



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE
DE LA JEUNESSE,
DES SPORTS
ET DE LA
VIE ASSOCIATIVE**

**FONDS DE COOPERATION DE LA JEUNESSE
ET DE L'EDUCATION POPULAIRE (FONJEP)
EVOLUTIONS SOUHAITABLES**

Rapport établi par

Gérard DESHAYES

Inspecteur Général de la Jeunesse et des Sports

Janvier 2006

MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS
ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

INSPECTION GENERALE
JCC/MBD n°

0045

Paris, le 11 janvier 2006

RAPPORT établi par : *Monsieur Gérard DESHAYES, Inspecteur Général*

DATE : 11 janvier 2006

OBJET : Rapport concernant le fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire (FONJEP), évolutions souhaitables.

N° : 2

Référence de la lettre de mission : CAB/DJEPVA/N° 55 du 30 septembre 2004

Le Chef de Service
de l'Inspection Générale

Jean-Claude CHAMPIN
Inspecteur Général

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>

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

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 jeunesse.

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 tracasserie 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'Économie 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'infirmer 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 désresponsabilise 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 INDISPUTABLES.

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 les crédits 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 HOURS-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'entre 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

ANNEXES

DOCUMENTS ANNEXES

- 1 Lettre de mission confiant à G.DESHAYES le thème « Le FONJEP : Bilan et perspectives- 25 avril 2005
- 2 Note de J.F VILOTTE au Chef de Service de l'Inspection Générale – 30 septembre 2004
- 3 Les statuts et le règlement intérieur
- 4 Arrêté du 24 février 1998 autorisant le FONJEP a reversé les subventions reçues de l'Etat aux associations adhérentes, conformément à son objet
- 5 Note du contrôleur financier au DJEPVA- 15 avril 2005
- 6 Courrier de la Direction des Affaires Juridiques du MINEFI à Mme. La Directrice de la DJEPVA –12 décembre 2002
- 7 Note de B.DA COSTA à F.VAREILLE sous-directeur de la vie associative et de l'éducation populaire –9 décembre 2004
- 8 Note de Mme.Prada BORDENAVE à M.VERRIER, adjoint au directeur général de l'action sociale
- 9 Chronique de jurisprudence de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière- 15 décembre 2003
- 10 Dossier gestion association : Quand l'association devient comptable de fait de fonds publics –15 juillet 2005
- 11 Lettre délégué général du FASILD à DJEPVA – 30 août 2005
- 12 Lettre du Directeur général de la coopération internationale et du développement à M.G.CEDOT, délégué général du FONJEP –14 avril 2005
- 13 Relevé de constatations provisoires sur le budget du MJSVA par la Cour des Comptes
- 14 Convention MJSVA/FONJEP 2004-2006
- 15 Conventions MJSVA/FONJEP relative au PAJEP –1 juillet 2004
- 16 Projet de loi FONJEP
- 17 Enquête auprès de directeurs régionaux de la jeunesse et des sports

- 18 Compte de résultat au 31.12.2004
- 19 Participation de l'Etat par Ministère de 1983 à 1993 et de 1995 à 2004
- 20 Nombre de postes FONJEP par Ministère de 1983 à 1993 et de 1995 à 2004
- 21 Observations relatives au pré-rapport de Monsieur Gérard DESHAYES, inspecteur général de la jeunesse et des sports.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS
ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

INSPECTION GÉNÉRALE

Paris, le 25 Avril 2005

JCC/JF N° **0688**

Cher collègue,

Au cours de notre réunion de service du mardi 19 avril, nous avons procédé à la répartition des travaux de la lettre de mission 2005-2006, à l'affectation des missions territoriales et redistribué les participations diverses et représentations au nom du service.

Vos collègues Jacques DONZEL et Joël DELPLANQUE assureront respectivement la coordination des missions auprès des fédérations sportives et des associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire.

Je te prie de trouver ci-dessous le plan de charge te concernant :

Lettre de mission :

Le FONJEP : bilan et perspectives

Missions ponctuelles :

Missions territoriales :

**CORSE, PAYS DE LA LOIRE, LORRAINE par intérim
jusqu'au 30/08/05
CORSE, LANGUEDOC-ROUSSILLON à partir du 1/09/05**

Représentations -Participations :

**CNEPJ, CTP-CVL,
Démarche de qualité en formation,
Formation d'adaptation à l'emploi des personnels
d'encadrement du ministère
Président du concours réservé des Professeurs de sport**

Au cours de nos réunions, nous étudierons les conditions de mise en œuvre de missions approfondies auprès des services déconcentrés et établissements dans le cadre d'un programme annuel.

Je te remercie de noter les dates de nos prochaines réunions :

- ▶▶ Jeudi 19 mai à 9 h 30 au MJSVA
- ▶▶ Jeudi 2 juin à 9 h 30 au MJSVA
- ▶▶ Jeudi 16 juin à 9 h 30 au MJSVA
- ▶▶ Jeudi 7 juillet de 10 h à 16 h à Marcoussis

Cordialement,

Le Chef de Service de l'Inspection Générale

Jean-Claude CHAMPIN

Monsieur Gérard DESHAYES
Inspecteur Général



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS
ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Paris, le 30 SEP 2004

Le Directeur du cabinet

NOTE
à l'attention de

CAB/DJEPVA/ ~~N°~~ - 5 5

Monsieur le chef du service de l'inspection
générale

**Objet : ~~Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire~~
(FONJEP)**

Le Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire (FONJEP) a été créé en 1962 sous forme d'une association de la loi de 1901, afin de permettre « la cogestion et la coopération entre ministères, organismes publics, collectivités territoriales, associations de la loi de 1901 et autres organismes sans but lucratif ».

Aux termes de l'article 2 de ses statuts « le Fonds a pour but principal de 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 privé à but non lucratif concourant à l'action sociale.

Il facilite en outre les actions de formation professionnelle de ces personnels. Plus généralement, le Fonds mène toutes actions propres à assurer le financement de la vie associative et à contribuer à sa promotion.

Le FONJEP engage les études nécessaires à la conduite de son action.

Il participe éventuellement à toutes structures susceptibles de créer des ressources particulières aux associations ».

Quarante ans après sa création, il convient de mener une réflexion sur les évolutions souhaitables d'une institution qui apparaît aujourd'hui comme un acteur reconnu tant par le monde associatif que par les pouvoirs publics nationaux (le nombre de ministères concourant au financement du FONJEP est aujourd'hui de sept auxquels s'ajoute un établissement public, le Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations).

Le statut associatif du FONJEP, chargé au nom de l'Etat de redistribuer à des associations les subventions dont il a été lui-même bénéficiaire, pourrait poser problème au regard de la gestion de fait. Après consultation de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances et de la direction des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale, il est apparu que le risque d'une telle qualification ne pouvait être écarté. Un projet d'article de loi permettant de positionner le FONJEP comme mandataire de l'Etat a donc été rédigé par les services de la DJEPVA. Il est actuellement soumis à l'avis de M. DACOSTA, conseiller juridique auprès du ministère, avec qui vous pourrez utilement prendre contact sur cet aspect du dossier.

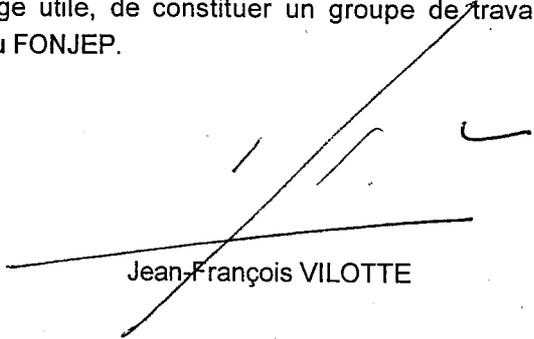
Par ailleurs, au fil des années, l'activité du FONJEP a, dans le cadre très large fixé par ses statuts, évolué de façon sensible. Celle liée à la facilitation des actions de formation des personnels associatifs a totalement disparu. D'autres ont été développées par convention avec des partenaires ministériels. Il en est ainsi de la gestion de la protection sociale des volontaires de solidarité internationale. Celle des jeunes accomplissant le volontariat de cohésion sociale devrait prochainement lui être confiée. Je souhaite que vous procédiez à une analyse de cette évolution.

Enfin le FONJEP est apparu comme un lieu de réflexion et de proposition à travers notamment les études engagées à son initiative. Il convient de préciser comment il doit se situer par rapport à d'autres institutions (INJEP, CDVA) ayant également vocation à financer ou à réaliser des études sur la vie associative.

Du point de vue de ses structures, le FONJEP, même s'il a mis en place des commissions régionales, demeure une organisation très largement centralisée, dans une période où la politique de décentralisation avec, en particulier, le développement de la compétence des régions, rendrait utile une adaptation de son fonctionnement interne au nouvel équilibre institutionnel.

Sur ces sujets, et tous autres qu'il apparaîtrait utile d'aborder, je souhaite disposer dans les meilleurs délais d'un bilan assorti de propositions concrètes qui devront être établies auprès consultation des administrations et des associations membres du FONJEP.

Je vous serais donc obligé de bien vouloir désigner un membre de l'inspection générale. Il lui appartiendra, s'il le juge utile, de constituer un groupe de travail associant les différentes composantes du FONJEP.


Jean-François VILOTTE

Les statuts

- TITRE I - But et Composition
- TITRE II - Tutelle
- TITRE III - Ressources de l'Association
- TITRE III BIS - COMPTES
- TITRE IV - Administration et Fonctionnement

TITRE I - BUT ET COMPOSITION :

Article 1

- Sous la dénomination Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire (FONJEP) est créée, conformément à la loi du 1er juillet 1901, une association dont l'objet est de permettre la cogestion et la coopération entre ministères, organismes publics, collectivités territoriales, associations de la loi 1901 et autres organismes privés sans but lucratif.

Article 2

- Le Fonds a pour but principal de 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 privé à but non lucratif concourant à l'action sociale. Il facilite en outre les actions de formation professionnelle de ces personnels. Plus généralement, le Fonds mène toutes actions propres à assurer le financement de la vie associative et à contribuer à sa promotion. Le FONJEP engage des études nécessaires à la conduite de son action. Il participe éventuellement à toutes structures susceptibles de créer des ressources particulières aux associations. Pour atteindre les buts ci-dessus, le FONJEP, 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 aux alinéas précédents, coordonne et gère lesdits crédits et aides. Ces aides, lorsqu'elles concernent la rétribution des personnels permanents et sont financées par l'Etat, sont désignées par l'appellation *POSTE FONJEP*. Ces aides, lorsqu'elles sont financées uniquement par des Collectivités Territoriales, sont désignées sous le terme *EMPLOI*. Il bénéficie, pour remplir cette mission, d'une dérogation aux règles de la comptabilité publique, lui permettant de reverser les subventions reçues aux associations bénéficiaires.

Le FONJEP peut, en outre, à la demande de certains ministères, associations et autres organismes ayant reçu l'agrément de l'une des administrations centrales, membres de droit, effectuer pour leur compte des prestations de natures diverses. Des conventions fixant l'objet et les conditions de ces prestations devront être établies entre les différents mandants et le FONJEP. Ces conventions devront être approuvées par le Conseil d'Administration du FONJEP.

Dans le cadre de sa mission de coordination de l'emploi des crédits publics ou privés qui transitent par son intermédiaire, le FONJEP contrôle l'emploi des fonds par les associations bénéficiaires des aides et effectue les paiements entrant dans le cadre de ses autres missions, dans des conditions déterminées par son Conseil d'Administration.

Article 3

- Les associations, mouvements et organismes précités auxquels a été accordée une aide de l'Etat (dite « POSTE FONJEP ») pour la prise en charge des traitements des personnels permanents, s'engagent à assurer une partie desdits traitements au moins égale à 50 %, soit personnellement, soit au moyen de participations de tiers : Collectivités Territoriales ou autres organismes.

Article 4

- Son siège est à Paris, sa durée est illimitée.

Article 5

- L'association se compose :

1 - De membres de droit représentant l'Etat et les Collectivités Territoriales ainsi que les organismes publics qui s'engagent à alimenter le Fonds.

En ce qui concerne les Collectivités Territoriales, celles-ci sont représentées par les Associations des Maires de France, des Présidents des Conseils Généraux et des Présidents des Conseils Régionaux.

2 - De membres actifs : les associations ayant des animateurs permanents dont le traitement est assuré partiellement par subvention d'un ministère dans le cadre d'un « POSTE FONJEP ».

Une fois par an, le Conseil d'Administration arrête avant l'Assemblée Générale Ordinaire annuelle la liste des membres de droit et des membres actifs.

Article 6

- Seuls les membres actifs payent une cotisation.

La cotisation annuelle des membres actifs est fixée chaque année par l'Assemblée Générale, sur proposition du Conseil d'Administration.

Article 7

- Les demandes d'adhésion des membres actifs sont formulées par écrit, signées par le Président de l'association demanderesse.

Le Conseil d'Administration du FONJEP après avoir vérifié si la candidature répond aux conditions exigées par les statuts, et le règlement intérieur, se prononce sur l'adhésion, dans les conditions fixées par le règlement intérieur. L'adhésion des membres de droit est actée par le Conseil d'Administration.

Article 8

Cessent de faire partie de l'association sans que leur départ puisse mettre fin à l'association :

1 - Les membres actifs qui auront donné leur démission par lettre adressée au Président du Conseil d'Administration.

2 - Les membres actifs qui auront perdu cette qualité du fait même qu'ils ne répondent plus aux conditions fixées par l'article 5 des statuts, alinéa 3.

3 - Les membres actifs qui auront été radiés par le Conseil d'Administration pour infraction aux présents statuts ou au règlement intérieur ou motifs graves, trente jours après avoir été mis en demeure, par lettre recommandée, de fournir leurs explications par écrit. Ils peuvent faire appel de la décision de radiation devant la prochaine Assemblée Générale. Dans ce cas, la décision du Conseil d'Administration est suspendue.

TITRE II - TUTELLE :

Article 9

- Le ministère chargé de la tutelle principale est désigné par le Premier Ministre.

Article 10

- Le contrôleur financier près le ministère chargé de la tutelle principale assure le contrôle financier de l'association.
II assiste aux séances du Conseil d'Administration avec voix consultative.

TITRE III - RESSOURCE DE L'ASSOCIATION :

Article 11

- Les ressources de l'association se composent :

- 1 - Des cotisations versées par les associations membres.
- 2 - Des participations aux frais de fonctionnement, des organismes publics, semi-publics et des associations bénéficiaires des « POSTES FONJEP » ou des services du FONJEP.
- 3 - Des participations et des subventions accordées par les organismes publics, semi-publics, d'intérêt général ou d'utilité publique.
- 4 - Des intérêts et revenus des biens et valeurs appartenant à l'association.
- 5 - De toutes autres ressources autorisées par la loi et la réglementation en vigueur.

Article 12

- Le fonds de réserve se compose :

- des capitaux provenant des dotations sur le budget annuel décidées par l'Assemblée Générale ;
- éventuellement, des immeubles nécessaires au fonctionnement de l'association.

TITRE III BIS - COMPTES

Article 13

- 1 - L'exercice social commence le 1er janvier et finit le 31 décembre de chaque année.

Le Conseil d'Administration établit chaque année, dans les conditions prévues par la loi, un bilan, un compte de résultat et une annexe.

Sous réserve des adaptations que rendent nécessaires la forme associative et la nature des activités de l'association, ainsi que des précisions

réglementaires qui pourraient être apportées sur ce point, ces comptes annuels sont établis selon les principes et méthodes comptables définis au code du commerce et dans les textes pris pour son application.

2 - Le cas échéant, le contrôle de l'association est exercé, dans les conditions prévues par la loi, par au moins un commissaire aux comptes titulaire nommé pour une durée de six exercices sociaux par l'Assemblée Générale Ordinaire. La même assemblée désigne au moins un commissaire aux comptes suppléant.

3 - De même, dans les conditions prévues par la loi et la réglementation en vigueur, le Conseil d'Administration établit, s'il y a lieu, des comptes prévisionnels.

4 - Dans les conditions prévues par la loi, le commissaire aux comptes peut attirer l'attention du Président du Conseil d'Administration sur tout fait de nature à compromettre la continuité de l'activité qu'il a relevé au cours de sa mission.

TITRE IV – ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT

Article 14

L'association est administrée par un Conseil d'Administration composé de membres de droit et de membres actifs.

Le nombre de membres du Conseil d'Administration est toujours impair, de telle sorte que le collège des membres actifs comptera un représentant de plus que le collège des membres de droit.

Les membres de droit sont tous membres du Conseil d'Administration et forment le collège des membres de droit.

Les membres de droit siégeant au Conseil d'Administration ont la faculté de changer de représentant en cours de mandat. Ils devront informer le FONJEP de la décision de nomination du nouveau représentant.

Les représentants des membres actifs sont élus à l'Assemblée Générale Ordinaire par les membres actifs, réunis en collège, statuant à la majorité absolue des voix des membres actifs présents ou représentés.

Les représentants des membres actifs dont les candidatures doivent parvenir au FONJEP huit jours avant la tenue de l'Assemblée Générale, sont élus pour trois ans au scrutin secret et sont rééligibles par tiers lors de l'Assemblée Générale, par le collège des membres actifs.

Pour cette élection, au deuxième tour de scrutin, la majorité simple des voix des membres actifs présents ou représentés suffit.

En cas de vacances pour quelque raison que ce soit d'un ou plusieurs sièges d'administrateurs élus, le Conseil d'Administration pourvoit entre deux Assemblées Générales, à des nominations à titre provisoire, pour compléter son effectif.

La même procédure peut être utilisée en cas d'augmentation du nombre des membres de droit.

Les nominations provisoires effectuées par le Conseil sont soumises à ratification de la prochaine Assemblée Générale Ordinaire. L'association administrateur, nommée en remplacement d'une autre, demeure en fonction pendant le temps restant à courir du mandat de son prédécesseur.

A défaut de ratification, les délibérations et les actes accomplis par le Conseil d'Administration depuis la nomination provisoire, n'en demeureront pas moins valables.

Article 15

• Le bureau du Conseil d'Administration se compose :

- d'un président ;
- d'un ou de plusieurs vice-présidents ;
- d'un secrétaire général ;
- d'un trésorier ;
- de personnes parmi lesquelles peuvent être élus un trésorier adjoint et un secrétaire général adjoint.

Le nombre total des membres du bureau devra être impair.

La composition du bureau sera telle que le collège des membres élus y comptera un représentant de plus que le collège des membres de droit.

Le président et le trésorier sont obligatoirement choisis parmi les membres actifs.

Les membres du bureau sont élus nominativement pour un an au scrutin secret par le Conseil d'Administration à la majorité absolue. Ils sont rééligibles. Le Président ne pourra pas disposer de plus de cinq mandats annuels et consécutifs.

Article 16

Le Conseil d'Administration se réunit au moins trois fois par an et toutes les fois qu'il est convoqué par le Président ou sur la demande du quart au moins des membres du bureau.

Le conseil se réunit au siège de l'association ou en tout autre endroit indiqué dans la convocation.

Le Conseil d'Administration ne délibère valablement que si la moitié au moins des membres actifs et la moitié au moins des membres de droit sont présents ou représentés, chaque membre présent ne pouvant être porteur de plus de deux pouvoirs.

Les décisions sont prises à la majorité des membres actifs et à celle des membres de droit, présents ou représentés.

L'ordre du jour est dressé par le Président ou les administrateurs qui effectuent la convocation ; il peut n'être fixé qu'au moment de la réunion.

Les délibérations du Conseil sont constatées par des procès-verbaux établis sur un registre spécial et signés du Président et du Secrétaire Général.

Article 17

Le Président convoque les Assemblées Générales et le Conseil d'Administration.

Il représente l'association dans tous les actes de la vie civile et il est investi de tous pouvoirs à cet effet.

Il a notamment qualité pour ester et représenter l'association en justice et, devant toutes les juridictions, agir en défense, et avec l'autorisation du Conseil d'Administration, agir en demande.

Il peut former, dans les mêmes conditions, tous appels, pouvoirs et requêtes.

Il ne peut transiger qu'avec l'autorisation du Conseil d'Administration.

Il préside toutes les assemblées.

En cas d'absence il est remplacé par un Vice-Président.

Article 18

Le secrétaire général est responsable de la rédaction des procès-verbaux des réunions des Assemblées et Conseils d'Administration ainsi que de la tenue du registre spécial prévu par l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 et les articles 6 et 31 du décret du 16 août 1901.

Il assure l'exécution des formalités prescrites par les-dits articles.
Il contrôle la tenue des archives.

Article 19

Le trésorier est chargé de tout ce qui concerne la gestion du patrimoine de l'association. Sous sa responsabilité et celle du président, le délégué général effectue tous paiements et reçoit toutes sommes dues à l'association, tient une comptabilité régulière de toutes opérations effectuées.

Le trésorier prépare le budget, arrête les comptes annuels, les soumet au Conseil d'Administration qui les présente à l'Assemblée Générale Annuelle. Celle-ci se prononce sur les comptes.

Tous les documents financiers sont soumis aux administrations ministérielles de tutelle ainsi qu'au contrôleur financier de l'association.

Article 20

Le Conseil d'Administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour effectuer tous actes qui ne sont pas réservés à l'Assemblée Générale.

Il se prononce notamment sur le choix des actions prévues à l'article 2 des statuts et approuve les conventions passées à cet effet.

Il peut déléguer certaines de ses attributions au bureau.

Il contrôle l'action des membres du bureau qui doivent régulièrement lui rendre compte.

Le cas échéant, il peut les révoquer. Il se prononce sur toutes les admissions ou radiations des membres de l'association, sauf recours à l'Assemblée Générale conformément à l'article 8.

Article 21

(Statuts modifiés par l'Assemblée Générale Extraordinaire du 22 juin 2001)
L'administration courante du FONJEP est assurée par un secrétariat permanent dirigé par un délégué général, assisté d'un délégué général adjoint, dont les responsabilités sont définies par le Conseil d'Administration.

La nomination à ces emplois est soumise à l'approbation du Conseil d'Administration et du ministère de tutelle.

Le poste de délégué général et le poste de délégué général adjoint peuvent être pourvus par des fonctionnaires de l'Etat placés en position de détachement ou mis à disposition.

La nomination à ces emplois est prononcée par le gouvernement ou avec son approbation.

Le délégué général participe, avec voix consultative, aux Assemblées Générales ainsi qu'au Conseil d'Administration et au Bureau.

Article 22

Assemblées Générales

Les Assemblées Générales sont Ordinaires ou Extraordinaires. Elles se composent de tous les membres de l'association représentés selon les modalités prévues à l'article 23.

Elles sont convoquées au moins quinze jours à l'avance, l'ordre du jour étant fixé par le Conseil d'Administration.

Outre les matières portées à l'ordre du jour par le Conseil d'Administration, toute proposition portant la signature du quart des membres, remise au Président au siège de l'association au moins huit jours avant la réunion, pourra être soumise à l'Assemblée.

Les comptes rendus des Assemblées Générales sont envoyés à tous les membres de l'association.

Les Assemblées Générales se réunissent au siège de l'association ou en tout autre endroit indiqué dans la convocation.

Tout membre peut se faire représenter par un autre membre dans les conditions ci-dessous prévues sous les articles 23 et 24.

Le mandat est donné pour une seule assemblée ; il peut l'être pour deux assemblées, l'une ordinaire, l'autre extraordinaire, si elles sont tenues le même jour ou dans un délai de quinze jours.

Il vaut pour les assemblées successives convoquées avec le même ordre du jour.

L'Assemblée est présidée par le Président du Conseil d'Administration ou par un Vice-Président en l'absence du Président.

Les fonctions de secrétaire sont remplies par le Secrétaire Général ou, en son absence, par un membre de l'Assemblée désigné par celle-ci.

Il est dressé une feuille de présence signée par les membres de l'association en entrant en séance, certifiée par le Président et le secrétaire et faisant apparaître le nombre de voix dont dispose chaque membre présent ou représenté.

