale du ministère chargé de la jeunesse	4
1. Les objectifs des politiques en direction des jeunes	4
2. La stratégie d'information des jeunes	6
3. Le cadre administratif des politiques de la jeunesse	6
4. Les crédits budgétaires en faveur des associations de jeunesse	7
Les relations entre le ministère et les associations intervenant en direction des jeunes	10
5. La cohérence des soutiens aux associations de jeunesse et d'éducation populaire	10
6. Les subventions versées aux associations agréées	10
- <i>Procédure d'attribution des subventions</i>	10
- <i>Conventions d'objectifs</i>	11
- <i>Nature et montant des subventions</i>	11
- <i>Évaluation de l'utilisation des subventions</i>	12
- <i>Connaissance des financements</i>	13
7. Le FONJEP	14
- <i>Attribution des postes</i>	14
- <i>Procédures de contrôle et d'évaluation</i>	16
8. Le soutien aux projets de formations, d'expérimentations et d'études	16
- <i>FNDVA</i>	16
- <i>CDVA</i>	17
La gestion interne des associations intervenant en direction des jeunes	19
9. Les contrôles par la Cour d'associations de jeunesse et d'éducation populaire	19
10. La gestion budgétaire, financière et comptable	19
11. L'organisation et le fonctionnement des réseaux	20
12. Les stratégies des associations	22
Les relations entre le ministère et l'INJEP	23
13. Les missions de l'INJEP	23
14. La tutelle exercée par le ministère sur l'INJEP	24
L'évaluation de l'action du ministère chargé des jeunes et de la vie associative	26
15. Les acteurs institutionnels de l'évaluation	26
16. Les limites de l'évaluation des politiques en direction des jeunes	27
- <i>Définition des objectifs</i>	27
- <i>Connaissance des moyens mobilisés</i>	27
- <i>Mesure des résultats</i>	28

Introduction

La commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes, au titre de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), d'examiner les relations entre le ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative, l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et les associations intervenant en direction des jeunes.

Pour répondre à cette demande, la Cour s'est appuyée sur les différents contrôles qu'elle a menés entre 2002 et 2006 sur les fonctions de pilotage du ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative, sur la gestion de quatre associations de jeunesse (Fédération française des maisons des jeunes et de la culture, Fédération nationale Léo Lagrange, Union française des centres de vacances et de loisirs, Association des guides de France), ainsi que sur les comptes et la gestion de l'INJEP pour les exercices 2000 à 2004. Le périmètre budgétaire correspondant à ces contrôles représente environ 52 millions d'euros.

De ces travaux qui ne visent, bien entendu, ni à se prononcer sur le contenu des politiques conduites par ces différents acteurs en direction des jeunes, ni à dégager des conclusions générales sur l'ensemble des associations de jeunesse et d'éducation populaire, la Cour a retiré le présent document qui examine successivement les cinq volets suivants :

- 1 - la politique générale du ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative ;
- 2 - les relations entre le ministère et les associations intervenant en direction des jeunes ;
- 3 - la gestion interne des associations intervenant en direction des jeunes ;
- 4 – les relations entre le ministère et l'INJEP ;
- 5 – l'évaluation de l'action du ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative.

1. Les objectifs des politiques en direction des jeunes

Définir de façon précise et pérenne les objectifs poursuivis par le ministère chargé de la jeunesse constitue une entreprise délicate.

La première ambiguïté réside dans le sens large que ce ministère donne au terme de jeunesse. Cette notion recouvre certes les actions en direction des jeunes générations, mais également le soutien aux associations d'éducation populaire qui s'adressent à l'ensemble des usagers éventuels. Une seconde incertitude porte sur les tranches d'âge visées par les politiques de la jeunesse : parmi les dispositifs encouragés par le ministère, certains s'adressent à tous les jeunes sans condition d'âge (réseau d'information jeunesse), d'autres à ceux qui sont âgés de 16 à 28 ans (conseils de la jeunesse), d'autres aux personnes de 11 à 30 ans (programme « envie d'agir »), d'autres enfin aux jeunes de plus de 14 ans (chantiers de jeunes bénévoles). Les frontières entre enfance et jeunesse sont par ailleurs mouvantes : les contrats éducatifs locaux concernent ainsi tant les collégiens que les lycéens ; de même, les centres de vacances et de loisirs sont soutenus et contrôlés par le ministère, bien qu'ils accueillent des jeunes d'âges divers.

Par ailleurs, le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative n'a pas de monopole en matière de politique de la jeunesse, puisqu'il constitue, malgré son intitulé, l'un des multiples partenaires institutionnels intervenant dans ce secteur. La plupart des ministères sont en effet concernés : culture, santé, emploi, éducation nationale, justice, etc... Les organismes sociaux sont également impliqués dans de nombreuses actions, au même titre que les collectivités territoriales. Un programme « jeunesse » est également mis en œuvre par l'Union européenne. En outre, les actions que développent ces multiples institutions prennent la forme, soit d'une composante d'une politique publique pour laquelle il a été jugé utile de prévoir un volet s'adressant spécifiquement aux jeunes, soit d'une politique publique exclusivement ou principalement destinée aux jeunes. Il s'avère dès lors difficile de dégager une spécificité des actions impulsées par le ministère chargé de la jeunesse, sinon en soulignant que son champ d'action se situe aux interstices de ceux d'autres départements ministériels qui assument en direction des jeunes des missions plus spécialisées ou techniques. Pour ce ministère, la jeunesse est conçue comme un champ très vaste qui se structure autour de notions larges et diverses, telles que l'épanouissement personnel et collectif, la participation à la vie citoyenne ou l'éducation informelle située en dehors des structures institutionnelles de formation.

La difficulté à caractériser l'action du ministère chargé de la jeunesse peut expliquer l'instabilité de sa position institutionnelle. Selon les gouvernements, les services ministériels en charge de la jeunesse ont été rattachés aux ministères de la guerre, de l'instruction publique ou de la santé publique, couplés ou non avec le secteur sportif, et même dotés à deux reprises d'un statut interministériel.

La période la plus récente a été particulièrement marquée par ces hésitations : alors que, de 1997 à début 2002, l'ensemble « jeunesse et sports » a

composé un ministère autonome, la direction en charge de la jeunesse a été intégrée en juillet 2002 dans le ministère de l'éducation nationale, alors renommé ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche ; cette intégration dans la sphère éducative a toutefois peu duré, car le remaniement ministériel d'avril 2004 a institué un ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

La conception que les pouvoirs publics se font de leur action en direction des jeunes a sensiblement évolué au fil des ans. D'abord appréhendée comme un ensemble homogène justifiant de politiques égalitaires, la jeunesse l'a été peu à peu comme une juxtaposition d'individus inégaux face aux loisirs, à la formation et à l'insertion sociale, et nécessitant de ce fait des dispositifs diversifiés. Les modalités d'intervention des pouvoirs publics en direction des jeunes générations ont également connu des inflexions. Jusqu'à une période achevée par la consultation nationale des jeunes conduite de mai à décembre 1994, la relation de l'État avec les jeunes s'était essentiellement traduite par un soutien aux structures de statut associatif, telles que les fédérations ou les mouvements censés exprimer les aspirations de la jeunesse. Cette relation indirecte entre l'État et les jeunes a toutefois montré ses limites et les politiques en faveur des jeunes ont cherché à mieux tenir compte de leurs besoins sans nécessairement recourir à des structures intermédiaires. Cette volonté d'une approche directe a notamment justifié l'instauration d'instances de représentation des jeunes auprès des pouvoirs publics : conseils national et départementaux de la jeunesse, conseils locaux de la jeunesse créés par les collectivités territoriales. Depuis 2002, ce souci de dialogue avec les jeunes se double d'un nouvel objectif qui constitue désormais l'un des critères pour qu'une association obtienne un agrément ministériel : favoriser l'autonomie et l'engagement des jeunes, notamment par la prise de responsabilité dans les instances dirigeantes des associations. Enfin le ministère chargé de la jeunesse a développé des dispositifs qui s'adressent directement aux jeunes, sans s'appuyer sur le tissu associatif : outre des aides à la personne pour faciliter l'accès aux loisirs, le programme « Envie d'agir » apporte par exemple une aide directe aux projets des jeunes, notamment pour créer des entreprises. Ces multiples évolutions se succèdent sans que l'émergence d'une nouvelle orientation se traduise nécessairement par l'abandon des précédentes : il s'ensuit une sédimentation de dispositifs divers, parmi lesquels le ministère met en exergue certains d'entre eux selon les priorités gouvernementales successives.

