



FONDS DE COOPERATION DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE (FONJEP)

EVOLUTIONS SOUHAITABLES

Rapport établi par

Gérard DESHAYES

Inspecteur Général de la Jeunesse et des Sports

Janvier 2006

GLOSSAIRE

CEMEA	<i>Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active</i>
CNDS	<i>Conseil national de développement du sport</i>
DIES	<i>Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale</i>
DIV	<i>Délégation interministérielle à la ville</i>
DDASS	<i>Direction départementale de l'action sanitaire et sociale</i>
DDVA	<i>Délégation départementale à la vie associative</i>
DJEPVA	<i>Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative</i>
DRAC	<i>Direction régionale des affaires culturelles</i>
FAS	<i>Fonds d'action sociale</i>
FASILD	<i>Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations</i>
FNDVA	<i>Fonds national de développement de la vie associative</i>
FONJEP	<i>Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire</i>
INJEP	<i>Institut National de la jeunesse et de l'éducation populaire</i>
MJSVA	<i>Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative</i>
MEDD	<i>Ministère de l'environnement et du développement durable</i>
OPCA	<i>Organisme paritaire collecteur agréé</i>

SOMMAIRE

Propos liminaire

- Le contexte de la mission
- La méthode retenue

I Le FONJEP, bref rappel historique.	p.1
II Le FONJEP en 2005.	p 2
II. 1 Les statuts.	p. 2
II. 2 La structure administrative.	p. 5
II. 3 Le budget.	p. 6
II.4 Les Ministères financeurs.	p. 8
II.41 Le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.	p. 8
-le mode d'attribution.	p. 9
-le rôle de la commission régionale FONJEP.	p. 11
-l'évaluation des postes.	p. 12
-l'attribution des fonds.	p. 12
II. 42 Le ministère des Affaires Sociales.	p. 13
-le mode d'attribution et les bénéficiaires	p. 13
-les postes d'animation locale.	p. 14
-l'évaluation.	p. 15
II.43 Le FASILD	p. 16
-les principes de répartition.	p. 16
-les évaluations.	p. 16
-l'attribution des fonds.	p. 17
II.44 Les autres ministères ou délégation attributaires significatifs.	p. 17
II.441 Le ministère de l'Environnement et du développement durable.	p. 17
II.442 La DIV.	p. 18
II.443 Le ministère de l'agriculture.	p. 18
II.45 La Culture, la DIES, la Justice.	p. 19
II.451 La Culture.	p. 19
II.452 LA DIES.	p. 20
II.453 La Justice.	p. 20
II.46 Le cas particulier du Ministère des Affaires étrangères	p. 20
II.5 Les collectivités territoriales.	p. 22
II.6 La convention avec EDF.	p. 23

II.7 Les bénéficiaires.	p. 23
III Le FONJEP, des faiblesses structurelles.	p. 25
III.1 La cogestion.	p. 25
III.2 L'exercice démocratique au sein du FONJEP.	p. 26
III.3 Un partenariat avec un Etat très (trop présent).	p. 27
III.4 Une structure parisienne.	p. 28
III.5 Un dispositif peu valorisant pour l'Etat.	p. 28
III.6 Un montant d'aide moins significatif.	p. 29
III.7 Un dispositif quelque peu figé.	p. 30
III.8 Le seul lieu de dialogue apaisé avec l'Etat.	p. 31
III.9 La réalité de l'aide au projet.	p. 32
III.10 Des commissions régionales aux pouvoirs trop limités.	p. 33
III.11 L'entrecroisement des financeurs et des bénéficiaires.	p. 33
III.12 L'évaluation maillon faible consubstantiel à l'Etat.	p. 34
III.13 Un Etat dispersé.	p. 35
IV. Des difficultés conjoncturelles.	P. 36
IV.1 La stagnation du nombre de postes et du montant de l'aide.	p. 36
IV.2 La tentation de la prestation de service.	p. 38
IV.3 Le risque de gestion de fait.	p. 39
V . Des atouts indiscutables.	p. 40
V.1 Une relation longue et riche de confiance mutuelle.	p. 41
V.2 Un outil efficace.	p. 41
V.3 Un label de qualité.	p. 42
V.4 Des aspects positifs pour l'administration.	p. 42
VI. Une évolution éminemment souhaitable.	p. 43
VI. L'habilitation législative.	p. 44
VI.12 La « FONJEPISATION ».	p. 45
VI.13 La gestion directe.	p. 47
VII. Conclusion : une évolution nécessaire à conduire en partenariat avec les associations et les collectivités territoriales	p. 50
BIBLIOGRAPHIE	p. 53

ANNEXES

PERSONNES RENCONTREES OU CONTACTEES

M. SANVICENS, président du FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire)

Mme DUSSERT, vice-présidente du FONJEP

M. HAMONIC, trésorier

M. CLOUET, secrétaire général

M. SAUVRENEAU, membre du conseil d'administration

M. CEDOT, délégué, général

M. POUILHE, délégué général adjoint

Mme RODET, conseiller technique au cabinet de M. LAMOUR

M. MADRANGES, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

M. LATIMIER, sous-directeur, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative vice-président de droit

M. TREGOAT, directeur général de l'action sociale au ministère de l'emploi, travail et cohésion sociale et M LOYER-HASCOET, son adjoint

M. MENDES DA COSTA chargé du FONJEP au même ministère, vice-président de droit.

Mme Le GUELLEC, Chef du bureau des affaires générales et du volontariat de solidarité internationale

M. le BOURDAIS sous directeur du soutien aux territoires et acteurs ruraux et Mme QUIQUERE, chef du bureau du développement des territoires et de la montagne au ministère de l'Agriculture.

Mme MERCHEZ, en charge du FONJEP à la DIES (Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale)

Mme CHAUDENSON et Mme DUFOUR-FERRY, mission pour le développement des publics au ministère de la Culture

M. CLAVIJO, Chef du bureau de la promotion de la vie associative au MJSVA, Mme LEMARCHAND, Adjointe et M. BOUHIER, Chargé du suivi du FONJEP au MJSVA.

Mme BOURDAIS, Chef du bureau DS 6, direction des sports, MJSVA

M. GANIAGE, contrôleur financier près du MJSVA et du FONJEP.

Mme.BERNARD, Secrétaire générale adjointe du FASILD et Mme. CHARBONNEL, chargée de mission

M. BOURRIAU, chargé de mission jeunesse et vie associative à la DIV

M. FERNANDEZ, Ministère de l'Ecologie et du développement durable

Messieurs les Directeurs régionaux et départementaux de la jeunesse et des sports d'Alsace ; de Bourgogne, de Corse, de Franche Comté et de Lorraine

I. LE FONJEP, RAPPEL HISTORIQUE.

La documentation fournie par le FONJEP lui-même, l'INJEP ainsi que le rapport de Jean-Claude CHAMPIN, inspecteur général retracent parfaitement l'histoire du FONJEP depuis sa création en 1964 jusqu'au milieu des années 90.¹ Association sous le régime de la loi de 1901, le FONJEP a vu le jour à l'époque où le Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la vie associative (MJSVA), alors Secrétariat à la Jeunesse et aux Sports se devait de prendre des initiatives novatrices pour assurer le développement de la vie associative dans notre pays.

On se souvient que c'est à la suite des jeux olympiques de ROME en 1960 que le général de GAULLE avait cru bon de donner une impulsion décisive au sport français qui en avait bien besoin après les piètres résultats obtenus au cours de cette olympiade.

Dès lois programme d'équipement sportif et socio éducatifs étaient votées permettant la construction, à partir de 1961 et jusqu'au début des années 80 de plus de 1 500 clubs et maisons de jeunes, foyers socio éducatifs, etc.....ainsi que plus de 300 auberges de jeunesses.

La loi programme d'animation projetée pour accompagner cet élan ne fut hélas jamais votée. Le FONJEP lui en tint lieu plus modestement.

L'époque était donc à la prise d'initiative par un Etat développeur face à un embryon de vie sportive et socio-éducative, ce qui, pour partie, explique sans doute la manière dont le FONJEP a été créé.

La forme associative particulière choisie, lie en effet étroitement l'Etat et ses partenaires.

Nous reviendrons sur cette formule qui date peut-être, à une époque où l'orthodoxie budgétaire amène à s'interroger sur le bien fondé de montages juridiques dans lesquelles la fonction tutélaire de l'Etat est difficile à exercer.

Concernant le FONJEP, il convient de constater un développement très impressionnant de son champ d'activités et de compétence depuis sa création.

En effet de six associations adhérentes en 1964, pour 15 postes d'animateurs et un seul département ministériel financeur, il compte à présent 6113 postes² fin 2004 selon le rapport d'activités présenté en AG, 1053 association membres, 9 ministères et 1 établissement public financeurs.

Par ailleurs, versent des participations au FONJEP, 358 communes, 5 conseils généraux, 15 autres collectivités (SIVOM par exemple) et EDF pour des FONJEP se situant dans la continuité de la convention EDF/GDF/CNOSF du 21 avril 1999.

¹ Rapport sur le FONJEP octobre 1994 et document INJEP n°28 "Le FONJEP une cogestion aux multiples visages".

² Le nombre précis de postes est difficile à cerner en raison des gels et dégels

Le FONJEP a également diversifié ses activités en devenant prestataire pour le compte du Ministère des Affaires étrangères à travers la gestion de programmes concernant des jeunes volontaires pour des missions de solidarité internationale.

Le FONJEP est enfin chargé de gérer les archives de la Jeunesse et de l'éducation populaire via le programme PAJEP.

En revanche, le FONJEP dont les statuts prévoyaient des actions de formation au bénéfice des animateurs employés sur les postes aidés a abandonné cette mission alors que les autres activités telles « la conduite d'actions propres à assurer le financement de la vie associative » ou « la participation à toutes structures susceptibles de créer des ressources particulières aux associations » sont assez peu exercées. La formation des professionnels étant à présent de la compétence des Régions, il n'est pas étonnant que le FONJEP ait cessé de s'en préoccuper. Il aurait pu toutefois se soucier de la qualification des animateurs qui, malgré la création, en 1999, de la convention collective de l'animation socio-culturelle est souvent restée insuffisante.

En 1991, le FONJEP a soutenu deux études menées via ses commissions régionales de BOURGOGNE et de Midi-Pyrénées travaillant sur la demande sociale et la réponse que pouvait y apporter le dispositif FONJEP.

Ces études et colloques ont continué de jalonner l'activité du FONJEP via ses commissions régionales, qui n'a d'ailleurs cessé d'aborder des questions fondamentales à travers ses commissions nationales, comme celle qui a travaillé en 2004 sur le thème de l'animation territoriale et de la place et du rôle des commissions régionales.

Son budget, dont il sera question plus longuement, atteint maintenant près de 80 millions €, alors qu'à ses débuts, il gérait un fonds de 1,7M F (environ 0,26 M€).

II. LE FONJEP EN 2005.

II. 1 LES STATUTS.(cf annexe 3)

Ils ont subi une importante évolution depuis l'origine qui tient compte notamment des obligations liées au plan comptable obligatoirement respecté par les associations³, à la certification des comptes par un commissaire dûment choisi pour ce faire, ou pour préciser les conditions dans lesquelles le FONJEP peut devenir prestataire de ministères par exemple.

De très nombreuses modifications ont été apportées au long des années et pour tenir compte des évolutions intervenues notamment à la suite des lois de décentralisation de 1981.

³ En application de l'arrêté interministériel du 8 avril 1999.

Des changements importants ont été apportés par la révision des statuts lors de l'assemblée générale extraordinaire du 22 juin 2001.

Ainsi, le FONJEP y est désigné comme « mandataire exclusif de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'organismes privés qui octroient des fonds publics ou privés aux associations ou organismes bénéficiaires désignés... ».

« Le FONJEP peut, en outre, à la demande de certains ministères...effectuer pour leur compte des prestations diverses ».

« Les aides, lorsqu'elles sont financées uniquement par les collectivités locales sont désignées sous le terme EMPLOI ». Ceci les différencie des autres toujours dénommés "postes".

« Seuls les membres actifs payent une cotisation ».

« Le conseil d'administration établit chaque année, dans les conditions prévues par la loi, un bilan, un compte de résultat et une annexe ».

« Le contrôle de l'association est exercé, dans les conditions prévues par la loi, par au moins un commissaire aux comptes... ».

« La nomination à ces emplois (délégué général et délégué général adjoint),est soumise à l'approbation du conseil d'administration et du ministère de tutelle ».

Quelques lignes plus loin, toujours dans l'article 21, il est précisé : « la nomination à ces emplois est prononcée par le gouvernement ou avec son approbation ».

On voit ainsi que la nomination aux emplois de direction est bien de la responsabilité de l'Etat, à deux niveaux. Le premier pour avis par le Ministère de tutelle, le second pour nomination proprement dite, par le Gouvernement.

Mais l'essentiel reste dans ce qui faisait déjà l'objet premier du FONJEP à sa création, qui figure toujours dans les articles 1 et 2 de ses statuts.

L'article 1 indique que le FONJEP a « pour objet de permettre la cogestion et la coopération entre ministères, organismes publics, collectivités territoriales, association loi de 1901 et autres organismes privés sans but lucratif ».

L'objet, la raison d'être se situent bien sur les champs de la cogestion et de la coopération entre l'Etat et tous les autres partenaires du développement de la vie associative.

Cet article n'a pas varié, il est donc à considérer comme véritablement porteur de l'idée majeure des pères fondateurs.

C'est une sorte de profession de foi par laquelle chacun s'oblige à œuvrer avec l'autre.

Encore une fois, cet article porte la marque d'une époque de confiance réciproque au cours de laquelle il fallait bâtir, inventer ensemble des solutions pour que les

associations d'éducation populaire occupent une place majeure dans le développement personnel des Français.

Mais si cet article fondateur continue d'être une référence pour les responsables associatifs, ces derniers ont aussi appris à s'adapter en constatant la montée en puissance d'autres acteurs qu'ils soient ministériels (la Culture, la Ville, les Affaires sociales et le FASILD etc.), locaux (cf les mesures d'emploi tremplins prises par des conseils régionaux), ou encore en répondant à d'autres commandes. Ainsi la gestion des archives de Jeunesse, éducation populaire, ou les conventions concernant les programmes ville vie vacances solidarité internationale (VVVSI), et Jeunes solidarité internationale (JSI) procèdent-ils d'une adaptation à une commande de ministères plus que d'une action concertée entre les associations et l'Etat.

C'est sans doute la principale raison des modifications subies par **l'article 2** qui, après avoir repris la définition du but à présent qualifié de « principal » « faciliter la rétribution des personnels permanents remplissant des fonctions d'animation et de gestion qui sont employés par des mouvements de jeunesse, des associations d'éducation populaire, des organismes de droit privés concourant à l'action sociale », élargit son champ de compétence.

Ainsi, le FONJEP devient-il le « mandataire exclusif de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'organismes privés qui octroient des fonds publics ou privés aux associations ou organismes».

Le FONJEP peut, en outre, à la demande de ...effectuer pour leur compte des prestations de natures diverses. »

La question est alors de savoir si, ce faisant, le FONJEP, tout en conservant sa première raison d'être, n'a pas amorcé un virage vers, à la fois la dimension de prestataire de service qui se situe dans le champ concurrentiel et vers l'exécution exclusive de mandats de l'Etat sans que ce dernier lui en ait totalement conféré la légitimité législative.

Dans tous les cas, les statuts tels qu'ils existent, autorisent un fonctionnement satisfaisant de l'association qui permet parfaitement l'accomplissement de ses missions, à la satisfaction, il faut le souligner de toutes les parties prenantes.

Mais il est intéressant de réfléchir aux raisons de cette satisfaction afin de voir si elle tient surtout au souci de s'éviter tout tracas en ne touchant pas à un système qui fonctionne depuis 40 ans et qui scelle un consensus entre l'Etat et le monde associatif.

Ce faisant, les statuts ne garantissent pas forcément la pérennité d'une construction marquée d'un subtil équilibre entre l'Etat et les associations dont il assure la tutelle, dont le point faible réside justement dans le partenariat.

Le partenariat ne pose pas de problème d'efficacité, mais les reproches qu'il peut encourir tiennent plus au fait que les acteurs en présence mélangent leurs rôles. Si l'Etat assure une tutelle, il faut qu'il le fasse librement, sans les entraves que la co-action induit.

Il ne doit pas se désengager, il doit simplement prendre la nécessaire distance avec les acteurs qu'il charge de certaines missions, qu'il soutient, mais qu'il évalue ensuite seul en toute indépendance.