Article 23

Assemblées Générales Ordinaires

Chaque membre peut se faire représenter à l'Assemblée Générale Ordinaire par un autre membre. Toutefois, un membre ne peut être titulaire que de deux pouvoirs.

Chaque membre actif dispose d'un nombre de voix égal au nombre de « POSTES FONJEP » qui lui sont attribués jusqu'à 20 et d'une voix supplémentaire par tranche de 5 postes au-delà de 20.

Lorsqu'un membre actif a, en plus des « POSTES FONJEP » des « emplois », dont le financement par des collectivités territoriales transite par le FONJEP, il dispose alors d'une voix par tranche de 10 « emplois ».

Le nombre de postes financés par l'intermédiaire du FONJEP est apprécié à la date de réunion du Conseil d'Administration qui adopte les rapports d'activité et financier qui seront présentés à l'Assemblée Générale.

Les votes s'expriment soit à main levée, soit au scrutin secret à la demande du quart des membres présents ou représentés. Les élections des membres du Conseil d'Administration sont faites obligatoirement à scrutin secret, comme il est dit sous l'article 14 des statuts.

Article 24

Assemblées Générales Extraordinaires

L'Assemblée Générale Extraordinaire est convoquée par le Président, sur avis conforme du Conseil d'Administration ou sur demande écrite d'un quart au moins des membres; en ce dernier cas, la réunion doit avoir lieu dans les trente jours qui suivent le dépôt de la demande au siège de l'association.

L'Assemblée Générale Extraordinaire statue uniquement sur toutes les questions ayant motivé sa convocation. Les modifications aux statuts (sous réserve de l'approbation des ministères de tutelle), la dissolution de l'association ou sa fusion avec toutes autres associations poursuivant un but analogue sont de la compétence exclusive de l'Assemblée Générale Extraordinaire.

L'Assemblée Générale Extraordinaire ne délibère valablement que si la moitié au moins des membres de l'association sont présents ou représentés. Les

membres empêchés de s'y rendre peuvent donner pouvoir par écrit à un membre de l'association pour les représenter; mais chaque membre présent ne peut être porteur de plus de quatre pouvoirs.

Si le quorum de la moitié n'est pas atteint lors d'une première réunion, une deuxième assemblée est convoquée dans les mêmes conditions que la première et elle délibère valablement quel que soit le nombre des membres présents ou représentés. Les décisions de l'Assemblée Générale Extraordinaire ne peuvent être prises qu'à la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés.

Article 25

Dissolution

En cas de dissolution statutaire, volontaire ou judiciaire, l'Assemblée Générale Extraordinaire ne peut attribuer aux membres actifs que leurs apports et éventuellement les crédits encaissés par le FONJEP qui leur ont été respectivement affectés par les ministères, organismes publics ou privés, collectivités publiques sur instruction expresse de ceux-ci. Les biens acquis avec des subventions ministérielles sont dévolus aux ministères de tutelle qui ont attribué les subventions.

L'Assemblée Générale Extraordinaire propose pour désignation par le ministère qui assure la tutelle principale la liste des établissements publics ou des associations sociales, éducatives ou culturelles qui recevront le reliquat des crédits après paiement de toutes les dettes et charges de l'association et de tous les frais de liquidation.

Les opérations de liquidation sont assurées par quatre membres de droit (dont deux représentants du ministère qui assure la tutelle principale) ainsi que par quatre membres actifs désignés par leur collège.

L'Assemblée Générale Ordinaire entend le rapport du Conseil d'Administration sur sa gestion morale et financière de l'association ; elle approuve ou redresse les comptes de l'exercice clos, ratifie la nomination des administrateurs nommés provisoirement, pourvoit au remplacement des administrateurs, autorise toutes acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation de l'objet de l'association, tous échanges et ventes de ces immeubles, ainsi que toutes constitutions d'hypothèques, d'une manière générale, délibère sur toutes questions d'intérêt général et sur toutes celles qui lui sont soumises par le Conseil, à l'exception de celles comportant une modification des statuts.

A l'exception des décisions relatives à la nomination des administrateurs qui exigent une majorité spécifique ainsi qu'il est dit sous l'article 14 des statuts, les délibérations sont prises à la majorité des voix des membres présents ou représentés.

Article 26

Le Président, au nom du Conseil d'Administration, est chargé de remplir toutes les formalités de déclaration et de publication prévues par la loi du 1er juillet 1901 par décret du 16 août de la même année.

Article 27

Le tribunal compétent pour toutes actions concernant l'association est celui du domicile de son siège, lors même qu'il s'agirait des contrats passés dans ses établissements sis dans d'autres circonscriptions.

Article 28

Le règlement intérieur est préparé ou modifié par le Conseil d'Administration et approuvé par l'Assemblée Générale Ordinaire.

Règlement intérieur

- I - Fonctionnement Statutaire
- II - Fonctionnement Administratif
- III - Adhésion des Membres
- IV - Droit et Devoir des Membres Actifs
- V - Contrat de Financements
- VI - Finances

I- Fonctionnement Statutaire :

Article 1

- Le Conseil d'Administration peut procéder à la création de " Commissions Régionales " .

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 et ayant leur siège dans la région. Elles peuvent être invitées à participer aux travaux de réflexion et d'études décidés par le FONJEP.

Pour les associations membres d'une Fédération déjà adhérente au FONJEP, se reporter aux obligations définies à l'article 4 du chapitre III du présent règlement intérieur. Elles sont composées des représentants dans la région des associations ou organismes siégeant au Conseil d'Administration du FONJEP et des représentants des membres de droit. Elles réuniront, au moins une fois par an, les associations ou organismes qui, dans la région, bénéficient d'un *POSTE FONJEP* ou sont affiliés régionalement à une association membre du FONJEP, ainsi que les sections régionales d'associations membres du FONJEP. Elles peuvent par ailleurs inviter des organismes susceptibles d'apporter une contribution à leurs travaux. Les missions des Commissions Régionales sont définies dans une charte élaborée par le Conseil d'Administration. Les frais de fonctionnement des Commissions Régionales sont arrêtés annuellement dans le cadre du budget du FONJEP.

II - Fonctionnement Administratif :

Article 2

Le délégué général prévu sous l'article 21 des statuts peut être assisté par un délégué général adjoint, désigné dans les mêmes conditions que le délégué général, celui-ci ayant été préalablement entendu.

Le secrétariat permanent du FONJEP est assuré par le délégué général, assisté éventuellement par le délégué général adjoint et par le personnel du FONJEP, en nombre jugé nécessaire, nommé par le Conseil d'Administration sur proposition du délégué général.

Article 3

Rôle du délégué général (application de l'article 21 des statuts).

Délégué permanent du Conseil d'Administration, son rôle est essentiellement :

- de diriger et coordonner les services du FONJEP ;
- d'assurer la bonne marche des diverses commissions créées par le Conseil d'Administration. Il a par ailleurs comme obligation : - d'assurer un contact

permanent avec le Président auquel il rend compte, et d'organiser avec les membres du bureau les relations avec les ministères, les services publics et les collectivités publiques, les associations et organismes divers ; - de préparer et d'organiser les réunions statutaires ; - de participer à l'élaboration du budget et d'en assurer l'exécution ; - d'assurer le versement des traitements dans la mesure des crédits attribués par les ministères comme il est spécifié à l'article 13 du présent règlement intérieur ; - d'assurer le versement régulier des crédits affectés aux frais de formation et aux rémunérations des personnels en formation.

III - Adhésion des Membres :

(application de l'article 7 des statuts)

Article 4

a) Toute demande d'adhésion, en qualité de membre actif, d'une association doit être accompagnée d'un dossier comprenant :

- - les statuts ;
- - le règlement intérieur ;
- - le compte rendu financier de l'année précédente ;
- - le projet du budget de l'année en cours ;
- - le rapport moral de la dernière Assemblée Générale ;
- - la définition des postes existants et à créer ainsi que des actions de formation faisant l'objet d'un agrément ou d'une convention ministériel ;
- - les réponses à un questionnaire administratif.;

Ce dossier est examiné et présenté devant le Conseil d'Administration par un rapporteur désigné en son sein.

Lorsqu'une demande d'adhésion ou une nouvelle attribution de poste concerne une association membre d'une Fédération ou d'une Union déjà adhérente au FONJEP, la Fédération ou l'Union doit au préalable attester que le fonctionnement de ladite association respecte les critères d'adhésion exigés par le FONJEP.

Si une Fédération ou une Union d'association déclarait ne pas être en mesure d'attester que le fonctionnement de son association correspond aux critères d'adhésion du FONJEP, la demande d'adhésion de ladite association serait alors examinée selon les règles habituelles du FONJEP.

b) Les membres de droit doivent désigner leur représentant :

- personne physique habilitée à participer au Conseil d'Administration.

Article 5

Les adhésions des membres actifs sont prononcées ou refusées par le Conseil d'Administration, après consultation de la Commission Régionale dans le cas prévu à l'article 1.

Les associations demandant à adhérer au FONJEP en qualité de membre actif

doivent satisfaire au moins aux conditions techniques suivantes :

- a. avoir un caractère national ou régional ou éventuellement local ;
- b. bénéficier d'un agrément ou le cas échéant d'une reconnaissance d'un ministère membre de droit du FONJEP ;
- c. bénéficier de la prise en charge partielle d'au moins un poste FONJEP par un ministère.

Article 6

Les associations anciennement membres qui répondraient à nouveau aux conditions fixées par l'article 5 des statuts alinéa 2 et l'article 5 du règlement intérieur, formulent une nouvelle demande d'adhésion examinée directement par le Conseil d'Administration.

IV - Droits et Devoirs des Membres Actifs :

Article 7

Le FONJEP s'engage à respecter la liberté des membres actifs notamment dans les suivants :

- discussion directe avec les administrations au sujet de subventions sollicitées dans le cadre du FONJEP ;
- contenu, méthodes et établissement des programmes de formation ;
- paiement des traitements.

Article 8

Toute association adhérant au FONJEP s'engage à contribuer au maintien de la qualité de l'action du FONJEP :

- en contrôlant le niveau de formation, la qualification ou l'expérience du personnel qu'elle emploie ;
- en assurant sa formation continue.

Elle doit également fournir dans les délais fixés par le FONJEP tous dossiers nécessaires permettant à ce dernier de remplir sa mission de contrôle de l'emploi des fonds qui transitent par son intermédiaire. Membre du FONJEP, elle peut être conduite à fournir tout autre élément d'information permettant à celui-ci de remplir ses autres missions.

V - Contrats - Financements :

Article 9

Pour les *POSTES FONJEP*, le mandat délivré au FONJEP par l'Etat implique qu'il est autorisé à verser les sommes destinées aux traitements et charges afférents aux postes, à l'association bénéficiaire à condition que celle-ci ait préalablement obtenu le financement assuré à 50 % au plus par un Ministère.

Dans cette hypothèse, le membre actif doit s'engager à assurer le financement complémentaire au *POSTE FONJEP* :

- sur ses ressources propres ;

- ou avec le concours d'une collectivité territoriale ou d'un organisme co-financeur qui peut être notamment :

- o une association locale ou un groupe d'associations locales ;
- o un organisme de Sécurité Sociale, Caisse d'Allocations Familiales, Caisse de Sécurité Sociale, Caisse de Mutualité Sociale Agricole.

Pour les *emplois*, le mandat délivré au FONJEP par les co-financeurs (collectivités territoriales, organismes de Sécurité Sociale, établissements publics et tout autre partenaire) implique qu'il est autorisé à gérer les sommes destinées aux traitements et charges afférents aux *emplois* dont le financement est assuré à 50 % au moins par les-dits co-financeurs : l'association bénéficiaire faisant ici son affaire personnelle de l'attribution des financements complémentaires.

Dans le cadre des prestations prévues à l'article 2 des statuts (alinéas 10 et 11), le FONJEP peut être également mandaté pour gérer des financements afférents aux conventions envisagées.

Dans tous les cas, le FONJEP n'est plus tenu d'assurer les versements aux associations et organismes bénéficiaires, dès lors que l'Etat ou les divers organismes publics ou privés cessent de lui verser les crédits nécessaires au financement de l'aide prévue par le contrat ou le conventionnement correspondant.

Article 10

Le financement de la rémunération de chacun des *postes* ou *emplois* est matérialisé par un contrat écrit entre le FONJEP, l'association bénéficiaire et la collectivité territoriale ou l'organisme co-financeur, lorsque le-dit financement transitant par le FONJEP est assuré, en tout ou partie, au moins par une collectivité territoriale ou par un organisme co-financeur.

Article 11

Les dispositions financières des contrats visés sous l'article 10 doivent tenir compte :

- soit d'un coût moyen annuel des rémunérations des postes ;
- soit d'un coût réel ; établis par l'association employeur, sous sa responsabilité.

Article 12

Les membres actifs et les membres de droit s'obligent à contribuer aux frais de fonctionnement du FONJEP, selon des modalités décidées annuellement par le Conseil d'Administration. Lorsqu'un contrat est établi conformément à l'article 10, ce contrat prévoit les modalités de répartition, entre la collectivité territoriale et l'association employeur, des frais de gestion leur incombant.

Article 13

Lorsqu'une association a obtenu l'accord de l'Etat et/ou d'une collectivité territoriale ou autre organisme co-financeur, pour le financement des rémunérations d'un poste d'animateur, le FONJEP est alors chargé :

- a. de la réception des dites sommes en provenance des ministères concernés et/ou des collectivités territoriales ou autres organismes co-financeurs.
- b. du versement aux associations bénéficiaires des fonds reçus de l'Etat et des collectivités territoriales ou autres organismes co-financeurs, sur instruction de ceux-ci et selon les modalités suivantes :

- la participation de l'Etat aux *POSTES FONJEP* est versée aux associations bénéficiaires par trimestre et d'avance ;
- les participations complémentaires des collectivités territoriales ou autres organismes co-financeurs sont versées mensuellement et d'avance aux associations bénéficiaires qui le demandent, sinon à réception des fonds par le FONJEP.

- Il est toutefois rappelé que le FONJEP cessera immédiatement d'assurer les versements aux associations bénéficiaires dans l'hypothèse où soit l'Etat, soit les collectivités territoriales ou les autres organismes co-financeurs, dont il est le mandataire, décideraient de cesser leurs versements au FONJEP ou lui donneraient pour instruction de ne pas effectuer les versements aux associations bénéficiaires et ce pour quelque cause que ce soit notamment en cas de non-respect des clauses des contrats de financement conclus entre les collectivités territoriales ou les organismes co-financeurs et les associations.

Article 14

Il est spécifié dans les contrats que les diverses parties prenantes s'engagent à se soumettre à la réglementation du FONJEP. Celui-ci a la charge de l'encaissement des fonds de concours en provenance des organismes, assurant le financement des postes, dont il est le mandataire, pour la gestion de ces fonds et leur versement aux associations bénéficiaires.

Article 15

En application d'autres missions prévues à l'article 2 des statuts, il est rappelé que, dans le cadre de ses missions, le FONJEP agit comme mandataire de l'Etat des collectivités territoriales ou des autres organismes co-financeurs.

Article 16

VI - Finances :

Seul le budget prévisionnel concernant les frais de fonctionnement administratif est discuté directement entre le FONJEP et le Ministère qui assure la tutelle principale.

Le FONJEP n'est pas décideur en ce qui concerne l'attribution des postes d'animateurs et les conventions de formation professionnelle.

En ce qui concerne la prise en charge des traitements et de la formation :

- les Ministères attribuent au FONJEP des crédits pour diverses associations nommément désignées dans les notifications de subvention ;
- le FONJEP exerce, conformément à ses buts, un pouvoir de contrôle de l'emploi des fonds qui transitent par son intermédiaire, et ce dans des conditions déterminées par son Conseil d'Administration.



MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

LA MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Vu le décret-loi du 2 mai 1938,
relatif au budget

ARRETE

ARTICLE 1ER :

Par dérogation aux dispositions de l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938, l'association "Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire" (FONJEP) sise 51, rue de l'Amiral Mouchez - 75013 PARIS, régie par la loi du 01 juillet 1901, est autorisée à reverser les subventions reçues de l'Etat aux associations adhérentes, conformément à son objet.

ARTICLE 2 :

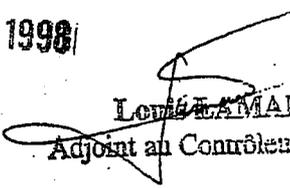
Le directeur de la jeunesse et de la vie associative est chargé de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au bulletin officiel de la jeunesse et des sports

Le 24 FEV. 1998 à Paris

Vu au contrôle financier
du ministère de la jeunesse et des sports

Pour la ministre de la jeunesse
et des sports

23 FÉV 1998


LOUIS LAMARRE
Adjoint au Contrôleur Financier


**Le Directeur de la Jeunesse
et de la Vie Associative**
JOSI BALAVOINE

CONTRÔLE FINANCIER

JEUNESSE ET SPORTS - TOURISME
ETABLISSEMENTS PUBLICS
DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Paris, le 15 AVR. 2005

JG/SA/N° 75



NOTE

à l'attention de M. Etienne MADRANGES
Directeur de la Jeunesse,
de l'Éducation Populaire et de la Vie Associative

Objet : Risques de gestion de fait inhérents aux activités du FONJEP.

Par note en date du 24 avril 2002, j'avais appelé l'attention de votre prédécesseur sur certaines modalités de fonctionnement du FONJEP qui me paraissaient susceptibles d'être jugées constitutives d'une gestion de fait en raison de la faible autonomie de gestion de cette association, en lui signalant les risques personnels qu'une telle situation, si elle était avérée, était de nature à lui faire encourir et en lui suggérant de faire procéder à une analyse juridique détaillée de cette question.

Reprenant ce dossier à l'issue d'une interruption de deux ans, puisque j'assume à nouveau, depuis le 1^{er} janvier 2005, le contrôle financier du FONJEP et du secteur jeunesse du ministère, j'ai constaté qu'à la suite de cette saisine trois études juridiques successives avaient été réalisées sur la nature des liens unissant cette association à l'administration :

- l'une, réalisée en août 2002 par le cabinet d'avocat FIDAL à la demande du FONJEP ;
- une seconde, remise en décembre 2002, à la demande de la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire, par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- la troisième, effectuée en octobre 2003 par la direction des affaires juridiques du ministère de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche.

Si ces trois études peuvent comporter de légères divergences tant en ce qui concerne l'analyse de certaines situations que les préconisations dont elles suggèrent la mise en œuvre, toutes s'accordent en revanche sur le point que, compte tenu du mode actuel de fonctionnement du FONJEP, le risque de gestion de fait ne peut absolument pas être écarté.

Ces conclusions sont d'ailleurs clairement confirmées par une étude complémentaire, établie à votre demande et remise le 9 décembre 2004 par M. Bertrand DACOSTA, maître des requêtes au Conseil d'Etat et conseiller juridique du ministère, lequel identifie trois secteurs de risque en la matière : la gestion des "postes FONJEP", celle des aides de l'Etat au volontariat civil et celle des

programmes Ville-Vie-Vacances/Solidarité internationale (VVV/SI) et Jeunesse/Solidarité internationale (J/SI).

Pour remédier aux risques mentionnés ci-dessus, ce dernier préconise :

1) en ce qui concerne la gestion des "postes FONJEP", une modification des procédures actuelles, visant à conférer en la matière un pouvoir de codécision au FONJEP.

La mise en œuvre de cette solution semble impliquer, en première analyse, une modification des statuts et du règlement intérieur de cette association, ainsi probablement que du contenu des conventions passées entre l'Etat et celle-ci.

2) en ce qui concerne la gestion des aides de l'Etat au volontariat civil, l'adoption, par voie réglementaire, d'un dispositif analogue à celui en vigueur pour les aides de l'Etat au volontariat pour la solidarité internationale, c'est-à-dire la publication d'un décret et d'un arrêté mandatant expressément le FONJEP pour assurer la gestion desdites aides, selon des modalités formalisées par une convention.

3) Enfin, pour ce qui concerne la gestion des programmes VVV/SI et J/SI, soit la conclusion d'une véritable convention de mandat, soit l'adoption d'une solution réglementaire, à l'instar de celle mentionnée ci-dessus.

Je vous serais très obligé, en conséquence, de bien vouloir me faire connaître les suites que vous envisagez de donner à ces recommandations et, si elles sont positives, le calendrier que vous proposez de retenir pour ce qui concerne leur mise en œuvre.

Le Contrôleur Financier

Jean GANIAGE

Copies : M. le Délégué général du FONJEP
Direction du Budget (Bureau 4 BCJS)



DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE 12 DEC. 2002

SOUS-DIRECTION DU DROIT PUBLIC ET INTERNATIONAL

BATIMENT CONDORCET
TELEDOC 353
8, RUE LOUISE WEISS
75703 PARIS CEDEX 13
TELECOPIE : 01 44 97 07 46

16 DEC. 2002

MONSIEUR LE MINISTRE DE LA JEUNESSE, DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE
Direction de la jeunesse et de l'éducation populaire
A l'attention de Madame HÉLÈNE MATHIEU
Directrice
78, rue Olivier de Serres
75739 PARIS CEDEX 15

Bureau 3 A
Affaire suivie par
Thierry REYNAUD
☎ 01 44 97 02 01
Nathalie FINCK
☎ 01 44 97 34 02

Dossier n° 2002/
023A0431

CAB N° 2 2 8 3

FONJEP
17 DEC. 2002
COURRIER ARRIVÉE

451

Objet : Versement de subventions au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).

Référence : Votre lettre DJEP/FV/JC/n° 56 en date du 6 septembre 2002.

Par lettre citée en référence, vous avez saisi mes services d'une question relative au reversement de subventions étatiques par le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 et placée sous la tutelle du ministère de la jeunesse et des sports.

En vertu de l'article 1^{er} de ses statuts, l'objet de cette association est « de permettre la cogestion et la coopération entre ministères, organismes publics, collectivités territoriales, associations de la loi 1901 et autres organismes privés sans but lucratif ».

Son but principal est de « faciliter la rétribution des personnels permanents remplissant des fonctions d'animation et de gestion, des associations d'éducation populaire, des organismes de droit privé à but non lucratif concourant à l'action sociale » (article 2 des statuts du FONJEP).

Un arrêté du ministre de la jeunesse et des sports en date du 24 février 1998 prévoit, en son article unique, que « par dérogation aux dispositions de l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938, l'association FONJEP (...) est autorisée à reverser les subventions reçues de l'Etat aux associations adhérentes, conformément à son objet ».

Sur ce fondement, une convention pluriannuelle a été conclue entre le ministre de la jeunesse et des sports et le FONJEP pour les années 2001 à 2003 afin de régler les modalités d'octroi des subventions reçues de l'Etat.

Cette convention stipule notamment que le FONJEP s'engage à « verser la participation du ministère de la jeunesse et des sports aux postes subventionnés en début de trimestre aux associations adhérentes ou en cours d'adhésion et désignées par l'administration centrale du ministère de la jeunesse et des sports au niveau national ou par le préfet au niveau départemental ».

Vous souhaitez savoir si le fait que l'Etat désigne les associations auxquelles le FONJEP reverse les subventions pourrait conduire à affirmer que le FONJEP ne bénéficie pas d'autonomie dans le maniement des fonds qui lui sont accordés, ce qui serait constitutif d'une gestion de fait.

Cette question appelle la réponse la suivante.

1. L'existence d'une gestion de fait suppose la réunion de plusieurs éléments.

1.1. La notion de gestion de fait est régie par l'article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, qui dispose que :

« Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur (...) ».

En principe, le seul titre permettant le maniement des deniers publics est celui de comptable public, régulièrement désigné dans un service régulièrement constitué. Néanmoins, la jurisprudence de la Cour des comptes admet qu'une habilitation en vue du maniement des deniers publics peut résulter d'une convention (Cour des comptes, 24 septembre 1987, association Madine-accueil, rec. p. 301).