Partageant ces analyses, le ministère chargé de la jeunesse souligne qu'il s'efforce, dans ses communications au public ou dans ses instructions aux services, de mieux préciser désormais son cadre d'action et d'identifier ses publics selon les âges, même s'il tient à préserver le caractère généraliste de ses interventions au niveau local, qu'il estime apprécié à la fois par les préfets et les collectivités territoriales.

2. La stratégie d'information des jeunes

Les structures publiques ou parapubliques intervenant en direction de la jeunesse forment un écheveau d'une remarquable complexité, ainsi qu'en témoigne l'ouvrage intitulé *Mémoguide*, publié par l'INJEP, qui recense plusieurs centaines d'acteurs institutionnels relevant du secteur de la jeunesse, compte non tenu des associations de jeunesse proprement dites ou des organismes qui ont développé des actions ponctuelles en direction des jeunes.

Une telle complexité génère une forte demande d'information de la part des jeunes, à laquelle il est répondu par la création de structures publiques spécifiques. La rubrique « information » du *Mémoguide* précité comprend ainsi une dizaine de ces organismes, auxquels s'ajoutent les services locaux d'information et d'orientation de l'éducation nationale. L'INJEP lui-même fait partie de ces structures, de même que le centre d'information et de documentation Jeunesse (CIDJ) et son réseau « information jeunesse », mais aussi l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), le centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre INFFO), les centres d'animation des ressources de l'information sur la formation (CARIF), le centre d'information sur le volontariat international (CIVI), les services « culture, éditions, ressources » de l'éducation nationale (centres national et régionaux de documentation pédagogique), la Cité des Métiers, la délégation aux usages de l'Internet, ainsi que le « Point Cyb espace jeune numérique » par lequel les services déconcentrés du ministère chargé de la jeunesse mettent à la disposition des structures qui en font la demande un espace et du matériel informatique, dès lors qu'elles s'engagent dans des actions s'adressant aux jeunes.

A l'évidence, un tel foisonnement d'acteurs et de structures d'information ne va pas sans risque de redondance, voire de concurrence. Une interrogation peut, en tout état de cause, être formulée sur la capacité des jeunes à se repérer dans un ensemble aussi touffu de structures, pourtant censées leur faciliter l'accès à l'information. Face à ce constat, le ministère chargé de la jeunesse souligne que les actions de ces différentes structures présentent des spécificités. Il estime à ce titre que le réseau « information jeunesse » est pourvoyeur d'une information généraliste qui permet d'orienter les jeunes vers d'autres organismes susceptibles de répondre de façon plus approfondie à leurs demandes. Toutefois, le ministère indique également que, conscient des difficultés que peuvent rencontrer les jeunes dans leurs recherches de renseignements, il a créé en 2005 un portail d'information interministériel relatif aux différents services et dispositifs s'adressant aux jeunes (site « *jeunesse.gouv.fr* »).

3. Le cadre administratif des politiques de la jeunesse

Jusqu'à la réorganisation du ministère intervenue le 30 décembre 2005, l'ensemble des politiques au bénéfice des jeunes et de la vie associative relevait de la responsabilité de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA).

L'organisation de cette direction n'avait pas évolué lors de son intégration temporaire dans le ministère chargé de l'éducation nationale : en revanche, les responsabilités des services administratifs avaient été élargies à la

gestion des subventions octroyées aux associations relevant du domaine péri-éducatif. La DJEPVA estimait que ses effectifs étaient quantitativement limités au regard des charges administratives qu'elle devait assumer, mais aussi que les compétences des agents ne correspondaient pas forcément à ces dernières. A ce titre, deux carences pouvaient être notamment relevées : une faible expertise budgétaire et comptable pour examiner les documents produits par les associations subventionnées ; des difficultés pour évaluer l'efficacité des dispositifs.

Cette organisation a été revue en 2004 avec le retour de la DJEPVA au sein du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, le suivi des associations péri-éducatives demeurant une compétence du ministère de l'éducation nationale. Par la suite, le décret du 30 décembre 2005 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative a supprimé la DJEPVA et a créé deux nouvelles directions : la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire (DJEP) et la direction de la vie associative, de l'emploi et de la formation (DVAEF). Cette mesure a donc établi une distinction entre les politiques en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire, d'une part, et celles qui visent à soutenir la vie associative en général, d'autre part. Cette décision est la conséquence du décret du Président de la République du 30 mars 2004 relatif à la composition du Gouvernement, qui a explicitement conféré au ministère une nouvelle compétence concernant la vie associative. Toutefois cette attribution est uniquement transversale, car chaque ministère conserve des relations avec les associations de son secteur : au sein du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, la nouvelle DJEP traite ainsi des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

Le ministère estime que la création récente de ces deux directions distinctes constitue une amélioration, d'une part, parce que cette mesure est susceptible de renforcer son action en direction de l'ensemble du monde associatif, et d'autre part, parce qu'elle recentre les missions de la DJEP sur le suivi des seules associations relevant du champ de la jeunesse et de l'éducation populaire.

4. Les crédits budgétaires en faveur des associations de jeunesse

Les nombreux changements de nomenclature budgétaire intervenus depuis 2000 au sein du chapitre 43-90 « jeunesse et vie associative » et l'intégration passagère de la DJEPVA dans le périmètre budgétaire de l'éducation nationale rendent difficile une analyse homogène de l'évolution des crédits alloués aux politiques de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Les services ministériels ne disposent pas, en effet, d'une série qui permettrait de comparer, terme à terme et année après année, le montant global des subventions versées aux associations nationales au cours de la période 2000 à 2005. En particulier, les données correspondant à la période d'intégration de la DJEPVA dans le ministère chargé de l'éducation nationale incluent d'une part les versements aux associations relevant du secteur péri-éducatif, et d'autre part, les versements

aux associations de jeunesse et d'éducation populaire pour leurs projets à dimension éducative.

Sous cette réserve, le ministère a produit, à la demande de la Cour, des données montrant que les dépenses concernées ont connu des aléas en cours d'exécution budgétaire.

**Évolution des dépenses du ministère chargé de la jeunesse (MJSVA)
en faveur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
(dépenses constatées en millions d'euros)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Agrégat budgétaire « jeunesse et vie associative »	125,0	137,1	143,1	142,9	135,64 (*)	84,8
Dont dépenses sur les dotations non déconcentrées (au sens de l'article 20 du chapitre 43-90)	48,3	49,6	50,8	49,2	49,05	55,6
Versement aux associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire	9,4	9,4	10,1	9,6	10,5	6,8
Nombre de postes FONJEP financés par le MJSVA	3 265	3 365	3 415	3 380	3 251	3 391
Montant versé au FONJEP par le MJSVA	20,4	22,6	23,8	22,7	22,8	23,4
Versement aux associations par le FNDVA/CDVA	6,9	7,3	8,7	8,8	9,1	4,8
Subventions allouées à l'INJEP par le MJSVA	2,1	1,9	1,6	3,9	8,8	8,9

** dont subventions aux associations périscolaires*

Source : Bureau des affaires juridiques, administratives et financières de la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire

Entre 2000 et 2003, la progression des dotations budgétaires initiales inscrites au chapitre 43-90 (+ 14 %) a été à ce point affectée par les mouvements de gestion qui sont intervenus dans le cadre de mesures de gel et de régulation budgétaire, que le montant des crédits disponibles a diminué de près de 16 % pendant la même période. Plus récemment, la dotation consacrée en 2005 aux subventions destinées aux associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire a subi une diminution de plus de 35 % par rapport à l'exercice 2004 (10 millions d'euros en 2002, 6,8 millions d'euros en 2005), cette évolution s'étant traduite par la diminution à la fois du nombre d'associations bénéficiaires et du montant unitaire des subventions. Pendant l'exercice 2006, les événements survenus dans les banlieues ont en revanche conduit à débloquer en faveur du secteur de la jeunesse et de la vie associative 11,25 millions d'euros de crédits exceptionnels, dont 2,5 millions destinés aux associations nationales de jeunesse intervenant dans les quartiers sensibles : cet apport devait, selon les services ministériels, permettre un certain rattrapage des subventions qui leur sont allouées.