En ce sens, le modèle FONJEP qui contraint l'Etat et les associations à partager des décisions qui, in fine, bénéficient à ces mêmes associations, mérite réflexion à l'aune des réformes entreprises, notamment via la LOLF, qui visent à rendre compréhensibles les programmes soutenus ou développés par les ministères.

Les statuts du FONJEP auxquels les associations font référence comme un modèle de démocratie librement exercée, permettent quand même au gouvernement de nommer son délégué général et au MJSVA de lui adjoindre un personnel qu'il désigne.

Les présidents se succèdent, leurs mandats successifs ne pouvant excéder 5 ans, mais le délégué général est présent depuis 20 ans dans la structure et y occupe les fonctions présentes depuis 17 ans.

Sa personne n'est pas en cause, mais le système peut poser question qui ne permet pas aux élus associatifs de choisir véritablement leur politique, dictée par les ministères, ni leurs collaborateurs directs.

Pas étonnant alors que le risque de gestion de fait, qui sera abordé plus loin, soit mis en avant.

Les principes fondateurs du FONJEP, tout entier empreints de la conviction que le partenariat Etat/Association constituait la meilleure réponse aux défis de l'époque, sont aujourd'hui remis en cause.

Les collectivités assument davantage leurs responsabilités dans l'animation locale, les associations se sont développées et l'Etat doit encore soutenir mais participer moins directement.

II.2 LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE.

Le FONJEP, nous l'avons vu, gère 80 M€ et près de 6 200 postes, ainsi que les opérations conventionnées avec le Ministère des Affaires étrangères qui concernent plusieurs milliers de personnes (protection sociale, allocations de primes de réinsertion aux volontaires de retour de mission, formation des volontaires, JSI, VVF/SI, etc.), avec le MJSVA (PAJEP) ou avec EDF (métiers d'animation détaillés dans le paragraphe particulier les concernant).

Il dispose, pour l'ensemble de ces tâches de 11,5 emplois qu'il rémunère et d'un emploi figurant au budget du MJSVA, soit 12,5 postes.

Le sentiment général qui se dégage de ces constats, c'est que la structure administrative FONJEP est d'autant plus efficace qu'elle est réduite en effectifs.

Les responsables ont, par ailleurs eu la sagesse d'acquiescer les locaux du siège, 51, rue de l'amiral MOUCHEZ 75013 PARIS, locaux dont la dimension est

supérieure aux besoins du FONJEP, lui permettant de retirer plus de 100 000 € par an de location des m2 excédentaires.

Enfin, les investissements constants en matériel informatique permettent une gestion fine des postes et des crédits nécessaires, ainsi que le développement de l'extranet accessible à tous les interlocuteurs du FONJEP.

II.3 LE BUDGET.

La constante du budget du FONJEP depuis les années 90, c'est le sérieux et la solidité.

Le rapport du trésorier, à l'occasion de l'assemblée générale du 21 juin 2005, note toutefois une certaine érosion des produits dont l'augmentation 2003/2004 n'a été que de 0,7%. Cette quasi stagnation est à mettre au compte des gels et dégels successifs affectant les postes dont l'augmentation n'étant donc que théorique, n'ont pas généré, de ce fait, des recettes supplémentaires.

Dans sa conclusion, le même trésorier, rappelait que le socle du budget, pour solide qu'il soit, ne devait pas masquer les risques de déstabilisation liés au nombre de postes financés, sachant qu'outre les fluctuations affectant les ministères, une autre constante se vérifie avec l'érosion du nombre de collectivités co-financeurs.

A l'analyse, le compte de résultats 2004⁴ fait bien apparaître l'érosion des fonds dédiés⁵ passant de 72 660 213,17 en 2003 à 71 171 212,23 en 2004.

Il en est de même pour les produits de fonctionnement passant de 821 508,16€ à 819 059,86€..

Fort heureusement les subventions versées en rémunération des services rendus⁶ ont connu, elles, une augmentation, passant de 5 652 149,71 € à 7337 168,38€.

Le fonds de réserve, dont le rapport CHAMPIN indiquait qu'il devait représenter un trimestre de paiement des postes, se montait, en 2004 à 16 920 322,49€, pas très éloigné de l'ambition ci-dessus.

Rappelons que ce fonds sert d'amortisseur au FONJEP quand il attend les mandatements des ministères et lui permet de créditer néanmoins les employeurs en anticipation de ces versements .

Cette pratique est d'ailleurs le grand sujet de satisfaction des bénéficiaires de l'association dont la souplesse n'a pas d'égal dans les procédures administratives classiques.

Soulignons aussi que ce fonds a pu être constitué à la fin des années 80, quand l'Etat était moins « à l'étroit », qu'il permettait la constitution d'une trésorerie par des versements anticipés et qu'il n'exigeait pas du FONJEP qu'il reverse les trop perçus des ministères.

⁴ Compte de résultat au 31.12.2004 (annexe 19)

⁵ Les fonds dédiés sont constitués des aides aux postes FONJEP.

⁶ Il s'agit des conventions avec le Ministère des Affaires Etrangères.

Aujourd'hui d'ailleurs, il n'y a pas plus de reversement, il y simplement une procédure de report sur l'année suivante qui vient en déduction des montants à verser par les ministères, formule qui a l'avantage de conserver de la trésorerie au FONJEP, qui place les fonds disponibles en SICAV.

A côté des ministères qui participent à hauteur de 7 320€ par poste (Justice et Affaires étrangères 7 500€, mais pour 23,5 postes en tout), les collectivités peuvent apporter leur participation au FONJEP qui reverse ensuite la totalité (moins les frais de gestion) des sommes nécessaires à la rémunération des animateurs.

Les documents fournis indiquent que ces participations se situent à un montant de 26 661 536€, comparées à celle des ministères de 44 518 980€ .

Sachant que sont ici concernés 625 postes, chaque contribution se monte donc à 42 658€.

Certes le mécanisme est intéressant pour les employeurs qui quelquefois tardent à transmettre leur participation au FONJEP et qui bénéficient toutefois des avances mensuelles sur salaire, mais sa lourdeur et son coût, même marginal (par an 59 € par poste qui s'ajoutent au 61 € prélevés sur tous les postes pour frais de gestion) amènent des collectivités à se désengager.

En témoigne l'érosion régulière du nombre de collectivités utilisant ce dispositif (moins 5% en 2004 par exemple, plus de 830 postes cofinancés dans les années 90, 625 maintenant).

Concernant le budget de fonctionnement de la structure qui s'élève en produits à 1 041 645€ en hausse de 0,8%, il fait apparaître un montant de dépenses de 800 894 €, constitué pour l'essentiel par les salaires et charges sociales s'élevant à 541 158 €.

Les salaires sont calculés en référence à la convention collective nationale de l'animation et s'étagent de l'indice 251 à 893, le salaire moyen net s'établissant à 2518 € mensuels.

Le « fonctionnement courant » de la structure se monte à 202 253 €.

L'excédent global fait apparaître la somme de 204 632 € versés au fonds de roulement des activités, en baisse conjoncturelle de 45,2%, et les produits financiers 219 394 €, ces deux indicateurs renforçant le sentiment de saine gestion.

Les responsables du FONJEP indiquent que les frais de fonctionnement se montent à 1,1% de la totalité des recettes, ce qui n'a cessé de constituer la référence de l'association.

Il est vrai que ce pourcentage peut paraître faible, mais il ne faut pas omettre que le FONJEP dispose de locaux achetés grâce aux excédents de gestion de l'époque heureuse où le trop perçu était conservé, qu'il utilise un fonds de roulement confortable constitué sur le même modèle, ce qui ne serait pas le cas de toute autre structure lambda.

Par ailleurs 1,1% de 10M€, de 40 M€ ou de 80 M€ représentent une variable intéressante à considérer dans la mesure où le chiffre d'affaires augmentant, les frais

de personnel stagnant, hors promotions, il n'est pas sûr que les frais de fonctionnement ne devraient pas diminuer.

Ces dernières remarques n'ont pas pour objet de stigmatiser la gestion de l'association, régulièrement appréciée par les ministères, les contrôleurs financiers, les commissaires aux comptes
Elles visent seulement à s'interroger sur des évidences qui pourraient être questionnées dans l'hypothèse d'une mise en concurrence du FONJEP avec d'autres opérateurs potentiels.

II.4 LES MINISTÈRES FINANCEURS.

A la création du FONJEP, qui est décidée sous l'époque HERZOG, seul le département en charge de la jeunesse et des sports finance des postes FONJEP, et ce, en dépit des efforts déployés pour, dès le départ, créer une dynamique interministérielle. Nous avons vu que les débuts sont timides avec seulement 15 postes financés en 1964.

Deux ans plus tard, le ministère de la santé entre au FONJEP et lui confère son caractère interministériel.

Il est rejoint en 1979 par le ministère de l'Agriculture, puis par celui de l'Environnement en 1980, de l'Economie sociale en 1985 de la coopération en 1986, des Affaires étrangères en 1990, de la Culture en 1993, de la Ville en 1994 et de la Justice en 1998.

Le FAS, aujourd'hui FASILD se voit également doté de postes FONJEP par transfert de postes du MJSVA en 1996.

La direction des sports du MJSVA a rejoint la direction de la jeunesse-alors partie du ministère de l'Education nationale-comme financeur en 2003.

Chacun de ces ministères ou organismes publics a mis en place ses postes avec ses préoccupations et ses cibles, ainsi que ses procédures.

Le résultat, c'est une cohabitation au sein du FONJEP de financeurs qui font connaître leurs objectifs via la mise en place des postes mais qui ne coordonnent ni leur stratégies ni leurs méthodes.

Il s'en suit des situations extrêmement différentes avec des modes de gestion différents, des évaluations qui n'ont rien de commun, une importance relative très variable dans l'arsenal budgétaire des uns et des autres.

L'examen de chaque situation, de chaque mode opératoire permettra peut-être d'avancer vers la plus grande cohérence souhaitée dans l'action publique.

II. 41 LE MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.

Premier contributeur du FONJEP avec 3 376 postes, le MJSVA consacre, à lui seul, plus de crédits à l'aide aux postes FONJEP que tous les autres réunis.

Ses postes sont répartis entre postes nationaux, au nombre de 857 et postes locaux au nombre de 2 519, sachant que 125 d'entre eux sont réservés à des centres de renseignement et d'information des bénévoles, financés par la Direction des sports

(DS), tous les autres étant financés par la Direction de la Jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) .

Les répartitions entre régions ou départements accusent encore des déséquilibres importants malgré les efforts de la DJEPVA qui profite ou des créations nettes ou des dégels pour les réduire. Ainsi, les postes créés au 1^{er} décembre 2005, vont tenir compte des écarts trop criants.

Mais il y aurait beaucoup à faire, à l'analyse de l'existant qui met en évidence des gros départements sous dotés (BOUCHES du RHONE,NORD, PAS de CALAIS, RHONE) et des petits sur dotés, l'Île de France étant, par ailleurs nettement plus pourvue que les autres régions, sans doute à cause du grand nombre de postes « nationaux ».

Il faut, en outre, rattacher à ce même département ministériel les 17,5 postes de l'Economie sociale depuis que la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIES) a été intégrée à « Jeunesse et Sports ».In fine, le MJSVA finance donc 3393,5 postes, soit 55,5% du total.

Ce ministère a donc vocation à assurer le leadership du FONJEP, ce qu'il exerce assez formellement au sein du CA et du Bureau où il occupe le siège de vice-président de droit.

Il sera utile de s'interroger sur un autre modèle de pilotage possible qui viserait à harmoniser les procédures d'attribution et d'évaluation, à garantir aussi la cohérence des attributions de postes.

Le mode d'attribution.

Le principe de base, rappelé dans l'instruction 02-043 JS du 15 février 2002, c'est d'abord que le MJSVA apporte une aide à une association, d'un montant forfaitaire et destiné à participer à la rémunération d'un emploi d'animation ou de gestion dans la-dite association, à condition que cet emploi soit associé à la réalisation d'un projet.

Pour bénéficier d'un poste FONJEP, une association doit, en outre, adhérer au FONJEP soit directement, en acquittant une cotisation de 19€ soit en étant membre d'une fédération déjà adhérente au FONJEP.

Mais l'adhésion n'est pas automatique et, pour l'obtenir, l'association doit respecter les critères d'adhésion suivants :

- faire la preuve de sa vie démocratique (plusieurs principes sont à respecter)
- ne pas avoir d'objectif marchand
- garantir une viabilité économique, au delà de l'aide FONJEP
- poursuivre un objectif en lien avec les préoccupations d'éducation populaire telles que soutenues par le MJSVA.

bénéficiaire d'un agrément « jeunesse éducation populaire », sachant que l'obtention de ce dernier nécessite de satisfaire aux mêmes critères.

L'originalité du FONJEP tient ensuite dans le fait que cet ensemble d'obligations auxquelles doit satisfaire l'association est examiné par son conseil d'administration qui peut ainsi, au cas où il ne sont pas respectés, refuser l'adhésion.

L'association ne peut alors bénéficier de l'aide FONJEP.

En cela, il y a, dit-on, « cogestion » avec l'Etat dans le processus d'attribution des postes, même si le modèle est paradoxal qui permet à une association privée d'infirmier la décision d'un responsable public (Préfet par exemple) décidant l'attribution de fonds publics à une association qu'il a agréée.

Le moindre des paradoxes ici ne réside pas dans le fait que le CA du FONJEP est composé d'autant de représentants des ministères moins un, que de représentants associatifs et que ces fonctionnaires vont donc annuler des décisions d'autres fonctionnaires par le biais d'une association.

Remarquons au passage que l'instruction précitée justifie en quelque sorte l'examen par le FONJEP des demandes d'adhésions lorsqu'elle indique, page 2, que « la gestion démocratique figurant parmi les critères qui, aux termes de la loi 2001 624 du 17 juillet 2001 justifie l'octroi d'un agrément par le MJSVA, aucune association agréée ne devrait en principe se voir refuser l'adhésion au FONJEP. Néanmoins des difficultés surgissent parfois à ce propos pour des associations à caractère para-administratif dans lesquelles l'Etat ou les collectivités locales sont majoritairement présents et qui sont majoritairement financées sur fonds publics. »

Il est quand même étonnant que l'Etat, ce faisant, reconnaisse que pour respecter ses propres critères, il doit faire appel à une structure de contrôle privée.

De la sorte, il reconnaît ses faiblesses, mais en plus il se lie aux associations dont il devrait assurer librement la tutelle en partageant avec elles une décision de sanction de ses propres pratiques.

Qui plus est, il déresponsabilise également ses fonctionnaires territoriaux en soumettant leur décision à une instance qui peut les annuler.

Le summum étant atteint pour les postes nationaux qui, en théorie, pourraient être attribués par le Directeur de la Jeunesse et « refusés » par lui-même agissant en tant que vice-président de droit du FONJEP.

C'est pourtant sur ces principes que fonctionne le FONJEP depuis plus de 40 ans à la satisfaction principale de ses bénéficiaires.

Au plan « national », nous l'avons vu, 857 postes sont attribués à des structures dont la vocation devrait être exclusivement nationale. Or, tel n'est pas toujours le cas et l'on retrouve, dans cette liste, encore beaucoup trop de postes régionaux, départementaux ou locaux.

Il est vrai que le FONJEP constitue parfois un moyen commode de soutenir une association en complément d'une subvention ou plus généralement en substitution de celle-ci.

Dès lors, le niveau d'intervention de la personne recrutée perd une partie de son importance, et le projet lui-même peut être secondaire.

Les postes nationaux sont donc attribués par la DJEPVA, alors que les postes déconcentrés sont attribués par les Préfets de département.

Les bénéficiaires sont périodiquement ciblés par le biais des évaluations triennales, plus finement pour les postes à ré-attribuer ou lorsque des créations sont décidées.

Ainsi l'instruction de 2002 insistait sur le « développement de l'initiative citoyenne ou la restauration du lien social », alors que celle de 2003 évoquait des préoccupations liées à la lutte contre illettrisme.

La création de postes par la direction des sports, destinés à soutenir l'action des centres de renseignement de d'information des bénévoles était, elle, ciblée très précisément sur cet objectif et pouvait d'ailleurs parfois mettre les services déconcentrés en difficulté lorsqu'il leur fallait s'appuyer sur « profession sport » par exemple.

Là où le bât blesse, c'est lorsque le niveau régional n'a pas de compétence d'attribution, les Préfets de département ayant seuls qualité au plan déconcentré, pour doter les échelons locaux, les niveaux régionaux étant décidés par la DJEPVA.