1.2. La notion de gestion de fait est liée à la présence de fonds publics.

Il résulte du paragraphe XI de l'article 60 de la loi de finances précitée qu'ont le caractère de fonds publics, l'ensemble des fonds appartenant ou destinés à un organisme public doté d'un comptable public. Selon le paragraphe I de l'article 60 précité de cette même loi, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde, de la conservation et du maniement des fonds de ces organismes.

L'exclusivité de cette compétence est par ailleurs expressément affirmée par l'article 11 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique qui prévoit que les comptables publics sont seuls chargés de l'encaissement des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir ainsi que de la garde et du maniement des fonds leur appartenant.

1.3. Si, en l'absence de comptable public, la conclusion d'une convention reste ainsi la condition nécessaire pour éviter une gestion de fait, celle-ci ne donne pas dans tous les cas à une personne morale un titre régulier pour manier des deniers publics.

La convention doit avoir un objet régulier : il importe de vérifier si les missions confiées à une personne morale entrent bien dans le cadre de ses attributions, en vertu du principe de spécialité qui gouverne l'activité de toute personne morale, publique ou privée, à l'exception nécessaire de l'Etat (R. CHAPUS, Droit administratif général, Tome 1).

Au-delà du caractère régulier de son objet, la convention peut constituer un titre irrégulier si aucune autonomie de décision n'est laissée à l'organisme cocontractant (CRC de Bretagne, 11 juillet 1989, SDR, région Bretagne, rec. p. 144) ou si la convention n'assure pas l'équilibre financier entre la personne publique et son co-contractant (Cour des comptes, 20 novembre 1997, lycée Rostand à Roubaix, rec. p. 144).

1.4. Pour déterminer si l'association dispose d'une véritable autonomie par rapport à la collectivité publique pour décider de l'usage des fonds qui lui ont été versés, le juge des comptes se borne à démontrer que les fonds versés à l'association n'avaient pas le caractère de véritables subventions, lequel implique pour l'organisme qui les reçoit le droit d'en disposer librement.

En effet, lorsque l'usage des fonds procède en droit ou en fait de l'appréciation de la collectivité publique, le défaut d'indépendance de l'organisme conduit à lui conférer la qualité de comptable de fait : en matière de subventions allouées à une association, le caractère fictif des mandatements trouve notamment son origine dans le fait que l'association n'est pas entièrement autonome de la collectivité locale qui la subventionne.

Selon la Cour des comptes, les pratiques consistant à confier la gestion de certaines aides notamment à des associations subventionnées « sont constitutives de gestions occultes de deniers publics lorsque les tiers à partir des subventions qui leur sont globalement versées, ne font qu'exécuter des décisions individuelles prises par la collectivité ; ces subventions sont en effet qualifiées de fictives par la Cour des comptes » (C. comptes, 1^{er} novembre 1996, Rapport public particulier : intervention des collectivités territoriales en faveur des entreprises).

Parmi les éléments retenus par les juridictions financières pour apprécier le degré d'autonomie de l'association subventionnée figurent notamment la composition statutaire de l'association et de ses organes dirigeants et l'origine des moyens financiers et matériels de l'association (CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, 24 janvier 1991, Médecin et autres, rec. p.34). La juridiction financière retient également le fait qu'une association n'ait ni membres actifs, ni cotisations ni assemblée générale et que toutes ses ressources proviennent du budget public (C. comptes, 15 décembre 1995, maire de Tarascon, rec. p. 104).

Lorsque l'association gère des fonds dont elle ne décide pas l'affectation, ceux-ci n'ont pas perdu leur qualité de fonds publics (C. comptes, 1^{er} octobre 1992, ministre de l'industrie et du commerce extérieur référé n°582) et leur maniement sans habilitation régulière est constitutif de gestion de fait.

2. En l'espèce, tout risque de gestion de fait à l'encontre du FONJEP ne peut être écarté de manière certaine.

2.1. Certes, le FONJEP est habilité à manier des fonds publics par l'arrêté du 24 février 1998 et la convention pluriannuelle signée avec le ministère de la jeunesse et des sports.

L'arrêté du 24 février 1998 du ministre de la jeunesse et des sports l'autorise expressément, comme le prévoit l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938, à reverser à ses associations adhérentes, les subventions qu'il a reçues de l'Etat.

En vertu de l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938 relatif aux subventions accordées par l'Etat aux associations, sociétés ou collectivités privées, « *Il est interdit à toute association, société ou collectivité ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, sociétés, collectivités privées ou œuvres, sauf autorisation formelle du ministre, visée par le contrôleur des dépenses engagées. Les bénéficiaires de ces dérogations seront soumis, dans les mêmes conditions, au contrôle prévu par le présent article* ».

L'arrêté du 24 février 1998 constitue donc l'autorisation formelle du ministre au sens de l'article 15 précité en vertu de laquelle le FONJEP peut régulièrement reverser à des associations adhérentes, les subventions qu'il a reçues de l'Etat.

Sur le fondement de cet arrêté, le FONJEP a conclu une convention triennale avec le ministre de la jeunesse et des sports, pour les années 2001 à 2003, par laquelle l'Etat s'engage à « *participer au financement de la rémunération et de la formation professionnelle d'animateurs permanents dans les associations de jeunesse et d'éducation populaire (...)* ». Pour sa part, le FONJEP s'engage à « *verser la participation du ministère de la jeunesse et des sports aux postes subventionnés en début de trimestre aux associations adhérentes ou en cours d'adhésion et désignées par l'administration centrale du ministère de la jeunesse et des sports au niveau national ou par le préfet au niveau départemental* ».

2.2. Toutefois, pour écarter de manière certaine tout risque de gestion de fait, le FONJEP doit disposer d'une autonomie suffisante à l'égard de la collectivité qui lui a octroyé les subventions, en l'occurrence, l'Etat.

Si cette autonomie vis-à-vis de l'Etat et des autres collectivités publiques est difficile à évaluer, certains éléments conduisent cependant à émettre des doutes quant au degré d'autonomie laissé au FONJEP quant à l'utilisation des subventions versées par l'Etat :

- sur le plan institutionnel, la composition du conseil d'administration du FONJEP est diversifiée.

Il résulte de l'article 5 des statuts du FONJEP que « *L'association se compose de membres de droit représentant l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que les organismes publics qui s'engagent à alimenter le fonds (...) et de membres actifs* », ces derniers étant des associations ayant des animateurs permanents « *dont le traitement est assuré partiellement par subvention d'un ministère dans le cadre d'un « poste FONJEP »* ».

Comme l'indique l'article 14 de ces statuts, « *Les membres de droit sont tous membres du Conseil d'administration* ».

La présidence de l'association est assurée par un membre actif (article 15 alinéa 4 des statuts du FONJEP) c'est à dire par une association, le ministère de la jeunesse et des sports assurant la vice-présidence du FONJEP.

- sur le plan financier, « *Les ressources du FONJEP se composent notamment des cotisations versées par les associations membres, des participations aux frais de fonctionnement, des organismes publics, semi-publics et des associations bénéficiaires des "postes FONJEP" ou des services du FONJEP et des participations et subventions accordées par les organismes publics, semi publics d'intérêt général ou d'utilité publique* » (article 11 des statuts de l'association).

L'article 6 dispose en outre que « *seuls les membres actifs payent une cotisation* ».

Aucune disposition des statuts ou du règlement intérieur ne permet de connaître l'étendue de la participation financière de l'Etat au fonctionnement de cette association.

- il résulte de l'article 1^{er} de la convention pluriannuelle conclue avec l'Etat que le FONJEP s'engage à verser la participation du ministère aux associations « désignées par l'administration centrale du ministère de la jeunesse et des sports ».

L'influence du ministère de la jeunesse et des sports dans la décision de continuer ou d'interrompre le versement de la contribution du FONJEP à l'association concernée apparaît nettement dans les courriers adressés aux associations souhaitant adhérer au FONJEP. Les décisions du conseil d'administration du FONJEP relatives aux demandes d'adhésion font, à l'occasion de leur notification aux associations candidates, presque toujours référence à des instructions données par le ministère de la jeunesse et des sports sur ce point⁽¹⁾.

Au sens des jurisprudences financières précitées, il n'y a pas d'autonomie du FONJEP dans le choix du montant de la subvention qui sera reversée ni dans celui des bénéficiaires des subventions octroyées par le ministère de la jeunesse et des sports.

Selon vous, le FONJEP disposerait d'une autonomie suffisante par rapport à la collectivité publique du fait que son conseil d'administration pourrait s'opposer à l'adhésion d'une association ; une association pour laquelle l'administration a souhaité l'octroi d'une subvention ne pourrait en définitive pas l'obtenir si sa demande d'adhésion n'était pas avalisée par le conseil d'administration du FONJEP, c'est à dire par une décision « autonome » de ce dernier.

Cet argument est également soulevé par la société d'avocats FIDAL dans le sens de votre analyse.

Ceci ne me paraît pas suffisant pour écarter tout risque de déclaration de gestion de fait et affirmer que l'association dispose d'une véritable autonomie par rapport au ministère de la jeunesse et des sports.

Certes, comme l'indique l'article 7 des statuts de l'association, c'est le conseil d'administration du FONJEP qui se prononce sur l'adhésion d'une association selon les conditions fixées par le règlement intérieur.

Toutefois, il convient de rappeler que le ministère de la jeunesse et des sports, qui attribue des subventions au FONJEP, figure parmi les membres de droit de l'association lesquels sont tous membres du conseil d'administration (article 14 des statuts). A ce titre, l'Etat est nécessairement amené à participer aux prises de décision sur les demandes d'adhésion formulées auprès du FONJEP.

Ceci semble devoir conduire à rejeter l'argument que vous développez pour écarter tout risque de gestion de fait.

- en outre, il semble selon les indications que vous m'avez fournies que le FONJEP peut être amené compte tenu des délais nécessaires à la prise de décision du conseil d'administration sur l'adhésion, à verser à titre transitoire des subventions : « *Le FONJEP est amené, à titre transitoire, à verser des fonds, sous forme de subventions, aux organismes bénéficiaires de postes FONJEP, jusqu'à ce que le conseil d'administration se soit prononcé sur leur adhésion.* »

Ces organismes bénéficient donc du fonds alors même qu'ils ne sont pas adhérents, du simple fait de la notification du poste par l'Etat » (extrait du rapport de la société FIDAL sur l'analyse des risques de qualification de gestion de fait, août 2002).

¹ Ainsi, par exemple il est écrit que le versement de la contribution FONJEP s'arrêtera à telle date « *sauf si le ministère ou l'organisme qui avait attribué le poste décide de faire arrêter le versement avant cette date* » (lettre du 26 juin 2000 du FONJEP à l'association ADDMD Lozère) ou encore que « *la subvention FONJEP vous sera donc versée tant que le ministère qui vous l'a attribuée nous en donnera instruction* » (lettre du 15 mai 2001 du FONJEP à l'association intercommunale du premier plateau).

Dans cette hypothèse, l'association reverse la subvention reçue de l'Etat à des associations qui ne sont pas adhérentes au FONJEP. Or, par l'arrêté du 24 février 1998, le FONJEP est autorisé « à reverser les subventions reçues de l'Etat aux associations adhérentes, conformément à son objet ».

Il en résulte qu'en procédant au reversement de subventions étatiques à des associations non visées par l'arrêté autorisant le FONJEP à manier ces subventions, ce dernier ne dispose pas de titre régulier en vue du maniement des fonds publics et est, par conséquent, susceptible d'être gestionnaire de fait au regard de la jurisprudence des juridictions financières.

En conclusion, il semble que le FONJEP ne dispose pas d'une autonomie réelle par rapport à l'Etat pour décider du montant des subventions destinées à des associations adhérentes ou encore de l'association ayant vocation à recevoir ces subventions.

A ce stade, et compte tenu des pièces du dossier que vous m'avez transmises, il ne me paraît pas possible d'affirmer de manière certaine que le dispositif de reversement par le FONJEP de subventions reçues de l'Etat n'est pas constitutif de gestion de fait.

En tout état de cause, deux éléments du dispositif existant pourraient être modifiés afin de réduire les risques d'une déclaration de gestion de fait dans l'hypothèse d'une éventuelle intervention de la Cour des comptes.

D'une part, il semblerait opportun de modifier voire de supprimer la disposition contenue dans la convention conclue avec le FONJEP et selon laquelle l'association s'engage à verser la participation du ministère de la jeunesse aux associations adhérentes ou en cours d'adhésion et « désignées par l'administration centrale du ministère de la jeunesse et des sports au niveau national ou par le préfet au niveau départemental » (article 1^{er} de la convention FONJEP-Etat).

D'autre part, dans les courriers adressés aux associations candidates en réponse à leur demande d'adhésion au FONJEP, il serait souhaitable d'écarter toute référence explicite aux instructions données par le ministère de la jeunesse et des sports.

La chef de service



Marie-José PALASZ

Cette étude a été réalisée par Monsieur Bertrand DACOSTA, Maître des requêtes au Conseil d'Etat et conseiller juridique auprès du Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la vie associative. Elle est communiquée au Conseil d'Administration du FONJEP avec son accord mais n'engage pas le Conseil d'Etat en tant que tel.

Paris, le 9 décembre 2004

**Note
à l'attention de
M. François Vareille
Sous-directeur de la vie associative et de l'éducation populaire**

OBJET : FONJEP

Vous avez bien voulu me transmettre pour avis un projet de disposition législative susceptible de lever le risque de gestion de fait pesant sur le FONJEP. Ce projet appelle de ma part les observations suivantes.

1) Le cadre juridique

Avant d'examiner la situation du FONJEP, il convient de procéder à un bref examen du droit applicable, même si celui-ci est loin d'avoir été parfaitement clarifié par la jurisprudence de la Cour des comptes et du juge administratif.

Je ne reviens pas sur la définition même de la notion de gestion de fait, qui est parfaitement explicitée dans le document élaboré par le cabinet FIDAL.

La difficulté vient de l'incertitude qui pèse sur la faisabilité de certaines des solutions envisageables pour supprimer ou à tout le moins atténuer le risque, pour un ordonnateur, d'être déclaré gestionnaire de fait.

Est ici en cause l'hypothèse dans laquelle une collectivité publique confie à une association le soin de mener un certain nombre d'actions, incluant la manipulation de fonds susceptibles d'être qualifiés de deniers publics¹.

¹ Notamment dans le cas où l'association collecte ou – c'est la situation qui nous intéresse avec le FONJEP – verse des fonds à d'autres personnes privées.

1.1) Pour contourner cette difficulté, il existe une solution qui est assez bien balisée. Elle consiste à donner un fondement juridique à la relation instituée entre la personne publique et la personne privée, normalement par la signature d'une convention². Mais cette condition nécessaire n'est pas suffisante : il faut, de surcroît, pour que les fonds versés à l'association perdent la qualité de deniers publics, que l'association bénéficie d'une autonomie suffisante³.

On verra plus loin à propos des « postes FONJEP », ce qu'implique cette exigence d'autonomie.

Cette solution a le mérite de supprimer le risque de gestion de fait, dès lors que la condition d'une autonomie suffisante posée par la jurisprudence des juridictions financières est remplie.

Elle présente toutefois l'inconvénient de ne pas pouvoir être mise en œuvre lorsque l'on entend faire de l'association le simple instrument de l'administration, sans qu'aucune marge de manœuvre ne puisse lui être laissée. Tel est apparemment le cas de certaines des attributions confiées au FONJEP, qui joue alors le rôle d'un simple organisme payeur.

1.2) Dans cette configuration, les fonds versés à l'association ne peuvent, par construction, pas perdre leur qualité de deniers publics. Toutefois, les juridictions financières acceptent, sous certaines conditions, un tel montage, par le recours à la notion de convention de mandat.

Il faut toutefois être conscient du fait que le problème se dédouble.

En effet, sous l'angle du droit administratif, les conditions dans lesquelles une personne publique peut, sans texte, conclure une convention de mandat, par transposition du principe posé par l'article 1984 du code civil, n'ont, à ce jour, été éclaircies ni par un texte de portée générale⁴, ni par la jurisprudence, ni même par la doctrine.

On peut ainsi relever que si, en principe, un contrat de mandat, au sens du code civil, ne conduit le mandataire qu'à effectuer des actes juridiques et ne peut porter sur l'exécution d'actes matériels, la pratique suivie par les personnes publiques est certainement moins rigoureuse⁵.

Quoi qu'il en soit, la légalité des conventions de mandat, lorsqu'elle portent sur le maniement de deniers publics, demeure à ce jour incertaine, notamment au regard des dispositions du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

² Délégation de service public, marché de prestation de services...

³ En effet, « il y a mandat fictif quand l'ordonnateur conserve la maîtrise de l'utilisation de la subvention versée, en particulier s'il en fait usage pour payer des dépenses relevant de la responsabilité de l'organisme public qu'il dirige et non de l'objet social de la personne morale bénéficiaire de la subvention » (Chronique de MM. Bertucci et Doyelle, AJDA 1997 p. 855).

⁴ L'exception la plus notable est la loi MOP du 12 juillet 1985, mais elle ne concerne que le mandat de maîtrise d'ouvrage public.

⁵ Cf. sur ce point les conclusions de D. Piveteau sur la décision d'assemblée UNSPIC du 5 mars 2003.

A titre d'illustration, le tribunal administratif de Dijon, par un jugement en date du 18 mars 2004, Sté Prest'action, a considéré, à propos d'un contrat par lequel une commune avait chargé une société privée de rechercher des annonceurs pour son bulletin municipal, que « *les recettes publicitaires résultant des contrats de vente d'espaces publicitaires conclus entre les annonceurs et la société Prest'action mandatée à cet effet par la commune présentaient un caractère de deniers publics et devaient en conséquence être recouvrées par le comptable public* » ; il a donc jugé nulles les clauses de la convention prévoyant que ces recettes étaient directement perçues par la société titulaire du marché (AJDA 2004, n° 18 du 10 mai 2004, pp. 980 et suivantes).

L'approche des juridictions financières est, elle, différente : elles ne s'intéressent pas à la légalité, mais à l'existence d'un titre donnant compétence à l'association pour intervenir.

C'est ainsi que la Cour des comptes, par un arrêt en date du 24 septembre 1987, Association Madine Accueil, a écarté la qualification de gestion de fait en présence d'une convention de mandat, après avoir relevé que cette convention précisait les modalités de reddition annuelle des comptes, permettant ainsi au comptable public de procéder au rattachement des opérations du mandataire à son compte de gestion.

Plus récemment, par un arrêt « MAPAD » du 2 juillet 1998, la Cour des comptes a jugé « *qu'il est constant que, même entaché d'un vice, un acte administratif produit son plein effet tant que sa nullité n'a pas été reconnue par l'autorité compétente pour statuer sur sa légalité ; qu'ainsi le gestionnaire régulièrement mandaté ne peut être considéré comme dépourvu de titre légal, même en l'absence de reddition annuelle du compte, sauf à démontrer qu'il a refusé d'obtempérer aux demandes et mises en demeure du comptable public responsable.* »

On peut donc inférer de ces précédents qu'en l'état de la jurisprudence, et si on met de côté la question, en amont, de la légalité même d'une telle convention, une convention de mandat écarte le risque de gestion de fait, dès lors du moins, que les opérations effectuées par le mandataire sont réintégrées dans la comptabilité de la collectivité.

Il faut souligner que, de façon générale, les règles applicables au mandataire s'appliquent au mandant. Par conséquent, les règles de la comptabilité publique continuent de s'appliquer à l'association mandataire. Ceci a au moins deux conséquences : d'une part, il ne peut y avoir contraction des dépenses et des recettes, et, d'autre part, la rémunération du mandataire ne peut intervenir par déduction directe d'une partie des produits encaissés par celui-ci.

Ces éléments de contexte étant retracés, on peut en venir au cas du FONJEP.

2) Les « postes FONJEP »

2.1) L'analyse formulée par les directions des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère de l'éducation nationale en ce qui concerne le risque de gestion de fait lié à la procédure d'attribution de subventions à des associations, en vue de financer des emplois dans le domaine de la jeunesse et de l'éducation populaire, me paraît tout à fait convaincante.

Il est vrai, comme le souligne celui-ci, que l'attribution des « postes FONJEP » n'est pas exclusivement entre les mains de l'Etat, dès lors que le bénéfice des participations est réservé aux associations adhérentes au FONJEP. Or c'est le conseil d'administration du FONJEP qui se prononce sur la demande d'adhésion.

La portée de cette clause ne doit toutefois pas être surestimée.

En premier lieu, d'après les éléments que vous m'avez transmis, il arrive que la participation soit versée alors que l'association est encore en cours d'adhésion, et le refus éventuel opposé à la demande d'adhésion, s'il interdit pour l'avenir, au moins tant qu'il n'est pas levé, l'attribution de la participation, ne conduit pas, semble-t-il, à réclamer à l'association concernée le reversement des sommes déjà payées. Cette pratique posait d'ailleurs un problème spécifique : l'arrêté du 23 février 1998, pris sur le fondement de l'article 15 du décret-loi, ne dérogeait à l'interdiction de reversement des subventions qu'aux seul bénéficiaire des associations adhérentes, dans sa rédaction initiale.

En deuxième lieu, il résulte de l'instruction du 15 février 2002 que l'adhésion au FONJEP peut être effectuée indirectement, via l'adhésion à une association déjà adhérente ; dans un tel cas, il n'y a pas, semble-t-il, de contrôle direct du FONJEP sur la qualité du bénéficiaire.

En troisième lieu, et comme le remarque la direction des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale, les attributaires des participations remplissent normalement, par construction, les conditions requises pour être membres du FONJEP⁶.

Enfin, et peut-être surtout, le FONJEP ne dispose, au mieux, et sous les réserves qui viennent d'être dites, que d'un droit de veto : il ne détermine ni la liste des attributaires, ni le montant accordé à chacun d'entre eux, mais peut simplement, en refusant une adhésion, empêcher indirectement le versement, voire simplement le renouvellement, de la participation de l'Etat.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il est difficile d'affirmer que le FONJEP bénéficie d'une autonomie suffisante pour écarter tout risque de gestion de fait. Les conclusions de l'étude réalisée par le cabinet FIDAL semblent, sur ce point, empreintes d'un certain optimisme... A tout le moins correspondent-elle à un état de la jurisprudence qui est probablement dépassé⁷.

Il convient en effet d'observer que cette notion de gestion de fait continue de recevoir de nombreuses applications dans des cas de figure proches de celui qui nous préoccupe.

⁶ Il y aurait toutefois environ 10 % de refus.

⁷ Il faut cependant relever que l'on trouve dans le fascicule du juriscasseur administratif consacré aux associations, dans sa version mise à jour en janvier 2000, les indications suivantes : « *Tous les Gouvernements successifs ont reconnu le mérite de cette association (le FONJEP) et l'ont aidée. Des subventions n'auraient pas eu la même efficacité, car on sait qu'elles sont versées dans des délais qui peuvent entraîner des difficultés de trésorerie pour les bénéficiaires, où les salaires doivent être versés régulièrement à la fin de chaque mois. Les « postes FONJEP » le permettent. La Cour des comptes a même recommandé le recours au FONJEP pour le paiement des indemnités des jeunes travailleurs suivant des stages pourtant organisés par l'Etat.* » Je n'ai pas réussi à retrouver la trace de cette recommandation...

C'est ainsi que la Cour des comptes, dans un arrêt rendu le 11 septembre 2003 à propos de la Fondation d'Aguesseau, qui gère l'action sociale du ministère de la Justice, a reconnu l'existence d'une gestion de fait en constatant que les conventions conclues entre l'Etat et la Fondation « ne laissent aucune autre marge d'action à la Fondation que celle consistant à reverser les deniers publics qui lui sont remis et qu'elles ne constituent pas, dès lors, un titre suffisant pour permettre à la Fondation d'Aguesseau de manier légalement les deniers publics en cause. » La Cour, dans cet arrêt, a pris soin d'écarter les différents arguments qui tentaient de démontrer que l'organisme en cause jouissait d'une réelle autonomie. Alors qu'était soutenu que la Fondation d'Aguesseau jouait, concrètement, un rôle significatif dans la gestion des dispositifs mis en place par les conventions la liant au ministère de la justice, la Cour a ainsi observé « que l'approbation par le conseil d'administration de la Fondation des projets engagés par l'administration ne démontre pas que la Fondation a eu le rôle que lui prête son président »⁸.