Par ailleurs, les crédits consacrés à la jeunesse et à l'éducation populaire présentent un taux global de déconcentration d'environ 30 %. Cette organisation constitue un des enjeux du pilotage des politiques de la jeunesse : alors que les services ministériels tissent des liens privilégiés avec les têtes de réseaux associatifs (grandes associations nationales, mouvements fédératifs), ils doivent également orienter et suivre l'action de leurs services déconcentrés, ce qui est source de difficultés. En effet, si les dispositifs gérés depuis l'échelon national sont dans l'ensemble assez bien maîtrisés - et ce, même si des améliorations restent possibles -, l'administration centrale rencontre une difficulté récurrente pour suivre et apprécier l'effet des politiques mises en œuvre à l'échelon local. En particulier, le ministère ne dispose pas d'un outil informatique lui permettant de connaître l'usage précis des dotations allouées aux directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports. Le seul support de suivi des dépenses exécutées localement est un tableau récapitulatif des crédits délégués et consommés, qui ne permet de détailler les dépenses qu'au niveau de l'article de prévision, si bien que les services ministériels sont dans l'impossibilité de connaître la nature précise des dépenses engagées par les échelons déconcentrés.

Pour pallier ce déficit d'informations, la DJEP a adressé en décembre 2002 une enquête aux directions départementales pour déterminer le montant qu'elles ont effectivement dépensé pour chacun des objectifs fixés au moment de la notification des crédits délégués. Outre une grande dispersion des dépenses entre actions, cette enquête a fait apparaître que presque un tiers des crédits avaient été utilisés pour des actions laissées à l'initiative des services déconcentrés et sur lesquelles le ministère ne disposait guère d'informations.

Ce suivi radicalement insuffisant qui dure depuis de nombreuses années, devrait être toutefois prochainement amélioré. En 2006, le ministère a mis en place une procédure de remontée trimestrielle par tableau « Excel » des données relatives à l'exécution des budgets opérationnels de programme des services déconcentrés. Au-delà, le futur schéma directeur informatique prévoit la mise en œuvre d'un système d'information qui devrait intégrer le suivi des dotations déconcentrées.

<p style="text-align: center;">Les relations entre le ministère et les associations intervenant en direction des jeunes</p>
--

5. La cohérence des soutiens aux associations de jeunesse et d'éducation populaire

Les relations entre le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative et les associations de jeunesse peuvent se traduire par l'octroi de trois soutiens financiers : le versement de subventions à des associations agréées ; la participation au financement de postes relevant du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) ; une aide à des projets de formation, d'expérimentation ou d'étude, qui était gérée par le fonds national de développement de la vie associative (FNDVA) jusqu'à la création en 2004 du conseil de développement de la vie associative (CDVA).

Ces trois types d'apports ne sont pas exclusifs les uns des autres, sans que pour autant une logique préside à leur éventuelle attribution à une même association. Ces aides poursuivent, il est vrai, des objectifs distincts. Le CDVA peut ainsi soutenir des projets présentés tant par des associations agréées de jeunesse et d'éducation populaire que par des associations relevant d'autres domaines. De même, la contribution ministérielle aux postes FONJEP n'est pas corrélée au versement simultané de subventions. En tout état de cause, même si le ministère estime que ces trois volets de son intervention – soutien aux actions sur objectifs (subventions), à l'emploi (FONJEP) ou à la formation des bénévoles, aux études et aux expérimentations (CDVA) – répondent à des logiques propres et se complètent naturellement, la coexistence de trois formes distinctes de soutien aux associations ne contribue guère à rendre lisible son action.

6. Les subventions versées aux associations agréées

- Procédure d'attribution des subventions

Toutes les associations relevant du secteur de la jeunesse ne sont pas soutenues financièrement par le ministère chargé de la jeunesse. Seules celles qui sont titulaires d'un agrément de jeunesse et d'éducation populaire sont éligibles. Cet agrément est subordonné au respect par les associations d'un certain nombre de critères (organisation démocratique, viabilité économique et indépendance) qui ont été précisés par la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel. Au plan national, environ 500 associations bénéficient d'un agrément.

Une fois l'agrément obtenu, les associations peuvent solliciter le ministère pour obtenir une subvention. Il n'y a donc pas automaticité entre l'octroi d'un agrément et le versement d'une subvention. En effet, sur les 500 associations agréées, moins de 200 bénéficient chaque année d'une subvention.

Les décisions d'attribution de subvention sont arrêtées après qu'une lettre annuelle d'orientation adressée à l'ensemble des associations agréées du

secteur a précisé et rappelé les grandes priorités de la politique ministérielle. Chaque année, ces priorités mettent en exergue certains dossiers (par exemple depuis 2000, le développement des nouvelles technologies de l'information, la participation aux contrats éducatifs locaux, l'intégration des jeunes handicapés ou la lutte contre l'illettrisme). Sur la base de ces orientations, les associations proposent des projets susceptibles de répondre aux axes de la politique ministérielle. Le ministère instruit ensuite les demandes de subventions en fonction, d'une part, de la situation globale de l'association et, d'autre part, de l'adéquation du projet aux orientations nationales.

- Conventions d'objectifs

Depuis le début de 2003, les subventions sont allouées par simple arrêté lorsque leur montant est inférieur à 23 000 euros, conformément à la circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002. Au-delà de ce seuil, l'octroi d'une subvention donne lieu à une convention qui peut être annuelle ou pluriannuelle. Dans ce dernier cas, le ministère signe une convention d'objectifs d'une durée de trois ans qui se décline chaque année par des avenants arrêtant le montant de la subvention versée. Cette procédure concerne environ un tiers des associations subventionnées, mais elle représente près de 80 % des crédits qui leur sont alloués.

Le ministère conduit actuellement la négociation de conventions pluriannuelles pour la période 2006-2008 avec la plupart des associations de jeunesse et d'éducation populaire avec lesquelles il avait signé une convention pour la période 2002-2004. Selon le ministère, ces conventions devraient, plus que par le passé, définir un nombre limité d'objectifs, déclinés en actions pluriannuelles, elles-mêmes assorties d'indicateurs d'évaluation.

Quels que soient les efforts déployés par le ministère pour améliorer le contenu de ses conventions, il reste que ces dernières se juxtaposent à d'autres conventions qui sont passées avec les mêmes associations par d'autres ministères et par des organismes sociaux, sans qu'une vue d'ensemble permette de coordonner ces différentes démarches, ni de consolider les financements correspondants.

- Nature et montant des subventions

Les subventions ministérielles sont versées aux associations sous deux formes : les subventions sur projets et les subventions d'aide au fonctionnement. Ces deux types de subventions ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et leur ligne de partage a évolué au fil des ans. De 1995 à 1999, le ministère a souhaité limiter les subventions d'aide au fonctionnement pour développer les financements sur projets. À compter de 2000, cette orientation est devenue moins nette, le ministère reconnaissant, à côté des financements sur projets, la nécessité de soutenir les associations dans leur fonctionnement courant, notamment celles qui sont confrontées à des difficultés financières.

Ces changements de doctrine expliquent que la répartition des subventions entre le financement sur projets et l'aide au fonctionnement soit très variable selon les associations. Ces disparités tiennent certes à la taille et aux

missions des associations concernées mais elles sont loin d'être neutres en matière de contrôle de l'utilisation des deniers publics. Si, dans le cas des financements sur projets, le ministère est raisonnablement en droit d'exiger un compte d'emploi des fonds alloués, il est plus délicat de demander un tel document lorsqu'il s'agit d'une subvention d'aide au fonctionnement. En ce sens, en soutenant le fonctionnement courant des associations nationales, le ministère a limité ses possibilités de contrôle, en raison des difficultés que rencontrent les associations pour établir un compte d'emploi de ce type de subventions, faute d'une comptabilité analytique adéquate.

Au demeurant, les réflexions en cours pour négocier les nouvelles conventions d'objectifs avec les grandes associations de jeunesse et d'éducation populaire témoignent d'un nouveau changement de position du ministère. Ce dernier estime en effet que dorénavant son rôle n'est pas d'apporter une aide au fonctionnement courant des associations, mais de soutenir des projets qui participent à leur structuration et à la mise en œuvre d'actions spécifiques qui s'accordent aux objectifs ministériels.

Le montant des subventions peut aller de quelques milliers d'euros jusqu'à plusieurs centaines de milliers d'euros pour les grandes fédérations nationales. Une telle diversité aboutit à des degrés très disparates de dépendance des associations de jeunesse vis-à-vis du ministère. Par ailleurs, l'aide ministérielle est relativement concentrée puisqu'une vingtaine de grandes associations, dont les subventions dépassent 75 000 euros, mobilise près des deux tiers des crédits alloués par la DJEP (67 % en 2000, 65 % en 2005). Enfin, la baisse des crédits budgétaires intervenue en 2005 a été gérée en réduisant le nombre d'associations nationales subventionnées (163 en 2005 contre 196 en 2004), mais aussi en diminuant les subventions versées aux associations : si l'on prend en compte les cinq associations nationales les plus subventionnées en 2005 (Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active, Union française des centres de vacances et de loisirs, Confédération des maisons des jeunes et de la culture de France, Fédération nationale des Francas, Fédération française des maisons des jeunes et de la culture), le montant global qui leur a été alloué par le ministère s'élevait à 2,5 millions d'euros en 2005, contre 3,6 millions d'euros en 2004, soit une baisse de plus de 30 %.