Il y a là un accroc important au principe de déconcentration qui se traduit par un engorgement des postes à gérer par la DJEPVA et un manque de capacité pour cette dernière à évaluer les postes qu'elle attribue ou reconduit.

Il y a aussi un manque de valorisation de l'apport de l'Etat dans la mesure où le niveau régional est devenu le niveau pertinent de coordination de l'action des ministères et que, du fait du système, il n'est pas exploité.

Le rôle de la commission régionale FONJEP.

Composée de représentants dans la région des associations, organismes et membres de droit siégeant au conseil d'administration du FONJEP et présidée par un délégué régional désigné par le CA du FONJEP, elle instruit les demandes d'adhésion à l'association et lui transmet son avis pour qu'elle statue sur les demandes.

Son délégué ne procédant pas d'une élection locale, mais plutôt d'un dosage subtil visant à ce que chaque grande fédération membre du CA du FONJEP dispose d'un nombre suffisant de délégués, il ne peut jouir qu'un d'une relative capacité d'initiative.

Il est à noter que la commission travaille souvent en bonne intelligence avec les services régionaux de la jeunesse et des sports, qu'elle examine les attributions de tous les ministères financeurs, mais qu'elle ne bénéficie ni des moyens, ni des forces pour mettre en valeur le FONJEP au plan régional et local.

Dans certains cas, elle est aussi une instance de réflexion et d'études soit pour elle-même, soit pour le compte du FONJEP lui-même.

L'évaluation des postes.

Les postes sont attribués pour une durée d'un an reconductible deux fois, période à l'issue de laquelle une évaluation doit être conduite par les services déconcentrés ou centraux selon la localisation des postes.

Si l'évaluation est positive, la prolongation de l'aide est proposée au FONJEP. Dans le cas contraire, le FONJEP est averti par lettre recommandée, trois mois avant l'échéance, que l'association ne remplissant plus les conditions qui avaient justifié l'attribution du poste, celui-ci n'est pas reconduit.

L'évaluation est conduite par le service ayant attribué le poste, si possible en concertation avec les autres financeurs locaux.

Cette procédure est peu pratiquée et généralement seul le directeur départemental procède à l'évaluation avec un degré de finesse variable, mais qui, le plus souvent, se compose de l'analyse d'un questionnaire et d'un entretien avec le titulaire du poste ou les responsables de l'association employeur.

Des visites sur place sont généralement pratiquées pour mieux juger de la réalité du projet animé par le titulaire du poste.

Au plan national, le nombre de postes est tel qu'il ne permet que l'étude de questionnaires d'enquête retournés par les responsables de l'association bénéficiaire au bureau DJEPVA B2 (Bureau de la Promotion de la Vie Associative).

Remarquons au passage la difficulté de l'exercice lorsque les postes concernent des responsables associatifs nationaux par ailleurs partenaires quasi permanents de l'action du (des) ministère (s).

L'attribution des fonds.

Le MJSVA attribue des crédits au FONJEP correspondant au nombre de postes qu'il soutient via une convention triennale, la présente courant à compter du 1^{er} janvier 2004.

L'article 4 de la convention précise que le montant de la subvention se montera pour les trois années considérées à «7381€ par poste, soit 7320€ pour la rémunération du personnel d'animation et 61€ pour les frais de gestion» le montant prévisionnel total est fixé à 24 000 000€ au titre de la DJEPVA, auxquels il faut ajouter les 922 625 € de la Direction des sports.

La convention, annexée au présent rapport (annexe n° 14), prévoit les modalités de contrôle et fixe les obligations comptables du FONJEP.

Ce mode de fonctionnement avec attributions par les services de l'Etat, adhésion des associations attributaires au FONJEP, évaluation triennale est la règle générale pour tous les financiers.

II. 42 LE MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES.

Le mode d'attribution et les bénéficiaires.

Comme pour le MJSVA, il y a lieu de distinguer les postes nationaux des postes locaux.

Les postes gérés au plan national sont constitués des 40 postes attribués par le bureau AIS à des associations « financées par ailleurs par la direction et reconduits d'année en année ».

Ils concernent des associations comme l'UNIOPSS national pour un poste et régional (Ile de France) pour deux postes.

Le même bureau conserve la main-mise sur une réserve de 24 postes pour le soutien aux unions régionales des FJT et de 45 postes pour conforter les unions régionales de la fédération des centres sociaux de France.

Au total donc 109 postes gérés au plan central dont la majorité bénéficie à des structures régionales qui pourraient donc faire l'objet d'une gestion par les DRASS.

Le reste des postes, soit 1581 est déconcentré en application de la circulaire 93-09 du 12 mars 1993 qui donnait des indications sur les critères d'affectation souhaités par le ministère.

Ceux ci touchent aussi bien à l'insertion des bénéficiaires du RMI, qu'à l'autonomie des jeunes, à l'aide aux gens du voyage, à la prévention des toxicomanies, à la lutte contre le sida, à l'intégration scolaire des enfants handicapés ou aux points d'appui à la vie associative.

Cette liste, plus complète dans la circulaire, montre bien que les préoccupations des deux ministères, Jeunesse et sports et Affaires sociales peuvent se recouper, ce qui se vérifiera encore beaucoup plus avec les postes FASILD. Pas étonnant alors que l'on assiste à des entrecroisements dans les bénéficiaires où des associations agréées Jeunesse et sports obtiennent un poste « DDASS » et des associations financées par les Affaires sociales un poste Jeunesse et sports. Cette pratique se retrouve très communément d'ailleurs dans la répartition des postes FONJEP.

Plus précisément, les DRASS attribuent 665 postes à des FJT et 420 à des centres sociaux, alors que les DDASS administrent 565 postes d'animation locale.

Les postes DRASS constituent des compléments de subvention à des foyers de jeunes travailleurs ou à des centres sociaux issus des conventions d'objectif conclues avec l'Union des foyers de jeunes travailleurs et la fédération des centres sociaux (respectivement UFJT et FCSF).

Au fil des années, ces conventions, qui permettaient aux deux têtes de réseau de redistribuer les postes à leurs associations adhérentes, ont perdu de leur caractère exclusif, de sorte que d'autres foyers ou centres sociaux adhérents à d'autres fédérations ont pu obtenir des postes.

C'est en 2002 que le principe de transit par les deux grosses fédérations a été supprimé si bien, qu'à présent, les postes FONJEP sont attribués directement aux associations par cette structure.

Pour sa répartition, globalement figée sur les mêmes postes, les Directeurs régionaux de l'action sanitaire et sociale (DRASS) s'appuient sur une commission régionale des jeunes travailleurs, en ce qui concerne les postes FJT.

Ces conseils régionaux constituent un lieu d'échanges entre l'administration et les foyers qui semble donner satisfaction aux parties.

Il est enfin à noter que le nombre de postes attribués correspond à environ 500 foyers éligibles et permet donc de doter chaque foyer d'au moins un poste.

Il n'en est pas de même en ce qui concerne les centres sociaux, dont le nombre se monte à 1800, bénéficiant d'un agrément et de 420 postes, alors qu'il s'agit de structures qui plus encore que les foyers, traitent de problèmes de vie quotidienne des jeunes.

Mais les Caisses d'allocation familiales (CAF), on le sait, interviennent fortement dans l'aide au fonctionnement de ces structures (le chiffre de 80M€ a été cité).

Une répartition inégalitaire est notée selon les régions, à laquelle il n'est pas apporté de correctif, essentiellement en raison de la stagnation du nombre de postes qui rend les redéploiements délicats.

Les postes d'animation locale.

Ils sont attribués par les DDASS selon les préconisations de la circulaire de 1993 précitée.

D'après les services de la Direction générale à l'action sociale, les postes n'ont pas été redistribués à l'occasion de la parution de cette circulaire.

Globalement ils ont continué de soutenir les mêmes emplois profitant à « des associations de proximité qui s'affilient à des fédérations comme celle des centres sociaux ou de la ligue de l'enseignement ainsi qu'à des associations répondant aux politiques souhaitées par le Ministre ».

La liste fait apparaître que 49 postes vont à des centres sociaux, 16 à des FJT de l'union des FJT et 25 à des foyers affiliés à l'union concurrente (ARFJ). Ce sont donc 100 postes attribués par les DDASS sur le champ de compétence des DRASS.

Par ailleurs, 58 postes bénéficient à des associations du champ « jeunesse et sports » et 5 à des associations habituellement financées par l'Agriculture. La DGAS note d'ailleurs que les associations bénéficiaires sont globalement proches du champ jeunesse et sports.

Il apparaît donc assez clairement que les critères sont suffisamment larges pour permettre à chaque directeur de procéder à la répartition qu'il juge utile, sans que la nécessaire cohérence soit forcément recherchée.

Cela montre bien que dans une même administration, la concertation n'est pas forcément la règle. Dès lors, il est facile d'imaginer ce qu'il peut en être avec d'autres.

Par ailleurs, les répartitions subissant peu de changements, les inégalités entre les départements ne sont pas gommées, le sentiment étant que ces écarts ne pourraient être réduits que par la création de nouveaux postes, ce qui n'est pas intervenu depuis 1992.

L'évaluation.

De ce qui vient d'être évoqué, à savoir, une reconduction rarement remise en cause, on pourra déduire que les procédures d'évaluation, si elles existent, sont quand même assez souples pour qu'elles se concluent généralement par la satisfaction des évaluateurs.

Les départements les mieux dotés (14 attribuent plus de 10 postes) peuvent procéder, après évaluation, à des changements de bénéficiaires, ce qui a été le cas pour un nombre variant entre 35 et 43 postes sur la période 2000/2004.

Outre l'augmentation du nombre de postes, une répartition au plan régional est suggérée comme une piste pour harmoniser et dynamiser le système.

L'attribution des fonds s'effectue sur le même modèle que celui du MJSVA, via le FONJEP donc, avec des versements échelonnés et un montant de 7381€ par poste, frais de gestion compris.

Au total, plusieurs sentiments prévalent à la DGAS. Citons les en vrac, tels qu'ils ont été exposés au rapporteur:

Les FONJEP ne représentent qu'une goutte d'eau dans l'océan des crédits d'action sociale. Il serait souhaitable néanmoins d'en augmenter le nombre.

Les attributions départementales s'apparentent à un inventaire à la PREVERT. (elles ne sont pas, hélas, les seules). Le moment de la remise à plat est donc venu.

Les DRASS devront demain pratiquer des arbitrages sur tous les programmes disponibles dans l'optique de la LOLF et les intégrer dans la cohérence de politiques plus globales, sachant que le dispositif actuel ne peut atteindre les objectifs fixés.

L'outil fonctionne très bien, mais le risque de gestion de fait qui pèse sur lui doit être levé très rapidement.

II. 43 LE FASILD.

Etablissement public placé sous la tutelle des Affaires sociales, le FASILD gère ses FONJEP selon ses propres critères.

Il répartit via ses délégations régionales la quasi totalité des 500 postes auparavant inscrits au budget du MJSVA et qui lui ont été transférés en 1996, puisque la Centrale ne conserve que 22 postes. Les postes FONJEP représentent 2% du budget d'intervention du FASILD et sont considérés comme un véritable instrument de soutien à la vie associative.

L'examen de la liste des attributaires fait apparaître les limites du transfert du MJSVA au FASILD dans la mesure où de très nombreux postes continuent de profiter aux mêmes emplois d'animation que lorsqu'ils étaient dans le giron Jeunesse et Sports.

Les principes de répartition.

Seuls 22 postes continuent d'être gérés au plan central, les autres, nous l'avons dit, étant attribués par les délégués régionaux.

Dans la liste des bénéficiaires, les 22 postes figurent sous la rubrique « FASILD », tous les autres étant répartis entre les régions de manière assez inégalitaire qui permet à la Bourgogne, par exemple, de compter plus de postes que les Pays de la Loire, l'Aquitaine, le Centre, l'Alsace ou le Languedoc-Roussillon, régions toutes numériquement plus importantes.

Par ailleurs si les postes sont réaffectés, de plus en plus souvent à des associations « type FAS » qui s'occupent d'accueil, d'alphabétisation de migrants, etc, les associations du champ Jeunesse et sports sont de gros bénéficiaires (environ 25% des attributaires).

Les FJT et les centres sociaux reçoivent également des FONJEP du FASILD (autour de 20%).

Examinant le détail des postes attribués, il est étonnant de constater, par exemple, que les MJC de la ville de LYON sont bénéficiaires de 28 postes FONJEP sur les 52 que répartit le délégué régional de Rhône- Alpes . La question pourrait évidemment se poser de l'utilité d'avoir « déshabillé Pierre pour habiller Paul ».

Il s'agit là d'un exemple extrême sans doute, mais qui illustre bien le manque de coordination entre les administrations territoriales, pourtant toutes sous l'autorité des préfets.

Les évaluations.

Elles sont principalement conduites par les délégués régionaux qui utilisent le même document, suffisamment bien rédigé d'ailleurs, pour mettre en évidence les actions favorisées par le FASILD (lutte contre les discriminations, le racisme, insertion à composante culturelle, exercice des droits...)

Des rencontres in situ sont en outre prévues.

Tout ceci a permis des changements d'attributaires facilités, a-t-on précisé au rapporteur, par le fait qu'étant un établissements public le FASILD serait plus libre de ses décisions.

Cela reste sans doute à démontrer plus complètement.

L'attribution des fonds se fait sur le modèle classique employé par les ministères précités.

II. 44 LES AUTRES MINISTERES OU DELEGATION ATTRIBUTAIRES SIGNIFICATIFS.

Les plus gros bataillons étant traités, un point peut être fait sur le Ministère de l'Ecologie et du développement durable, sur la DIV et sur le ministère de l'Agriculture.

II.441 Le Ministère de l'Environnement et du développement durable (MEDD).

Le MEDD contribue à la dynamique FONJEP à hauteur de 194 postes en 2004, après avoir créé, en 1983, 53 postes et avoir atteint celui de 200 en 2001/2002.

L'examen des documents fournis apporte une réelle satisfaction au rapporteur, pour plusieurs raisons :

- Les bénéficiaires sont tous, à quelques exceptions près, des associations qui n'interviennent que dans le champ précis du ministère.
- Les objectifs sont clairs.
- Les documents d'évaluation et la procédure préconisée sont à la fois complets et pertinents.
- La convention avec le FONJEP manifeste un souci de précision dans la rédaction de manière à ce que le rôle de chacun soit bien identifié, avec une réserve toutefois tenant à la volonté d'éviter de paraître comme donneur d'ordre au FONJEP.

Cette rédaction habile ne saurait, bien évidemment, changer la réalité.

Il ne faut pas oublier, à cet égard que les statuts désignent le FONJEP comme « mandataire exclusif de l'Etat » pour l'attribution des postes FONJEP. Dans ces conditions la convention ne saurait changer la vérité des pratiques par lesquelles c'est bien le MEDD qui désigne au FONJEP les bénéficiaires des postes.

Cela dit, les FONJEP Environnement sont souvent complétés par des subventions aux associations bénéficiaires dont les moyens sont trop faibles pour supporter le coût résiduel des postes.

Ainsi, dans l'hypothèse de la qualification de gestion de fait, ce département pourrait simplement augmenter sa subvention aux associations du montant de l'aide FONJEP.

II.442 La Délégation interministérielle à la ville (DIV).

Les FONJEP DIV, au nombre de 180 (200 moins 20 postes gelés) sont issus des contingents des DDJS et des DDASS auxquels ils ont été soustraits en 1993-94, tout en précisant que 185 postes ont été créés sous le Ministère VEIL en 1995.

Les répartitions entre régions ont été réalisées surtout à partir des contrats de ville qui, bien sûr, ne sont pas également répartis sur le territoire.

Les attributions sont faites au niveau national en réponse aux demandes des sous-préfets « ville ». Elles ne peuvent donc profiter qu'aux associations situées dans les zones éligibles aux soutiens de la délégation interministérielle à la ville (DIV).

Les bénéficiaires sont les associations dans le périmètre des « contrats de ville » et les associations du champ Jeunesse et sports qui concourent à la résolution des problèmes « ville ».

Ainsi, profitent de ces postes, des MJC, 3 associations des Francs et franchises camarades, 3 CDOS, 1 CRIJ, 1 association profession sport, 2 missions locales, 3 associations sportives, etc.

Le dispositif d'évaluation est très faible et a ajouté à la fragilité des postes DIV dont la pérennisation n'est pas garantie surtout que tous les postes sont « remis en jeu » en 2005.