Cet arrêt de la Cour des comptes fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat ; cette affaire pourrait être jugée dans les prochains mois.

La situation du FONJEP n'est pas identique à celle de la Fondation d'Aguesseau ; mais certaines similitudes invitent à la prudence.

2.2) Trois mesures différentes ont été prises ou sont envisagées pour limiter le risque de gestion de fait.

L'arrêt du 23 février 1998 a été modifié pour étendre la possibilité de reverser les subventions aux associations dont la demande d'adhésion est en cours d'instruction, modification qui a l'avantage de supprimer l'une des causes de risque évoquées plus haut.

La convention conclue début 2004 avec le FONJEP pour la période 2004-2006 a été toilettée : la nouvelle rédaction de l'article 1^{er} ne présente plus le rôle de l'organisme comme celui d'un simple exécutant des décisions ministérielles. Ceci étant, cette modification n'est pas, à elle seule, de nature à régler le problème s'il apparaît que, concrètement, c'est bien l'administration qui continue de désigner les bénéficiaires.

C'est pour cette raison qu'est envisagé de faire adopter par le Parlement une disposition législative, inspirée de l'avant-dernier alinéa de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction issue de l'article 25 de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire.

Rappelons que les deux derniers alinéas de l'article 9 sont ainsi rédigés :

« L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes. »

⁸ Arrêt commenté à l'AJDA du 15 décembre 2003, pp. 2306 et s.

Dans le même esprit, pourrait être soumise au Parlement, selon les indications qui m'ont été fournies, la disposition suivante :

« La gestion des subventions destinées à 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 associations sportives, culturelles, de protection de l'environnement, ainsi que des associations ou des organismes à but non lucratif concourant à l'action sociale, peut être confiée à un organisme public ou privé désigné par arrêté du Premier ministre. »

Il n'est toutefois pas acquis que l'adoption d'une telle disposition soit de nature, à elle seule, à lever la difficulté.

En effet, saisi d'une demande d'avis relative à l'application de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 au cas de la convention conclue entre le ministère de l'intérieur et la Fondation Jean Moulin pour la gestion des œuvres sociales de ce ministère, le Conseil d'Etat a relevé qu'il ne résultait pas de la rédaction de cet article que « le législateur ait entendu déroger ainsi aux règles prohibant la gestion de fait et permettre à ces collectivités publiques de garder la maîtrise de l'utilisation des deniers publics versés à ces organismes ou associations, notamment en disposant d'un pouvoir majoritaire au sein de leurs organes d'administration ou de surveillance ou en ayant un droit de regard et de suivi permanent sur leurs décisions. »⁹

En d'autres termes, l'article 9 a donné un cadre juridique aux relations entre l'Etat et le monde associatif pour la gestion des œuvres sociales. Son objectif premier était d'éviter que l'application du droit commun de la commande publique conduise à une mise en concurrence estimée non souhaitable. Mais il ne permet pas d'évacuer le risque de gestion de fait.

Cette appréciation semble partagée par la Cour des Comptes elle-même. Dans l'arrêt du 11 septembre 2003, elle relève in fine que *« les dispositions résultant de l'article 25 de la loi du 3 janvier 2001, qui n'est d'ailleurs pas rétroactive, n'apportent pas d'éléments juridiques nouveaux de nature à remettre en cause l'analyse de la cour. »*

Une telle lecture est logique. Pour qu'il n'y ait pas gestion de fait, il faut une habilitation. Cette habilitation, qui résulte normalement d'une convention, peut aussi découler d'un acte unilatéral de l'administration. Toutefois, l'habilitation est une condition nécessaire, mais non suffisante. Encore faut-il que l'organisme concerné ait, comme on l'a vu, un minimum d'autonomie. Dans ces conditions, l'intervention du législateur peut être utile pour définir en amont les conditions de l'habilitation ; mais elle ne règle pas le problème en aval.

Je crains, dès lors, que la disposition comparable qui est envisagée pour les relations entre l'Etat et le FONJEP soit en réalité sans effet quant à l'objectif visé.

2.3) Dans ces conditions, il me semble que doit être privilégiée une option consistant à conforter le système actuel, en tentant d'éliminer ou du moins de limiter le risque de gestion de fait.

⁹ Avis n° 369.315 rendu en Assemblée générale le 23 octobre 2003 et publié dans le dernier rapport annuel du CE pp. 209 à 218.

La nouvelle rédaction de l'article 1^{er} de la convention va, on l'a vu, dans ce sens ; encore faudrait-il que la pratique suive. Actuellement, le seul instrument dont dispose le FONJEP pour faire valoir sa volonté propre est de refuser l'adhésion de l'association bénéficiaire. Je ne sais pas s'il est envisageable de confier au FONJEP le soin de désigner lui-même l'association bénéficiaire, en lieu et place du ministère, dans le cadre de grandes orientations qui resteraient fixées par celui-ci¹⁰. Ce serait assurément la solution qui présenterait la plus grande sécurité juridique au regard du risque de gestion de fait.

Si tel n'est pas le cas, il serait au moins souhaitable de mettre en place un système donnant un pouvoir de codécision au FONJEP. On pourrait imaginer, par exemple, que la subvention soit attribuée sur la proposition du ministère, mais avec l'accord du FONJEP, plutôt que de passer par le détour du refus éventuel d'adhésion. Ce système aurait l'avantage d'éviter que ne soient accordées des subventions à des associations qui, in fine, ne sont pas autorisées à adhérer au FONJEP. C'est, à mon sens, la piste la plus aisée à explorer.

En revanche, compte tenu de ce qui a été dit plus haut sur les incertitudes juridiques et les contraintes afférentes à la notion de mandat, ce n'est pas dans cette voie qu'il convient de s'engager. Le recours à la formule du mandat ne devrait être privilégié que lorsqu'il est exclu que le cocontractant de l'administration puisse bénéficier d'une quelconque autonomie ; tel n'est pas le cas en l'espèce.

Quelle que soit la solution qui sera finalement retenue, il conviendra également de s'interroger sur ses implications quant au mode de passation de la convention conclue entre l'Etat et le FONJEP. La convention 2004-2006 a été passée, semble-t-il, sans formalisme particulier. Il n'est pas acquis que les règles relatives à la commande publique n'imposent pas à l'avenir une forme de mise en concurrence. Ce point devra faire l'objet d'une expertise particulière.

3) Les autres activités du FONJEP

3.1) Vous vous interrogez, en premier lieu, sur le « pôle volontariat ».

3.1.1) A été mis en place en 1995, via le décret n° 95-94 du 30 janvier 1995 et les quatre arrêtés pris pour son application, un dispositif relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale.

L'article 14 du décret prévoit que la gestion des contributions financières de l'Etat (contribution forfaitaire à la couverture sociale des intéressés, prime forfaitaire de réinsertion) *« peut être assurée par un organisme mandaté à cet effet par les ministres concernés, après consultation de la commission du volontariat. La désignation de cet organisme et les conditions d'exercice de la mission qui lui est confiée font l'objet d'un arrêté interministériel. »*

Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 2 mai 1995 relatif à la gestion des aides de l'Etat au volontariat pour la solidarité internationale : *« Conformément aux dispositions de l'article 14 du décret n° 95-94 du 30 janvier 1995, le Fonds de coopération de la jeunesse et*

¹⁰ Le problème est que c'est l'administration qui, aujourd'hui, instruit les demandes ; l'instruction devrait alors logiquement être effectuée par le FONJEP.

de l'éducation populaire est désigné pour assurer la gestion des contributions financières destinées au volontariat. »

Il s'agit donc d'un mandat donné au FONJEP, non par voie conventionnelle, mais par un acte unilatéral.

Il est envisagé aujourd'hui d'instituer un mécanisme analogue pour le volontariat civil.

Le V de l'article L. 122-14 du code du service national dispose qu'« *un décret fixe les conditions et les domaines dans lesquels l'Etat contribue, dans le cadre de conventions établies avec les associations, à la protection sociale des volontaires lorsque le volontariat civil est accompli auprès d'associations.* »

L'article 1^{er} du décret n° 2000-1160 du 30 novembre 2000 fixant les conditions et les domaines dans lesquels l'Etat contribue à la protection sociale des volontaires civils affectés auprès d'associations prévoit que les associations agréées par le ministre compétent peuvent demander à ce dernier « *le remboursement des cotisations forfaitaires dues au titre de la protection sociale des volontaires affectés auprès d'elles.* »

Serait introduit après cet article 1^{er} un article 2 ainsi rédigé :

« Pour le domaine du volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité, les associations mentionnées à l'article 1^{er} ci-dessus adressent leur demande de remboursement des cotisations forfaitaires dues au titre de la protection sociale des volontaires affectés auprès d'elles à un organisme mandaté à cet effet.

La désignation de l'organisme chargé de la gestion du remboursement des cotisations, les conditions dans lesquelles celui-ci exerce sa mission de manière autonome, les garanties et les modalités du contrôle font l'objet d'un arrêté interministériel. »

Le projet d'arrêté prévoit quant à lui à son article 1^{er} que le FONJEP est désigné « *comme organisme mandataire.* »

On voit donc que l'économie du nouveau dispositif est très directement inspirée du précédent de 1995.

La principale nuance est liée à la notion d'autonomie, qui figure tant dans le projet de décret que dans le projet d'arrêté.

3.1.2) Comme le relevait le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cette construction présente l'avantage de munir le FONJEP d'un titre juridique régulier pour manier des deniers appartenant à l'Etat. A cet égard, et dès lors qu'il a été décidé de simplifier la gestion du remboursement des dépenses forfaitaires de protection sociale aux associations accueillant des volontaires engagés au titre du volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité, il est effectivement souhaitable d'en passer par la modification réglementaire précitée. Certes, de même qu'il existe des doutes quant à la légalité des conventions de mandat (cf. point 1.2), on peut également se demander si un décret simple peut permettre à l'administration de mandater un organisme de droit privé pour assurer la gestion de dépenses publiques. Sur ce point, on peut soit considérer que le problème principal à traiter est le risque de gestion de fait et se borner à reprendre le même mécanisme qu'en 1995, la légalité du

décret précédent n'ayant apparemment pas été contestée, soit préparer un projet de décret en Conseil d'Etat pour que la question du bon niveau normatif soit expressément tranchée, mais avec évidemment des délais supplémentaires...¹¹

La question qui se pose par ailleurs est celle de savoir si cette habilitation est suffisante ou s'il faut, de surcroît, que le FONJEP, comme pour ses attributions principales, bénéficie d'une autonomie suffisante. Tel est en effet le sens des préconisations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'après les documents que vous m'avez transmis.

Je crois, toutefois, que ces préconisations reposent sur une certaine confusion.

Le système mis en place par le décret de 1995, et dont on entend ici s'inspirer, est fondé sur l'idée selon laquelle le FONJEP est le mandataire de l'administration. Si tel est bien le cas – ce qui suppose que soient réunies les conditions évoquées au point 1.2¹² – les fonds redistribués par le FONJEP ne perdent pas leur qualité de deniers publics. Le FONJEP joue un simple rôle de guichet ; par voie de conséquence, on ne peut exiger de lui qu'il agisse de façon autonome et, à vrai dire, on ne voit pas très bien de quelle autonomie réelle il pourrait jouir. L'autonomie est destinée à éviter que des subventions versées par l'administration conservent leur caractère de deniers publics ; ce n'est pas l'hypothèse dans laquelle nous sommes placés.

Il me semble donc préférable de supprimer du projet de décret et du projet d'arrêté la référence à la notion d'autonomie.

Sous réserve de ce qui vient d'être dit, le dispositif envisagé doit mettre à l'abri les fonctionnaires des ministères concernés du risque de gestion de fait.

3.2) Une dernière activité du FONJEP doit être examinée. Il s'agit de la mise en œuvre des programmes Ville-Vie-Vacances/solidarité internationale (VVV/SI) et Jeunesse/solidarité internationale (J/SI).

Dans l'un et l'autre cas, le FONJEP n'exerce pas le moindre rôle quant à la désignation de l'organisme bénéficiaire et à la fixation du montant de la subvention.

Le cabinet FIDAL proposait d'autoriser expressément le FONJEP à reverser les fonds reçus à d'autres organismes ou de l'habiliter à manier des deniers publics dans le cadre d'une convention de mandat ou en le nommant régisseur d'avances et de recettes.

La première branche de l'alternative est insuffisante. Il faut bien prendre un arrêté sur le fondement de l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938, mais cela ne règle pas le problème de l'habilitation du FONJEP.

¹¹ A titre d'information, je signale que la question pourrait d'ailleurs être indirectement posée dans les prochains mois au Conseil d'Etat à l'occasion de l'examen d'un autre projet de décret.

¹² Sur ce point, il me semble indispensable que les relations entre l'Etat et le FONJEP soient formalisées dans le cadre d'une convention respectant les critères fixés par la Cour des comptes ; la direction de la comptabilité publique doit donc être associée à l'exercice.

La convention du 6 août 1999 devrait donc être revue pour la transformer en véritable convention de mandat. Une solution réglementaire pourrait également être mise en œuvre, sur le modèle de ce qui est prévu pour le volontariat.

Bertrand Dacosta

Maître des requêtes au Conseil d'Etat

Mission juridique du Conseil d'Etat
Emmanuelle Prada Bordenave
01 40 20 86 84

Note à l'attention de Monsieur Verrier
Chef de service, adjoint au directeur général de l'action sociale.

Objet : FONJEP et risque de gestion de fait.
Réf. Votre note M°1257/D/05.

Vous avez bien voulu interroger la mission juridique sur le risque de déclaration de gestion de fait causé par le mode actuel de fonctionnement du dispositif FONJEP et les moyens d'y remédier.

La situation actuelle est celle d'une association créée en 1964 sans aucun support réglementaire ou législatif et à laquelle les pouvoirs publics ont décidé de confier le versement à certaines associations désignées par les services des ministères et maintenant les services déconcentrés, de subventions appelées « poste fonjep ».

Ces subventions sont un complément de rémunération destiné à être versé à un salarié de l'association exerçant des fonction d'animateur. La subvention est d'un montant forfaitaire, (d'ailleurs évoqué lors de l'examen de la loi de finances), elle attribuée pour un an et peut être renouvelée deux fois. AK

Le système initialement limité au secteur « jeunesse et sports » s'est ensuite diversifié ; il est actuellement utilisé par plusieurs ministères et semble apprécié tant par les ministères que par les associations. Pour ces dernières, en effet, il présente un gros avantage tiré de ce que le FONJEP se charge de regrouper tous les financements publics afférents à un poste donné (notamment ceux éventuellement attribués par une collectivité territoriale) et de les verser trimestre après trimestre à l'association bénéficiaire qui emploie l'animateur ainsi rémunéré. S'agissant de salaire, une irrégularité dans les versements serait en effet très préjudiciable à de petites structures qui n'ont, de surcroît, aucune réserves financières.

Par ailleurs le FONJEP est devenu un lieu apprécié de rencontre et d'échange entre les associations et les pouvoirs publics sur l'éducation populaire.

Il n'y a pas vraiment de doute possible sur la nature des deniers que le FONJEP manipule : il s'agit de deniers publics puisque la subvention (le poste fonjep) est destinée (attribuée) à une association nommément désignée et que le FONJEP n'a, à cet égard, aucun pouvoir de décision. L'argument selon lequel, pour recevoir la subvention, il faut être membre du

Or dans le cas du FONGEP, ce n'est pas ce qui est recherché puisqu'au contraire tout le monde est attaché à ce que la subvention soit attribuée nominativement par les pouvoirs publics et que les mandats émis ne peuvent être qualifiés de « fictifs » puisqu'ils sont accompagnés de la désignation du bénéficiaire final des fonds.

D'ailleurs s'agissant de gestion de subventions d'Etat par des associations mises en place de longue date, la Cour des comptes a déploré la fragilité juridique des relations et la quasi absence de pilotage et de contrôle par le ministère. (23 juillet 2002 référé n° 32735, rec ; p. 229). En outre dans des structures telles que le FONGEP, une attribution par le conseil d'administration de l'association ne serait pas souhaitable car on ne pourrait éviter le risque de répartition des subventions selon le rattachement des associations à tel ou tel mouvement, sans égard avec le mérite réel des projets de chacune.

Dans la mesure où le système fonctionne à la satisfaction générale et où il n'est pas irréductiblement incompatible avec la réglementation, il faut essayer de le conserver.

Pour cela, je crois donc que l'on peut envisager deux solutions :

1° transformation du FONGEP en une structure de droit public associant les partenaires privés : GIP par exemple, ce qui résoudrait pas mal de difficultés.

2° maintien du FONGEP dans la situation actuelle d'association mais avec une habilitation législative explicite à reverser les subventions correspondant aux « postes fongep » aux associations nominativement désignées et un renforcement très important de l'encadrement juridique et comptable des relations entre le FONGEP et l'Etat.

Je pense que la proposition de texte faite par le ministère n'est pas suffisamment précise, on reste encore dans le flou alors que la seule façon d'échapper à une condamnation de la Cour des comptes qui serait prononcée avec une probabilité très élevée si la cour décidait de s'intéresser de près à la gestion du FONGEP, est de reprendre dans un texte les missions du FONGEP en faisant ressortir ce rôle particulier de « caissier » qui lui est confié par les pouvoirs publics (et, le cas échéant, les collectivités territoriales). **Un texte qui ne dirait pas exactement ce que fait le FONGEP et avec quel argent ne vaudrait pas habilitation à manier les deniers publics et ne serait qu'une protection illusoire.**

En outre, il faut définir par des textes appropriés les relations entre l'Etat (dont je rappelle au passage qu'il est un et que l'idée que tel ou tel ministère serait membre de l'association est une hérésie juridique) et l'association, il faut faire de même pour ce qui concerne les éventuelles relations entre le FONGEP et les collectivités territoriales.

Je reste à votre disposition pour toute précision complémentaire.

Emmanuelle Prada Bordenave.

Chronique de jurisprudence de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière

PAR NICOLAS GROPER
AUDITEUR À LA COUR DES COMPTES

Associations transparentes, subventions fallacieuses et gestion de fait

Plus du tiers des gestions de fait concernent le secteur associatif. Outre le cas des associations qualifiées de transparentes, d'autres hypothèses impliquant des associations peuvent être constitutives de gestion de fait par extraction irrégulière de deniers de la caisse publique.

COMPTABILITE PUBLIQUE - Séparation de l'ordonnateur et du comptable

JURIDICTION FINANCIERE - Gestion de fait

ASSOCIATION - Financement

- (C. comptes 10 juillet 2003, Commune de Vienne, Association dite Comité des fêtes - Vienne Action culturelle, n° 36377;
- C. comptes 11 septembre 2003, Action sociale du ministère de la Justice, n° 37055)

«Je cherche, je cherche dans la transparence à me guérir de mes fatigues...»
(Louise DE VILMORIN, *Carnets*, Gallimard, 1970, p. 76).

La transparence, exigence démocratique, suggère la possibilité donnée à l'opinion publique de contrôler les dirigeants politiques et les institutions publiques. Ce terme, comme le remarquait déjà il y a une quinzaine d'années Jean-Marie Auby, s'est introduit dans l'époque contemporaine dans les mythes socio-politiques. Le mot «transparence», pourtant *a priori* neutre («on voit à travers»), voire ambivalent dans son sens initial (est transparent ce qui n'est pas opaque, mais aussi ce qui n'est pas consistant), se voit largement de nos jours paré d'une connotation positive, et devient parfois synonyme de la démocratie elle-même. Qui aujourd'hui pourrait sérieusement défendre le mystère, l'opacité, le brouillage, le secret, surtout lorsqu'il s'agit de l'administration? Pourtant, c'est sans doute négliger le versant «négatif» de la transparence et peut-être l'assimiler un peu hâtivement et excessivement à la sincérité, comme on verra par la suite.

On pourrait s'interroger sur l'origine de cette soif de transparence qui s'est emparée de notre société. Qu'essaye-t-elle de guérir? Ou quel mal cherche-t-elle à cacher? L'objet de cette chronique n'est certes pas de répondre à ces questions; plus modestement, tout en contribuant à rappeler l'ambiguïté de la notion de transparence, s'agira-t-il de cerner les conséquences de la «transparence» partielle ou totale d'associations para-administratives en droit public financier, dans le cadre de la gestion de fait, et les risques que courent les gestionnaires publics qui ont recours à ce mode de gestion «indirect» pour la mise en œuvre de politiques publiques. Cette question, comme l'illustrent les deux arrêts commentés ici, est d'une grande actualité: en effet, plus du tiers des gestions de fait déclarées concernent le secteur associatif. Certes, l'intervention d'associations dans la gestion d'activités de service public n'est pas interdite ou condamnable par principe; elle est même expressément autorisée, s'agissant des prestations d'action sociale (qui étaient concernées dans l'arrêt *Action sociale du ministère de la Justice*), par l'article 25 de la loi du 3 janvier 2001.

Encore faut-il que les règles de la comptabilité publique soient respectées, auxquelles la loi susvisée n'a pas entendu déroger: pour pouvoir encaisser des recettes publiques ou pour effectuer des dépenses publiques, l'association doit dans tous les cas disposer d'un titre légal et, si ce n'est pas le cas, l'organisme public s'expose au risque d'une procédure de gestion de fait. La Cour des comptes avait, dans le cadre de plusieurs rapports publics annuels (Rapport public 1995, extraits publiés dans Rec. 1995, p. 239; Rapport public 1996, extraits dans Rec. 1996, p. 279; surtout Cour des comptes, *Etude sur l'intervention des associations dans le domaine des politiques sociales*, Rapport public 2000, p. 185, et Rec. 2000, p. 240), attiré l'attention sur les dangers que peut comporter, au regard des règles de la comptabilité publique, le recours par des personnes publiques à des associations para-administratives.

Après avoir rappelé les caractéristiques générales de la gestion de fait, seront approfondis les cas de figure concer-

(1) Est désigné par «Rec.» dans cette chronique le Recueil des juridictions financières: Arrêts, jugements et communications des juridictions financières, Berger-Levrault, puis Editions des Journaux officiels.

nant plus directement les associations, et parmi ceux-ci l'hypothèse spécifique où les associations sont qualifiées de « transparentes ».

1 - La gestion de fait, institution juridique originale remontant à l'Ancien Régime, figure actuellement à l'article 60-XI de la loi de finances du 23 février 1963. Est appelée gestion de fait l'irrégularité consistant, pour une personne physique ou morale, à s'immiscer dans le maniement de deniers publics – ou de deniers privés réglementés – sans disposer de la qualité juridique pour ce faire, c'est-à-dire soit sans être comptable public régulièrement nommé (rappelons que les comptables publics disposent en principe du monopole légal de l'encaissement des recettes publiques, de la conservation des fonds et valeurs publics et du paiement des dépenses publiques), soit être dépourvu de titre légal pour ce maniement.

La procédure de gestion de fait permet au juge financier de réintégrer dans la comptabilité publique des recettes qui auraient dû y entrer et/ou des dépenses qui en sont irrégulièrement sorties, et contribue ainsi à la sincérité des comptes publics.

Le caractère public des fonds en cause justifie en effet leur protection particulière. Toute personne maniant des deniers publics doit en être comptable et doit justifier de leur utilisation; si cette personne n'est pas comptable public régulier, le juge financier pourra la déclarer comptable de fait dans le cadre d'une procédure contentieuse particulière, et lui appliquer les

mêmes règles qu'à un comptable patent, et en particulier prononcer le cas échéant un débet à sa charge.