- Évaluation de l'utilisation des subventions

Le ministère signe depuis longtemps avec les associations qu'il subventionne des conventions qui font mention de la nécessité d'une évaluation, mais ce n'est que récemment qu'il a cherché à donner corps à cette procédure. Les dossiers d'évaluation qu'a examinés la Cour lors de ses contrôles d'associations montrent que, pour les actions financées avant 2000, les dossiers transmis au ministère étaient souvent lacunaires et imprécis. L'examen des conventions en vigueur depuis 2000 indique en revanche une exigence accrue des services ministériels, tant en matière de transparence et de respect des procédures financières que de définition d'objectifs précis et soumis à des évaluations.

Cette amélioration résulte d'un suivi plus étroit par les services ministériels de l'utilisation des subventions versées aux associations. D'une part, le ministère s'est récemment engagé dans une évolution visant à définir des indicateurs d'évaluation en accord avec les associations subventionnées lors de la signature des conventions. D'autre part, lors de l'envoi des instructions relatives

aux demandes de subvention, il joint un dossier qui comprend une liste des documents devant être produits par les associations pour justifier dans les six mois suivants de l'utilisation de la subvention (compte rendu financier de l'action subventionnée) et de la situation financière (dernier compte approuvé, rapport d'activité). En outre, si une association est soumise à l'obligation de faire procéder à un contrôle par un commissaire aux comptes ou si elle fait volontairement appel à ce dernier, elle doit transmettre à l'administration tout rapport que celui-ci peut établir.

Ce souci accru de contrôle et d'évaluation se heurte toutefois aux moyens limités dont les services ministériels disposent pour exploiter les dossiers produits par les associations. L'analyse des pièces financières porte surtout sur les charges de personnel, les cotisations et les autres subventions publiques. Les comptes rendus de projets sont par ailleurs rapprochés des demandes de financement pour vérifier ce qui a été réalisé et les ressources qui ont été dégagées. En revanche, les services ministériels n'assurent pas de contrôle de nature à vérifier l'exactitude de ces données ou à évaluer de façon plus approfondie les conditions de réalisation des projets. Un contrôle sur place peut certes être opéré par l'administration, mais cette possibilité n'est, dans les faits, guère utilisée. Dans les cas les plus graves, la DJEP peut saisir le cabinet du ministre pour qu'il diligente une enquête de l'inspection générale, et la Cour a pu constater, au cours de ses contrôles d'associations, que cette procédure a été effectivement appliquée dans le cas d'une association nationale confrontée à une grave crise financière : cette intervention a été toutefois tardive, car le cabinet n'a saisi l'inspection générale qu'un an et demi après avoir été alerté par les services administratifs.

- Connaissance des financements

Le contrôle du ministère sur l'utilisation des subventions rencontre une autre limite importante due au fait qu'il ne dispose pas toujours de données fiables sur les budgets des associations qu'il soutient. En effet, ces associations peuvent être organisées selon deux modèles. Certaines sont organisées sous une forme unitaire, avec une seule entité juridique disposant d'échelons locaux d'administration et de gestion dépourvus de personnalité morale. D'autres associations sont structurées sous la forme de réseaux d'associations locales adhérant à des fédérations départementales ou régionales, elles-mêmes affiliées à une fédération nationale : dans cette hypothèse, les entités locales peuvent recevoir directement des subventions propres, émanant notamment des services déconcentrés du ministère chargé de la jeunesse. Seules les subventions versées à la fédération nationale sont, en ce cas, connues des services ministériels. Au plan local, les services déconcentrés connaissent certes, pour une association donnée, les subventions qu'ils lui versent, mais aucun système de remontée d'informations vers l'administration centrale n'est à ce jour organisé pour permettre une vision complète des différents financements. Le ministère est ainsi dans l'impossibilité de connaître le budget global des différents réseaux associatifs qu'il soutient simultanément au niveau national et dans les échelons déconcentrés.

Le ministère a indiqué sur ce point qu'en matière de suivi budgétaire, d'évaluation des soutiens aux associations de jeunesse et d'éducation populaire et de remontée des données régionales, il améliore peu à peu ses outils, qu'il s'agisse de la modernisation des outils informatiques (schéma directeur des systèmes d'information et de télécommunication 2004-2007) ou des outils conventionnels

(nouvelles conventions d'objectifs, avec une évaluation désormais fondée sur des indicateurs précis). Le ministère indique également qu'il développe en complément ses moyens humains en matière d'évaluation.

7. Le FONJEP

Le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) a été créé en 1964 sous la forme d'une association de la loi 1901. Ce fonds a pour but principal de faciliter la rétribution des personnels permanents remplissant des fonctions d'animation et de gestion, employés par les mouvements de jeunesse, les associations d'éducation populaire ainsi que les organismes de droit privé à but non lucratif concourant à l'action sociale. Le fonds est administré par un conseil d'administration dans lequel siègent des représentants des associations membres et des financeurs (ministères, collectivités territoriales et organismes publics). L'État prend en charge une partie du salaire des personnes rémunérées sur les « postes FONJEP », le complément étant assuré par une collectivité territoriale ou par l'association elle-même.

Le ministère chargé de la jeunesse est le principal contributeur au FONJEP. En 2005, il a financé, pour un montant global de 23,4 millions d'euros, 3 391 postes, soit plus de la moitié des postes relevant de ce dispositif.

- Attribution des postes

La procédure d'attribution des postes FONJEP s'opère à deux niveaux : certains postes sont directement gérés par les services ministériels, les autres l'étant dans les échelons déconcentrés.

Le ministère dispose d'un contingent de postes dits nationaux, pour lequel il décide des associations bénéficiaires. Le nombre de ces postes, calculé en équivalent temps plein, est très variable selon les associations, puisqu'il s'échelonne d'un demi-poste à plus de soixante postes (Fédération nationale Léo Lagrange). L'association adresse au ministère un dossier comportant des renseignements relatifs, d'une part, à son organisation et son fonctionnement et, d'autre part, au projet pour lequel l'attribution de postes est sollicitée. Après avoir vérifié que les conditions d'attribution sont réunies, l'administration notifie sa décision à l'association et au FONJEP. Ce dernier envoie alors à l'association concernée une fiche de renseignements, un formulaire relatif à l'animateur employé ainsi qu'un formulaire relatif au coût prévisionnel à financer. Puis le FONJEP procède, dès réception du dossier complet, au versement de la subvention à l'association employeur : ce versement est effectué au début de chaque trimestre.

En fin de période triennale, les associations doivent enfin remplir une grille d'évaluation de leurs postes FONJEP qui est transmise au ministère. Le volume des postes à traiter annuellement impose cependant à celui-ci de se limiter à un contrôle sur pièces qui consiste à vérifier que la grille a bien été remplie et qu'aucune difficulté manifeste ne peut être repérée à sa simple lecture. À l'évidence, il serait souhaitable d'aller au-delà de cette procédure et d'organiser des entretiens avec les associations, voire des visites sur place. Le ministère souligne à cet égard que, si la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire rencontre de

manière régulière les représentants des associations bénéficiaires de postes FONJEP dans le cadre des entretiens relatifs aux conventions d'objectifs, l'organisation de contrôles sur place imposerait, compte tenu du grand nombre d'associations et de postes nationaux concernés, un accroissement significatif de ses moyens en personnel.

En ce qui concerne les postes FONJEP gérés à l'échelon local, les demandes présentées par les associations sont examinées en premier ressort par les directions départementales de la jeunesse et des sports, qui proposent au préfet une liste des associations pressenties. Le préfet décide en dernier lieu mais, sauf dans de rares exceptions, se range généralement à l'avis des services déconcentrés. L'attribution des postes est ensuite notifiée par le préfet à l'association et au FONJEP. Comme dans le cas précédent, ce dernier envoie à l'association une fiche de renseignements, un formulaire relatif à l'animateur employé et un formulaire relatif au coût prévisionnel, puis procède, dès réception du dossier complet, au versement en début de trimestre de la subvention à l'association employeur. Si l'association n'est pas encore adhérente ou n'est pas membre d'une fédération adhérente au FONJEP, l'instruction de la demande d'adhésion est confiée à une commission régionale du FONJEP, composée de représentants dans la région des associations, organismes et membres de droit siégeant au conseil d'administration du FONJEP. La commission, après instruction, transmet le dossier avec un avis à la commission nationale d'adhésion du FONJEP qui émet à son tour un avis transmis pour validation au conseil d'administration.