Il a été indiqué au rapporteur que l'évaluation aurait pu être confiée aux délégués départementaux de la vie associative (DDVA), non seulement pour les FONJEP DIV, mais pour tous les FONJEP d'un département de manière à assurer une cohérence à cette évaluation qui en a bien besoin. Il y a là une idée d'autant plus intéressante qu'elle n'émane pas de nos services, mais de responsables qui reconnaissent leur compétence en matière de gestion de postes FONJEP ainsi que leur connaissance des associations.

La fragilité de ces postes semble résider dans leur attribution centralisée et leur absence de prise en compte territoriale par une administration déconcentrée à l'instar de celle des autres ministères, et ceci malgré une remarquable étude commanditée au cabinet HORUS sur les processus d'évaluation.

II.443 Le ministère de l'Agriculture.

En 1993, le ministère de l'Agriculture comptait 228 postes FONJEP à son budget, chiffre aujourd'hui tombé à 107, ce qui n'indique pas une volonté affirmée de ce département de pérenniser le dispositif FONJEP.

Ces postes constituent donc une sorte de survivance que les responsables rencontrés ne savaient expliquer autrement que par la crainte de vives réactions des associations bénéficiaires en cas de menace de suppression.

Les postes sont attribués à des associations locales par le Bureau du développement des territoires et de la montagne.

Comme l'origine de la décision d'attribution est aujourd'hui difficile à retracer l'objectif poursuivi par ces aides se perd dans la perplexité tant des agents de la Centrale que de celle des DDA qui, pour certains nous dit-on, ne connaissent même pas les associations bénéficiaires.

Selon la convention, les postes doivent profiter aux têtes de réseau d'animation rurale.

L'examen de leur liste révèle que les principaux bénéficiaires en sont les foyers ruraux (43 postes), le MRJC (16 postes), la fédération nationale des Centres d'information et de vulgarisation agricole (11 postes), les 37 autres profitant à une grande diversité d'associations au rang desquelles Peuple et culture (4 postes) ou la Ligue de l'enseignement (2 postes).

Peu de lisibilité donc dans cette énumération qui, comme bien souvent, voit des associations du champ jeunesse et sports financées par un autre ministère, alors que le MJSVA soutient les Foyers ruraux et le MRJC.

En l'absence de procédure d'évaluation, la reconduction est la règle.

Comme la ligne budgétaire des FONJEP est identique à celle qui permet de subventionner les associations, elle est fragile. Une inspection générale doit être missionnée sur cette question . Il est probable qu'elle conclue sur l'impérieuse nécessité de revoir complètement le dispositif FONJEP du ministère de l'Agriculture.

Il est dommage qu'elle n'ait pu se faire conjointement avec celle conduite par l'auteur du présent rapport.

II.45 LA CULTURE, LA DIES ET LA JUSTICE.

II.451 La Culture.

En 1994, le ministre de l'époque, J. TOUBON, créait 10 postes FONJEP, dont 4 seulement devaient être financés cette année là et 6 reportés sur 1995.

En 1995, 5 postes supplémentaires étaient créés, portant le total à 15, 14 d'entre eux étant attribués cette même année.

10 autres postes venaient ensuite s'ajouter sous le ministère DOUSTE-BLAZY pour arriver au nombre actuel de 25.

Les bénéficiaires désignés par la « Mission pour le développement des publics » sont des associations d'éducation populaire.

Ils se répartissent entre 8 postes « nationaux » et 17 postes « régionaux » que les DRAC sont censés connaître, mais que certains découvrent à l'occasion.

L'idée de départ était de doter chaque grande fédération de jeunesse éducation populaire d'un responsable d'activités culturelles en remplacement des autres aides possibles.

Aujourd'hui, on relève 10 postes ayant une implantation parisienne (nationale ?) et le reste se répartissant sur le territoire, ce qui ne peut permettre qu'un saupoudrage quelque peu aléatoire au milieu de moyens considérablement plus élevés attribués par le biais de subventions.

Pas étonnant alors que les évaluations se traduisent généralement par des reconductions pures et simples à l'exception de 3 postes dénoncés récemment, qu'une fédération (Léo Lagrange) utilisait pour aider au financement d'emplois administratifs.

A signaler que le Ministère de la Culture passe également des conventions triennales avec certaines fédérations de jeunesse et d'éducation populaire pour un total d'environ 600 000€, ce qui n'est pas négligeable au moment des restrictions budgétaires qui touchent le MJSVA.

Notons enfin que les 25 postes FONJEP représentent le seul dispositif d'aide à l'emploi à la Culture qui a vu « ses » associations recruter quelque 40 000 emplois jeunes, soit autant que les associations de jeunesse éducation populaire.

II.452 La DIES, attribue 17,5 (18,5 en 2005)postes, chiffre très proche de celui des débuts qui représentait 15 postes en 1985.

Elle indique « aider des organismes qui démarrent des activités innovantes ou qui sont en période de fort développement et de structuration locale ».

Certaines associations sont dans le champ « jeunesse et sports » ou dans celui des affaires sociales, d'autres dans celui de l'économie sociale, d'autres enfin procèdent d'une logique peu lisible.

Les changements sont plus que rares et l'évaluation reste à faire.

II.453 La Justice attribue 3,5 postes à des associations avec lesquelles elle a mis en place un partenariat actif.

II. 46 LE CAS PARTICULIER DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES.

Le MAE attribue, en 2004, 19,5 postes à des ONG selon la procédure classique. Ce faisant, il utilise déjà le FONJEP comme un outil commode de répartition de ses fonds en appréciant une souplesse de gestion et une réactivité que ses services ont grand peine à égaler.

Mais là où ce ministère se distingue, c'est lorsqu'il fait du FONJEP un outil, véritable prestataire de service pour différents programmes qu'il soutient.

Ainsi, la convention conclue avec le FONJEP portant le n° 004/2005 du 24.02.05 s'intitule-t-elle, sans ambiguïté « commande n° 2005/1 ».

Elle concerne la couverture sociale des volontaires et leurs ayant droits.

Elle consiste en l'inscription des volontaires et leurs ayant droits à la caisse des Français à l'étranger pour les risques maladie...en le règlement des dépenses correspondantes par mois et par volontaire, etc

Elle demande aussi au FONJEP de verser des primes de réinsertion aux volontaires de retour de mission, de contribuer aux dépenses des associations pour la formation des volontaires avant leur départ, aux dépenses des associations concernant la gestion des volontaires, leur suivi en mission et réinsertion à leur retour, au versement d'indemnités de retour pour les volontaires ayant effectué au moins deux ans de mission.

Elle le charge enfin de contrôler les effectifs de volontaires.

Pour ce service, le FONJEP reçoit une allocation forfaitaire correspondant à 1% du volume de fonds traités.

Le FONJEP est signataire d'une convention relative à la gestion du volontariat de solidarité internationale.

Faisant notamment référence au nouveau code des marchés publics, cette convention « demande au titulaire d'assurer sans exclusivité (?), la gestion des contributions de l'Administration aux différentes dépenses afférentes à l'envoi de volontaires recrutés par des associations de solidarité internationale et en particulier les dépenses de protection sociale ».

De manière plus étonnante, le « titulaire » assure le secrétariat de la commission du volontariat.

L'article 2 de la convention indique alors avec précision, que le titulaire agit sur instructions de son donneur d'ordre. Il est par exemple question de « bons de commande spécifiques ».

Les paragraphes relatifs aux opérations de contrôle peuvent également poser question, qui chargent le FONJEP, association dépositaire de la mission de développer la vie associative via l'aide à l'emploi, lui-même répondant à un projet, de réaliser une pure mission régaliennne.

Le FONJEP est enfin signataire d'une convention relative aux programmes Jeunesse par laquelle le « titulaire assure la gestion des contributions des administrations aux différentes dépenses afférentes aux programmes destinés à la jeunesse, en l'occurrence les dispositifs jeunesse/solidarité internationale (JSI) et ville, vie, vacances/solidarité internationale (VVV/SI).

La aussi le FONJEP agit pour le compte de l'Etat sur des terrains où pourtant on s'attendrait à ne trouver que ce dernier, comme le contrôle, via des visites à l'étranger des projets des associations financés dans le cadre des programmes précités.

Ces conventions représentent plus de 6,5M€ pour la totalité des opérations traitées et, via la rémunération du service rendu, s'avère une opération aussi utile qu'intelligente.

Toutefois, elle s'éloigne nettement des objectifs historiques du FONJEP et plus encore de sa posture relative à la cogestion.

La prestation de service rémunérée entre dans le champ concurrentiel, ce qui, au passage n'est pas le cas actuellement qui fait du FONJEP un mandataire désigné.

Elle ne laisse pas d'interroger le rapporteur lorsqu'il fait le rapprochement avec les notions de service marchand bannies par les statuts de l'association et auxquelles, pourtant, elles s'apparentent.

II.5 Les collectivités territoriales.

Les statuts du FONJEP prévoient la participation des collectivités territoriales pour la rémunération des animateurs des associations.

Certaines d'entre elles « cotisent » ainsi effectivement au FONJEP en versant leur quote-part qui leur revient, augmentée de la participation du ministère soutenant l'emploi considéré.

Ce système s'apparente à celui de la valeur poste des MJC par lequel les fédérations régionales facturent un coût moyen de poste de directeur aux municipalités en contrepartie de la mise à disposition de ce directeur quel que soit son niveau de rémunération. A la création du FONJEP, en 1964, ce type de fonds de concours forfaitaire avait d'ailleurs été envisagé.

Il est toutefois moins délicat d'application dans la mesure où il ne pénalise pas financièrement la municipalité qui finance le poste, si ce n'est à travers la mince cotisation (59 €) qu'elle doit verser en contrepartie d'un service efficace et surtout bon payeur (avance mensuelle sur salaire).

Mais le dispositif, nous l'avons déjà signalé, fait de moins en moins recette et ne concerne plus que 411 collectivités pour 625 postes avec des différences selon les départements où le financement collectivité peut rester assez significatif (en Lorraine par exemple) ou afficher des chiffres très faibles (en région Centre, en Auvergne, etc).

Cette désaffection est constatée depuis longtemps par les élus du FONJEP, témoin l'absence de représentants du troisième collège au sein du conseil d'administration. Cette carence est toujours déplorée, mais il faut bien constater qu'aucune solution pour y pallier n'a pu être trouvée.

A côté des communes et de leurs groupements qui, pour 10% des emplois, alimentent le FONJEP de leur contribution, mais pour près de 40% des fonds reçus,

l'association souhaiterait s'inscrire d'avantage dans le mouvement général de décentralisation qui caractérise l'époque.

Deux types de démarche sont ainsi tentées, la première consistant à mieux faire connaître le FONJEP auprès des élus de régions en charge des questions de jeunesse, ce que le délégué général et surtout le délégué général adjoint-dont c'est l'une des tâches principales- s'efforcent de conduire.

La seconde, du même registre, cible d'avantage les projets d'aide à la création d'emploi des conseils régionaux qui se sont lancés dans le financement des « emplois tremplins ».

Des contacts approfondis ont, pour ce faire, été pris avec plusieurs conseils régionaux, dont celui de PICARDIE qui semble très intéressé par les propositions du FONJEP qui, ce faisant, se pose à nouveau en possible prestataire au profit d'une collectivité qui ne partagerait pas, avec lui, son pouvoir de décision.

Pour l'instant les démarches n'ont pas abouti, sans doute parce que l'outil FONJEP, pourtant très efficace, on le sait, est mal connu des élus locaux, sans doute aussi parce que ces assemblées souhaitent d'abord et avant tout gérer en direct leurs programmes pour mieux les valoriser aux yeux de leur électorat.

II.6 La convention avec EDF.

S'il fallait un signe supplémentaire de l'appréciation flatteuse portée sur l'outil de gestion des postes, la convention avec EDF le fournirait.

En effet, rien, si ce n'est la souplesse de gestion et le « label FONJEP », ne prédisposait cette grande entreprise nationale à faire transiter ses aides par lui à des emplois qui viennent renforcer des partenariats existant avec le milieu associatif du sport, le CNOSF notamment

930 000€ sont réservés à cette convention. Elle concerne des chefs de projet Sport-insertion-emploi cofinancés ou non par le MJSVA et des assistants de développement recrutés en temps qu'emploi-jeunes et pour lesquels EDF apporte donc un complément de rémunération. Elle s'applique aussi à des "emploi-jeunes pour des emplois jeunes sport de l'eau".

Elle comporte une autre particularité en confiant au CNOSF une mission d'assistance garantissant, en particulier que les associations soient en conformité avec les critères d'adhésion au FONJEP, mission habituellement dévolue aux commissions régionales.

Les services de l'Etat (directions régionales de la jeunesse et des sports) qui auraient pourtant à connaître de ces aides et qui pourraient en assurer l'évaluation, notamment si l'on se réfère à la si vantée cogestion, ne sont pas partie prenante, elles non plus, de ces attributions de postes.

II.7 Les bénéficiaires.

Un point plus précis mérite d'être fait sur les bénéficiaires visant à essayer de lire la logique d'attributions de postes qui peut parfois surprendre.

C'est au plan national que l'inventaire à la Prévert que stigmatisaient les responsables des FONJEP à la DGAS et à la DIV, voire à l'Agriculture se retrouve le plus souvent, particulièrement dans les postes Jeunesse et sports.

D'abord, la proportion de postes réellement « nationaux » y est difficile à cerner. Certes les appellations portent souvent la mention nationale, mais la portée de l'action soutenue n'est pas forcément justiciable de cette dénomination.

Quel est aujourd'hui le rayonnement national des lauréats des bourses ZELIDJA, de l'Association pour la démocratie et l'éducation sociale et locale, d'Animation jeunesse, d'Arc-en-ciel théâtre forum ville, de Soleil et santé, d'Au fil de l'eau, du Bureau international de liaison et de documentation, etc ?

Quel sens y-a-t-il pour le MJSVA à soutenir, en 2005, quelques postes au bénéfice de la Confédération nationale des radios libres, de la Fédération mondiale des cités unies, de la FSGT comité de Paris, du GREP, de la Guilde européenne du raid, de l'International association for students tv and radios France, de la Jeune chambre économique, du Réseau national des junior associations?. Non pas qu'elles ne méritent pas de soutien, mais plutôt que celles sous tutelle jeunesse et sports attendant une aide sont encore trop nombreuses pour leur préférer ces autres associations.

D'autres financeurs ne devraient-ils pas prendre en charge le MRJC (l'Agriculture), Inter service migrant, SOS racisme (le FASILD), Ingénieurs sans frontières (?), l'UFCS (les Affaires sociales ou la DIES), Unis cités (les Affaires étrangères), l'institut de formation d'animateurs de collectivités (un conseil régional), le groupement pour l'insertion des handicapés physiques (les Affaires sociales), la fédération des associations générales étudiantes (l'Education nationale, qui gère plusieurs centaines de MAD), la fédération française de danse (la Culture) ?

Mais voilà, les attributions ont été faites au fil des années, au gré des passages des responsables successifs à la tête de ce département ministériel et certains de ces postes s'apparentent à la réserve parlementaire qui autorise l'octroi d'aides hors des schémas traditionnels.

L'occasion d'une remise à plat du FONJEP paraît, à cet égard, particulièrement propice à la même remise à plat de l'utilité sociale de certains postes, du bien-fondé de certains d'entre eux au regard notamment de la cohérence d'une politique de soutien aux associations du champ jeunesse et sports.

Parce que 857 postes « nationaux » sont attribués par l'administration centrale du MJSVA, forcément un certain flou entoure ces trop nombreuses « largesses », qui ne se retrouvent pas dans les autres ministères, déjà beaucoup moins généreux en nombre de postes et les attribuant plus via leurs services déconcentrés.

Seuls peut-être les ministères de l'Agriculture, de la Culture, la DIES, la DIV peuvent souffrir du même genre de critique.

III. LE FONJEP, DES FAIBLESSES STRUCTURELLES.

III.1 La cogestion.

Les pères fondateurs situaient leur action dans la dynamique de l'action « bâtisseuse » qui permet toutes les audaces et toutes les espérances.

Il n'est que de relire l'histoire de la création du FONJEP telle que la décrivent bien Françoise TETARD, Gérard MULLER et Jean PACHOT dans leur document publié par l'INJEP intitulé « le FONJEP, une cogestion aux multiples visages » pour sentir le climat porteur dans lequel le FONJEP est né, au milieu des autres créations de l'époque, tels COTRAVAUX, COGEDEP, le Centre d'accueil de Paris, ancêtre des FIAP, etc.

L'Etat, sans conteste donnait le tempo, parce qu'il intervenait seul ou presque en tant que financeur public, dans un domaine encore embryonnaire où les associations d'éducation populaire avaient besoin d'une réelle dynamique publique pour assurer leur développement.