La procédure de gestion de fait permet au juge financier de réintégrer dans la comptabilité publique des recettes qui auraient dû y entrer et/ou des dépenses qui en sont irrégulièrement sorties, et contribue ainsi à la sincérité des comptes publics. Par ailleurs, les ordonnateurs élus locaux déclarés définitivement gestionnaires de fait se trouvent suspendus provisoirement de leurs fonctions; enfin, le juge financier peut condamner les comptables de fait à une amende spécifique, qui peut atteindre le total des sommes indûment maniées. A part le rétablissement des formes comptables et la sanction éventuelle des personnes ayant commis cette irrégularité, la procédure de gestion de fait a pour objet de rétablir les formes budgétaires en faisant délibérer l'organe ayant le pouvoir d'autoriser les dépenses sur l'utilité publique de celles-ci, la gestion de fait ayant également contourné les compétences de cet organe, souvent démocratiquement élu (Parlement pour l'Etat, conseils municipaux, généraux, etc., pour les collectivités territoriales).

L'article 60-XI distingue deux catégories de faits générateurs et, partant, deux types de gestion de fait: d'une part la gestion de fait en recettes, constituée par l'ingérence dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme doté d'un comptable public ou dépendant d'un tel poste; d'autre part, la gestion de fait en dépenses, constituée par l'extraction irrégulière de deniers de la caisse d'un comptable public.

Ce second cas, qui seul nous intéressera ici, se fait le plus souvent à travers ce qui est traditionnellement appelé un « man-

dat fictif », mandat de paiement qui, bien que réel, ne correspond pas à la réalité (d'où la qualification de « fictif »). Le mandat fictif *ratione materiae*, soit correspond à une dépense qui n'a pas été faite dans la réalité, soit affiche une dépense autre que celle qui a été faite dans la réalité; quant au mandat fictif *ratione personae*, c'est un mandat établi au profit d'une personne qui n'est pas le véritable créancier. Il n'est pas rare que certains mandats soient fictifs à la fois *ratione materiae* et *ratione personae* (C. comptes 22 mars 1962, *Brunel, commune d'Herblay, Les Grands Arrêts de la jurisprudence financière* Dalloz, 4^e éd., n° 36). D'une façon générale, une « manœuvre » est nécessaire, une combinaison aboutissant à sortir irrégulièrement de la caisse publique des fonds par le biais d'un mandat qui cache son motif réel. Lorsque le caractère fictif de ce mandat est reconnu, les fonds en question gardent leur caractère public et sont considérés comme ayant été irrégulièrement extraits de la caisse publique au sens de l'article 60-XI précité. Même si la notion de mandat fictif n'apparaît plus guère en jurisprudence, elle n'en constitue pas moins la base des constructions jurisprudentielles ultérieures en matière d'extraction irrégulière de deniers publics.

2 - La théorie de la « subvention fallacieuse » est venue progressivement compléter la théorie du mandat fictif (C. comptes 4 août 1944, *Lamirand, Les Grands Arrêts de la jurisprudence financière*, n° 37). A la différence du mandat fictif, la subvention fallacieuse est ordonnancée *avant* le service fait de la dépense finale – c'est précisément la spécificité de la subvention dans la dépense publique. Le juge financier ne peut donc pas, comme c'est le cas lorsqu'il y a un mandat fictif, s'appuyer sur des pièces justificatives de dépenses reconnues comme fausses (souvent par le juge judiciaire), mais doit lui-même rechercher dans l'intention des parties (et dans la réalisation de cette intention) une destination non conforme au but déclaré de la subvention. En application de la jurisprudence *Lamirand*, il y a gestion de fait parce que l'objet effectif des dépenses effectuées avec la subvention ne correspond pas à celui pour lequel cette subvention a été allouée (« dissimulation de l'objet véritable de la dépense », C. comptes 2 et 9 octobre 1997, *M. Gaudin et autres, Association des conseillers régionaux de Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Rec. 1997, p. 132); ce faisant, l'association sort de son objet statutaire (par exemple financement d'un régime de retraite complémentaire dans l'affaire *Association des conseillers régionaux*).

Souvent, le juge des comptes, sans évoquer expressément le caractère fictif de la subvention, se borne à relever que les fonds ainsi versés n'étaient pas mis à la libre disposition du destinataire, mais demeuraient *de facto* aux mains du service public pour payer des dépenses lui incombant, le procédé de la subvention servant alors à contourner les règles d'exécution et de contrôle de la dépense publique. Ainsi, dans l'affaire *Nucci et autres, Association Carrefour du développement* (C. comptes 30 septembre 1992, Rec. 1992, p. 101), étaient concernées des opérations qui, selon l'arrêt, « n'avaient pas de rapport avec ses missions statutaires [de l'association], qui n'étaient pas décrites dans sa comptabilité et dont le ministère de la coopération conservait la totale maîtrise ». Dans ce cas, c'est moins l'objet de la subvention qui est fictif, mais plutôt

AU FIL DE LA SCIENCE
ETUDES
CHRONIQUES
ACTUALITE LEGISLATIVE
ACTUALITE JURISPRUDENTIELLE
BIBLIOGRAPHIE

sa qualification même de subvention, qui requiert de la part du destinataire une certaine autonomie dans la gestion de ces fonds (v. plus loin).

Cette hypothèse fait certes intervenir une association (ou toute autre personne morale de droit public – comme un établissement public – ou de droit privé – une société commerciale par exemple–), mais en dehors de son objet statutaire; celle-ci n'est pas pour autant qualifiée de transparente.

3 - Hormis le cas de figure *Lamirand*, qui s'attachera à la fictivité éventuelle d'une opération (la subvention), deux autres cas peuvent être distingués en matière d'extraction irrégulière de fonds par le biais de subventions, certes liés au précédent mais présentant des spécificités, se fondant non seulement sur le caractère de la subvention, mais également sur la qualité de la structure destinataire.

- Premièrement, un cas particulier et rare peut se rencontrer lorsque le destinataire des fonds est dépourvu de la personnalité juridique, soit parce qu'il n'existe pas de contrat d'association, soit parce que son objet statutaire est illicite, le contrat d'association étant dès lors nul; le juge des comptes considère alors que le destinataire de la subvention se trouve de ce fait dans l'incapacité juridique de recevoir celle-ci (C. comptes 28 septembre 1960, *Riehl, Krauskopf, comité des fêtes de Schiltigheim, Les Grands Arrêts de la jurisprudence financière*, n° 39). Dans ce cas, ce n'est pas la subvention qui est « fictive », c'est son destinataire.

- Deuxièmement, l'association destinataire des fonds peut être « transparente ». Une association est qualifiée de transparente en raison de son absence d'autonomie de décision. Le concept de transparence, emprunté au droit administratif général (v. AJDA 2003, p. 1276, note S. Nicinski), ne fait certes pas l'unanimité²; il est rarement utilisé par les juridictions financières³, mais a l'avantage de décrire de façon imagée l'insuffisante consistance qui est reprochée à la personne morale en question. Pour reprendre la formule de Christian Descheemaeker (La gestion de fait et les associations transparentes, Le courrier juridique des finances, n° 78, juillet 1997, p. 3), une association transparente a une existence juridique, mais n'a pas de volonté propre.

En effet, contrairement à l'hypothèse *Comité des fêtes de Schiltigheim* précitée, dans ce cas de figure l'association existe juridiquement et dispose d'un objet statutaire licite; les activités qu'elle prend en charge pour l'organisme public entrent dans son objet statutaire et ne relèvent pas exclusivement d'une collectivité publique. Toutefois, le contrat d'association est dépourvu de la moindre réalité parce que la personne morale se borne à réaliser des missions déterminées par la personne publique qui l'a créée avec des moyens fournis par celle-ci (C. comptes 26 mai 1992, *Médecin et autres, association Nice-communication, Les Grands Arrêts de la jurisprudence financière*, n° 38), ou le contrat d'association recouvre certes une certaine réalité, mais l'association ne disposait pas d'une réelle

autonomie de gestion (C. comptes 9 décembre 1993, *Médecin, comité des fêtes de Nice*, Rec. 1993, p. 126). A la différence des cas *Lamirand* et même *Carrefour du développement* (v. plus haut), l'association ne sort pas du cadre de son objet statutaire: au contraire, celui-ci sera le plus souvent calqué sur l'objet de l'organisme public qui est à l'origine de sa création, d'où son caractère « para-administratif ».

Par ailleurs, comme dans l'exemple *Carrefour du développement* précité, ce qui est fictif dans cette hypothèse, ce n'est pas tant l'objet de la subvention, c'est la qualification même de subvention, son appellation (arrêt *Nice-communication*: « fonds versés par la ville à l'association, sous l'appellation fallacieuse de subvention... »). La notion même de subvention, en effet, suppose que le bénéficiaire dispose d'une certaine autonomie dans l'utilisation des fonds; sinon, il n'y a pas véritablement de subvention, puisque la personne morale bénéficiaire théorique ne sert qu'à assurer des dépenses dont les destinataires sont en réalité déterminés par

Le degré d'autonomie d'une structure associative, ou d'une fondation, est mesuré par la méthode du faisceau d'indices.

l'organisme public versant; les fonds gardent dès lors leur caractère de deniers publics et sont considérés comme ayant été irrégulièrement extraits de la caisse publique, situation qui doit être corrigée par le biais

d'une procédure de gestion de fait. Toutefois, à la différence des cas présentés plus haut, qui concernaient seulement certains actes (mandats ou subventions dont l'administration s'est réservée l'emploi), l'association para-administrative est *entièrement* dépourvue d'autonomie; la gestion de fait englobera donc généralement *l'ensemble* des fonds gérés par cette structure, et non pas seulement certaines opérations.

Le degré d'autonomie d'une structure associative, ou d'une fondation, est mesuré par la méthode du faisceau d'indices, incluant principalement les trois critères suivants: sa dépendance financière envers la collectivité publique (l'origine prépondérante des ressources); la réalité de la vie de l'association (présence prépondérante d'élus ou de fonctionnaires dans ses organes et en particulier dans les instances dirigeantes, fonctionnement réel de ces organes); la confusion des activités entre l'administration et l'association et la similitude des missions poursuivies.

Toutefois, le partage entre structure autonome et non autonome n'est pas toujours aisé. Ainsi, il convient de ne pas confondre mainmise et contrôle. Si la collectivité publique qui a octroyé la subvention peut contrôler la personne morale subventionnée, fût-ce étroitement par le biais de conventions par exemple, ou à travers sa présence au sein du conseil d'administration ou de surveillance (la loi du 3 janvier 2001 prévoit précisément cette possibilité), elle ne peut pas se substituer à elle dans la prise de décision de la dépense sans s'exposer au risque de gestion de fait.

4 - L'arrêt *Comité des fêtes de Vienne* reproduit ci-dessous fournit un exemple classique d'association transparente, le terme figurant même dans les conclusions du parquet général. Les trois critères évoqués plus haut se trouvent en l'espèce appliqués par la Cour: le maire de la commune de Vienne exerçait

(2) « Conceptualisation susceptible d'éloigner le juge de l'analyse modeste et minutieuse des faits » (F. J. Fabre, A. Froment-Meurice, *Les Grands Arrêts de la jurisprudence financière*, 4^e éd., p. 336).

(3) V. toutefois l'utilisation de ce terme dans les conclusions du procureur général du 3 avril 2003 sur l'affaire *Commune de Vienne, Association dite Comité des fêtes*, commentée ici.

statutairement un pouvoir prépondérant dans l'association, simple émanation de la municipalité; l'association exerçait une mission de service public relevant de la commune; enfin, la chambre régionale des comptes, dont le jugement avait fait l'objet d'un appel, avait relevé la prépondérance des ressources publiques dans les financements dont avait bénéficié l'association, appréciation que la Cour n'a pas contestée en l'espèce.

5 - L'existence d'un *titre légal* peut rendre régulier le maniement de fonds publics par une association (recettes destinées à une caisse publique ou extraction de fonds), cette dernière disposant alors d'une habilitation pour effectuer ces opérations: la gestion de fait est ainsi évitée. Cette habilitation, en principe réservée aux comptables publics et régisseurs, peut être conférée à une association par le biais d'une convention, par exemple une convention d'affermage ou de délégation de service public. Toutefois, le juge des comptes se réserve le droit de vérifier si la convention fournit bien un titre légal aux opérations effectuées sur les deniers publics; autrement dit, si l'absence de convention engendre le plus souvent une situation constitutive de gestion de fait, l'existence d'une telle convention ne met pas dans tous les cas à l'abri d'une gestion de fait. Ainsi, lorsque la convention a, par exemple, été conclue dans des formes irrégulières, ou lorsqu'elle ne laisse aucune autonomie de décision à l'association cocontractante (CRC Bretagne 11 août 1989, *SDR Bretagne*, Rec. 1989, p. 144), celle-ci ne vaut pas titre légal et confère donc au maniement des fonds publics un caractère irrégulier tombant sous la qualification de gestion de fait.

6 - Le second arrêt reproduit ci-dessous, *Action sociale du ministère de la Justice*, illustre l'importance de distinguer les différents cas de figure qui peuvent se présenter en matière d'extraction irrégulière de deniers publics.

Un ministère avait mis en œuvre des prestations d'action sociale (prêts et secours, logements sociaux réservés à certains personnels du ministère) à travers le versement de subventions à une fondation, sur la base de plusieurs conventions. La Cour a estimé que, dès lors que les conventions en cause «ne laissent aucune autre marge d'action à la Fondation que celle consistant à reverser les deniers publics qui lui sont remis», elles ne constituent pas un

titre légal suffisant pour permettre à cette fondation de manier régulièrement des fonds publics; les subventions versées sur la base de ces conventions n'ont pas perdu leur caractère de deniers publics et ont donc été irrégulièrement extraites de la caisse publique et maniées par des personnes sans titre légal: la gestion de fait est constituée. La Cour a rejeté tous les arguments avancés pour prouver que la fondation jouait un rôle actif et significatif dans la gestion de ces prestations sociales; elle a estimé que la gestion de la fondation n'était, s'agissant des conventions en question et des subventions versées sur la base de celles-ci, pas autonome, compte tenu du fait notamment que le ministère avait gardé tout pouvoir de décision effectif sur les modalités d'attribution des logements sociaux ou sur l'utilisation des crédits

POUR EN SAVOIR PLUS

- Christian Descheemaeker, *La gestion de fait et les associations transparentes*, *Le courrier juridique des finances*, n° 78, juillet 1997, p. 1.
- Jean-Pierre Gastinel, *Gestion de fait, mandat fictif et subvention fallacieuse*, *Rev. fr. décentr.* septembre 1995, p. 39.
- Conseil d'Etat, *Pour une clarification des rapports entre les associations et les collectivités publiques*, *EDCE 2000*, n° 51, Les associations et la loi de 1901, cent ans après, p. 294.
- Hélène Gisserot, *Associations et gestion de fait*, *EDCE 2000*, n° 51, Les associations et la loi de 1901, cent ans après, p. 381.
- Jean-Marie Auby, *La théorie des institutions «transparentes» en droit administratif*, *RD publ.* 1988, p. 265.
- Francis J. Fabre, Anne Froment-Meurice, *Les Grands Arrêts de la jurisprudence financière*, *Dalloz*, 4^e éd., 1996.

versés à la fondation, et ce alors même que la fondation avait à son tour conclu des contrats avec des organismes HLM.

Peut-on, du fait du recours à l'argument de l'insuffisante autonomie de gestion de l'association retenu dans le présent arrêt, en déduire son caractère «transparent»?

Certes, pour mesurer le degré d'autonomie de gestion dont bénéficie la fondation, le juge a recours à des indices qui ne sont pas sans rappeler ceux de l'association transparente: «il est constant que la Fondation ne dispose pas des personnels administratifs techniques susceptibles de gérer les dotations reçues; que, par ailleurs, le chef du bureau de l'action sociale du ministère de la Justice est le secrétaire général de la Fondation aux termes des statuts de cette dernière».

Le cas d'espèce est pourtant différent des exemples d'associations transparentes évoqués plus haut. En effet, la gestion de fait des associations transparentes englobe généralement la totalité des fonds versés à l'organisme, et pas seulement la fraction qui serait restée à la disposition effective de la collectivité publique versante. Or, en l'espèce, la gestion de fait est limitée à des opérations déterminées et n'empêche pas l'organisme en cause d'être par ailleurs tout à fait consistant et autonome. Il ne semble pas qu'on puisse considérer que le contrat d'association soit dépourvu de réalité, ce qui le différencie nettement de l'hypothèse *Nice-communication*. Peut-on dès lors encore avancer qu'il s'agit d'une structure «transparente»? L'hésitation est en effet permise: d'un côté, la gestion de fait est limitée à certaines dépenses, ce qui ressemble plutôt au cas de figure *Lamirand*, dont elle se distingue pourtant puisque l'association en l'espèce ne sort pas de son objet statutaire, d'où la tentation d'y voir une association para-administrative.

D'un autre côté, si l'on considère qu'à travers la technique de la «transparence» le juge va faire réapparaître les personnes de droit public occultées par des «paravents» ou autres «ectoplasmes» (J.-M. Auby, préc., p. 266) afin de dégager derrière les apparences trompeuses la personne publique réellement responsable (et donc la nature publique des fonds), le cas présent ne semble pas tout à fait étranger à cette notion. *Transparence partielle*, qualifiant certains *actes* plutôt que l'association en elle-même?

En réalité, le présent arrêt n'est fondé ni sur le caractère fictif de l'objet de la subvention, ni sur la fictivité du destinataire des fonds, ni encore (en tout cas pas directement et expressément) sur la fictivité de la qualification même de subvention: la gestion de fait est en l'espèce basée sur l'insuffi-

Lorsque la convention ne laisse aucune autonomie de décision à l'association cocontractante, celle-ci ne vaut pas titre légal.

sance du *titre légal* qui aurait pu habiliter la fondation à manier légalement les deniers publics en cause. L'insuffisante autonomie concerne bien les conventions (et par la suite les subventions versées sur le fondement de celles-ci), ce qui rapproche l'arrêt *Action sociale du ministère de la Justice* de l'exemple *SDR Bretagne* (préc.).

Sans doute faut-il, à la suite de Jean-Marie Auby (préc., p. 273), considérer que la théorie de la transparence est utile, mais connaît des limites: «ne serait-il pas beaucoup plus simple [...] de rechercher si l'association a agi pour son propre compte ou pour le compte de la [personne publique], auquel cas ses actes seraient imputables à celle-ci?».

En effet, si l'on retrouve la question de l'insuffisante autonomie dans des hypothèses différentes (subvention fallacieuse ou cas semblables, association para-administrative transparente, titre légal insuffisant), c'est parce qu'un élément fondamental les unit: dans toutes ces hypothèses, des fonds publics sont sortis de la caisse publique de façon irrégulière; ils ont donc gardé leur caractère de deniers publics; derrière cette «extraction», le juge recherche donc la personne publique qui a gardé la maîtrise des fonds, ce qui implique de vérifier l'autonomie de gestion du destinataire des fonds, soit au stade de l'utilisation d'une subvention, soit au niveau de la

Si les règles de la comptabilité publique sont contraignantes, c'est parce qu'il s'agit de protéger l'argent du contribuable et des considérations de facilité de gestion ne peuvent pas conduire à les contourner.

«consistance» de l'association elle-même, soit encore s'agissant des titres légaux invoqués (conventions). Le point commun des différents cas présentés plus haut réside dans le fait que les deniers n'ont pas perdu leur caractère public en raison de l'autonomie insuffisante de la partie prenante; les fonds restent donc d'une certaine

façon imputables à la partie versante, c'est-à-dire l'organisme public. Toutefois, si cela paraît très proche de la notion de «transparence», ce concept paraît devoir être cantonné aux cas où le destinataire des fonds est structurellement «transparent» et n'apporterait aucune plus-value dans une application plus extensive⁴; elle n'a pour cette raison pas été retenue par la Cour dans l'affaire *Action sociale du ministère de la Justice*.

Outre la question de l'insuffisante autonomie de la fondation, la Cour se prononce en l'espèce sur d'autres arguments avancés, dont voici les principaux:

- la conformité des activités en cause à l'objet social de la fondation n'empêche pas une gestion de fait, si elle ne dispose pas de titre légal pour effectuer ces activités;
- la tenue, par la fondation, d'une comptabilité spéciale pour l'exécution de ces conventions n'a aucun impact, au stade de la déclaration de gestion de fait, sur la régularité ou non des opérations, sur la qualification juridique des faits constitutifs de la gestion de fait; l'un des objets de la procédure de gestion de fait est précisément de réintégrer ces opérations retracées dans une comptabilité privée dans les comptes publics;
- ni l'éventuelle autorisation ministérielle au moment des faits⁵, alléguée par les personnes mises en cause, ni la lettre ministérielle de soutien écrite postérieurement aux faits ne

sauraient être prises en considération dans la qualification des faits au stade de la déclaration de gestion de fait.

Dans le présent arrêt, la Cour a donc déclaré à titre définitif comptables de fait un certain nombre de responsables du ministère - directeurs et sous-directeurs - en poste au moment des faits.

Une telle situation n'est pourtant pas fatale. En effet, la gestion de fait peut être évitée par l'organisme public soit en donnant à l'association cocontractante une autonomie de gestion suffisante, soit en gérant directement les dépenses en question, ou encore en gérant ces dépenses par le biais d'autres modalités prévues par les textes, comme les groupements d'intérêt public (GIP) par exemple.

Si les règles de la comptabilité publique sont contraignantes, c'est parce qu'il s'agit de protéger l'argent du contribuable et des considérations de facilité de gestion ne peuvent pas conduire à les contourner, alors qu'existent des possibilités légales d'introduire, si nécessaire, de la souplesse dans la gestion publique.

7 - La question de la transparence se pose non seulement le cas échéant pour établir l'existence d'une gestion de fait, mais également lorsqu'il s'agit de déterminer quelles personnes doivent faire l'objet d'une déclaration de gestion de fait; autrement dit, il s'agit de savoir, une fois l'existence d'une gestion de fait constatée, si l'association personne morale fera partie des personnes déclarées comptables de fait, ce qui peut se révéler important au moment du débet éventuel (solidarité des personnes déclarées gestionnaires de fait).

Depuis un arrêt de la Cour des comptes du 4 juin 1996, *Siffre et autres, commune d'Istres et association Istres-promo* (Rec. 1996, p. 76), l'association transparente, parce qu'elle n'a pas de volonté propre (c'est justement ce qui lui est reproché), n'est pas déclarée comptable de fait, sauf si c'est le seul moyen de lui faire restituer les fonds publics qu'elle détient encore («vider les mains»). Le premier arrêt ci-dessous reproduit (*Comité des fêtes de Vienne*) confirme cette jurisprudence: parfaitement transparente, l'association demeure en dehors du champ des personnes déclarées gestionnaires de fait. Il s'agit d'une application «pure» de la théorie des institutions transparentes empruntée au juge administratif: «la démarche est assurément digne d'approbation en ce qu'elle vise à éliminer - ou écarter - des structures qui apparaissent comme des fictions non justifiées, comme des apparences trompeuses. Elle exprime, si l'on veut, une politique de vérité des qualifications» (J.-M. Auby, préc., p. 266). Cette démarche permet non seulement de «faire réapparaître les personnes de droit public occultées par ces "paravents"» (*ibid.*), d'où le caractère public persistant des deniers (v. plus haut), mais surtout de faire apparaître les personnes physiques qui, au sein de l'organisme public concerné, ont de brève ou

(4) Le parquet général rappelle d'ailleurs régulièrement les limites de cette notion. En particulier, la gestion de fait «en recettes» se fonde sur l'absence de titre légal pour percevoir des recettes destinées à une caisse publique: le recours à la notion de transparence (et ses critères) n'est donc pas nécessaire dans de telles hypothèses.

(5) Rappelons que l'ordre écrit du supérieur hiérarchique (en l'espèce, il n'existait semble-t-il pas d'ordre écrit du ministre: les intéressés alléguaient seulement de l'autorisation du ministre pour les opérations irrégulières) constitue une cause d'exonération de responsabilité dans le cadre des infractions passibles de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), mais pas dans le cadre de la gestion de fait.

de longue main manié ces deniers et qui devront donc en rendre compte devant le juge financier.