Les dotations départementales ont longtemps présenté de fortes disparités si l'on se réfère au poids démographique et à la situation sociale des départements : en 2003, on recensait ainsi 26 postes dans le Morbihan, contre seulement 35 en Seine-Saint-Denis. Pour corriger ces disparités territoriales, que le ministère explique par le fait que certaines associations ont préféré dans le passé recourir aux emplois jeunes en raison d'une aide de l'État supérieure à celle qui était attribuée au titre du FONJEP, les services ministériels calculent depuis 2001 un ratio qui rapporte le nombre de postes FONJEP au nombre d'habitants pondéré des indices INSEE relatifs à la ruralité et aux zones urbaines sensibles. Cette méthode permet de calculer une enveloppe départementale « ajustée » et de la comparer au contingent des postes dont dispose chaque département : les postes créés au titre des exercices 2001 et 2002 ont été ainsi attribués aux départements les plus déficitaires. À l'avenir, le rééquilibrage des postes FONJEP entre départements devrait se poursuivre : il constitue l'un des indicateurs de résultat que le ministère chargé de la jeunesse a définis dans le cadre de la LOLF.

- Procédures de contrôle et d'évaluation

L'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse assure l'évaluation des postes à gestion nationale. Le FONJEP procède, pour sa part, à une vérification annuelle de l'utilisation des postes, sur la base des documents fournis par les associations (déclaration annuelle des salaires, copie du dernier bulletin de salaire de l'animateur). Un rapport est établi sur chaque poste, mais aucune exploitation de ces données n'a été opérée au niveau national entre 2000 et 2005.

Par ailleurs, pendant la même période, le ministère ne disposait pas d'outil lui permettant d'avoir une consolidation de l'ensemble des postes FONJEP. Depuis 2006, toutefois, le FONJEP a développé une application qui lui permet de

disposer d'une information en temps réel sur la situation consolidée de l'ensemble des postes pour une association déterminée.

8. Le soutien aux projets de formations, d'expérimentations et d'études

La loi de finances pour 1985 a créé le fonds national de développement de la vie associative (FNDVA), compte d'affectation spéciale destiné à favoriser le développement de la vie associative en soutenant les projets associatifs en matière de formation, d'expérimentation et d'études. Ce fonds a été supprimé en 2004 et ses crédits intégrés au budget du ministère chargé de la jeunesse. Un conseil de développement de la vie associative (CDVA), institué par le décret du 2 juillet 2004 et installé le 29 juillet 2004, est désormais chargé de ce dispositif.

- FNDVA

L'ancien FNDVA s'est heurté à des difficultés récurrentes de fonctionnement : engorgement des services responsables de l'instruction préalable des dossiers présentés par les associations, manque de clarté des critères de sélection, retards dans le versement des aides, sous-consommation persistante des crédits, carences dans l'évaluation des projets financés... Ces défaillances relevées par l'inspection générale de la jeunesse et des sports, tant en 1994 qu'en 1998, n'ont trouvé de réponse que tardivement avec la publication du décret du 3 mars 2000 qui a entendu procéder à une remise à plat du dispositif. Ce décret précisait le champ d'intervention du FNDVA, ainsi que les missions de son conseil de gestion. Il recentrait le conseil sur des fonctions de pilotage, en instituant à ses côtés une commission d'instruction, composée de façon paritaire et chargée d'examiner les demandes des associations.

Ces mesures n'ont toutefois pas permis un fonctionnement optimal du FNDVA. Le décret de mars 2000 disposait ainsi que le président du FNDVA devait présenter chaque année un rapport d'activité au conseil de gestion et au Premier ministre. Aucun procès-verbal des séances du conseil de gestion entre 2000 et 2003 n'indique qu'une telle présentation ait été faite, ni qu'un rapport ait été transmis au Premier ministre. Les seuls éléments de bilan présentés au conseil avaient trait à la situation financière du fonds à la date de séance.

Par ailleurs, l'examen des décisions d'attribution de subvention montrait une accumulation de subventions de faible, voire de très faible montant, notamment en ce qui concerne les projets de formation : ceux-ci étaient certes calculés en fonction du nombre attendu de stagiaires, mais force est de s'interroger sur la raison d'être d'un dispositif national pour décider de l'octroi de sommes parfois inférieures à 150 euros.

En ce qui concerne l'évaluation des projets réalisés par les associations, les documents de compte rendu produits par les associations n'étaient pas exploités par les membres du FNDVA, mais par les services de la DJEPVA. Cette organisation conduisait cette direction à dépasser son domaine de compétence en matière de jeunesse et d'éducation populaire, en l'obligeant à se prononcer sur le bilan d'une formation ou d'une expérimentation conduites, par exemple, par une association de pratique artistique ou de défense de l'environnement.

Enfin, si une action n'avait pas été mise en œuvre ou si les pièces justificatives demandées n'avaient pas été produites, un titre de perception du montant de la subvention était émis par les services ministériels à l'encontre de l'association défaillante. Cette procédure a été effectivement appliquée, mais de façon parfois tardive : 261 titres de perception d'un montant global de 227 290 euros ont ainsi été émis en 2002 pour des actions non réalisées ou non justifiées, mais cette opération concernait tant l'exercice 2000 que l'exercice 2001.

- *CDVA*

Le CDVA a été créé le 2 juillet 2004 pour remplacer le FNDVA. Associant des représentants de l'État et du mouvement associatif, il a pour mission de proposer au ministre chargé de la vie associative des priorités dans l'attribution aux associations de subventions destinées au financement d'actions de formation à la conduite de projets associatifs, au bénéfice de bénévoles élus, de responsables d'activités ou d'adhérents. Il propose également, à titre complémentaire, l'attribution de subventions destinées à la réalisation d'études et d'actions expérimentales de nature à contribuer à une meilleure connaissance de la vie associative et à son développement.

S'il est encore trop tôt pour se prononcer sur les travaux du CDVA, certains constats peuvent d'ores et déjà être formulés. Une clarification est tout d'abord intervenue dans l'administration du nouveau conseil, qui est assurée, non pas par la DJEP recentrée sur les associations du secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire, mais par la DVAEF au titre de sa compétence transversale en matière de soutien au monde associatif. Par ailleurs, l'ancien FNDVA ne parvenait qu'avec difficulté à traiter les multiples dossiers présentés par les associations. Ce constat a justifié, à compter de 2002, une expérience de déconcentration de la gestion du fonds dans trois régions : l'Alsace, la Lorraine et le Nord-Pas-de-Calais. Ces sites-pilotes associent les collectivités territoriales aux procédures de sélection et de financement. Un bilan de cette expérimentation est en cours de réalisation en vue de son éventuelle extension.

Alors que le FNDVA avait été créé sous forme d'un compte spécial du trésor, les crédits du CDVA sont dorénavant directement gérés par le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Cette intégration au budget général résulte de l'application de la LOLF qui dispose que les recettes des comptes d'affectation spéciale doivent être utilisées pour couvrir des dépenses en rapport avec les recettes, ce qui n'était pas le cas du FNDVA dont les recettes provenaient d'un prélèvement sur le Pari Mutuel Urbain. En outre, les crédits inscrits en loi de finances pour 2006 ont été très sensiblement augmentés, le CDVA ayant été doté de 9,26 millions d'euros en vue de renforcer les actions de formation des bénévoles.

En ce qui concerne l'évaluation des projets soutenus, les associations qui bénéficient d'une aide du CDVA doivent faire parvenir des documents justifiant la réalisation de l'action subventionnée dans l'année qui suit l'exercice durant lequel cette aide a été attribuée. Pour les formations de bénévoles, les associations fournissent des comptes rendus financiers et pédagogiques pour chaque action financée, au plus tard le 30 avril de l'exercice N+1. Pour les expérimentations, le

contrôle repose sur la remise d'un rapport accompagné d'une note de synthèse soulignant les éléments essentiels du déroulement et de l'évaluation de l'action expérimentale, ainsi que sur un compte rendu financier précisant les dépenses et les recettes définitives : ces pièces sont remises au plus tard dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice N. Pour les études, enfin, un rapport intermédiaire est à fournir à une date fixée dans le cadre de la convention, afin d'assurer un meilleur suivi de la mise en œuvre de l'étude. Si les actions prévues ne sont pas réalisées, ou bien si les rapports ou les compléments d'information demandés font défaut, un titre de perception est émis à l'encontre de l'association défaillante.

9. Les contrôles de la Cour sur les associations de jeunesse et d'éducation populaire

La Cour a examiné sur la période la plus récente les comptes et la gestion de quatre associations nationales intervenant dans le secteur de la jeunesse : Fédération française des maisons des jeunes et de la culture, Fédération nationale Léo Lagrange, Union française des centres de vacances et de loisirs et Association des guides de France.