Le partenariat avec le monde associatif était néanmoins souhaitable, non seulement parce que dans notre pays, il n'a jamais été question (sauf pendant la période noire de VICHY) d'administrer le développement personnel et responsable des Français, mais aussi parce que les grands mouvements d'éducation populaire occupaient déjà une place centrale.

A l'instar des options prises avec le sport, par lequel l'Etat, responsable du développement corporel des individus, de leur bien être, de leur santé, confiait à des fédérations la mission de service public du sport, il reconnaissait la place des fédérations de jeunesse et d'éducation populaire.

En leur reconnaissant des capacités à agir pour le bien public, il les considérait comme des partenaires de sa propre action.

Ainsi, le concept de partenariat et de cogestion pouvait-il prendre corps.

Qu'en est-il aujourd'hui réellement?

Le FONJEP gère financièrement et administrativement les postes et les flux financiers afférents.

Il ne cogère pas la décision d'attribution qui reste de la responsabilité des financeurs ministériels ou d'organismes encore publics comme EDF.

En revanche, il cogère la capacité de refuser une adhésion pour une association attributaire d'un poste qui ne remplirait pas les critères d'affiliation au FONJEP.

Nous avons vu que cette procédure pouvait parfois être source de gymnastique intellectuelle quasi schizophrénique (cf page 8, le mode d'attribution).

Il est vrai aussi que ce principe consiste, pour les responsables de l'Etat, à véritablement s'appuyer sur les associations pour vérifier que ses décisions sont

conformes à ses propres principes, en quelque sorte, à leur faire plus confiance qu'à soi-même .

En quarante ans, l'Etat aurait sans doute pu (dû) trouver le moyen d'une plus grande exemplarité correspondant mieux à ce que le citoyen peut attendre de lui: dire le droit et s'assurer qu'il est appliqué.

La réforme d'un Etat très lié par ses partenariats devra sans doute se faire, bon gré mal gré à travers la LOLF.

C'est ici que les pratiques anciennes, dont la justification risque à présent d'être plus difficile à soutenir, vont peut-être devoir être abandonnées au profit d'un partage des responsabilités plus conforme aux devoirs de chacun: aux associations la définition des politiques qu'elles souhaitent contractualiser avec l'Etat; à l'Etat, la définition de politiques publiques, leur contractualisation avec des acteurs responsables et l'évaluation autonome de leur mise en œuvre.

La cogestion de la décision c'est le mélange des genres, la cogestion de la proposition, c'est le partage des rôles avec des partenaires associatifs très au fait de l'action.

A cet égard, le FNDS est un bon exemple, qui après concertation avec le mouvement sportif et prise en compte de ses aspirations, laisse à l'Etat le soin de décider des subventions à attribuer.

III. 2 L'exercice démocratique au sein du FONJEP.

La première règle, c'est qu'au sein du Conseil d'administration, la majorité appartient au collège associatif qui dispose d'une voix de plus que les représentants des ministères.

Le principe de la représentation des associations au sein du bureau et du conseil d'administration est parfaitement démocratique puisqu'il s'apparente à celui du mouvement sportif lorsque ce dernier choisit le système du « un club, une voix ».

Il l'est même d'avantage puisque le principe ici apporte un correctif par lequel les associations disposent, à l'assemblée générale, d'un nombre de voix pondéré à la baisse lorsqu'elles bénéficient d'un grand nombre de postes.

L'article 23 des statuts indique clairement que chaque membre actif dispose d'un nombre de voix égal au nombre de postes qui lui sont attribués jusqu'à 20 et d'une voix supplémentaire par tranche de 5 postes au delà de 20.

Ainsi la base du nombre de voix, porte sur le nombre de postes FONJEP dont bénéficie chaque association membre. Mais celui-ci, résultant de répartitions très anciennes et jamais revues, peut être sans commune mesure avec l'importance numérique actuelle de ses adhérents .

Les bénéficiaires des postes ont évolué au fil des années, mais de manière très marginale et sans remettre en cause les attributions initiales.

Cette donnée concerne principalement les postes du secteur Jeunesse et sports qui était le seul ministère présent à la création.

Elle touche aussi peu ou prou les autres tels les Affaires sociales, le FASILD, l'Agriculture, pour les raisons évoquées précédemment et qui tiennent à la pression pesant sur les décideurs une fois les bénéficiaires désignés.

Pour en revenir au champ jeunesse et sports, les gros porteurs de voix sont à trouver chez ceux qui ont participé à la création du FONJEP comme, pour ne citer que les plus significatifs, Léo LAGRANGE (255 postes pour 62 voix), la LIGUE de l'enseignement (480 postes pour 112 voix), les MJC (482 postes pour la CMJC et 113 voix, la FFMJC SIRP 292 postes pour 74 voix), les FRANCAS (238 postes pour 64 voix).

Dans le secteur des Affaires sociales, les choses sont plus simples encore puisque l'on note les postes suivants: Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (758 postes pour 168 voix) et Union des foyers de jeunes travailleurs (705 postes pour 157 voix).

Concernant l'Environnement, on dénombre 87 postes et 34 voix pour France nature environnement avec donc un regroupement majoritaire autour de cette fédération.

Pour les bénéficiaires de postes, l'enjeu consiste bien évidemment à ne pas les perdre et il n'est pas étonnant alors que leurs représentants occupent toujours les postes clés au sein du CA et du bureau, la présidence revenant, le plus souvent aux Centres sociaux ou à l'UFJT et les autres postes allant à la Ligue, à la Confédération des MJC, à Léo LAGRANGE, à la FFMJC.

Une autre particularité tient au fait que les membres du FONJEP sont des « permanents » de l'association qu'ils représentent et non des élus.

S'il est légitime pour tout représentant d'une association siégeant au CA du FONJEP de défendre le nombre de postes attribués à son association, voire même de les augmenter, il est aussi plus difficile aux petites associations, à tout le moins pour celles qui disposent du plus petit nombre de voix, d'espérer « rogner » sur le contingent des plus grosses.

Dans ces conditions, l'administration, avec son système co-gestionnaire, ne peut compter que sur les créations pour changer quelque peu les équilibres.

III.3 Un partenariat avec un Etat très (trop) présent.

Du fait des aléas budgétaires qui voient les ministères plus souvent diminuer le nombre de postes ou réduire le taux de l'aide, ou inversement décider de créations pour une politique bien spécifique et des types d'associations ciblés, la cogestion est très marquée par la présence de l'Etat.

On touche là aux limites d'un système partenarial qui laisse de toute façon aux financeurs le dernier mot. Même s'ils ne le font entendre qu'à l'occasion des difficultés budgétaires ou des pressions particulières sur l'emploi par exemple, les ministères tiennent la place clé au sein du partenariat.

De plus, nous l'avons vu, ils nomment et le délégué général et le délégué général adjoint certes, après consultation du CA du FONJEP.

On retrouve ici un système s'apparentant à celui de la nomination des Directeurs techniques nationaux (DTN), parfois source de conflits alors qu'il impose, lui aussi, la consultation de la fédération sportive concernée avant nomination.

L'Etat est bien sûr omniprésent lorsqu'il est donneur d'ordre dans les programmes touchant les volontaires à l'étranger que lui confie le MAE .

III.4 Une structure parisienne.

Le FONJEP est l'une de ces institutions où les représentants des ministères et des associations se retrouvent régulièrement en des sortes de commissions paritaires où se confrontent les avis des uns et des autres.

Pour le FONJEP, seule survivance de la grande époque de la cogestion, ce fonctionnement se situe toujours dans la logique de l'harmonie entre associations d'obédiences très diverses, d'une part et de celle du dialogue dépassionné avec l'Etat, d'autre part.

Les échelons déconcentrés eux en sont totalement absents et n'ont pas vocation à nourrir leurs structures centrales de leurs suggestions.

Rappelons que les chefs de services déconcentrés ne sont pas représentés au FONJEP et que les délégués régionaux du FONJEP, pas d'avantage représentés, sont désignés par le CA en tenant compte de leur appartenance à telle ou telle grande association nationale siégeant au CA.

Les directeurs régionaux de la jeunesse et des sports, interrogés sur ce sujet, perçoivent le FONJEP comme une structure qui gère les postes, qui administre les crédits à la demande du ministère, mais n'y voient pas l'instance investie de pouvoirs de décision, de réflexion, de changements.

Dans l'hypothèse de la poursuite du fonctionnement actuel, il conviendrait que les acteurs de terrain soient d'avantage associés aux études, travaux, analyses prospectives qui pourraient être conduites, faute de quoi, premiers décideurs sur le terrain, ils continueraient d'ignorer le point central du dispositif, ce qui ne laisserait pas de surprendre.

III.5 Un dispositif peu valorisant pour l'Etat.

Le principe de passage, par une association, de crédits de l'Etat destinés à une autre association, affaiblit inmanquablement la lisibilité attendue du financeur auprès du « financé ». Sans compter qu'elle enfreint les règles interdisant à une association subventionnée d'en subventionner une autre.

Un récent article paru dans un journal spécialisé faisant référence aux primes versées aux athlètes français ayant obtenu une médaille aux J.O d'Athènes en mentionnait qu'elles provenaient du CNOSF alors qu'elles avaient été versées directement aux médaillés par le MJSVA depuis Athènes justement.

Il est vrai que, jusqu'alors, la prime d'Etat transitait par le CNOSF, qui ainsi, était considéré comme le généreux donateur.

Le même manque de lisibilité affecte les postes FONJEP dont l'origine se perd du fait que l'Etat n'attribue pas directement les fonds.

Les services déconcentrés connaissent la mécanique et pour cause, mais ils indiquent clairement que le FONJEP, pour les collectivités, est d'abord une sorte de banque efficace et bon marché qui attribue des crédits permettant d'atténuer la charge d'un emploi associatif d'animation.

La faible rotation des postes, l'activité relativement discrète des commissions régionales, le manque de coordination régionale des services de l'Etat, tout ceci concourt également à la faible mise en valeur, pour ce dernier, d'une aide qui apparaît trop souvent comme un dû et qui ne suscite de réaction que lorsqu'il est question de suppression et (ou) de ré-affectation.

Il est quelque peu surprenant, dans ces conditions, que l'on hésite à apporter des changements au dispositif FONJEP au motif qu'il valorise l'Etat.

III.6 Un montant d'aide moins significatif.

A la création du FONJEP, en 1964, le montant d'aide de l'Etat ne devait pas excéder 50% du coût du poste. Cette préconisation figure toujours dans les statuts, même si, aujourd'hui, l'aide plafonne autour de 15% du coût de poste, lorsqu'il s'agit d'une rémunération de début de carrière .

Il va de soi que lorsque l'aide atténue le coût d'un poste de délégué régional d'une fédération, elle ne représente sans doute que 10% du montant du poste « chargé », ce qui peut interroger sur le bien fondé de l'aide qui devrait peut-être prioritairement profiter aux postes locaux.

Là aussi la crainte de perdre un poste peut amener à ne pas « redéployer » l'aide sur un autre emploi d'animateur, ce qui rend néanmoins difficilement justifiable ces maintiens alors que la mobilisation pour l'emploi est la règle et que le FONJEP gagnerait sans doute à afficher une dimension plus dynamique.

Quoiqu'il en soit de la difficulté de faire tourner les postes, il n'en reste pas moins que le montant FONJEP est loin de profiter d'augmentations qui seraient indexées sur l'augmentation du SMIC, ce qui aurait pu être la règle.

Le montant de 7320€ qui a cours actuellement dans la majorité des cas, sauf à la Justice et aux Affaires étrangères où il est de 7500€, n'est même pas au niveau souhaité depuis 2000 (7600€ représentent à peine 50 000F) ⁷..

⁷ Taux de la participation de l'Etat par Ministère de 1983 à 1993 (cf rapport de J.C CHAMPIN octobre 1994) et de 1995 à 2004 (annexes N° 19)

Les deux dernières revalorisations ont eu lieu en 2001 (+2 000F, soit un peu plus de 300€) et en 2002 (+155€), succédant à la précédente augmentation de 1993 qui avait porté l'aide FONJEP à 45 000F (6 860€) L'annexe n° 18 montre bien ces évolutions..

Rappelons que ces 45000F étaient déjà la règle en 1985 (44 600F, soit 6800€ très exactement) et qu'ils ont subi des diminutions en 1987 pour repartir à la hausse en 1990.

Ces hauts et ces bas aboutissant en 2005, à quasiment le même montant d'aide en Francs courants que 20 ans plus tôt, mettent bien en évidence l'érosion de l'aide FONJEP et donc la faille d'un système qui sous prétexte de pérennisation, s'affaiblit⁸.

Si la valeur des postes FONJEP avait suivi l'évolution du coût de la vie, elle aurait dû bénéficier d'une augmentation de plus de 60% au cours des 20 dernières années, ce qui aurait eu pour effet de porter leur montant à plus de 11 000€.

Une autre formule aurait pu consister en l'augmentation de la masse consacrée à l'aide FONJEP en plafonnant l'aide à 7 600€ , mais en prévoyant un système de répartition différent, permettant d'augmenter le nombre de postes aidés.

En appliquant la même proportion, le nombre de postes FONJEP aurait pu passer de 6 113 à plus de 10 000.

Pendant ce temps, l'aide à l'emploi a vu d'autres mesures être mises en place, qui, pour ne pas être pérennes, étaient parfois beaucoup plus avantageuses et plus en rapport avec le coût des emplois.

III.7 Un dispositif quelque peu figé.

Les emplois jeunes ont permis la création de plus de 40 000 emplois dans le secteur JEP pour 28 000 emplois jeunes auprès d'associations sportives, alors que le plan sport emploi a aidé 7400 associations à recruter des personnels.

Le FONJEP, dans le même temps campe sur ses 6200 postes, financés à 7320€ dont l'atout réside dans leur pérennité. Nous venons de voir ce qui serait advenu si le Fonds avait suivi l'augmentation du coût de la vie .

Il convient donc de d'interroger sur le maintien en l'état d'un dispositif apprécié, mais qui marque le pas par rapport à d'autres.

Le débat sur le maintien «à vie » d'un montant d'aide pour un poste comparé à une aide plus forte, mais dégressive, tel le plan sport emploi qui a permis à certaines associations d'être soutenues pendant 8 ans à partir d'un niveau de départ de 14 000€, n'est pas tranché.

Ce qui est sûr, c'est qu'une garantie de financement aide au maintien d'un emploi, mais qu'elle n'encourage pas à la recherche de nouveaux financements.

⁸ Rappelons que par instruction n°03 128JS du 28 juillet 2003, le montant de participation du MJENR est retombé, à titre exceptionnel, en raison de la régulation budgétaire à 7 170€ par poste

Rappelons que le rapport Vaillant⁹, en 1981, suggérait de limiter l'aide FONJEP dans le temps.

Ce qui s'impose aussi comme une évidence, c'est que certains emplois ne peuvent parvenir ni à la solvabilité, ni à la prise de relais par les collectivités. C'est le cas notamment pour de toutes petites associations de défense de l'environnement.

Devant ces constats, absence de mouvement sur les postes, stabilisation de l'emploi grâce à l'aide d'Etat, érosion du montant de l'aide, mais aussi « ignorance » des nouveaux dispositifs créés régulièrement par les pouvoirs publics pour lutter contre le chômage tels, hier les emplois jeunes, aujourd'hui les contrats d'aide à l'emploi ou les emplois CIVIS, le FONJEP semble enfermé dans sa logique immuable.

Sans doute une aide pérenne est-elle justifiée pour des emplois d'utilité sociale assimilables à des emplois d'éducation (on ne s'interroge pas sur le principe de la rémunération des enseignants) et sans doute mériteraient-ils une prise en charge totale ou quasi totale par les pouvoirs publics. Dans ce cas, le système FONJEP se justifie pleinement qui permet le cofinancement avec les collectivités.

Mais son niveau de prise en charge devrait être, dans ces conditions, plus significatif pour que l'Etat et les collectivités en fassent un réel instrument de politique.

On a vu plus haut, qu'au contraire, le montant d'aide n'avait cessé de se restreindre.

En revanche, pour les autres emplois et ils ne sont pas rares dans le secteur JEP, le principe d'une aide nettement plus forte, mais dégressive sur 5 ou 7 ans, pourrait constituer un moyen de dynamisation de l'emploi.

C'est bien, comme le souligne un directeur régional, l'absence de limite à l'aide qui constitue le frein à la mobilité des postes.

En témoigne les postes ré attribués grâce aux gels, puis dégels qui autorisent les chefs de service à procéder à des redéploiements.