En revanche, dans le second arrêt (*Action sociale du ministère de la Justice*), la fondation n'était pas structurellement transparente; elle a participé en tant que personne morale au maniement irrégulier et pourrait encore détenir une partie des fonds en cause: de ce fait, elle se trouve logiquement incluse dans le champ des personnes déclarées gestionnaires de fait.

Si la « transparence » semble aujourd'hui revêtir une signification exclusivement positive, il peut arriver que la gestion publique soit tellement « transparente » qu'on ne voie plus les murs dressés par le droit public financier conformément à l'exigence de protection renforcée dont doivent bénéficier les fonds publics; la procédure de gestion de fait, notamment en rétablissant les formes comptables et en sanctionnant le cas échéant les agissements irréguliers, constitue à ce titre une salubre digue contre d'éventuels risques de débordement. Loin d'aller, à travers la critique de la transparence, jusqu'à « tenir à tout ce qui nous permet d'agir en secret » (Louise de Vilmorin, préc.), le droit public financier contribue à rappeler la possible face sombre de la transparence... et participe à éclairer cette face cachée en vue d'une plus grande sincérité des comptes publics, exigence démocratique.

ARRÊTS⁶

1^{er} espèce

Cour des comptes (4^e chambre) 10 juillet 2003

M. A. Hespel, conseiller maître, rapp. -

M. A. Chabrol, conseiller maître, contre-rapp.

Commune de Vienne, Association dite Comité des fêtes - Vienne Action culturelle - n° 36377

Sur le moyen tiré de l'absence de contrôle de l'association :

Attendu que les requérants affirment que la chambre régionale aurait dû, préalablement à la déclaration de gestion de fait des deniers de la commune de Vienne, contrôler les comptes de l'association Comité des fêtes - Vienne Action culturelle;

Mais attendu qu'aucune disposition du code des juridictions financières n'impose qu'une chambre régionale des comptes procède au contrôle des comptes d'une association dont les dirigeants sont par ailleurs déclarés comptables de fait des deniers d'une collectivité territoriale; que le moyen n'est ainsi pas fondé en droit;

Sur le moyen tiré de l'insuffisante motivation du jugement :

Attendu que les requérants affirment que le jugement attaqué n'expose ni ne discute les moyens développés par M. Louis Mermaz dans son mémoire en vue de son audition par la chambre;

Mais attendu que le jugement reprend chacun des moyens invoqués par les comptables de fait dans leur mémoire et y répond de façon précise selon les dispositions prévues par l'article R. 231-5 du code des juridictions financières; que le moyen est dès lors inopérant;

Sur le moyen tiré de l'irrégularité de la formation de jugement :

Attendu que les requérants contestent que la formation de jugement ait été présidée par un président de section et non par le doyen des présidents de section assurant l'intérim du président de chambre;

Mais attendu que le doyen des présidents de section assurant l'intérim du président de chambre n'a pas participé à l'audition de M. Louis Mermaz préalable au délibéré sur la déclaration définitive de gestion de fait; qu'il ne pouvait en conséquence participer au délibéré lui-même; que le moyen n'est ainsi pas fondé en droit;

Sur le moyen tiré du pouvoir exercé par la commune de Vienne dans l'association :

Attendu que les requérants affirment que la chambre régionale s'est fondée sur des statuts anciens de l'association pour considérer que la commune de Vienne y exerçait un pouvoir prépondérant; que des modifications intervenues en 1978 ont fait perdre à la ville tout pouvoir prépondérant dans l'association;

Mais attendu que la seule modification aux statuts intervenue en 1978 et expressément justifiée dans la requête concerne le changement de nom de l'association; que la chambre s'est donc fondée à bon droit sur les seuls statuts en vigueur jusqu'en 1999, déclarés à la sous-préfecture et donc opposables aux tiers en application des dispositions de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 modifiée;

Attendu que lesdits statuts montrent à l'évidence que le maire exerce un pouvoir prépondérant dans le fonctionnement de l'association, notamment en matière de désignation des membres du comité, de modification des statuts ou de contrôle de gestion; qu'en particulier, l'article 20 des statuts en vigueur jusqu'en 1999 dispose que « le comité des fêtes de Vienne étant une émanation de la municipalité, sa dissolution ne pourra être prononcée qu'en vertu d'une décision du maire »; que la chambre régionale a ainsi fait une exacte appréciation du pouvoir prépondérant exercé par la commune de Vienne dans l'association;

Sur le moyen tiré de l'absence d'une mission de service public exercée par l'association :

Attendu que les requérants affirment que l'association ne participe pas au service public communal, n'étant liée à la commune ni par une délégation de service public, ni par une convention de mandat;

Mais attendu qu'il résulte du dossier que l'association assure la gestion des manifestations culturelles et artistiques organisées dans les bâtiments municipaux; qu'en particulier, aux termes de l'article 2 des statuts, elle « a pour objet [...] d'organiser des fêtes aux conditions fixées par le règlement intérieur [...] ». Ces fêtes sont destinées à distraire et à éduquer la population de Vienne et de ses environs et à assurer ainsi une utile propagande en faveur la ville»; qu'ainsi la chambre régionale a pu à bon droit juger que l'association participait au service public communal;

Sur le moyen tiré du financement public de l'association :

Attendu que les requérants contestent que le financement de l'association soit assuré sur des fonds essentiellement publics et soutiennent que la chambre régionale n'a pas apporté la preuve que les autres collectivités territoriales qui subventionnent l'association auraient accepté de subventionner directement la commune de Vienne;

Mais attendu que, dans sa fonction de juge des comptes, la chambre régionale n'a pas à se livrer à un exercice de simulation de décisions éventuelles des collectivités publiques; que la contestation de la part respective des financements publics et privés d'une association ne saurait intervenir lors de la déclaration définitive de la gestion de fait, mais ultérieurement lors de la fixation de la ligne de compte; que le moyen ne peut dès lors qu'être rejeté;

Par ces motifs, statuant définitivement, ordonne :

La requête de MM. Louis Mermaz et Jean Gueffier en la personne de ses héritiers, de Mlle Christine Cucherat, de MM. René Tereygeol, Michel Wilson, Marc Andrieu, Hacène Boufeta, Claude Paret en la personne de ses héritiers, Christian Buffaz et Gérard Motz est rejetée.

Le jugement de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes du 31 mai 2001 est confirmé.

2^e espèce

Cour des comptes (4^e chambre) 11 septembre 2003

M. F. Kruger, conseiller référendaire, rapp. -

M. G. Moreau, conseiller maître, contre-rapp.

Action sociale du ministère de la Justice - n° 37055

Sur la procédure :

Attendu que le président de la Fondation d'Aguesseau soutient que c'est cette dernière qui a été déclarée provisoirement comptable de fait des deniers de l'Etat, et non lui-même à titre personnel, contrairement à ce que laisse entendre la lettre de notification de

(6) Ces deux arrêts ont fait l'objet d'un pouvoir en cassation.

l'arrêt du 28 juin 2001 susvisé; que cette affirmation est exacte mais n'emporte aucune conséquence sur la validité de l'arrêt en cause;

Attendu que plusieurs mémoires contestent le fait que l'arrêt provisoire ait été prononcé sans que les personnes déclarées comptables de fait aient été entendues au cours de l'instruction; qu'il ne résulte toutefois d'aucun texte que la Cour est astreinte à entendre les personnes mises en cause préalablement à une déclaration provisoire de gestion de fait;

Attendu que plusieurs mémoires soutiennent que la convention du 16 mars 1993 a été signée pour régulariser le versement de subventions à la Fondation d'Aguesseau à la suite des observations de la Cour formulées au terme du contrôle effectué sur les comptes de la Fondation pour les exercices 1988 à 1991; que cette convention a été adressée à la Cour sans appeler de réponse de sa part; que, toutefois, cette absence de réponse ne saurait valoir approbation de la convention, la Cour n'étant pas légalement tenue de répondre aux informations qui lui sont fournies après la clôture d'un contrôle;

Sur le contenu des conventions conclues entre le ministère de la Justice et la Fondation d'Aguesseau:

Attendu que l'un des mémoires mentionne que la Cour « commet une erreur de droit et de fait en visant des prestations sociales dans son arrêt », alors que le ministère, conformément aux textes, met en œuvre des prestations d'action sociale; que, toutefois, la déclaration provisoire de gestion de fait n'est pas fondée sur la qualification de la nature des prestations fournies;

Attendu que plusieurs mémoires soulignent que les conventions visées par l'arrêt provisoire ne pouvaient confier à la Fondation d'Aguesseau la mission de décider de la nature des prestations, puisque tel était précisément l'objet de ces conventions; que toutefois, la Cour, dans son arrêt provisoire, s'est limitée à rappeler que les conventions en cause ne donnaient sur ce point précis aucun pouvoir à la Fondation d'Aguesseau;

Attendu que plusieurs mémoires soutiennent que la Fondation d'Aguesseau ne pouvait pas davantage, aux termes des conventions susmentionnées, décider des modalités d'exécution des prestations, qui seraient inséparables de la nature même de ces dernières;

Attendu toutefois que la convention du 16 mars 1993 dispose que « la nature et les modalités d'exécution des mesures prises [...] sont fixées par l'administration pénitentiaire qui en informe la Fondation... » (art. 4); que la convention du 20 novembre 1995 dispose que « la nature et les modalités d'exécution des mesures prises [...] sont fixées par l'administration générale et de l'équipement qui en informe la Fondation » (art. 4); que la convention du 4 juin 1998 dispose que « la nature et les modalités d'attribution de ces aides sont fixées après avis du Conseil national d'administration de l'action sociale sur proposition du bureau de l'action sociale » (art. 4); que les conventions du 10 février 1999 et du 6 mars 2000, qui ont maintenu le dispositif, contiennent des dispositions analogues;

Attendu que les conventions susvisées ne laissent aucune autre marge d'action à la Fondation que celle consistant à reverser les deniers publics qui lui sont remis et qu'elles ne constituent pas, dès lors, un titre suffisant pour permettre à la Fondation d'Aguesseau de manier légalement les deniers publics en cause;

Sur le rôle joué par les personnes mises en cause:

Attendu qu'il est soutenu, d'une façon générale, que l'autonomie de la Fondation d'Aguesseau est réelle; que, toutefois, la Cour a limité le périmètre de la gestion de fait aux seules opérations concernées par les conventions précitées, qui font de la Fondation d'Aguesseau un instrument dépendant de l'administration pour le règlement de prestations d'action sociale;

Attendu qu'il est également soutenu que les activités présentées comme constitutives de gestion de fait sont conformes à l'objet social de la Fondation d'Aguesseau et qu'il ne saurait être regardé comme illégitime que celle-ci mette en œuvre, pour le compte de l'Etat, des actions sociales au bénéfice des agents du ministère de la Justice; que cet argument général n'est pas contesté;

Attendu qu'il est soutenu que les conventions susvisées ont été signées par les personnes qui avaient compétence pour le faire avant d'être visées par le contrôleur financier et que, dans certains cas, les

ordonnateurs ont agi sur instruction de leur ministre; que toutefois la compétence juridique des signataires n'est pas mise en cause par la Cour et que les termes généraux des instructions ministérielles ne permettent pas de prouver que le ministre aurait participé directement à la mise en place du dispositif contesté;

Attendu qu'il est soutenu qu'une comptabilité spéciale a été mise en place dans le budget de la Fondation d'Aguesseau permettant de retracer les opérations contestées; que ce moyen ne justifie pas la régularité desdites opérations et n'est donc pas de nature à remettre en cause l'analyse juridique sur laquelle est fondé l'arrêt provisoire de la Cour;

Attendu qu'il est soutenu que la Fondation d'Aguesseau aurait joué un rôle significatif dans la gestion des dispositifs mis en place par les conventions, qui ne peut être réduit au seul versement des prestations considérées; que, s'agissant du logement des personnels pénitentiaires (convention du 16 mars 1993), le président de la Fondation soutient que le rôle actif joué par cette dernière est attesté par les conventions particulières qu'elle a signées avec des organismes HLM; qu'il résulte toutefois de l'examen des conventions particulières en cause que le ministère de la Justice a gardé tout pouvoir de décision effectif sur les modalités d'attribution des logements; que, s'agissant du logement des personnels du ministère de la Justice (convention du 20 novembre 1995), les pièces produites par le président de la Fondation confirment que le ministère a décidé lui-même de l'utilisation des crédits confiés à la Fondation, comme le prévoyait l'article 4 de cette dernière; que l'approbation par le conseil d'administration de la Fondation des projets engagés par l'administration ne démontre pas que la Fondation a eu le rôle que lui prête son président; que, s'agissant des prêts et secours (conventions du 4 juin 1998 et suivantes), les pièces produites par les personnes déclarées provisoirement comptables de fait ne démontrent pas que les modalités de la gestion desdits prêts aient été fixées par le bureau de la Fondation;

Attendu, au surplus, qu'il est constant que la Fondation ne dispose pas des personnels administratifs et techniques susceptibles de gérer les dotations reçues; que, par ailleurs, le chef du bureau de l'action sociale du ministère de la Justice est le secrétaire général de la Fondation aux termes des statuts de cette dernière;

Attendu, dans ces conditions, que les éléments recueillis au cours de l'instruction démontrent que la gestion de la Fondation en ce qui concerne les opérations visées par l'arrêt du 28 juin 2001 susvisé n'a pas été autonome;

Attendu qu'il est également soutenu que les ordonnateurs mis en cause n'interviennent pas directement dans le fonctionnement du dispositif; que, toutefois, en signant les conventions précitées et en attribuant des subventions à la Fondation en application de telles conventions, les intéressés ont personnellement participé à l'extraction irrégulière de deniers publics;

Attendu que M. Karsenty soutient qu'il ne peut être tenu responsable de l'utilisation des crédits alloués au titre de la convention de juin 1993, dans la mesure où il a quitté ses fonctions en octobre de la même année; qu'au surplus, cette convention ne saurait fonder la responsabilité de M. Karsenty pour les sommes allouées à la Fondation antérieurement à sa signature; que, toutefois, en signant la convention de juin 1993, M. Karsenty a participé à l'organisation du dispositif et à l'extraction irrégulière de fonds publics, quel que soit son rôle dans l'exécution de ladite convention;

Attendu que M. Rebeillé-Borgella soutient qu'il ne peut être considéré comme comptable de fait des deniers de l'Etat car il n'a signé qu'un simple avenant attributif de subvention et qu'il disposait pour ce faire d'une autorisation du ministre du Budget; qu'il estime avoir été dans l'obligation de signer l'avenant en cause compte tenu du contexte social et politique régnant à l'époque au sein de l'administration pénitentiaire; que, toutefois, la signature d'un avenant attributif de subvention engage la responsabilité de M. Rebeillé-Borgella au titre des opérations constitutives de gestion de fait; que cette responsabilité est exclusive de l'autorisation ministérielle dont il pouvait se prévaloir et des circonstances dans lesquelles a eu lieu l'extraction des deniers publics;

Sur l'incidence éventuelle des deux interventions ministérielles :

Attendu que la lettre susvisée du 19 décembre 2001 se présente comme une expression de soutien du ministre de la Justice envers les fonctionnaires de son ministère qui ont été personnellement mis en cause, mais n'apporte pas d'élément nouveau qui pourrait éclairer la présente procédure juridictionnelle ;

Attendu que, dans sa lettre susvisée du 12 novembre 2002, le ministre de la Justice considère que le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales relatif à l'action sociale de l'Etat en faveur de ses agents lui paraît « de nature à relativiser les critiques que la Cour a pu formuler dans le cadre de la procédure contentieuse » ; que, cependant, ni le contenu dudit rapport ni les dispositions résultant de l'article 25 de la loi du 3 janvier 2001, qui n'est d'ailleurs pas rétroactive, n'apportent d'éléments juridiques nouveaux de nature à remettre en cause l'analyse de la Cour ;

Attendu, dans ces conditions, que les arguments exposés par les personnes déclarées provisoirement comptables de fait ne peuvent être retenus ;

Par ces motifs, statuant définitivement,

1. M. Karsenty, ancien directeur de l'administration pénitentiaire, M. Rebeillé-Borgella, ancien adjoint du directeur de l'administration pénitentiaire, et la Fondation d'Aguesseau, sont déclarés conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de l'Etat à raison des opérations exécutées en matière de logement social au profit des agents de l'administration pénitentiaire pour un montant total de 1524,490,17 € ;

2. M. Paulot, ancien directeur de l'administration générale et de l'équipement, M. Lacambre, ancien sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales, M. Egea, sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales, et la Fondation d'Aguesseau, sont déclarés conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de l'Etat à raison des opérations exécutées en matière de logement social au profit des agents de l'ensemble du ministère de la Justice pour un montant total de 12,398,282,78 € ;

3. M. Lacambre, ancien sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales, M. Egea, sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales et la Fondation d'Aguesseau, sont déclarés conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de l'Etat à raison des opérations exécutées en matière de prêts et secours pour un montant total au moins égal à 4,338,839,11 €.

La responsabilité du comptable public en cas de versement irrégulier de primes à des fonctionnaires

Avant de payer une prime ou indemnité à un fonctionnaire, le comptable payeur est tenu de vérifier la validité de la créance. Ce contrôle implique notamment qu'il s'assure de l'exactitude des calculs de liquidations et de la production des pièces justificatives. S'il n'appartient pas au comptable de se faire le juge de la légalité, il lui revient d'interpréter conformément aux lois et règlements les actes sur lesquels se fonde la dépense. Ainsi, des notes de ministres ne constituent pas un support juridique suffisant pour déroger à des plafonds de prime prévus par un texte.

JURIDICTION FINANCIERE - Cour des comptes -
Contrôle des comptes - Responsabilité du comptable
FONCTION PUBLIQUE - Rémunération - Régime indemnitaire

(C. comptes 20 mars 2003, Trésorier-payeur général de Seine-Maritime, n° 36273)

1 - La Cour des comptes critique fréquemment, dans ses communications administratives ou ses rapports publics, le versement de primes ou indemnités à des agents de l'Etat sans base juridique suffisante.

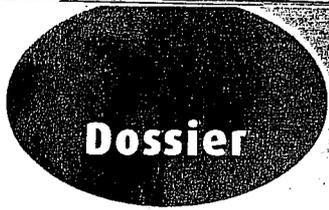
Pourtant, ce n'est pas l'existence même de primes ou d'indemnités qui est mise en cause. Au contraire, celles-ci peuvent le cas échéant constituer le vecteur d'une gestion dynamique des ressources humaines et d'une incitation à l'excellence, même si d'aucuns s'interrogent sur l'opportunité de cette modalité complexe de rémunération au regard de la comparabilité des rémunérations, du calcul des bases des pensions et retraites et plus globalement au regard de la notion de « transparence » dont il était question plus haut.

Il s'agit pour la Cour simplement de s'assurer de leur régularité au regard des textes : « Si la Cour ne peut que se montrer favorable à des dispositifs indemnitaires privilégiant la souplesse d'utilisation et permettant une modulation des rémunérations en fonction du mérite individuel, elle ne saurait avaliser le maintien de systèmes de rémunération aussi flous et fragiles juridiquement que celui qui est décrit ici », estime la Cour en dénonçant les conditions irrégulières dans lesquelles était versée l'indemnité de fonctions des magistrats judiciaires. « Il convient de rappeler que, conformément à l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant statut général de la fonction publique, les rémunérations accessoires des fonctionnaires ne peuvent être prévues que par des textes législatifs ou réglementaires » (C. comptes 14 octobre 2000, Lettre du président de la 4^e chambre n° 26856 au directeur des services judiciaires au ministère de la Justice, Rec. 2000, p. 218). Ces indemnités étaient versées depuis 1995 au-delà des plafonds prévus par le décret les instituant ; leur situation a été régularisée par intervention du décret du 7 janvier 2002, après que la Cour eut réitéré ses critiques dans le cadre de son Rapport public particulier (août 2001) consacré à la fonction publique de l'Etat (tome II, p. 353).

Ce rapport (p. 518) mettait également en exergue la pratique, au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, du versement à des agents des services déconcentrés de primes excédant le plafond autorisé par un décret de 1972 instituant une prime de service et de rendement (PSR). C'est cette prime qui se trouve au cœur de l'arrêt de débet qui sera présenté ici.

Les diverses critiques exprimées par la Cour ont conduit le gouvernement à s'engager dans une ambitieuse entreprise de refondation des régimes indemnitaires (v. Cour des comptes, Rapport public 2002, p. 71).

2 - Outre la critique publique de ces irrégularités sur un plan général et non individualisé, s'est posée la question de savoir si les juridictions financières pouvaient mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ayant procédé au paiement de primes et indemnités présentant les irrégularités précitées, qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics et, dans l'affirmative, sur quelle base juridique la mise en jeu de la responsabilité du comptable pouvait être fondée.



Dossier

Quand l'association devient comptable de fait de fonds publics

La gestion de fait de fonds publics se définit comme l'irrégularité qui consiste, pour une personne physique ou morale, à s'immiscer dans le maniement de deniers publics sans avoir qualité pour le faire. Retour sur cette notion, lourde de conséquences, qui a pris une importance accrue depuis la mise en place des Chambres régionales des comptes (CRC).

Est qualifiée de comptable de fait⁽¹⁾, toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un poste.

Le comptable de fait doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi de fonds ou des valeurs qu'il a irrégulièrement détenus ou maniés.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou des valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou des valeurs n'appartenant pas aux organismes publics mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières.

Ainsi, pour qu'il y ait gestion de fait de fonds publics, les ingrédients suivants doivent être réunis : des fonds pouvant être qualifiés de publics, maniés par une personne qui n'a pas la qualité de comptable public et qui ne peut justifier d'une habilitation régulière. Cette situation peut donc résulter d'une simple irrégularité administrative et n'implique pas nécessairement un détournement de fonds publics ni la moindre « malhonnêteté ».

De nombreuses associations, même très petites, peuvent être concernées. Les hypothèses les plus fréquentes sont les suivantes :

- l'association peut être qualifiée de « transparente » (voir p. 13) ;
- l'association encaisse des recettes provenant de l'exploitation de moyens publics (voir p. 16) ;
- les subventions perçues servent à d'autres fins que celles ayant justifié leur versement (voir p. 20).

(1) Cette notion est actuellement définie par la loi n° 63-156 du 23 février 1963 (art. 60-IX°) modifiée par la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 (art. 22).

L'association faux-nez de l'administration

Une association déclarée peut avoir pour membres des personnes publiques et recevoir des subventions publiques. Mais elle ne doit pas constituer un démembrement de la personne publique permettant à celle-ci de contourner les règles de finances publiques et de gestion administrative.

Les personnes publiques, aussi bien l'État que les collectivités territoriales, ont souvent constitué des associations régies par la loi 1901 dans le seul but de gérer des activités relevant de leur compétence en s'exonérant du contrôle financier du comptable public ou des règles d'accès à la commande publique.

Les associations sont dites transparentes, lorsqu'à travers elles, ce sont en fait les collectivités publiques qui sont à l'origine de leur constitution qui agissent.

La transparence constate donc l'absence d'autonomie de droit ou de fait (notamment du fait de la qualité de ses dirigeants) de l'association par rapport à la collectivité publique. L'association, bien que déclarée et disposant d'une personnalité juridique distincte de la collectivité publique, apparaît comme une fiction juridique. Une subvention perçue par une association transparente conserve le caractère de deniers publics. Bien que versée à l'association, elle est présumée être toujours restée à la disposition de la collectivité publique. Dans cette situation, la séparation entre l'ordonnateur et le comptable n'existe plus. Les juridictions

financières font application des règles de la comptabilité publique et considèrent que les subventions versées constituent des « mandats fictifs de dépenses » (voir ci-après). Indépendamment de toute malversation, l'association est gestionnaire de fait de fonds publics. Attention, en raison du caractère fictif de l'association résultant de sa transparence, les juridictions financières déclarent comptable de fait de fonds publics de plus en plus rarement l'association elle-même, dépourvue de réalité, mais ses gestionnaires, coauteurs de la gestion de fait. Les diri-

geants de l'association encourent donc une responsabilité financière personnelle.