Ces contrôles appellent deux observations liminaires :

- D'une part, les contrôles de la Cour ont porté sur les associations nationales et non sur les associations qui leur sont affiliées aux niveaux régional et local : la question des relations institutionnelles et financières entre ces différents échelons a toutefois été abordée pour porter une appréciation sur les fonctions de pilotage des associations nationales vis-à-vis de leur réseau associatif.

- D'autre part, le nombre d'associations nationales examinées par la Cour ne saurait, bien évidemment, être tenu pour statistiquement représentatif des 200 associations de jeunesse environ qui bénéficient de subventions du ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative : aussi les observations exprimées par la Cour ne valent-elles que pour ces associations et ne peuvent-elles être généralisées à l'ensemble des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

10. La gestion budgétaire, financière et comptable

La gestion budgétaire, financière et comptable des associations contrôlées a tout d'abord fait apparaître dans certains cas des difficultés financières notables exigeant un effort important de redressement.

Ainsi, le contrôle de la Fédération française des maisons de jeunes et de la culture a révélé que le suivi de ses dépenses avait été, pendant plusieurs exercices, très approximatif, comme a pu le montrer notamment l'accumulation de remboursements de notes de frais courants sans justification valable à l'appui. S'agissant des documents budgétaires et comptables transmis par cette même fédération au ministère, la Cour a pu relever des lacunes ou des erreurs qui, semble-t-il, n'avaient pas suscité d'interrogations particulières de la part des services ministériels : budgets prévisionnels dont les recettes étaient disproportionnées par rapport à celles qui étaient effectivement constatées, comptes financiers ne comportant pas toutes les opérations intervenues en clôture de l'exercice, etc...

Cette fédération a toutefois su redresser sa situation financière et améliorer sa gestion à la faveur de la nomination d'une nouvelle équipe dirigeante. Cette dernière a mis en œuvre un plan de redressement de grande ampleur à

compter de l'exercice 2000, tout en négociant des accords de désendettement avec les organismes fiscaux et sociaux. Ce plan a permis de résorber le déficit financier et même de dégager un excédent. Il s'est accompagné d'une remise en ordre des procédures budgétaires, de l'élaboration d'outils de contrôle et d'importantes mesures d'économie de fonctionnement.

La Fédération nationale Léo Lagrange a été, pour sa part, confrontée à une crise financière de certaines de ses associations locales, qui l'a amenée à clarifier son cadre de gestion. En effet, des reprises du passif de diverses associations locales avaient pu, de 2000 à 2003, risquer de compromettre l'équilibre financier de la Fédération nationale. Celle-ci a décidé plusieurs mesures destinées à renforcer la cohérence de la gestion de son réseau associatif : nouveau système d'informations partagé entre toutes les entités de ce réseau ; module d'élaboration budgétaire, plan comptable et outil de comptabilité analytique communs à la Fédération nationale et aux structures régionales.

11. L'organisation et le fonctionnement des réseaux

Par ailleurs, l'amélioration de la gestion des associations nationales de jeunesse ne peut être pérenne que si ces dernières clarifient leurs missions vis-à-vis de leurs associations affiliées. Or, la Cour a constaté que certaines grandes associations nationales de jeunesse ont rencontré des difficultés pour structurer, piloter et animer leur réseau.

Le contrôle de la Fédération française des maisons des jeunes et de la culture a ainsi montré que des incertitudes statistiques affectaient le décompte des associations membres et des usagers. Selon les documents produits, les associations affiliées variaient entre 480 et 600. Le recensement des usagers était également fluctuant : il y avait, en effet, une ambiguïté sur cette notion qui amalgamait les adhérents s'acquittant d'une cotisation et les utilisateurs occasionnels payant un droit d'entrée pour des manifestations. En outre, il restait difficile pour la fédération nationale de connaître précisément le nombre d'adhérents des associations affiliées, dans la mesure où ces dernières avaient tout intérêt à minimiser les effectifs concernés pour diminuer les cotisations qu'elles versaient à la fédération. De telles incertitudes statistiques conduisaient dès lors à s'interroger sur la fiabilité des données communiquées par cette fédération aux interlocuteurs institutionnels, notamment lors des demandes de subventions. Consciente de ces difficultés, la Fédération française des maisons des jeunes et de la culture s'est engagée à assurer dorénavant un suivi plus fiable de son réseau.

S'agissant de la Fédération nationale Léo Lagrange, alors qu'elle n'avait pas procédé à des adaptations statutaires d'envergure depuis sa création, elle a entrepris en 2004 une révision de son statut. Cette refonte a permis, en particulier, de clarifier les relations liant la fédération nationale aux multiples entités associatives locales avec lesquelles elle entretenait des partenariats, sans que leur cadre statutaire ait été suffisamment défini. Ces associations forment désormais

plusieurs ensembles distincts : les associations locales partenaires (maisons de quartier, clubs, centres culturels, équipements sportifs, de loisirs et de vacance) ; les entités associatives autonomes qui, à des titres divers, font partie du réseau permanent de gestion du mouvement Léo Lagrange sous la dénomination d'instituts, d'établissements ou de délégations. Par ailleurs, douze circonscriptions régionales d'action ont été créées, dans lesquelles le délégué régional administre un établissement régional et, s'il y a lieu, un ou plusieurs instituts de formation. L'intitulé de ces entités régionales correspondant à des associations juridiquement autonomes peut toutefois prêter à une certaine ambiguïté : la dénomination de délégations régionales ou d'établissements régionaux suggère en effet de façon inexacte un lien de subordination hiérarchique avec la fédération nationale.

En outre, cette configuration qui se retrouve dans d'autres grands réseaux associatifs, est susceptible de générer des difficultés dans la mise en œuvre de partenariats qui associent des entités associatives autonomes en droit, mais qui doivent en fait concourir, chacune à leur niveau fédéral ou régional, à la réalisation des mêmes objectifs. Le fait que la Fédération nationale Léo Lagrange assure, au nom du mouvement dont elle est la tête de réseau, la promotion nationale d'actions dont elle redistribue les moyens sur des entités régionales ou fonctionnelles peut ainsi susciter non seulement des difficultés de gestion, mais également entraîner des risques de complexité et d'opacité auxquels il doit être remédié par l'élaboration de règles fiables de consolidation budgétaire et comptable et par la mise en place de dispositifs d'audit et de contrôle de gestion. À défaut, la Fédération ne serait en effet en mesure, ni de départager clairement les objectifs et les résultats de l'action qui lui est propre par rapport à l'action des structures locales, ni de mener les évaluations et les contrôles de régularité nécessaires de ces entités.

Des difficultés de positionnement institutionnel des associations nationales vis-à-vis de leur réseau peuvent s'observer également dans le domaine financier. L'examen des comptes de la Fédération française des maisons des jeunes et de la culture a ainsi montré de constantes interférences entre l'association nationale et les associations régionales et locales. Or ces flux financiers, dont la consolidation était pourtant prévue par les statuts de cette fédération, ont longtemps fait l'objet d'un suivi lacunaire, voire inexistant : il s'ensuivait d'incessants mouvements de compensation entre les comptes de la Fédération nationale et de ses associations affiliées, théoriquement encadrés par des règles complexes de partage des frais, sans qu'il soit d'ailleurs aisé de savoir à quoi ces règles correspondaient, ni si elles étaient respectées. Au vu de ces documents opaques, il s'avérait notamment très difficile de conclure si c'étaient les associations affiliées ou leur tête de réseau qui subissaient les transferts de charge les plus importants. Depuis ce constat, la Fédération française des maisons des jeunes et de la culture a pris des mesures pour assurer une véritable consolidation de ses comptes à compter de l'exercice 2003.

Cet exercice de consolidation semble plus aisé dans le cas d'associations structurées de façon unitaire, c'est-à-dire lorsque les structures régionales ou locales ne constituent pas des personnes morales autonomes. Tel n'est cependant pas toujours le cas, comme l'a montré le contrôle de l'Association des guides de France, qui est constituée de plusieurs centaines de groupements locaux. En effet, la tenue dans les comptes de cette association d'un si grand nombre de comptabilités a suscité de réelles difficultés : la comparabilité des comptes des différents exercices a été altérée, d'une part par le fait que l'intégration dans les

comptes de l'association de la comptabilité de chacune des circonscriptions territoriales a longtemps été déficiente, et d'autre part par le fait que le périmètre de cette intégration a varié d'un exercice à l'autre.