III.8 Le seul lieu de dialogue apaisé avec l'Etat.

Si en 1964, ce principe de cogestion avait une réalité beaucoup plus forte qu'à présent, si le FONJEP, de ce fait, permettait aux partenaires de se rencontrer sur des questions touchant plus généralement à la vie associative et à ses projets de développement, d'autres instances ont depuis été créées pour permettre le dialogue.

Le CNAJEP, souvent doublé dans les régions par le CRAJEP, le CNEPJ, le CNVA, plus récemment la CPCA constituent maintenant les instances de dialogue entre l'Etat et le milieu associatif.

Certes les débats au sein du FONJEP sont plutôt paisibles, en raison principalement des sujets traités, en raison aussi de la « sanctuarisation » des aides FONJEP quand d'autres crédits subissent les gels budgétaires redoutés.

⁹ Le " rapport Caillant " est, selon F.TETART, dans la publication INSEP n°25, " resté dans les tiroirs ".

Pour autant, le FONJEP reste un lieu de rencontre, boudé hélas par les collectivités, parce qu'il n'est pas possible de leur demander de se raccrocher à un dispositif à l'origine duquel elles n'ont pas été associées ou dont l'intérêt ne leur apparaît pas.

III.9 La réalité de l'aide au projet

Le FONJEP est un instrument de soutien à la vie associative par le biais d'une aide au projet passant par la création d'un emploi. C'est ainsi que s'entend généralement la participation de 7320€ versée à une association et correspondant à un emploi bien identifié.

Le projet est bien mis en avant pour affirmer que l'aide à l'emploi n'est légitime que parce qu'il permet le développement d'un projet.

Pour les raisons évoquées antérieurement, il va de soi que le projet ne peut être réinventé en permanence sur des emplois qui durent.

Il y a une logique à la poursuite d'une action bien au delà, le plus souvent, du terme des 3 ans à l'issue duquel il est procédé à une évaluation de la concordance du projet et de la réalisation.

Cette logique est tellement présente qu'elle est sous-entendue lors de la reconduction de l'aide FONJEP.

C'est la raison pour laquelle le terme de 3 ans est d'ailleurs beaucoup trop court pour imaginer sérieusement la conclusion d'un projet associatif qui, au contraire, a besoin de temps. Les 5 ou 7 ans évoqués plus haut correspondent bien à cette réalité.

Mais au delà de cette considération de bon sens, l'attribution d'un poste est, de toute façon, plus vécue par les financeurs comme une aide à l'emploi qu'une aide au projet d'où d'ailleurs le qualificatif de banque souvent employé pour qualifier le FONJEP.

Bien sûr, derrière l'emploi, il y a un projet et il importe qu'il apparaisse clairement dans le cas de mesures nouvelles comme les emplois au bénéfice des centres de renseignements et d'information pour les bénévoles (CRIB), par exemple, mais il s'agit surtout d'un projet d'emploi au sein d'une association qui a déjà un projet d'action bien construit.

Par exception à ces remarques, il apparaît que l'aide à de nouvelles associations, souvent petites et fragiles, coïncide avec la mise en place d'un projet fédérateur au plan local. Elles devraient sans doute être privilégiées dans l'attribution de postes.

III.10 Des commissions régionales aux pouvoirs trop limités.

Leur création remonte à 1981, grande époque pour le FONJEP avec un doublement du nombre de postes sur deux exercices, mais aussi des changements importants imposés par les lois de décentralisation.

L'article 1 du règlement intérieur précise que le CA du FONJEP « peut procéder à la création de commissions régionales ».

Il ajoute : « ces commissions sont chargées de donner, après instruction, un avis sur les demandes d'adhésion des associations non adhérentes à une association déjà membre du FONJEP ;

Elles peuvent être invitées à participer aux travaux de réflexion et d'études décidées par le FONJEP;

Elles sont composées dans les régions des représentants des associations siégeant au CA du FONJEP et des représentants des membres de droit;

Leurs missions sont définies dans une charte élaborée par le CA;

Leurs frais de fonctionnement sont déterminées annuellement dans le cadre du budget du FONJEP. »

A ces précisions réglementaires, il faudrait ajouter que le FONJEP désigne leur délégué régional.

Tout ceci montre que le CA ne souhaite pas laisser une large marge de manœuvre aux commissions régionales, qui souvent « peuvent » et très rarement « doivent ».

Pas d'autonomie financière, pas d'élection, une représentation locale qui reproduit les forces en présence au plan national, le résultat, ce sont des commissions le plus souvent peu actives et qui donc ne peuvent constituer des instruments de rayonnement régional du FONJEP.

Tout le monde pense que de la régionalisation vient le salut, mais tout le monde hésite à remettre en cause un ordre établi depuis longtemps et qui conforte l'échelon central. Dans le même temps, l'Etat se renforce au plan régional, alors que les Conseils régionaux sont de plus en plus présents sur le domaine de l'emploi.

III.11 L'entrecroisement des financeurs et des bénéficiaires.

L'analyse des bénéficiaires et de l'origine de leurs postes FONJEP a bien mis en évidence (chapitre II.8) le fait qu'une association de jeunesse et d'éducation populaire pouvait recevoir son poste aussi bien de « son » ministère de tutelle que de celui des Affaires sociales, de l'Agriculture, de la Culture, ou de la DIV, de la DIES ou du FASILD.

L'inverse est aussi vérifié qui permet à des associations de foyers de jeunes travailleurs, de défense de l'environnement, d'aide aux migrants, à des centres

sociaux ou à des associations de jeunesse rurale de se voir dotées de FONJEP par le MJSVA.

Le phénomène est très répandu concernant ce ministère au plan central, mais il est général pour tous les départements ministériels au plan local sauf pour les affaires étrangères, la justice et l'environnement.

Cette confusion nuit à la lisibilité des attributions et à l'identification du rôle de chacun des acteurs.

Elle va se heurter de plein fouet à la logique « LOLF » qui, précisément a pour objet de rationaliser les interventions publiques en rendant lisible l'objet de l'action conduite, ses bénéficiaires et ses financeurs.

L'occasion est donc tout à fait propice à une remise en ordre du dispositif, passant par le rappel des objectifs de chacun, l'identification de ses cibles et le respect du périmètre d'influence de chaque ministère tel que précisé dans ses attributions .

Cette nécessaire réforme gagnerait, de plus, à afficher un dénominateur commun qui pourrait sans doute être l'emploi.

III.12 L'évaluation, maillon faible consubstantiel à l'Etat.

L'évaluation, c'est l'une des faiblesses de l'Etat, que ce soit dans la gestion de ses personnels ou dans celle des mesures qu'il décide.

Ainsi, chacun connaît l'absence de culture d'évaluation de la performance des agents qui réduit celle ci, le plus souvent, à l'exercice trop formel de la notation assortie d'un commentaire stéréotypé qui permet rarement de distinguer ceux qui, au delà de l'ancienneté, méritent une promotion.

Pour ce qui concerne les actions menées, les services sont aussi en grande difficulté lorsqu'ils doivent mesurer l'impact de leur activité.

C'est vrai que les sujets traités sont plus abstraits que, par exemple, le nombre de véhicules sortis par heure d'une chaîne de montage, c'est vrai aussi que l'on travaille peu sur les instruments de mesure de l'impact des subventions FNDS sur la vie d'un club qui en perçoit depuis 20 ans.

Qu'est ce qui a réellement changé dans une association que l'on a subventionné et qu'elle différence peut-on noter par rapport à celle qui ne fait pas l'effort de demander une subvention?

Y-a-t-il eu une inflexion sensible dans la politique menée par un comité départemental grâce aux aides publiques attribuées? Et si oui, dans quelle mesure, pour quel résultat sensible?

Tout ceci n'est généralement pas apprécié, parce que l'administration n'a pas la culture de l'évaluation des mesures qu'elle prend.

Tout se passe comme si, ayant décidé que tel type d'aide était justifié, il n'était dès lors plus utile de vérifier qu'elle l'était, dans la mesure où la décision valait automatiquement efficacité.

Le FONJEP n'échappe pas à la règle, même si, par rapport à d'autres dispositifs, il comporte une obligation d'évaluation au terme des trois ans de l'aide.

Il n'y échappe pas pour la raison que les fonctionnaires attribuent les postes, le font le plus souvent, à travers le fameux partenariat qui les rassemble.

Etant partenaires de l'action conduite pour le bien commun, ils sont liés à ceux qui partagent avec eux la tâche et ils perdent donc une grande partie de leur liberté d'appréciation.

Qui plus est, les postes étant liés à des emplois cofinancés par les collectivités, sans limite et sans dégressivité, la pression exercée sur les évaluateurs est grande et réduit, là aussi, leur capacité critique.

Le résultat, on le sait, c'est une évaluation assez formelle qui se traduit le plus souvent par la reconduction des postes, sauf par exemple quand un titulaire part en retraite, quand des postes sont gelés ou quand l'association connaît des difficultés de fonctionnement.

Ces motifs, cités par des directeurs régionaux de la jeunesse et des sports, montrent bien que les changements sont plus facilités par des causes exogènes que par des constats de carence effectués par les services déconcentrés.

Au plan national, les choses sont encore plus figées, soit parce que les postes concernent des responsables des fédérations partenaires de l'action de l'Etat, soit parce que, matériellement, à Jeunesse et sports, les agents n'ont ni le temps, ni la formation, ni la franchise nécessaire pour évaluer les postes.

Il ne faut pas oublier que nombre de ces postes, nous l'avons vu, résultent d'attributions s'apparentant aux modes prévalant pour les subventions issues de la réserve parlementaire.

Seule une définition précise de l'objectif poursuivi à travers l'attribution d'un poste FONJEP assortie d'une limite dans le temps pourrait permettre la mise en place d'une évaluation efficace et partagée avec les autres financeurs.

Car si elle n'est faite qu'avec les membres de la commission régionale issus d'associations bénéficiaires de postes FONJEP, il est à craindre qu'elle manque d'objectivité.

III.13 Un Etat dispersé.

La LOLF devrait régler cette question de la dispersion de l'aide publique via les postes FONJEP, surtout qu'elle s'accompagne de mesures de renforcement des pouvoirs des Préfets avec une coordination affirmée de l'échelon régional.

Nous avons vu que la logique n'était pas le point fort des attributions par rapport aux ayants-droit naturels des différents ministères.

Cette dispersion est renforcée par le manque de valorisation de l'aide apportée au plan national, mais surtout régional.

A une époque où les financements sont rares ou amoindris, le FONJEP, au moins à Jeunesse et sports, représente un montant d'aide considérable.

Mais sa valorisation dépend de sa remise en cause, faute de quoi, il n'est rien d'autre qu'un dû.

Un Etat, au moins au plan régional, qui agrégerait l'ensemble des FONJEP en une ligne d'aide à la vie associative engagée, à ses côtés, dans une politique d'éducation populaire ciblée, trouverait sans doute la juste appréciation de son action, notamment de la part des collectivités.

L'Etat doit donc se rassembler pour donner plus de sens à sa politique et la rendre plus efficace parce que mieux comprise.

Là aussi, l'histoire est instructive qui, dans le document INJEP précité, montre bien une ambition de départ demandant une coordination des postes créés dans chaque Ministère concerné par la jeunesse.

IV. DES DIFFICULTES CONJONCTURELLES.

IV. 1 La stagnation du nombre des postes et du montant de l'aide.

A l'analyse, il apparaît que, depuis les années 90 le nombre global de postes n'augmente que faiblement.

En fait, il a augmenté entre 1995 et 2004, passant de 5445 à 6116, du fait, principalement du transfert des 500 postes jeunesse et sports au FASILD en 1996, qui ont été compensés par des créations à Jeunesse et sports.

Ainsi 346 postes nouveaux ont été inscrits au budget du MJSVA en 1998, auxquels se sont ajoutés 132 postes en 1999, 50 postes en 2000, 100 postes en 2001 et 50 postes en 2002¹⁰.(cf annexe n° 20).

Au plus gros de cet effort, le MJSVA était passé de 3202 postes en 1995 à 3415 en 2002.

Après une légère chute en 2003 (moins 35 postes), l'augmentation a repris en 2004 grâce aux 125 postes financés par la direction des sports, pour s'établir à 3476.

Mais ces chiffres masquent une réalité faite d'une gymnastique délicate par la DJEPVA touchée par les contraintes budgétaires.

Pour ce qui concerne les autres ministères, les Affaires sociales manifestent une constance rare en n'ayant pas varié dans leur nombre de postes qui reste à 1690, tout comme le FASILD qui depuis 1996 est stable à 500.

¹⁰ Nombre de postes FONJEP par Ministère de 1983 à 1993 et de 1995 à 2004

Les autres font preuve, grosso modo, de la même constance, sauf l'Agriculture qui a divisé par deux le nombre de ses postes entre 1995 et 2001.

Revenant rapidement sur le montant de l'aide, que nous avons déjà évoquée, le même constat s'applique, en pire, puisqu'il s'agit plus de rétrécissement que de stagnation.

On se situe ici dans la limite du phénomène conjoncturel et structurel, puisque la conjoncture, certes fait varier à la hausse ou à la baisse le nombre de postes et le montant de l'aide, alors que la constante, c'est plutôt le maintien et la baisse de l'existant.

Il faut se souvenir que les aléas budgétaires ont en effet contraint, la DJEPVA à procéder à une diminution de la part Etat en 2003 et à une mesure de gel en 2004.

Si le montant de l'aide a été rétabli en 2004, le gel de postes a continué d'affecter les postes en 2004.

En effet, 384 postes ont, dans un premier temps été gelés, puis 120 d'entre eux ont profité d'une mesure de dégel.

264 postes sont donc restés gelés, le MJSVA s'engageant à les rétablir progressivement à partir de 2005.

Le gel étant une mesure intervenant en cours d'année et n'étant donc pas prévu dans le budget, celui-ci avait inscrit la création de 40 nouveaux postes, ce qui ne manque pas d'ajouter à la difficulté de dénombrement du nombre réel de postes.

Pour finir, le nombre de postes réellement financés par Jeunesse et sports en 2004 s'est donc établi à 3476 moins 264 postes gelés, plus 40 postes créés, soit 3252. Difficile de s'y retrouver dans ces variations incessantes qui témoignent, malgré tout, d'efforts importants déployés par les ministères pour tenter de maintenir des acquis.

Reste à savoir si cette préservation n'est pas surtout dictée par le souci de maintenir des aides symboliquement très importantes pour la conservation d'emplois associatifs.

Un consensus s'est établi pour considérer que l'aide FONJEP, à travers son système partenarial, est utile, efficace, indispensable au maintien de postes dans le secteur de l'animation.

Questionner cette évidence, c'est risquer d'ébranler l'édifice, d'où la « sanctuarisation » des fonds nécessaires dans la plupart des budgets ministériels.

La contrepartie de cette attitude, c'est la quasi stagnation du nombre de postes qui, pourtant devrait nettement augmenter avec la progression du chômage des jeunes, les problèmes d'intégration, le travail prôné par les différents ministres de la ville.

Il est frappant de constater que les responsables des ministères rencontrés déclarent que le FONJEP est un bon outil, efficace et utile, que chaque année, ils proposent d'augmenter le nombre de postes dans leur budget, mais que jamais, ils ne sont suivis.

Il faut se poser la question de cette stagnation du nombre de postes et de la diminution en monnaie constante, du montant de l'aide.

Si le FONJEP était si apprécié que les responsables le disent, ils devraient le valoriser de façon à le renforcer en nombre et en montant d'aide en en faisant leur principal instrument de lutte contre le chômage via l'emploi associatif.

Or, force est de constater que chaque fois qu'un nouveau plan de lutte pour l'emploi ou de lutte contre les incivilités est décrété, le FONJEP n'est pas utilisé, à l'exception, il faut le souligner, du MJSVA, à l'époque où la Jeunesse était à l'Education nationale, et qui a créé alors des FONJEP sport.

N'est- ce pas justement parce que l'outil ne valorise pas assez l'Etat qu'il n'est pas mieux utilisé?

N'est- ce pas parce qu'il n'est pas évalué dans ses réussites?

N'est- ce pas parce qu'il garantit un mode de relation non conflictuel avec les associations et que la prudence commande alors de n'y rien changer?

Ce consensus « mou » n'est il pas, pour finir, le principal obstacle aux changements qui pourraient affecter positivement un système d'aide performant, utile et efficace, mais figé?

IV. 2 La tentation de la prestation de service.

L'efficacité amplement démontrée par l'outil FONJEP a amené les Affaires étrangères d'abord, le MJSVA ensuite et EDF enfin à charger l'association d'effectuer des prestations éloignées de son objet statutaire principal.