Selon le rapport public 2000 du Conseil d'État relatif aux associations, « les associations administratives, dont ni la loi ni la jurisprudence n'ont donné de définition écrite, sont fondées et dirigées par les autorités ou agents d'une ou plusieurs collectivités publiques, le cas échéant sur le fondement d'un texte législatif ou réglementaire, financées exclusivement ou principale-

ment grâce à des subventions versées par ces personnes publiques pour assurer une activité entrant normalement dans leurs attributions ». Pour reprendre la définition donnée par le professeur Jean-Paul Negrin⁽¹⁾, quatre critères permettent de reconnaître l'association administrative : la création publique, la composition publique, le financement public et

Quatre critères fondent une association transparente : création, composition et financement publics et mission de service public

la mission de service public. C'est la réunion de ces quatre critères qui permet de qualifier une association d'administrative ou transparente. La licéité des associations para-administratives n'est pas toujours remise en cause, même si cette pratique est formellement déconseillée. Dans certains cas cette formule peut être tolérée en particulier lorsqu'il s'agit, pour diverses personnes, notamment des personnes publiques et privées, de se regrouper pour travailler à la réalisation d'une mission d'intérêt général. L'association devient ainsi le lieu de concertation entre

(1) « Les associations administratives », in AJDA, 20 mars 1980, p. 129.

les partenaires publics et privés. C'est également le cas lorsque l'association a pour objet de préfigurer la création d'une structure juridique destinée à prendre en charge un service public nouveau, que nulle collectivité publique ou établissement public n'assurerait jusqu'alors. Cette association doit donc normalement disparaître dès la mise en place de la structure de droit public adaptée à ce partenariat public/privé, par exemple dans le cadre d'un groupement d'intérêt public (GIP). Mais l'association doit alors autant que possible respecter les règles applicables aux collectivités publiques qui la composent⁽²⁾.

Une analyse par faisceaux d'indices

Les gestions de fait de fonds publics fondées sur la théorie de la transparence, mettant en œuvre la méthode dite des faisceaux d'indices, laissent une large marge d'appréciation (plus ou moins subjective). Aussi est-il difficile de définir de manière abstraite et générale la frontière en deçà ou au-delà de laquelle la gestion de fait est caractérisée. Plusieurs critères permettent cependant de qualifier une association de transparente. Tous visent à établir l'absence d'autonomie en fait ou en droit de cette association vis-à-vis de la collectivité publique.

Le rôle prépondérant des représentants de la personne publique concernée

En ce sens, les éléments suivants doivent être analysés :

- Quelle est la composition des organes de direction (conseil d'administration et bureau) d'après les statuts et en fait ? La personne publique ordonnatrice dispose-t-elle d'un nombre de représentants lui conférant la majorité dans les instances dirigeantes de l'association ? Sans être pour autant majoritaires en nombre, les représentants de la personne publique exercent-ils un pouvoir prépondérant, statutairement (par exemple, ils occupent les fonctions de président et de membres du bureau) ou de fait ? Les élus locaux sont-ils membres de droit ? Attention, selon une idée

communément admise, le fait qu'il y ait au sein de l'association plusieurs personnes morales de droit public, et non une seule, écarterait la notion de transparence de l'association. En réalité il n'en est rien et cet argument est insuffisant dès lors que l'une d'entre elles exerce un pouvoir prépondérant.

- La direction de l'association est-elle assurée par un fonctionnaire mis à disposition dans le cadre d'une convention, ou de fait, permettant à la collectivité publique, même si ses représentants ne sont pas majoritaires, d'exercer en réalité un pouvoir prépondérant ?
- Existe-t-il une véritable vie associative (l'association respecte-t-elle ses obligations légales et statutaires : tenue d'un registre spécial, déclaration à la préfecture des modifications statutaires et des changements d'administrateurs, tenue régulière des assemblées générales et des conseils d'administration, existence réelle de membres, paiement effectif des cotisations...)?
- D'autres indices sont relevés par les juges financiers : présence importante aux assemblées de l'association de représentants de la collectivité publique en cause non prévue par les statuts et susceptibles d'influencer les décisions, confusion entre l'association et la collectivité locale (utilisation, dans le cadre des activités de l'association, du papier à en-tête de la collectivité locale, intervention de fonctionnaires en l'absence de toute convention de mise à disposition ou de détachement, l'utilisation par l'association, sans convention, des moyens de la collectivité publique...).

Le financement assuré quasi-exclusivement par les fonds provenant de la personne publique

Cet indice ressort de l'analyse du budget de l'association. Il convient toutefois de préciser que c'est l'ensemble des moyens de fonctionnement de l'association qui doit être pris en compte et notamment les mises à disposition de locaux, de matériels et de personnel.

À cet égard une décision de la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur est intéressante, même si elle est à considérer avec une certaine prudence. En effet, cette juridiction, après avoir constaté que l'association en

(2) En ce sens, circulaire 18 n° 142 du 1^{er} février 1988 du ministère de l'Économie et des Finances.

L'association, comptable de fait de fonds publics

cause était de droit présidée par le maire de la commune du siège de l'organisme et que ses membres étaient tous des élus ou des fonctionnaires municipaux, a considéré qu'il n'y avait pas de gestion de fait de fonds publics au motif que les subventions municipales constituaient moins de 20 % de l'ensemble des subventions publiques versées, lesquelles subventions représentaient, au total, près de 50 % des ressources de l'association⁽³⁾.

La mise en œuvre d'une mission incombant à la personne publique

La personne publique concernée est-elle à l'origine de la création de l'association et ses missions relèvent-elles des attributions de la personne publique elle-même ? La jurisprudence des juridictions financières est abondante en ce domaine. Voici l'exemple le plus banal de l'association transparente : une association culturelle paramunicipale, responsable de l'organisation des manifestations culturelles d'une ville et de la gestion de ses équipements culturels, bénéficiant sans convention de la mise à disposition gratuite des équipements et installations de la ville ainsi que du personnel municipal, largement subventionnée par la ville, sans vie associative (absence de véritables membres, carence des instances statutaires) et dont les décisions de gestion sont prises par un directeur désigné par la ville et l'exécutif communal⁽⁴⁾. Un autre exemple caricatural, celui d'une association gestionnaire d'une base de loisirs communale, composée exclusivement de membres du conseil municipal et dont les moyens financiers provenaient tout aussi exclusivement de la commune⁽⁵⁾.

Comment régulariser une telle gestion de fait ?

Pour pallier les risques de gestion de fait de fonds publics résultant de la transparence de l'association, il convient en premier lieu de limiter le pouvoir exercé par les représentants de la collectivité publique sur l'association en l'ouvrant davantage aux personnes privées. Cela ne signifie pas que les élus locaux doivent démis-

sionner en masse des associations, mais ils doivent y être moins nombreux, éviter d'occuper les fonctions stratégiques telles que président ou trésorier et veiller au respect du fonctionnement statutaire et de la vie associative. Il est également nécessaire de diversifier la source des financements publics et privés de l'association. Ainsi, la conclusion d'une convention régissant les relations entre la collectivité publique et l'association, bien que nécessaire, serait insuffisante si un minimum d'autonomie n'est pas conféré à l'association. Si la collectivité publique se refuse à ouvrir l'association aux personnes privées, reste l'hypothèse d'une reprise en gestion publique (voir les Entretiens de Juris associations du 11 octobre prochain). En règle générale, en l'absence de toute malversation, la Chambre régionale des comptes laisse à l'association un délai suffisant pour régulariser cette situation, sans ouvrir une procédure contentieuse à l'encontre des dirigeants.

Une réqualification possible en marché public

La transparence de l'association lui fait encourir d'autres risques juridiques importants : elle peut être considérée comme gestionnaire d'un service public. L'empreinte de la collectivité publique sur cette association marque, en effet, l'initiative de la collectivité dans la mise en œuvre et le contrôle d'une mission d'intérêt général local, donc d'un service public⁽⁶⁾. Présentant un caractère fictif, l'ensemble de son activité peut être considéré comme étant effectué par la collectivité publique qui maîtrise l'association ou pour le compte de laquelle celle-ci intervient. Ainsi, le juge administratif aura tendance à écarter l'écran fictif que constitue cette association transparente pour rechercher la responsabilité de la personne publique elle-même, ou encore faire application à un litige né de l'application d'un contrat passé par l'association des principes du droit administratif⁽⁷⁾, voire pour qualifier de marché public les contrats conclus par une association transparente. C'est ce que vient de faire, pour la première fois, la Cour administrative d'appel de Paris, dans un arrêt du 20 avril 2005 (voir ce numéro p. 8). Dans cette affaire, la

(3) Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, 15 octobre 1992, JA n° 89/1993, p. 5-6.

(4) Cour des comptes, n° 36377, 15 mai et 10 juillet 2003, *La Revue du Trésor*, n° 1, novembre 2004, p. 688.

(5) Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, n° DO208001.

(6) Voir JA n° 321/2005, p. 26 et JA n° 322/2005, p. 16 et s.

(7) Cour administrative d'appel de Nancy, 15 mars 1993, département de la Marne, req. n° 91 NC 00026, D. Adm. Juillet 1993, n° 348, p. 14.

commune avait confié à une association paramunicipale la gestion de sa patinoire et de la piscine. Une majorité des sièges au conseil d'administration (11 sur 13) était occupée de droit par des conseillers municipaux, plus de la moitié de son financement provenait de la ville. Enfin, la ville exerçait un contrôle prépondérant sur les modalités de fonctionnement de ses équipements. L'association pouvait donc être assimilée à un service municipal et avait conclu un contrat de gardiennage. Le juge a considéré que ce contrat avait été passé pour le compte de la commune et l'a qualifié de marché public de service qui aurait dû être soumis aux procédures de publicité et de mise en concurrence en application du Code des marchés publics. Ayant été conclu de gré à gré, ce marché a été annulé. Autre danger découlant directement de cette solution : le risque pénal au titre du délit de « favoritisme » car le fait de conclure un marché public sans respecter les procédures de mise en concurrence imposées par le Code des marchés publics est pénalement sanctionné par l'article 432-14 du Code pénal.

Une autre hypothèse peut être évoquée, celle d'une subvention versée à une association non déclarée (absence de déclaration et/ou de publication de l'avis de constitution au Journal officiel), c'est-à-dire dénuée de personnalité juridique. Par définition, elle ne peut pas recevoir de subventions alors présumées être restées à la disposition de la collectivité publique. Cette hypothèse est relativement fréquente s'agissant de petits comités des fêtes rassemblant les bonnes volontés pour l'organisation d'une manifestation locale, ou encore lorsqu'une subvention est directement versée à une section non dotée de la personnalité juridique d'un club omnisports qui seul existe juridiquement⁽⁸⁾.

> Brigitte CLAVAGNIER,
cabinet Clavagnier & associés

(8) Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, 24 janvier 1991, n° 91.60/3 et n° 91.60/4, *La Revue du Trésor*, n° 2, février 1993, p. 127

L'encaissement de recettes provenant de l'exploitation de moyens publics

L'ingérence dans l'encaissement de recettes revenant à un organisme public à la place du comptable public habilité est constitutive d'une gestion de fait de fonds publics. En principe, le juge des comptes devrait justifier que les fonds en cause sont bien normalement « affectés » ou « destinés » à la caisse publique.

Le juge des comptes considère généralement que, dès lors que les moyens en matériel et en personnel de la collectivité sont mis à contribution, les recettes provenant du service géré par l'association constituent des ressources publiques. L'association ne peut alors les encaisser et les conserver sans une habilitation régulière. À défaut d'une telle habilitation, elle est en situation de gestion de fait de fonds publics. Mais une simple convention de mise à

disposition des équipements ne saurait être suffisante⁽¹⁾.

Le critère de l'utilisation des moyens publics est insuffisant

La jurisprudence en la matière est très abondante. Mais, en réalité, elle est peu explicite. Surtout, la présentation souvent résumée et

(1) En ce sens, Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, 25 avril 1990, 9 octobre 1990, *La Revue du Trésor*, février 1992, p. 148

L'association comptable de fait de fonds publics

schématique de celle-ci faite par la doctrine et les juges des comptes eux-mêmes conduit à donner à cette jurisprudence une portée très (voire trop) générale. Il semble, à la lecture de la plupart des décisions et des commentaires, que dès lors qu'une association exerce une activité dans des locaux publics mis à sa disposition, elle est susceptible d'être en situation de gestion de fait de fonds publics en recettes. Constituait ainsi des deniers publics dont le maniement sans habilitation caractérise une gestion de fait :

- les produits de location d'immeubles qui sont la propriété de la collectivité telles les salles des fêtes⁽²⁾ ou les installations sportives⁽³⁾ ;

- les droits d'occupation ou d'usage : tennis⁽⁴⁾, emplacements de camping⁽⁵⁾ ;

Ainsi, le comité des fêtes d'une commune avait encaissé, sans y être habilité, le prix de location de la salle des fêtes communale. Ce comité, composé de personnes bénévoles, avait conservé cet argent, en toute ignorance des règles de comptabilité publique, pour acquérir divers matériels tels que verres ou assiettes laissés à disposition des usagers de la salle des fêtes. Cette pratique caractérisait une gestion de fait de deniers publics. Néanmoins, en raison de son caractère très ponctuel et de la modicité des sommes en jeu (environ 45 euros), les personnes concernées n'ont pas été condamnées⁽⁶⁾.

Autre exemple : la Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne a déclaré comptables de fait de fonds publics des associations gérant les coopératives scolaires d'un collège public qui avaient encaissé les produits résultant de la vente d'objets fabriqués par les élèves dans les ateliers de la section d'études spécialisées. Ces recettes avaient été partiellement employées, par les associations, au règlement des dépenses de fonctionnement de ces ateliers. La Chambre a relevé que les recettes provenaient de la vente des objets confectionnés durant les heures de cours, sous la direction des professeurs, au moyen de matériels appartenant au collège. Elles constituaient un produit de fonctionnement du service public assuré par cet établissement public et, de ce fait, elles auraient

dû être encaissées par l'agent comptable du collège et non par les associations qui s'étaient donc comportées en comptables de fait des deniers publics⁽⁷⁾.

Cependant, la jurisprudence administrative reconnaît que des associations dites d'intérêt général peuvent bénéficier de la mise à disposition gratuite d'équipements publics pour y exercer leur activité propre ; cette mise à disposition gratuite étant analysée comme une forme de subvention en nature de la collectivité publique au profit de ces associations⁽⁸⁾. Le problème du risque de gestion de fait de fonds publics en recettes n'est alors pas évoqué. En conséquence, il convient d'analyser l'articulation de ces deux régimes juridiques. À ce titre, la décision rendue par la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes dans son jugement du 17 juin 2003 statuant de façon définitive sur l'association du Palais des sports et des spectacles de Saint-Étienne ainsi que les conclusions du commissaire du gouvernement sont instructives⁽⁹⁾. Dans cette affaire, l'association gestionnaire des salles de spectacles et des sports de Saint-Étienne a été déclarée comptable de fait de fonds publics pour les raisons suivantes :

- la transparence de l'association vis-à-vis de la ville de Saint-Étienne (voir ci-dessus) ;

- l'encaissement des recettes d'exploitation d'un service public sans titre légal : « Attendu qu'en versant des subventions communales et en accordant des avantages en nature en l'absence de toute convention à une association transparente, en tolérant l'encaissement par celle-ci des recettes obtenues par l'exploitation sans titre légal de l'immeuble communal du Palais des sports et des spectacles de Saint-Étienne, les responsables municipaux ont gardé la maîtrise de ces fonds en vue de réaliser des missions de service public d'intérêt communal en s'affranchissant des règles applicables à la comptabilité publique... »

La gestion de fait résulte donc d'une ingérence dans le recouvrement de recettes procurées par le fonctionnement d'un service public soumis aux règles de la comptabilité publique.

(2) CRC de Rhône-Alpes, 3 avril 1987 et CRC La Réunion, 27 août 1987 confirmés par la Cour des comptes, 30 juin 1988.

(3) CRC d'Aquitaine, 28 août 1986.

(4) CRC de Franche-Comté, 26 août 1987.

(5) CRC d'Alsace, 9 décembre 1988.

(6) CRC de Champagne-Ardenne, 24 janvier 1991, n° 91.60/41. *La Revue du Trésor*, n° 2, février 1993, p. 127.

(7) CRC de Champagne-Ardenne, 12 décembre 1991 et 3 juin 1992. *La Revue du Trésor*, n° 2/1993, p. 132.

(8) en ce sens, Conseil d'État, 13 février 1959, ville de Biarritz, AJDA 1959, p. 111 ; sur ce point, voir *Juris associations*, n° 321/2005, p. 26, note Brigitte Clavagner.

(9) *La Revue du Trésor*, n° 7 juillet 2004, p. 450.

Critère déterminant : l'encaissement des recettes d'un service public ou d'une administration

Lorsqu'une association gère sans titre légal un service public soumis aux règles de la comptabilité publique et encaisse les recettes provenant de l'exploitation de ce service, elle devient gestionnaire de fait de fonds publics. Il en est de même lorsque l'association exerce une activité en prolongement direct de l'activité administrative ou est le paravent de l'activité d'une administration. Ainsi, le juge des comptes a considéré qu'étaient en réalité destinées à un lycée les cotisations encaissées par une association liée à l'établissement d'enseignement public à laquelle les élèves étaient tenus d'adhérer et dont les fonds ainsi recueillis servaient à couvrir une partie des charges de fonctionnement du lycée⁽¹⁰⁾. De même, les recettes tirées du fonctionnement même d'une administration publique soumise à la comptabilité publique ont la nature de deniers publics. Ainsi, les sommes tirées de la location des salles d'un musée public pour des réceptions doivent être encaissées par le musée et non par une association⁽¹¹⁾.

Cependant, lorsqu'une association est composée de véritables membres réunis autour d'un projet associatif, né de l'initiative de l'association et ne constitue pas un service public local, l'utilisation de moyens publics n'aboutit pas nécessairement à une gestion de fait de fonds publics. Il en est de même lorsque l'association assume le coût des moyens mis à sa disposition et les charges de son activité (ces derniers indices sont cependant insuffisants car de nombreuses délégations de services publics prévoient le versement d'une redevance en contrepartie des moyens mis à disposition du délégataire par l'autorité délégante). Ainsi, dans le cas d'une association rassemblant les amis d'une école d'ingénieurs dépendant de l'État, sans personnalité juridique, la Cour des comptes a considéré que l'association, bien qu'occupant les locaux de l'école, n'était pas comptable de fait de fonds publics. En effet, le juge des comptes a relevé que l'école

n'avait aucune obligation de service public, qu'elle n'avait pas pris l'initiative de la création de l'association et que toutes les dépenses liées à la formation assurée par l'association étaient prises en charge par celle-ci en application de la convention qui la liait à l'école. En conséquence, les droits de scolarité encaissés par l'association ne présentaient pas la nature de deniers publics⁽¹²⁾. De même, des cours d'été organisés par une association dans les locaux d'une université n'ont pas été considérés comme se rattachant au service public de l'université. Les sommes encaissées à cette occasion n'ont pas été assimilées à des deniers publics⁽¹³⁾. En conséquence, deux critères apparaissent déterminants pour apprécier la notion de gestion de fait de fonds publics en recettes :

- au-delà des seuls moyens publics utilisés par l'association, sommes-nous ou non en présence d'un service public⁽¹⁴⁾ ?

- l'association apparaît-elle comme un démembrement de l'administration (voir ci-dessus) ?

Bien évidemment, ces deux indices sont indépendants l'un de l'autre même si, comme nous l'avons vu, une association transparente caractérise l'existence d'un service public. Mais une association peut être gestionnaire d'un service public sans pour autant être transparente.

Comment prévenir et guérir cette gestion de fait ?

Pour se prémunir de ce type de gestion de fait de fonds publics, il est nécessaire que la collectivité publique habilite expressément l'association à encaisser et conserver les recettes provenant de l'exploitation des moyens publics mis à disposition de l'association. Ainsi, une convention de délégation de service public confère un titre juridique autorisant expressément le délégataire à encaisser et conserver les recettes provenant de l'exploitation du service public.

Cependant, les juridictions financières ont souvent une interprétation extensive de cette notion de gestion de fait en recettes et l'on constate de nombreuses décisions qui se contentent de relever la présence de moyens publics et l'encaissement de recettes par l'association, sans

(10) CRC de Rhône-Alpes, 21 décembre 1989, Association socio-culturelle du lycée du Parc à Lyon, *La Revue du Trésor*, 1991, p. 579.

(11) Cour des comptes, 13 février 1995 et 25 janvier 1996, Site des amis du musée d'Orsay, *La Revue du Trésor*, 1996, p. 326.

(12) Cour des comptes, 11 septembre 1996, Société des amis de l'ENSTA, Rec. Cour des comptes, p. 84.

(13) Cour des comptes, 5 juillet 1999, Université de Nice, *La Revue du Trésor* 2000, p. 199.

(14) voir JA n°322/2005, p. 16 et s.

L'association comptable de fait de fonds publics

chercher à qualifier l'existence d'un service public ou d'une activité constituant le prolongement de l'activité même de l'administration. En outre, il a été jugé qu'une simple convention de mise à disposition de locaux ne conférerait pas à l'association un titre juridique suffisant l'autorisant à encaisser des recettes⁽¹⁵⁾.

C'est pourquoi, indépendamment de l'hypothèse d'un service public qui devra être délégué dans le cadre de la loi du 29 janvier 1993 dite loi Sapin, il est prudent de prévoir dans la convention de mise à disposition des équipements publics une clause autorisant expressément l'association à encaisser et conserver des recettes provenant de ses membres, usagers ou donateurs, à les conserver et les affecter aux charges d'exploitation. Ces recettes viendront en atténuation des subventions de fonctionnement allouées à l'association. Enfin, pour permettre de rendre régulièrement compte de l'emploi de ces fonds publics, il est nécessaire que l'association puisse identifier comptablement ces recettes de façon à pouvoir les justifier en cas de contrôle de la Chambre régionale des comptes. Ainsi, l'encaissement, par une association, du montant du prix de repas versé par les usagers d'un restau-

Exemple de clause habilitant l'association à encaisser des recettes

« L'association est autorisée, sous sa responsabilité, à percevoir auprès de ses adhérents ou usagers ou auprès de mécènes, et à conserver, des participations financières dont le montant viendra en atténuation des charges d'exploitation et de fonctionnement de ses activités. Les sommes perçues à ce titre devront apparaître explicitement au bilan comptable annuel. »

Bien entendu, cette habilitation ne saurait se substituer à une procédure de délégation de service public si l'existence d'une telle délégation était caractérisée.

rant scolaire municipal, n'a pas donné lieu à déclaration d'une gestion de fait de fonds publics dans la mesure où une convention avait été passée avec la commune, que les opérations avaient été effectuées conformément à la convention, que l'encaissement des recettes était prévu et que l'association recueillait par ailleurs une subvention accordée par la commune pour compenser la différence entre le prix d'achat du repas et le prix de vente aux usagers.

Pour régulariser cette gestion de fait, il convient de constater comptablement les recettes encaissées, de déterminer les dépenses générées par le fonctionnement du service, ces dernières devant être accompagnées des pièces comptables justificatives. Il s'agit d'établir le compte d'emploi de ces deniers publics (voir à ce sujet article p. 22). Ce compte doit retracer la totalité des opérations tant en recettes qu'en dépenses. Il doit être présenté selon les règles de la comptabilité publique. Ces recettes et ces dépenses sont ensuite réintégrées dans la comptabilité publique de la collectivité concernée. Chaque dépense doit faire l'objet d'une délibération de la collectivité locale sur le caractère d'intérêt général de la dépense engagée. Par exemple, nous avons cité le cas de cette petite association déclarée gestionnaire de fait pour avoir encaissé le produit de la location de la salle des fêtes municipale et acheté avec cet argent des verres et des assiettes. Le conseil municipal a dû délibérer sur l'intérêt pour la commune de cette dépense, c'est-à-dire l'intérêt d'avoir dans la salle des fêtes un minimum de vaisselle... pour faire la fête. Si des dépenses sont rejetées car non justifiées par l'intérêt du service, ou illégales, elles doivent être remboursées par le comptable de fait de fonds publics sur ses biens propres.