12. Stratégies des associations

Confrontée à une crise financière qu'elle a su surmonter depuis lors, la Fédération française des maisons des jeunes et de la culture a, dans le même temps, vécu une période d'interrogations sur son projet. Aussi s'est-elle engagée depuis 2000 dans un débat sur les orientations futures de ses activités. Cette démarche a donné lieu à une série de réflexions collectives pour aboutir à la définition d'orientations stratégiques. Sur ce fondement, les responsables actuels de la fédération ont souligné que le rôle de la Fédération n'était pas de diriger de façon centralisée son réseau, mais de l'animer en reconnaissant davantage l'autonomie des associations affiliées, ce qui nécessitait que la Fédération mette à leur disposition des moyens de partage des expériences et des outils d'aide à la définition des projets et des évaluations.

Pour autant, la Cour a constaté lors de son contrôle que cette ambition de redéfinir les missions de la Fédération ne paraissait pas encore étayée par un projet ferme portant sur les axes de développement futur des associations affiliées. Une telle difficulté à définir une stratégie peut s'expliquer par la distance qu'a observée la Cour entre cette fédération et les jeunes qui constituent pourtant sa raison d'être. L'investissement direct de cette fédération dans les politiques de la jeunesse est ainsi apparu limité au moment du contrôle de la Cour, l'essentiel des activités de la Fédération ayant alors trait à la gestion administrative des personnels de direction et d'animation de son réseau.

13. Les missions de l'INJEP

Doté d'un budget d'environ 20 millions d'euros, l'INJEP met en œuvre les activités suivantes :

- la constitution d'une documentation relative à la jeunesse et à l'éducation populaire accessible aux associations et aux professionnels du secteur associatif ;
- la réalisation d'ouvrages relatifs à des thèmes en relation avec la jeunesse et l'éducation populaire ;
- la publication de la revue « Agora » et de la collection « Débats jeunesse » ;
- le développement de sites Internet sur le droit des jeunes, les conseils de la jeunesse, les politiques publiques en faveur de la vie associative et de l'éducation populaire ;
- la conception et la réalisation de formations destinées aux fonctionnaires intervenant dans le secteur de la jeunesse ou aux personnels d'animation ;
- la mise en œuvre du programme européen jeunesse, l'INJEP exerçant pour la France le rôle d'agence nationale ;
- une activité d'hébergement pour les professionnels du secteur de la jeunesse (élus locaux, animateurs, fonctionnaires, cadres associatifs...).

En outre, l'Institut était chargé jusqu'à fin 2005 des activités relevant du dispositif « Défi jeunes » (soutien à la capacité d'initiative des jeunes de 15 à 28 ans dans tous les domaines), dont les crédits sont désormais gérés par les services déconcentrés du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Cette énumération montre la diversité des activités de l'INJEP, ce constat renvoyant de façon plus générale à l'étendue des missions assignées à cet établissement. Ainsi que le dispose son statut du 2 juillet 1990, l'INJEP a en effet pour mission « *de promouvoir l'éducation populaire sous toutes ses formes, de favoriser le développement de la vie associative et de participer à la mise en œuvre des actions en faveur de la jeunesse* », tout en concourant « *au développement de la coopération internationale dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative* ».

Ce cadre très large, qui dénote l'absence de véritable mission principale, ne permet guère de caractériser le domaine d'intervention de l'INJEP, et encore moins de le différencier clairement de celui du ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative qui a vocation à remplir les mêmes missions.

L'INJEP a indiqué en réponse à la Cour qu'il avait entrepris une réflexion interne concernant son champ d'intervention, en précisant, dans des

termes particulièrement éclairants sur sa situation actuelle, que celui-ci ne devait pas être « *le réceptacle des actions les plus disparates que le ministère ne peut mener lui-même et englobant toutes les questions de jeunesse* ». Tout en soulignant que cette évolution ne dépendait pas de sa seule volonté, l'INJEP a appelé de ses vœux la rédaction d'un nouveau décret précisant ses missions et sa place par rapport à son ministère de tutelle. Selon cette réponse, une des pistes à explorer pourrait être celle d'un organisme qui, par ses travaux d'études et de recherches et ses publications, serait à même d'éclairer les pouvoirs publics en matière de politiques publiques de jeunesse : dans cette perspective, cet établissement pourrait se voir investi d'une mission interministérielle, en constituant un pôle de ressources et un instrument de réflexion sur l'évolution de la jeunesse et sur les besoins qui en découlent.

Le ministère chargé de la jeunesse estime, pour sa part, que la diversité des champs d'intervention de l'INJEP permet à cet établissement de conduire des actions, soit en coordination avec le ministère, soit en pleine autonomie dans des domaines spécifiques. L'actualisation du décret portant statut de l'INJEP devrait, en tout état de cause, être l'occasion de mieux préciser le type d'action ou d'intervention attendu de cet établissement public dans chacun de ses domaines de compétence.

14. La tutelle exercée par le ministère sur l'INJEP

De fait, l'examen des relations entre le ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative et l'INJEP montre que cet établissement public rencontre des limites pour assumer pleinement son autonomie.

Depuis 1999, la présidence du conseil d'administration de l'INJEP est assurée par le directeur de la jeunesse et de l'éducation populaire, qui est par ailleurs en charge de la tutelle de l'établissement. La Cour avait souligné, en 2002, que cette situation pouvait être interprétée comme révélatrice de l'absence d'autonomie réelle de l'établissement. Le ministère avait alors pris des engagements pour modifier cette situation. La position de ce dernier a, depuis lors, évolué puisqu'il entend confier à ses différents directeurs, en fonction de leurs domaines de compétence, la présidence des conseils d'administration de l'ensemble des établissements publics placés sous sa tutelle.

Par ailleurs, si aucun directeur de l'Institut n'a reçu à ce jour de lettre de mission du ministère, une convention triennale a été signée pour la période 1999-2001, puis un contrat d'objectifs et de développement pour la période 2002-2004. Une nouvelle convention est, depuis lors, entrée en vigueur pour la période 2006-2008. Si ce document ne concerne pas la totalité des actions pouvant être mises en œuvre par l'INJEP, il s'avère, dans les faits, assez contraignant en raison du caractère très détaillé des financements qui sont prévus en matière de documentation, de publication et d'information des jeunes. Conscient de cette situation, le ministère entend, à compter de 2007, s'orienter vers une forfaitisation des financements concernés.

Enfin, le ministère chargé de la jeunesse constitue l'un des nombreux utilisateurs des structures d'hébergement de l'INJEP, notamment pour l'organisation de formations professionnelles internes de ses personnels. Il bénéficie

à ce titre des tarifs d'hébergement les plus bas, la grille tarifaire des différents types de clients étant arrêtée par ses soins et les prestations complémentaires (mise à disposition de salles et de matériels) ne lui étant pas facturées. L'absence de comptabilité analytique qui affectait, jusqu'à très récemment, l'ensemble des activités de l'INJEP, aboutissait, de plus, à placer celui-ci dans la situation d'une entreprise hôtelière commercialisant ses prestations selon un tarif décidé par l'un de ses clients et sans qu'elle connaisse leur coût réel.

Les constats précédents montrent des faiblesses récurrentes dans le suivi et l'évaluation des dispositifs gérés par le ministère chargé de la jeunesse. Mais, au-delà, ce ministère rencontre des limites d'ordre plus général pour mettre en œuvre une véritable évaluation de l'efficacité de son action, alors même que la LOLF l'oblige désormais à mesurer sa performance.

15. Les acteurs institutionnels de l'évaluation

L'investissement de l'inspection générale de la jeunesse et des sports dans le secteur de la jeunesse est tout d'abord moins fort que dans le domaine sportif : les enquêtes relatives aux politiques de la jeunesse ne représentent qu'environ 20 % de ses travaux et le nombre d'associations inspectées est faible au regard des 200 associations nationales environ du secteur jeunesse qui bénéficient chaque année de subventions ministérielles. En outre, l'intervention de l'inspection générale est davantage liée à des situations de crise au sein de telle ou telle association qu'à un contrôle systématique du secteur associatif subventionné par le ministère. En tout état de cause, si l'on fait abstraction du caractère très disparate de la taille de ces associations et des concours financiers du ministère - ce qui peut expliquer une intensité variable des contrôles -, chaque association de jeunesse ne fait l'objet d'une inspection qu'environ tous les quarts de siècle.