Dans les chapitres consacrés aux partenaires du FONJEP, nous avons passé en revue les conventions passées avec le MAE pour les programmes JSI, VVSI, etc avec le MJSVA pour la gestion des archives de l'éducation populaire (PAJEP) et avec EDF pour ses FONJEP liés à des postes spécifiques.

S'il est vrai qu'avec EDF, il s'agit de postes s'apparentant aux autres, il n'en reste pas moins que la démarche consiste pour cet établissement public à contractualiser avec un prestataire reconnu pour sa compétence dans la gestion de subventions destinées à faciliter l'emploi d'animateurs.

EDF ne siège pas au conseil d'administration, qui, en contrepartie, compte maintenant un représentant du CNOSF dans ses membres, en tant que cosignataire de la convention FONJEP/EDF.

La convention précise, dans son article 3-4 que "le FONJEP agit en qualité de mandataire chargé de la réalisation des opérations de financements".

La prestation de service est aussi pleinement la règle pour les conventions MAE et MJSVA (PAJEP).

Les conséquences de cette extension de compétence du FONJEP sont doubles :

Il entre dans le champ concurrentiel d'une part et s'éloigne de sa raison d'être, d'autre part.

Ce faisant, il renforce sa compétence gestionnaire et augmente son volume d'activités, il se diversifie en quelque sorte.

Dans le même temps, il se fragilise en abandonnant ce caractère de partenaire unique de l'Etat dans le soutien aux projets associatifs sous tendus par la création d'emplois.

Ce risque ne semble curieusement pas avoir été mesuré, alors que les associations membres sont par ailleurs très jalouse de la spécificité du FONJEP.

Le risque est aussi dans la concurrence, car si, aujourd'hui, le FONJEP est nettement plus performant que d'autres structures type CNASEA, nous dit-on, rien ne garantit qu'il en sera toujours de même dans le cas d'un appel totalement ouvert à la concurrence.

Cette tentation du recours à la prestation de service, pour valorisante qu'elle apparaisse aujourd'hui pour le FONJEP, parce qu'elle assoit encore plus sa capacité d'opérateur efficace, menace, en revanche, son image et son symbole de défenseur des valeurs de l'éducation populaire.

Le jeu en vaut-il la chandelle pour un volume de crédits qui reste marginal dans son budget (environ 8%) ?

IV. 3 Le risque de gestion de fait.

Devant le spectre de qualification de gestion de fait, agité depuis 2002 , la DJEPVA, puis les directions concernées des autres ministères ont fait faire des études visant à mesurer les risques de gestion de fait encourus par les différents responsables concernés.

C'est d'abord le contrôleur financier du Ministère de l'Equipement qui, en 2002, refuse, dans un premier temps, de viser la subvention au FONJEP des postes DIV.

Le contrôleur financier du MJSVA, signale également à la DJEPVA que le risque de gestion de fait est constitué dans le principe consistant à utiliser le FONJEP comme une association qui n'a pas de pouvoir propre d'utilisation des crédits qui lui sont alloués par voie de subvention. Il demande instamment que des mesures soient prises pour que cette irrégularité cesse .

A partir de cette alerte, seront consultés les différents conseillers juridiques des Ministères concernés, M. Bertrand DA-COSTA, Maître des requêtes au Conseil d'Etat et Mme. Marie-José PALASZ du Ministère des Finances pour Jeunesse et Sports, Mme Emmanuelle PRADA BORDENAVE, Maître des requêtes à la mission du Conseil d'Etat pour le Ministère des affaires sociales,

A également été consulté le Cabinet FIDAL pour le compte du Ministère de la jeunesse et des sports, alors que figure au dossier, en date du 14 avril 2005, une lettre du directeur général de la coopération internationale et du développement du

MAE adressée au délégué général du FONJEP¹¹. Ce courrier évoque l'obligation de se conformer dorénavant à l'arrêté du Conseil d'Etat du 23 février 2005, indiquant que les passations de marché avec le FONJEP devraient dorénavant se faire dans les conditions de droit commun relatives à la passation de marchés publics. La cour des comptes, consultée également par le MAE n'hésite pas à qualifier le FONJEP de "faux nez de l'administration".

Si les avis des autres experts consultés ne se sont pas traduits par des propos aussi abrupts, ils se sont tous soldés par la même conclusion selon laquelle, le dispositif FONJEP met en danger principalement les ordonnateurs, mais aussi les responsables de l'association, qui répartissent des crédits d'Etat sans autonomie.

Il y a gestion de fait lorsque l'association est « transparente », c'est-à-dire lorsqu'elle ne peut décider librement de l'utilisation des fonds versés par l'Etat.

Dans le cas qui nous occupe, c'est bien ce qui se passe, puisque les ministères désignent au FONJEP les bénéficiaires des crédits qu'ils lui versent.

Le FONJEP n'est pas libre de choisir une association à qui il déciderait d'accorder un poste FONJEP, il ne peut qu'exécuter des décisions prises par les ministères ou leurs services déconcentrés.

Certes, il a le pouvoir de dire non, lorsque les conditions de l'adhésion obligatoire des associations bénéficiaires ne sont pas réunies, mais cette responsabilité, exercée d'ailleurs très rarement, ne semblent pas suffisante aux experts pour considérer que le FONJEP et ses financeurs peuvent échapper au risque de gestion de fait. On se reportera sur les documents joints, déjà largement connus des ministères qui détaillent avec précision les conditions suffisantes pour tomber dans la gestion de fait.

Il faut se souvenir que des condamnations ont déjà été prononcées contre des agents publics et que la menace est réelle¹².

En conséquence, et aujourd'hui, tout le monde s'accorde sur cette position, des mesures doivent être prises, faute de quoi, des ministères ne verseront plus leur part en 2006 et trouveront une autre formule de gestion de leur postes, voire même, les supprimeront.

Le chapitre VI esquissera des pistes de sélection.

V. LE FONJEP, DES ATOUTS INDISCUTABLES.

Si le FONJEP, en tant qu'association de cogestion montre des limites pour les raisons évoquées précédemment, il reste un outil formidablement efficace, en même temps qu'un symbole d'un mode de relation envié entre l'Etat et les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire.

¹¹ Annexe n°12

¹² Voir annexe n° 9

V. 1 Une relation longue et riche de confiance réciproque .

Plus de 40 ans de relation partenariale étroite créent des liens qui dépassent le cadre administratif et qui atteignent une dimension quasi affective.

Les présidents et leurs équipes se succèdent, les ministres et leurs directeurs passent et le FONJEP demeure, tel un témoin d'une époque moins difficile où les crédits étaient moins rares et les projets plus enthousiasmants.

Sa présence rassure les uns et les autres et garantit en quelque sorte la pérennité des partenaires qui savent bien que tant que l'institution perdure, leur propre existence n'est pas remise en cause.

Au plan budgétaire, d'ailleurs, si le FONJEP est ainsi préservé, c'est plus pour se garantir contre les suppressions de crédits que pour l'augmentation de sa sphère d'influence.

Le FONJEP existe, il a fait la preuve de son utilité, donc il faudrait ne pas y toucher.

V.2 Un outil efficace.

Les différents responsables des ministères rencontrés sont unanimes: le FONJEP exerce mieux qu'ils ne sauraient le faire cette mission de gestion des postes.

Au fil des années, il a développé une technicité telle qu'il gère, à la satisfaction générale des financeurs qu'il décharge de leurs soucis matériels.

Les frais de gestion, nous l'avons vu, sont contenus dans les limites de 1,1% du montant des dotations reçues, ce qui est considéré comme difficile à égaler, a fortiori à surpasser.

L'image du FONJEP, en tant que dispensateur de crédits est très positive, chez les élus locaux et les parlementaires, précisément grâce à cette fonction « bancaire ».

Les réserves constituées servent d'amortisseur à des ministères ou des collectivités rarement pressés de mandater les crédits. Ils peuvent ainsi attendre les derniers mois de l'année pour verser le solde de leurs subventions en ayant, en quelque sorte, la conscience tranquille vis-à-vis d'associations que des versements tardifs mettraient en difficulté.

Le développement d'un extranet reliant les différents acteurs entre eux permet aussi de réduire les délais de dénonciation ou d'attribution de postes, en même temps qu'il donne une photographie du dispositif à chaque instant à tous les protagonistes.

La stabilité des personnels est aussi un gage d'efficacité, avec à la tête de l'association un directeur connaissant parfaitement les rouages, ainsi que les décideurs au plus haut niveau.

V.3 Un label de qualité.

La remarquable longévité du FONJEP, qui, nous l'avons évoqué, n'apporte pas que des avantages, assure, en tout cas, à ses bénéficiaires, une reconnaissance enviable via le label de qualité qu'il confère .

Il est incontestablement utile, pour une association de « décrocher » un poste FONJEP parce qu'il signifie un engagement pérenne de l'Etat et qu'il peut alors déclencher le cofinancement des collectivités.

Le label FONJEP est apprécié et recherché, moins pour la garantie de respectabilité conférée par l'adhésion à la structure qui l'accompagne que parce qu'il assure un financement.

Il ne faut pas oublier que les associations attributaires de postes doivent également recevoir un agrément au titre de la jeunesse et de l'éducation populaire, et qu'elles sont, par ailleurs, suffisamment connues de la collectivité locale concernée pour être soutenues par elle.

Pour résumer un ensemble de qualités unanimement reconnues, le FONJEP, grâce à sa longévité, son efficacité de gestion, la régularité de ses versements, sa souplesse et son adaptabilité inconnues de l'administration, s'impose comme un instrument de politique particulièrement apprécié.

La « possession » ou l'obtention d'un poste apportent sans aucun doute une garantie recherchée par les collectivités toujours inquiètes devant un partenaire étatique plus coutumier du désengagement que de la fidélité.

Les services déconcentrés, au moins à Jeunesse et sports, mais aussi au FASILD, apprécient d'être en capacité de peser, par le biais des attributions de postes, sur les politiques conduites par les associations.

V.4 Des aspects positifs pour l'administration.

L'un des paradoxes du FONJEP tient également dans la satisfaction généralement retirée par les administrations de s'appuyer sur un dispositif qu'elles apprécient, même si elles ne cherchent pas à améliorer.

Les raisons en ont été évoquées qui tiennent, en particulier, au fait que la préservation du FONJEP garantit aux responsables associatifs nationaux qu'ils peuvent toujours compter sur le soutien de l'Etat.

Pour ce dernier, les quelque 6200 emplois bénéficiant d'un poste FONJEP qui, pour être moins généreux que par le passé, n'en constitue pas moins un apport déterminant, représentent un sujet sensible.

Faute de pouvoir faire mieux, il convient de se féliciter de l'utilité sociale du dispositif.

Au plan territorial, même si les directeurs consultés déplorent la difficulté bien connue à faire tourner les postes, même s'ils regrettent la faiblesse de la valorisation globale des aides FONJEP sur un territoire, ils apprécient le dispositif.

Dans des temps où les crédits se raréfient, ils savent que le FONJEP reste l'un de leurs outils de dialogue avec les associations et les collectivités.

Pour autant, il est clair aussi qu'ils souhaiteraient plus de dynamique dans le système, avec plus de souplesse d'attribution, plus de courage politique au sens le plus noble du terme, qui permettrait de remettre en cause des postes moins justifiés.

VI. UNE EVOLUTION EMINEMMENT SOUHAITABLE.

Même si le constat est douloureux, il faut reconnaître que le système FONJEP a vieilli.

Il nécessite donc de prendre des décisions qui permettront aux mouvements et associations de jeunesse et d'éducation populaire de continuer de bénéficier de l'aide de l'Etat afin de remplir leur irremplaçable mission « socioculturelle ».

Personne ne conteste le bien-fondé du tissu associatif qui vient compléter l'action publique avec ses valeurs propres et qui a investi tous les champs de la vie sociale, à la satisfaction justement des différents acteurs publics ou para-publics.

L'animation, au sens où nous l'entendons à Jeunesse et sports, concerne 13 millions de licenciés sportifs et sans doute 2 millions d'adhérents d'associations d'éducation populaire.

On dénombre environ 115 000 animateurs dans le champ JEP (ETP), ce qui est considérable, sachant que le taux d'encadrement professionnel, rapporté aux adhérents, est beaucoup plus important dans ce secteur que dans celui du sport.

Il est communément admis que les activités proposées par les associations de jeunesse et d'éducation populaire ne sauraient s'autofinancer, ce qui amène l'Etat, les CAF et, dans une plus large mesure, les collectivités à financer tant les infrastructures que leur fonctionnement et les postes de permanents.

L'évolution de la société avec son cortège de mal être pour des jeunes désemparés face au chômage, ne peut qu'inciter les pouvoirs publics à redoubler d'efforts pour les aider à vivre mieux ces situations pénibles.

La tendance ne devrait donc être pas à la diminution des moyens consacrés à la meilleure socialisation par les activités d'éducation populaire. Mieux connaître l'autre pour mieux l'accepter, lutter contre les incivilités par l'apprentissage du respect d'autrui et de ses biens, valoriser ses atouts, s'engager dans les actions humanitaires tant sur le territoire national qu'au delà des frontières, la liste est longue des actions motivant le soutien à la vie associative.

Cela pour réaffirmer que l'aide à l'emploi des jeunes dans les associations est l'un des axes forts que l'Etat ne peut négliger.

Une fois cette certitude posée, il reste à savoir si le FONJEP tel qu'il a été créé il y a 40 ans répond toujours parfaitement à cette ambition.

Les chapitres précédents nous ont montré que l'évolution était éminemment souhaitable, d'autant plus que la qualification de gestion de fait impose des changements.

Trois pistes d'évolution pour éviter cet écueil semblent devoir être examinées.

VI. 1 L'habilitation législative.

Dans la mesure où la solution recherchée pour échapper à la qualification de gestion de fait doit préserver l'outil FONJEP auquel les associations et les ministères sont très attachés pour les raisons évoquées précédemment, l'habilitation législative paraît la meilleure solution.

Elle consiste en le vote par le Parlement d'un texte (voir le modèle proposé par le conseiller juridique du MJSVA en annexe n° 16), confiant les fonds d'Etat à un opérateur désigné pour les répartir entre des bénéficiaires désigné par lui.

Les statuts prévoyaient bien que le FONJEP était le « mandataire exclusif de l'Etat » pour la gestion des postes FONJEP, mais, rien, du côté de l'Etat¹³, ne venait officialiser cette mission.

C'est cette lacune que se propose de combler l'habilitation législative ou la désignation du FONJEP par la loi, la proposition comportant une alternative très proche.

Cette disposition entraînerait plusieurs conséquences:

D'abord, le FONJEP deviendrait un exécutant de décisions prises par des ministères, ce qui lui interdirait toute possibilité de revenir sur celles-ci.

Le refus d'adhésion valant refus d'attribution de poste devient alors difficile à envisager, sauf à remettre en cause le principe de la souveraineté de décision des agents publics.

La question de l'adhésion peut aussi se poser qui peut ou ne pas être une condition que mettrait l'Etat pour décider de l'attribution d'un poste. Elle pourrait n'être qu'une démarche volontaire pour mieux respecter la liberté des associations.

Disposant déjà d'un système d'agrément « jeunesse éducation populaire », les services de l'Etat pourraient parfaitement étendre ce filtre à tous les ministères sur le modèle jeunesse et sports, et ainsi se passer de celui de l'adhésion au FONJEP. Dans tous les cas, la liberté de l'Etat de décider de telle ou telle attribution de poste ne saurait autoriser l'opérateur à ajouter ses propres critères.

¹³ L'arrêté du 24 février 1998 autorisait certes le FONJEP à "reverser les subventions reçues de l'Etat aux associations adhérents conformément à son objet", mais il ne donnait pas pour autant au FONJEP l'autonomie de décision suffisante.

La conséquence de l'habilitation législative, ce serait donc la remise en cause du travail partenarial qui caractérise le fonctionnement actuel du FONJEP, ce dernier devenant un simple exécutant des décisions des administrations.

Par suite de ce changement, les commissions régionales perdraient leur raison d'être.

La coupure pourrait toutefois être moins radicale, si l'Etat, tout en gardant sa totale liberté de décision en supprimant la sanction a posteriori du possible refus d'adhésion, s'appuyait sur les avis des associations.

Rien n'interdirait en effet aux ministères de consulter les partenaires associatifs au plan national et au plan régional (plutôt que départemental), avant de prendre leur décision, ce qui, à l'instar du FNDVA, permettrait de conserver un principe de concertation.

Reste néanmoins à vérifier que les règles de la libre concurrence ne sont pas de nature à remettre en cause la désignation d'un opérateur, sans appel d'offre. Nous avons vu que, pour ce qui concerne les conventions avec le MAE, c'est bien ce principe qui devra être retenu¹⁴.

L'habilitation législative renforcerait sans aucun doute le caractère "d'association administrative" du FONJEP et devrait poser problème aux partenaires associatifs

VI.12 La « FONJEPISATION ».

Pour ne pas être accusés de gestion de fait, les responsables ministériels pourraient considérer que le moment est venu de rendre pleinement responsable une sorte de coordination associative à qui ils confieraient une mission d'aide à l'emploi associatif.

Il est temps sans doute pour l'Etat de tirer les leçons des efforts qu'il a consacré depuis des décennies à faire grandir les associations pour reconnaître qu'elles sont, à présent, en mesure de se passer de lui dans la gestion de leurs problèmes quotidiens.

Il ne s'agirait pas, pour autant, d'abandonner toute ambition de politique d'éducation populaire et de considérer que l'Etat n'y a plus son mot à dire.

Le principe consisterait à adopter une autre posture, plus conforme au sens de l'action de l'Etat qui n'est pas d'agir ou de co-agir dans tous les domaines, mais d'analyser la demande sociale, de prescrire les mesures et d'en confier l'exécution à des acteurs reconnus pour leur savoir faire.

De la sorte, l'Etat cesserait d'être englué dans les entraves de la cogestion pour se poser en tuteur véritable qui responsabilise les acteurs, mais les suit de très près dans l'exécution des missions qu'il leur confie.

¹⁴ Voir lettre CAB n° 2097 du 6 décembre 2004 du MINEFI signé Michèle HOURT-SCHNEIDER sur ce sujet.

Le principe serait alors le suivant:

Les ministères édictent les règles précises, devant présider à l'attribution des postes.

Ils en profitent pour revoir complètement les pratiques antérieures et pour fixer des règles plus strictes concernant, par exemple la rotation des postes au sein d'une même association, au profit d'autres, pour remplir une mission spécifique, pour en fixer le terme, etc.

Ils déterminent des volumes de postes pour les échelons centraux, régionaux et locaux, ils rééquilibrent les dotations entre régions.

Ils chargent le FONJEP de cette mission pour, par exemple une période de trois ans, à l'issue de laquelle, ils conduisent des évaluations, notamment via leurs services déconcentrés, afin de vérifier que les préconisations ont été respectées.

De la satisfaction retirée des évaluations, dépend ensuite la reconduction de la mission confiée.

Il va de soi que la procédure pourrait néanmoins prévoir, sur le modèle actuel inversé, des concertations entre l'opérateur et les services des ministères, afin de préserver le dialogue minimum entre le donneur d'ordre et le mandataire.

Mais pour garder tout son sens à la responsabilisation de l'opérateur et de l'évaluateur, elles ne devraient pas s'apparenter au partenariat actuel qui mélange par trop les responsabilités.

L'avis des chefs des services déconcentrés de l'Etat pourrait, par exemple, être obligatoirement sollicité avant décision d'attribution, en toute connaissance de cause par le FONJEP, qui s'appuierait sur des responsables régionaux, ou des commissions auxquelles les services de l'Etat ne participeraient pas.

La répartition des tâches serait, de la sorte, totalement changée qui donnerait aux associations une plus grande marge de manoeuvre en reconnaissant leur maturité. Il est possible d'ailleurs que, pleinement responsables, elles soient plus exigeantes dans leurs procédures.

L'Etat, de son côté, exercerait pleinement sa mission d'analyse des phénomènes sociaux et des questions qu'ils posent, pour mieux en déterminer les réponses sur les champs de sa compétence comme la garantie de l'égal accès de tous à la culture, l'exercice des solidarités, la réduction des inégalités dans le loisir éducatif, etc.

Techniquement, cette formule reviendrait, pour les Ministères à désigner un opérateur tel la CPCA qui aurait l'avantage de rassembler toutes les familles associatives.

L'outil FONJEP actuel serait conservé comme opérateur technique de gestion de postes agissant sous le contrôle du prestataire désigné, en l'occurrence la CPCA.

Du côté des Ministères, une coordination devrait s'établir permettant, après échange, de mieux identifier les aides de chacun au travers de politiques prioritaires propres.

Les doublons devraient être évités et les convergences recherchées, la dominante étant l'emploi associatif comme facteur dynamisant d'une politique d'éducation populaire et sociale mise en oeuvre par les associations.

Un pilotage par le MJSVA, principal bailleur de fonds, serait institutionnalisé de manière à garantir la cohérence du dispositif.

L'avantage résiderait dans la reconnaissance d'une plus grande capacité des associations à être délégataire de missions publiques.

L'inconvénient serait pour les Ministères de perdre leur influence. Cette impression serait sans doute erronée si les orientations politiques étaient claires et les vérifications rigoureuses.

VI. 13 La gestion directe.

La troisième hypothèse envisageable pour écarter les risques de gestion de fait, consiste à charger les administrations finançant des postes FONJEP à les attribuer sous forme de subventions directes aux associations bénéficiaires.

L'objectif étant d'aider les associations à professionnaliser leur encadrement pour mieux conduire leur projet, le recours au principe de la subvention ne serait que l'application de dispositifs classiques d'aide aux mouvements associatifs.

Dans plusieurs ministères, dont l'Agriculture, l'Environnement, la Culture, les Affaires sociales, le poste FONJEP est souvent accompagné d'autres subventions sans lesquelles les projets ne seraient pas viables.

Au MJSVA, l'attribution d'un poste FONJEP a pu tenir lieu de subvention lorsqu'il semblait plus simple de recourir à cette aide plutôt qu'à une autre.

Au plan de la simple logique d'aide financière, la subvention attribuée sur projet par un service de l'Etat est la règle commune, le dispositif FONJEP représentant une exception trouvant son origine dans les autres considérations que l'on connaît.

Le réflexe est déjà présent, dans certains départements ministériels devant le risque de gestion de fait, d'abandonner le dispositif FONJEP pour faire effectuer la gestion des postes par des agents de l'Etat¹⁵. Il va de soi que cette solution remettrait en cause la structure administrative actuelle, dont le coût de fonctionnement représente, brutalement énoncé, quelque 130 postes.

¹⁵ C'est le cas au MAE, à l'Agriculture, au FASILD.

Pour un Etat qui souvent déplore que ses aides soient peu visibles, parce que diluées, réparties par d'autres que ses services, avec des politiques très dissemblables, il est clair que la gestion directe devrait apporter une meilleure réponse à ces soucis.

Assortie de la nécessaire réforme du dispositif, permettant de mettre plus de lisibilité et d'efficacité dans les aides attribuées, les différents ministères pourraient parfaitement gérer ces subventions en direct.

Pour cela, il faudrait :

A - ne garder à l'échelon central, comme dans la plupart des ministères qu'une très petite fraction des postes ayant véritablement une signification nationale.

B - déconcentrer la majorité des postes auprès des Préfets de région avec la juste mesure de directives permettant la mise en place de politiques territoriales cohérentes et tenant compte des demandes des ministères.

L'avantage serait alors d'éviter les chevauchements, les doublons et les reconductions systématiques. Il permettrait également de bien faire valoir auprès des collectivités le volume d'aide à l'emploi associatif afin, chaque fois que possible, de rechercher des accords type contrats de plan permettant aux acteurs publics d'unir leurs énergies.

A titre d'exemple, une région comme Rhône-Alpes compte environ 500 postes FONJEP, toutes origines confondues, pour un montant de crédits de plus de 3,6M€ sans que quiconque puisse en mesurer l'impact dans la mesure où les FONJEP existent çà et là depuis si longtemps qu'ils paraissent aller de soi.

De ce fait, ils ne peuvent mobiliser d'autres programmes d'autant plus que leur remise en question est si délicate dans le système actuel. Tout cela face à un Conseil regional qui semble peiner dans la mise en place de ses emplois tremplins.

C - il faudrait aussi que les Préfets de région s'appuient sur une structure de concertation permettant de mieux cerner les besoins des départements composant leur territoire.

La mécanique du FNDS nous semble intéressante à étudier qui pourrait être utilisée dans le cas du recours à la gestion directe.

Parce qu'elle permet la déclinaison régionale des grands objectifs fixés par la note d'orientation nationale, parce qu'elle organise la concertation au plan régional et départemental avec les associations et parce qu'elle reste, in fine, de la responsabilité de l'Etat, une telle procédure pourrait être utilisée.

D - il conviendrait également que les ministères coordonnent également leurs principes de répartition.

Pour ce faire, la commission nationale qui serait mise en place et qui préparerait la note d'orientation, organiserait ses travaux en deux temps.

Le premier permettant aux ministres de travailler sur leurs priorités respectives, le volume de postes, les zones prioritaires, etc.

Le second temps autoriserait ensuite la concertation avec les partenaires associatifs, sur le modèle là aussi de la commission nationale FNDS.

Bien évidemment les autres financeurs potentiels, telles les entreprises publiques, les organismes sociaux ou les représentants des collectivités territoriales seraient également partie prenante de ces travaux, soit via une concertation spécifique, soit dans la première phase.

Il semblerait bien sûr, utile que les ministères luttant prioritairement contre le chômage fassent partie de ce travail interministériel.

Et enfin, la logique voudrait qu'un chef de file soit désigné, parmi les Ministres concernés.

Compte-tenu de l'histoire, du volume de postes, de la technicité acquise par ses services déconcentrés, le MJSVA devrait être ce leader, la représentation des associations de jeunesse et d'éducation populaire devenant sans doute majoritaire au milieu des autres associations, dans les commissions chargées de faire des propositions d'attribution.

Au plan régional, il devrait en être de même, à un moment où nos services voient leurs tâches s'alléger, par suite de restrictions budgétaires ou tout simplement parce que les collectivités prennent le relais des voies nouvelles autrefois ouvertes par l'Etat.

Avec la création du Conseil National de développement du sport (CNDS), une partie importante des tâches des services risque d'être allégée. Sachant qu'une direction départementale traite couramment 4 à 500 demandes de subventions FNDS chaque année, rien ne semble s'opposer à ce que ces services instruisent et gèrent, pour 3 ans, quelques dizaines de dossier FONJEP.

L'avantage, cela vient d'être souligné, serait de voir l'Etat reprendre des missions qui sont véritablement les siennes à travers des procédures mises en oeuvre par ses services.

De plus, une véritable régionalisation des postes donnerait à la fois une meilleure valorisation de l'aide à l'emploi et une plus grande cohérence à celle-ci.

Elle s'appuierait aussi sur une réelle concertation avec les associations, point de passage obligé avant toute attribution de poste.

Elle mettrait en danger, en revanche, un système auquel les associations sont très attachées et fragiliserait également l'actuel FONJEP et ses personnels.

VII. CONCLUSION.

L'épouvantail du risque de gestion de fait a ceci de bon qu'il contraint tous les acteurs concernés par le FONJEP à se pencher sur le sens de son action en ce début du XXI ème siècle.

Elément emblématique d'une époque pionnière, le dispositif qui fonctionne bien, au plan technique, a incontestablement vieilli et doit donc évoluer..

Il révèle un manque de mobilité et d'adaptabilité qui, d'un côté, garantit une pérennisation des postes, voire du dispositif, mais qui, d'un autre, ne permet guère l'innovation.

Cette caractéristique n'autorise pas, non plus, le développement qu'une mise en valeur efficace garantirait aux financeurs.

Il démontre un tassement régulier du montant d'aide qu'il représente. Le FONJEP fonctionne toujours sur la base rénovée des statuts de 1964. Il lui faudra sans doute passer par un changement important de ceux-ci.

Souvenons-nous que quelques années après sa création, le statut loi de 1901, était considéré comme un "sursis juridique et un miracle qui perdure" et que, dans les années 1970, on évoquait la création d'un office, d'une fondation, d'une caisse.

De toute façon, le changement s'impose, quels que soient les considérants et ceci dans un contexte où la quasi totalité des acteurs en présence souhaiterait la poursuite du dispositif.

Dans ces conditions trois possibilités nous semblent envisageables qui, pour deux d'entres elles, se traduiraient par l'affaiblissement de la position des associations.

VII.1 L'habilitation législative s'inscrirait dans une certaine continuité en conservant l'outil et une concertation avec les associations, amoindrie toutefois par l'impossibilité de remettre en cause une décision d'un ministère financeur. Elle accentuerait le statut d'association administrative du FONJEP.

La formule du G.I.P pourrait éventuellement être retenue, qui permettrait une nouvelle forme de cogestion. Il ne faudrait pas qu'elle se heurte à la très souhaitable régionalisation du dispositif, ni qu'elle entraîne de lourdes dépenses de structure.

VII.2 La « FONJEPISATION » représenterait la solution la plus achevée de la responsabilisation des acteurs associatifs que l'Etat aurait aidés à « grandir » pendant 40 ans.

Cette solution clarifierait nettement les rôles et aurait pour grand mérite de permettre la pleine expression des compétences des mouvements de jeunesse, éducation populaire et des autres associations culturelles, liées à la défense de l'environnement, à la politique de la ville, etc.

Elle remettrait l'Etat dans le rôle qu'il est appelé à mieux jouer qu'auparavant, lorsqu'il pensait devoir s'occuper de tout, pour faire d'avantage confiance à d'autres acteurs.

Le corollaire de cette délégation, ce devrait être la définition d'objectifs clairement assignés et surtout la vérification rigoureuse de leur réalisation.

VII.3 La gestion directe, par l'Etat des moyens qu'il attribue aux associations qu'il reconnaît aptes à régler des questions de société par le biais d'activités dites d'éducation populaire, constitue la troisième hypothèse de travail.

L'orthodoxie y gagnerait sans aucun doute, dans cette option, qui responsabiliserait, à l'inverse de l'idée de « FONJEPISATION », l'Etat et ses services, d'autant plus d'ailleurs que le processus serait réellement revu dans l'optique de la déconcentration.

Au plan des préoccupations d'un Etat qui doit s'adapter et se recentrer sur des missions significatives, qui doit faire masse de ses aides à l'intérieur de programmes pour sacrifier aux principes de la LOLF, cette solution paraît très intéressante.

Le choix appartient aux décideurs. Quel qu'il soit, il devra tirer profit d'une nécessaire réflexion globale sur le sens des aides à l'emploi associatif aujourd'hui, dans une période marquée par l'obligation de valorisation de l'aide publique, gage de son efficacité.

Il devra déterminer le mode de gestion des deniers publics retenu avec l'alternative de la gestion directe ou de la gestion déléguée.

En mesurant les dangers qui menaceraient les emplois existants, il devra s'efforcer d'inventer un système qui aille plus loin dans la responsabilisation des acteurs.

En examinant les autres dispositifs de soutien à l'emploi, il devra pouvoir dépasser son compteur bloqué sur la crête des 6 116 emplois aidés à hauteur de 7 320€ par an.

La formule retenue devra enfin garder constamment en mémoire les risques que toute désignation d'un opérateur, sans appel d'offre, renferment.

Les règles de la concurrence que la Commission européenne s'efforce de faire respecter par les Etats membres, imposent qu'elle ne soit pas faussée.

Aussi faudra-t-il faire en sorte que les scénari d'habilitation législative ou de « FONJEPISATION » totale, s'ils étaient choisis, n'encourent pas le reproche de détournement des règles de la concurrence.

Quelques règles moins générales devront sans doute être adoptées :

- Revoir à la hausse le montant des aides.
- Envisager leur dégressivité pour la faire bénéficier à d'autres.
- Examiner avec un intérêt soutenu les projets des associations nouvelles.
- Adopter le développement de l'emploi associatif qualifié comme donnée commune des ministères.
- Mieux définir les priorités et les bénéficiaires de chacun.
- Coordonner les aides sur un territoire en régionalisant le dispositif.
- Redéfinir les critères d'évaluation et unifier les procédures quelles que soient les sources de financement.

BIBLIOGRAPHIE

Le FONJEP, une cogestion aux multiples visages F.TETART, G.MULLER,
J.PACHOT, édité par l'INJEP document n° 28

Le FONJEP repaires documentaires- INJEP- mars 2005

Etude sur l'évolution du dispositif des postes FONJEP au regard des partenariats
avec les collectivités territoriales. B.PONCIN- septembre 2003 –Cabinet OXALIS

Etude pour un dispositif d'évaluation des postes FONJEP/DIV –Cabinet ORUS-
Serge BARTOLINI -30 juin 2002

Rapport FONJEP Jean-Claude CHAMPIN, Inspecteur Général- octobre 1994