Par ailleurs, le décret du 21 septembre 1999 portant organisation de l'administration centrale de la jeunesse et des sports disposait, dans son article 3, que « *la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire (...) évalue les politiques en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire.* » Cette même mission d'évaluation a été assignée à la DJEPVA par le décret du 7 avril 2003. Le décret du 30 décembre 2005 portant organisation du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative a enfin confirmé que la DJEP « *évalue les politiques en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire* ». Cette tâche d'évaluation participe donc des missions générales de cette direction, au même titre que la définition des politiques, l'allocation des moyens ou l'animation. Cette organisation se traduit de fait sur le plan administratif par une intégration de la démarche évaluative dans la gestion courante des dispositifs, ni l'ancienne DJEPVA, ni l'actuelle DJEP ne disposant de cellule ou de mission spécifiquement dévolue à cette fonction : une telle osmose de l'évaluation et de la gestion administrative laisse perplexe, une démarche d'évaluation impliquant un regard distancié et critique.

La DJEP a pris la mesure de cette faiblesse et entend se donner les moyens de renforcer ses capacités d'évaluation. Un correspondant chargé de l'évaluation a été désigné dans chaque bureau et mission de cette direction. En outre, la direction s'est rapprochée de l'inspection générale de la jeunesse et des sports pour définir une nouvelle stratégie de contrôle des associations de jeunesse et d'éducation populaire, afin notamment de faire face à l'accroissement prévu des associations qui devraient signer des conventions d'objectifs, actuellement en cours de préparation.

16. Les limites de l'évaluation des politiques en direction des jeunes

Au-delà de ces mesures administratives qui devraient conforter l'évaluation des politiques de la jeunesse, il reste que cette démarche reste délicate à mettre en œuvre du fait des difficultés qui affectent tant la définition des objectifs poursuivis par ces politiques que le suivi des moyens qu'elles mobilisent ou la mesure de leurs résultats.

- Définition des objectifs

Le ministère engage des dispositifs très divers en direction des jeunes. Rares sont ceux qui ont un objectif circonscrit et, dans ce cas, le ministère chargé de la jeunesse n'en est généralement que l'un des acteurs : à titre d'exemple, dans les domaines des actions de lutte contre l'illettrisme ou de la prévention des conduites addictives, qui sont développées à l'échelon des directions départementales de la jeunesse, le ministère ne fait que concourir à des politiques publiques dont il partage la responsabilité avec les ministères de l'éducation nationale et de la santé publique.

Dans les autres cas, les dispositifs poursuivent un objectif très général qui est de favoriser l'épanouissement de la jeunesse, que ce soit par l'accès à l'information (soutien au réseau information jeunesse), l'engagement citoyen (conseils national et départementaux de la jeunesse, participation à la vie associative dont le développement est soutenu par l'octroi de subventions), la préparation à l'insertion professionnelle (actions de formation aux métiers de l'animation) ou l'accès à des activités de loisirs et de découverte (éducation populaire complémentaire de l'institution scolaire, participation aux contrats éducatifs locaux). Un objectif très global - la recherche du mieux-être de la jeunesse - unifie donc sans doute ces diverses actions, mais, par delà cette affirmation générale, il reste difficile de distinguer des objectifs précis qui permettraient de particulariser chaque dispositif pour en mesurer exactement les effets.

- Connaissance des moyens mobilisés

Les politiques du ministère chargé de la jeunesse comprennent de nombreux dispositifs en direction des jeunes, prenant appui sur des structures associatives ou donnant lieu à un partenariat avec d'autres institutions. Simultanément, à côté de ces actions directement gérées par l'échelon ministériel, des dispositifs très variés sont mis en œuvre par les échelons déconcentrés du ministère chargé de la jeunesse : l'intervention de l'administration centrale présente à cet égard un caractère indirect, ce qui devrait rendre d'autant plus nécessaire une généralisation des procédures d'évaluation. Une condition préalable à cette démarche est toutefois de pouvoir connaître précisément les moyens alloués aux différents dispositifs, alors que cette condition n'est pas remplie à ce jour.

En effet, par delà même le caractère lacunaire des informations dont dispose le ministère sur les actions mises en œuvre par ses échelons déconcentrés, un obstacle notable est constitué par la connaissance imprécise des moyens alloués

aux associations subventionnées. Si l'échelon ministériel connaît naturellement l'apport financier qu'il verse aux têtes de réseau, il ne connaît pas en revanche celui qui est alloué par les services déconcentrés aux associations affiliées, faute d'un système approprié de remontée d'informations vers l'administration centrale. Cette lacune ne peut guère être surmontée par l'examen des documents financiers que doivent produire les associations nationales, car les comptes financiers de ces dernières ne consolident pas, dans la plupart des cas, l'ensemble des flux financiers de leurs associations adhérentes. De ces contraintes conjuguées résulte une difficulté fondamentale pour mesurer l'efficacité des soutiens ministériels apportés aux associations de jeunesse.

- Mesure des résultats

Pour apprécier l'efficacité des politiques de la jeunesse, l'élaboration d'indicateurs de résultat est également malaisée, car, si le ministère peut être à même de quantifier son activité dans ce secteur, l'intensité de son intervention ne préjuge pas forcément de la qualité des résultats obtenus. Dans le cas, par exemple, du développement de la vie associative, le nombre de structures soutenues ou le montant des subventions allouées indiquent certes le degré d'activité du ministère chargé de la jeunesse, mais de tels critères ne montrent guère en quoi l'apport financier de l'État a été déterminant dans l'atteinte des objectifs généraux poursuivis en matière d'épanouissement de la jeunesse. Il est dès lors incertain d'établir un lien de causalité entre les dispositifs mis en œuvre et les effets observés sur leurs bénéficiaires.

Les services ministériels en charge de la jeunesse, confrontés aux exigences de la LOLF en matière d'appréciation de la performance, sont conscients de la difficulté de mesurer l'effet de leur action. Dans l'avant-projet annuel de performances des programmes qui avait été élaboré lors du projet de loi de finances pour 2005, le ministère avait identifié, au titre du programme « jeunesse et vie associative » deux finalités principales : aider les jeunes à devenir des citoyens actifs, favoriser le maintien du lien social à travers la promotion de la vie associative. Il avait ensuite défini des actions destinées à répondre à ces objectifs, éventuellement décomposées en sous-actions, et dont l'effet de la mise en œuvre devait être observé à partir d'indicateurs de résultat. Or ces indicateurs étaient de nature disparate. Sur les treize indicateurs proposés, quatre seulement pouvaient être tenus pour de véritables indicateurs de service rendu ; les autres, de nature plus factuelle, concernaient des évolutions qui pouvaient certes être soutenues par l'action ministérielle, mais qui n'en étaient pas forcément directement dépendantes. Ainsi, si l'indicateur constitué par le nombre de salariés employés dans les associations, les coopératives et les mutuelles pouvait rendre compte des capacités d'emploi dans ces secteurs, on voit mal comment le ministère pouvait interpréter son éventuelle augmentation comme la conséquence unilatérale de son action. D'autre part, à la date de rédaction de l'avant-projet, rares étaient les sources statistiques permettant de calculer des indicateurs de résultat, la plupart des bases de données requises n'étant alors pas encore disponibles.

Dans le cadre des travaux pour la loi de finances 2006, le programme « jeunesse et vie associative » a connu de nombreux aménagements par rapport à l'avant-projet de 2005. La stratégie de ce programme se décline désormais en deux axes, l'un tourné vers la jeunesse (aider les jeunes à devenir des citoyens actifs),

l'autre s'adressant à la vie associative (favoriser le maintien du lien social en aidant l'action des associations et des projets éducatifs des collectivités territoriales). À l'exclusion d'un objectif n° 4 (protection des jeunes), tous les objectifs de ce programme ont été revus. Les indicateurs ont été également remaniés et, en majorité (8 sur 11), ont été renseignés pour 2006.

S'il convient de prendre acte des efforts du ministère chargé de la jeunesse pour améliorer la mise en œuvre de la LOLF, des observations peuvent toutefois être formulées sur les indicateurs retenus. Ces derniers ne sont pas encore hiérarchisés, alors qu'ils couvrent l'ensemble du champ d'intervention du ministère dans le domaine de la jeunesse et de la vie associative. Des interrogations se posent encore sur la pertinence de certains d'entre eux pour apprécier la performance d'une politique qui, il est vrai, a un champ particulièrement vaste. Tel est ainsi le cas de l'indicateur relatif à la proportion d'emplois pérennisés ayant fait l'objet d'un accompagnement par un service déconcentré du ministère ou une structure partenaire : en effet, comme le souligne le projet de loi de finances pour 2006, les dispositifs d'accompagnement sont désormais davantage gérés au niveau interministériel. Des interrogations se font enfin jour quant à la qualité des données qui renseigneront les indicateurs, notamment en ce qui concerne ceux qui nécessitent une remontée d'informations des services déconcentrés, alors que celle-ci n'est pas encore automatisée.