La prévention des risques passe donc par la tenue d'une comptabilité impeccable et la conservation de l'ensemble des pièces comptables. En effet, la chambre régionale des comptes peut exercer son contrôle pendant 10 ans.

> Brigitte CLAVAGNIER,
cabinet Clavagnier & associés

(15) En ce sens, Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, 25 avril 1989, 24 avril 1990, 9 octobre 1990, *La Revue du Trésor*, février 1992, p. 148.

Les mandats fictifs de dépenses

Autre grande catégorie de gestion de fait de fonds publics, celle résultant d'une utilisation des subventions publiques soit pour des activités autres que celles pour lesquelles ces fonds publics ont été alloués, soit pour prendre en charge des dépenses qui incombent à la collectivité publique elle-même, voire des dépenses illégales que la collectivité publique ne pourrait imputer sur son budget. Ce sont ces cas de détournement de fonds publics qui défrayent le plus souvent les chroniques politico-judiciaires.

Voici quelques exemples : une commune avait signé une convention déléguant la gestion du personnel de remplacement dans les services municipaux à une association. Cette association recrutait le personnel nécessaire à cet effet, la commune lui versant chaque mois l'équivalent des traitements bruts et des charges patronales. La Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie, au motif que les dépenses prises en compte étaient inhérentes au

Dans ce type de gestion de fait, les dirigeants de l'association peuvent encourir une responsabilité pénale en plus d'une responsabilité financière.

L fonctionnement même des services municipaux, a considéré que les sommes perçues par l'association avaient conservé le caractère de deniers publics. L'association et le maire de la commune ont été déclarés comptables de fait⁽¹⁾.

Une association de gestion des œuvres sociales est constituée pour pouvoir verser aux agents de la collectivité publique des compléments de rémunération non autorisés par le statut de la fonction publique⁽²⁾.

Même décision concernant également un comité des œuvres sociales des agents d'une commune qui avait versé des compléments de rémunérations non autorisés (13^e mois et primes de vacan-

ces ou primes de responsabilité) mais qui, en outre, avait assumé d'autres dépenses qualifiée « d'avances-ville », sorte de régie de dépenses instituée en dehors de règles de comptabilité publique⁽³⁾.

De même, a été considérée comme fictive car utilisée pour régler des dépenses incombant à la collectivité publique, la prise en charge de salaires d'agents d'une région, de compléments de rémunération, de remboursements de frais divers, de déplacement et de réception, l'organisation de voyages de délégations de représentants de la région à l'étranger, la prise en charge de dépenses de fonctionnement de la région, ou encore le reversement de subventions à d'autres associations⁽⁴⁾.

Sur le même fondement, il a pu être reproché à une association d'avoir pris en charge le financement de la cérémonie des vœux du maire et de sondages d'opinion pour la municipalité ou encore d'avoir, sans y avoir été préalablement habilitée, reversé une partie des subventions municipales à des sportifs dans le cadre de conventions de parrainage⁽⁵⁾.

Ont également été déclarés comptables de fait le maire et les dirigeants d'une association ayant pour objet « la pratique et le développement du rugby à treize ». Cette association, présidée par le maire de la commune, s'est vue confier, « pour des raisons pratiques », la charge d'organiser un voyage à Disney World en Floride pour les

(1) CRC de Haute-Normandie, 26 septembre 1990 et 9 octobre 1990, 26 août 1993, 18 novembre 1993, *La Revue du Trésor*, n° 3-4, mars-avril 1994, p. 203.

(2) Cour des comptes, 15 octobre 1996, association AOSVI n° 1996-276-0

(3) Cour des comptes, 18 décembre 2003, n° 38297, *La Revue du Trésor*, n° 11/2004, p. 702.

(4) Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais, 27 mai 1995 et 14 avril 1994, *La Revue du Trésor*, n° 2, février 1995, p. 129.

(5) Cour des comptes, *La Revue du Trésor*, mars-avril 1996, p. 173.

L'association comptable de fait de fonds publics

enfants de l'école communale. À cette fin la commune a versé une subvention à l'association. Par ailleurs, les familles étaient redevables de participations aux frais, lesquelles étaient également encaissées par l'association. La Chambre régionale des comptes a considéré en premier lieu que cette activité au profit des enfants de l'école communale n'était pas dépourvue de lien avec le service public d'enseignement et d'éducation et pouvait être qualifiée de service public communal. Or, la commune ne pouvait confier l'organisation d'une activité de service public communal à une personne privée qu'au moyen d'un mandat de gestion en bonne et due forme, à savoir une convention permettant d'établir la transparence des opérations financières. La délibération du conseil municipal sur le principe même de l'opération et accordant une subvention à l'association ne pouvait être considérée comme ayant conféré un tel mandat. En outre, l'objet de cette subvention et la mission confiée à l'association étaient totalement étrangers à son objet social⁽⁶⁾.

Ce type de gestion de fait de fonds publics est le plus dangereux car si la dépense est illégale, elle ne peut être régularisée que par le remboursement des fonds publics détournés de leur objet. En ce sens une délibération du conseil municipal déclarant d'utilité publique les dépenses litigieuses ne suffit pas pour régulariser la situation⁽⁷⁾. Comme nous l'avons déjà indiqué, ce type de gestion de fait peut prendre un aspect pénal (abus de confiance aggravé par le caractère public des fonds ; les dirigeants de l'association encourent donc une responsabilité pénale en plus d'une responsabilité financière).

La prévention consiste à allouer les subventions dans le cadre d'une convention. L'affectation de la subvention doit s'inscrire strictement dans l'objet statutaire de l'association. L'association doit mettre en place les outils comptables qui lui permettront de justifier de l'emploi des subventions conformément à son affectation⁽⁸⁾.

Cumul des fondements de la gestion de fait de fonds publics

Les fondements de la gestion de fait de fonds publics peuvent se cumuler par exemple en cas de gestion d'un équipement public par une association dénuée de la personnalité juridique ou d'une autonomie suffisante vis-à-vis de la collectivité publique (voir Chambre régionale des comptes (CRC) Alsace, 20 janvier 1987, *La Revue du Trésor* (RDT), 1987, p. 565 ; et dans le même sens, CRC Lorraine, 26 mars, 10 septembre 1985, RDT 1985, p. 698), ou de recours à une association transparente pour régler des dépenses illégales (remboursements de frais à des élus par exemple, Cour des comptes, 20 octobre 1994, *La Revue du Trésor*, 1995, p. 11).

Il convient absolument d'éviter de reverser des subventions à d'autres organismes. Bien évidemment le recours à une association « transparente » favorise, par l'absence d'un véritable contrôle par les instances statutaires, ce type de déviance.

Chaque fois que l'on pose la question à une collectivité publique des raisons de la création d'une association et que l'unique réponse est, non pas l'existence d'un véritable projet associatif associant personnes publiques et privées, mais l'aspect purement pratique de la gestion, il y a danger. Danger qu'en cherchant à s'affranchir des règles de comptabilité publique on ne finisse par basculer dans l'illégalité.

> Brigitte CLAVAGNIER,
cabinet Clavagnier & associés

(6) Chambre régionale des comptes de Corse, 8 juillet 1992, 1^{er} décembre 1992, 8 juin 1993, 26 janvier 1994 et 4 novembre 1994.

(7) En ce sens Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, 17 août 1988, 12 septembre 1989, 14 mai 1991, 30 janvier 1992,

27 octobre 1992, 10 novembre 1993, 18 juillet 1994 et jugement des 31 janvier et 14 février 1995, gestion de fait dite de l'« association Draguignan Promotion », *La Revue du Trésor*, n° 2, février 1997, p. 123
(8) Voir en ce sens JA n° 309/2004, p. 11, et ce numéro p. 24.

Gestion de fait : mode d'emploi du compte d'emploi

Dès lors qu'une gestion de fait a été déclarée, il est nécessaire de se préoccuper de la conception et de la confection du « compte d'emploi » qui sera soumis au juge. Même si la technicité requise n'est pas grande, il ne faut pas en conclure que l'exercice peut être mené sans soins car les enjeux (débet et amende) sont importants. Il y a donc tout intérêt à bien comprendre la logique de ce compte d'emploi pour le concevoir et l'établir efficacement.

L'objet premier du compte d'emploi est de présenter les dépenses et les recettes sous gestion de fait avec toutes les justifications nécessaires, de telle sorte que le jugement rendu aboutisse à un *quitus* plutôt qu'à un *débet*⁽¹⁾. Et comme l'on se trouve en présence du juge des comptes, il faut bien comprendre et appliquer strictement la logique de la comptabilité publique qui est, dans une telle circonstance, simple : toutes les sommes qui ne sont pas justifiées sont mises à la charge du comptable de fait qui doit les rembourser. Le mécanisme utilisé à cette fin est le suivant :

- le juge reconstitue, sur la base du compte produit, les recettes « admises » et les dépenses « allouées » et établit ainsi une « ligne de compte » ;
- la différence entre recettes « admises » et dépenses « allouées » est à rembourser par le comptable de fait.

Le périmètre de la gestion de fait

Il est à délimiter convenablement lorsque l'on aborde la conception même du compte d'emploi : toutes les dépenses et toutes les recettes qui s'y rattachent doivent y être portées et elles seules. Il est donc indispensable de bien prendre connaissance de la déclaration de gestion de fait. Le juge peut, en effet, rejeter certaines des sommes inscrites dans le compte d'emploi, pour l'une des raisons suivantes :

- il peut en être ainsi lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes. On procède à un « écrêtement » des dépenses : l'excédent est rejeté car le principe est qu'un comptable public ne peut dépenser plus de fonds qu'il n'en dispose ;
- mais le juge peut aussi « forcer » les recettes, c'est-à-dire ajouter au compte présenté, des recettes qui n'y sont pas portées.

Les dépenses qui ne sont pas visées par la gestion de fait n'ont, bien entendu, pas à être mentionnées dans le compte d'emploi : elles seront, sauf erreur ou omission du juge (sur laquelle il vaut mieux ne pas compter) exclues de la « ligne de compte ».

La forme du compte d'emploi

Elle n'obéit pas aux règles habituelles de la comptabilité, tant publique que privée, sa logique est tout autre.

- Le compte d'emploi doit être unique, c'est-à-dire que pour une gestion de fait, un seul et unique compte doit être produit. Ceci ne signifie pas, pour autant, qu'il n'y a pas de distinctions. Il va de soi que les dépenses et les recettes peuvent être décomposées par catégories, par exemple selon leur nature : téléphone, location... Et l'on utilisera alors une nomenclature de « sous-comptes » qui sera naturellement inspirée du plan comptable. Dans le cas d'une pluralité de comptables de fait, il peut y avoir intérêt à décomposer le compte d'emploi en autant de « sous-comptes » qu'il y a de comptables. Il n'en reste pas moins que le regroupement de ces « sous-comptes » constituera un document unique que l'on qualifie de compte d'emploi.
- La gestion de fait peut comporter une durée qui couvre plusieurs années, c'est-à-dire plusieurs exercices (au sens tant comptable que budgétaire). Pour autant, il n'est pas procédé à une décomposition du compte d'emploi par exercice : il doit couvrir la totalité de la période de la gestion de fait et elle seule et reprendre la totalité des opérations qui s'y rapportent, quel qu'en soit l'exercice de rattachement.
- Les sommes portées dans le compte d'emploi sont exclusivement les recettes et les dépenses, c'est-à-dire les opérations ayant connu, au

(1) Somme restant due à l'arrêt d'un compte

L'association comptable de fait de fonds publics

cours de la période de gestion de fait, un dénouement en trésorerie. Autrement dit, il n'est pas fait application du principe général de la comptabilité : « créances acquises et dettes certaines ». Toutes les charges calculées que la comptabilité privée connaît (et que la comptabilité publique nomme « opérations d'ordre ») telles que les amortissements et les provisions, sont également à exclure pour la confection du compte d'emploi. La conséquence de cette règle qui limite le contenu du compte d'emploi aux flux de trésorerie est que la trésorerie disponible à la fin de la période de gestion de fait n'a pas à y figurer. Autrement dit, l'on peut avoir un compte ouvert à la banque qui ne sera pas repris dans le compte d'emploi puisque celui-ci ne se compare pas à un bilan et que le solde en banque servira normalement, si tout se passe bien, à combler la différence entre recettes « admises » et dépenses « allouées ».

Dans le respect de ces contraintes, la forme du compte d'emploi est librement définie par le ou les comptables de fait. Ils trouveront avantage à le concevoir en fonction, d'une part, de la consistance de la gestion de fait et des opérations réalisées qu'elle comporte et, d'autre part, du cadre comptable public qui est plus familier au juge des comptes : l'on pourra ainsi envisager, si besoin est, de distinguer « investissement » et « fonctionnement » pour le classement des dépenses et des recettes. Le compte d'emploi doit enfin être signé par le comptable de fait. En cas de pluralité de comptables, chacun peut signer la partie le concernant.

Les justifications

Les justifications des opérations reprises dans le compte d'emploi sont à joindre au compte d'em-

ploi et l'on peut distinguer, dans cette exigence, deux aspects. La première des justifications consiste dans la reconnaissance, par l'autorité budgétaire concernée (la personne publique qui aurait dû assurer la gestion), de l'utilité publique des dépenses sous gestion de fait. En l'absence de cette reconnaissance, les dépenses ne peuvent être « allouées » ni les recettes « admises ». C'est que le but même de la procédure de régularisation d'une gestion de fait consiste à réintégrer dans les écritures de la collectivité publique concernée les opérations qu'elle aurait dû y porter, selon les formes de la « gestion de droit ». Une décision de l'organe délibérant de la collectivité qui se prononce nettement et de façon fondée sur la reconnaissance de l'utilité des dépenses exposées sous gestion de fait est donc à produire. Mais il faut également fournir toutes les pièces justificatives des dépenses et des recettes exposées telles que les commandes, les bons de livraison, les factures, les paiements et les encaissements. L'examen, par le juge, de ces pièces lui permettra d'apprécier la réalité des opérations sous gestion de fait ainsi que leur régularité (au sens de « conforme aux règles »). Si les pièces sont estimées insuffisantes ou porter sur des opérations rejetées, les dépenses ne seront pas allouées et les recettes ne seront pas admises. On se trouve alors dans un exercice très habituel aux comptables (qu'ils soient publics ou privés) et qui consiste en la collecte et l'organisation (le classement des pièces produites en les référant efficacement avec les sous-comptes ouverts n'est pas à négliger) des pièces comptables qui appuient les écritures enregistrées dans les comptes (en l'occurrence, le compte d'emploi).

> Philippe GIAMI,
expert-comptable, commissaire aux comptes,
« www.cabinet-comptes.com »

le dossier du 15 septembre...

Partenariats, coopérations, regroupements... comment unir ses forces

1+1=3. De plus en plus d'associations unissent leurs moyens pour faire valoir plus efficacement leur position, mutualiser des charges ou assurer leur croissance. Différents modes de coopérations sont envisageables, dont certains devront être empruntés au monde des affaires. Du simple partenariat à la coopération institutionnelle impliquant la création d'une tierce personne morale, de multiples outils (parfois très simples) existent. Alors, pourquoi et comment « se rapprocher » ? C'est l'objet du dossier de la rentrée : exposé des différentes solutions, objectifs et intérêts de chacune d'elles et, bien entendu, précautions qu'elles requièrent...

M

-11-



Liberté - Égalité - Fraternité
REPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 30 août 2005

FASILD

Le Directeur Général

Le directeur général du FASILD
à
Monsieur le ministre de la jeunesse,
des sports et de la vie associative
Direction de la jeunesse, de l'éducation
populaire et de la vie associative
Sous-direction de la vie associative
et de l'éducation populaire
Bureau de la promotion de la vie associative
95, avenue de France
75650 PARIS Cedex 13

N/Réf: MBD/DJ/052/05

V/Réf: Votre lettre DJEPVA B2/EC/YP/N° 546 du 15 juin 2005

OBJET: Relations entre le FONJEP et les membres de droit de son conseil d'administration

Par lettre du 15 juin 2005, vous m'avez demandé ma position sur les relations entre le FONJEP et les membres de droit de son conseil d'administration et sur les solutions à mettre en œuvre pour écarter tout risque de gestion de fait ou lié à la réglementation des marchés publics.

Je vous informe que je suis favorable au maintien de la gestion des "postes" par le FONJEP, à la condition que soient adoptées à bref délai les mesures de nature à lever tout risque juridique, à savoir :

- une habilitation légale du FONJEP pour assurer la gestion des "postes", ce qui suppose une réforme législative ;
- une autonomie véritable du FONJEP à travers deux mesures : la réduction de la part des représentants de l'État membres de droit du conseil d'administration ; un véritable pouvoir de décision donné au FONJEP tant pour l'agrément des associations bénéficiaires que pour l'octroi des "postes" sur proposition des administrations. Cette double réforme peut être introduite par une modification des statuts du FONJEP.

Si cette solution ne devait pas être retenue, le FASILD reprendrait la gestion directe des fonds concernés, par le biais des subventions allouées aux projets associatifs concourant directement aux missions de l'établissement.

Olivier Rousselle

Copie à la direction de l'action éducative et de la solidarité

12

-12-

RECUE
 18 AVR. 2005
 Rép:-----



MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Direction générale de la coopération
 internationale et du développement

Paris, le 14 AVR. 2005

Le directeur général

N° 316 CID/CNG/AG

Monsieur le Délégué général,

Le Contrôleur financier du ministère des Affaires étrangères vient d'adresser à mes services une note signalant que le Conseil d'Etat avait rendu un arrêt le 23 février 2005 (Association pour la transparence et la moralité des marchés publics et autres) qui avait une incidence sur les relations entre votre association et le Département.

En effet, par cet arrêt, le Conseil d'Etat annule les dispositions du code des marchés publics relatives à la procédure allégée (article 30) sur lesquelles le Département, après avis de la direction des Affaires juridiques du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, s'est appuyé pour passer les conventions « volontariat » et « jeunesse » couvrant l'année 2005.

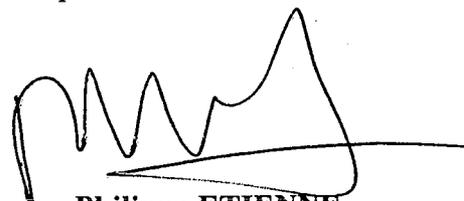
S'il a accepté, sans préjuger du caractère rétroactif de la décision du Conseil d'Etat, de viser les commandes 2005 relatives à ces deux conventions, le Contrôleur financier a demandé qu'à l'avenir les relations entre le FONJEP et le ministère des Affaires étrangères soient réétudiées à l'aune de l'arrêt du 23 février 2005, c'est-à-dire dans les conditions de droit commun relatives à la passation des marchés publics.

D'ores et déjà, le projet de décret pris pour l'application de la loi n°2005-159 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale a dû être modifié afin d'être soumis à l'avis du Conseil d'Etat dans les formes requises par la législation et la nouvelle jurisprudence. Il n'y est donc plus fait mention d'une désignation par arrêté d'un organisme d'appui à la gestion, cette désignation par un texte réglementaire étant contraire au code des marchés publics modifié. Mes services vont tiendront informé très prochainement de la teneur de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de décret.

Compte-tenu de ce bouleversement subit dans l'organisation des relations entre la Mission pour la Coopération non Gouvernementale et votre association, mes services sont à votre disposition pour toute question ou pour un rendez-vous afin de préparer l'échéance du 1^{er}

janvier 2006 pour la gestion du volontariat de solidarité internationale et du programme jeunesse dans les meilleures conditions possibles.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Délégué général, l'expression de ma considération distinguée.



Philippe ETIENNE

M. Gilbert CEDOT
Délégué général du FONJEP
51, rue de l'Amiral Mouchez
75013 – PARIS

Copie :

- CID/CNG/OE (Mme Huguenin)
- CF (M. Bertin)
- CID/SME/PAF/MAR (Mmes Cuzzi et Bonnet)



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

-13-

COUR DES COMPTES

Troisième Chambre

Deuxième section

42151

RELEVÉ DE CONSTATATIONS PROVISOIRES

(art. R. 141-8 du code des juridictions financières)

**CONTROLE DES CHAPITRES 34-98 ARTICLE 80 ET 43-90
DU BUDGET DU MINISTERE CHARGE DE LA JEUNESSE ET DU
FONDS NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE**

Exercices 2000 à 2003

Avril 2004

Le présent rapport est destiné à recevoir les remarques des organismes contrôlés et des autres personnes qui en sont destinataires. Il est provisoire et confidentiel.

6. FONJEP

- Contribution du ministère au dispositif FONJEP

Le ministère chargé de la jeunesse finance 3 475 postes, soit plus de 50 % des postes FONJEP, pour un montant de plus de 22 M€.

La contribution accordée au FONJEP est déterminée par convention triennale avec le ministère. Elle est calculée sur la base d'un nombre de postes financés en année pleine. Toutefois, le montant des subventions réellement versées aux associations employeurs est inférieur au total inscrit dans la convention car :

- certains postes ne sont attribués qu'en cours d'année ;
- lorsqu'un animateur employé par une association bénéficiaire d'un poste FONJEP cesse ses fonctions, il n'est pas toujours immédiatement remplacé ;
- certaines associations n'ont pas les moyens financiers de recruter un animateur avant d'avoir reçu l'aide que constitue le poste FONJEP, ce qui engendre des décalages de calendrier.

- Suivi des postes nationaux

La DJEPVA dispose d'un contingent de postes dits nationaux, pour lequel elle décide des associations bénéficiaires. Le nombre de postes financés par association est très variable puisqu'il s'échelonne d'une unité à 64 (Fédération nationale Léo Lagrange).

En fin de période triennale, les associations doivent remplir une grille d'évaluation de leurs postes FONJEP. La masse des dossiers à traiter fait que la DJEPVA se limite à un contrôle formel consistant à vérifier que la grille a bien été remplie et qu'aucune difficulté manifeste ne peut être repérée à sa lecture.

- Suivi des postes locaux

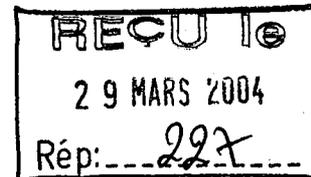
Les dotations départementales présentent de fortes disparités si l'on se réfère au poids démographique et à la situation sociale des départements : 26 postes dans le Morbihan, contre seulement 35 en Seine-Saint-Denis. Ces déséquilibres s'expliquent par des raisons historiques, la demande initiale de postes FONJEP ayant été plus ou moins forte selon les départements.

Pour corriger ces disparités, les services ministériels calculent, depuis 2001, un ratio qui rapporte le nombre de postes FONJEP au nombre d'habitants pondéré des indices INSEE relatifs à la ruralité et aux zones urbaines sensibles. Cette méthode permet de calculer une enveloppe départementale « ajustée » et de la comparer au contingent des postes dont dispose chaque département. Les postes créés au titre des exercices 2001 et 2002 ont été ainsi attribués aux départements les plus déficitaires. A l'avenir, le rééquilibrage des postes FONJEP entre départements devrait se poursuivre : il constitue d'un des indicateurs de résultat que le ministère chargé de la jeunesse a identifié au titre de la mise en œuvre de la LOLF.

Par ailleurs, le FONJEP procède annuellement à une vérification des sommes effectivement versées par les associations employeurs aux animateurs, sur la base des documents fournis par les associations (déclaration annuelle des salaires, copie du dernier bulletin de salaire de l'animateur). Il est informé de tout changement relatif à l'occupation du poste FONJEP (changement d'animateur, temps partiel ...) et ajuste les sommes versées en conséquence, notamment si le poste est resté inoccupé. Un rapport est établi sur chaque poste.

Les effets de cette procédure restent limités. D'une part, cette méthode engendre des retards constants qui interfèrent avec le calendrier des versements aux associations. D'autre part, les retraits de postes restent exceptionnels, ce qui peut être interprété de deux façons : soit comme le signe d'un dispositif bien rodé ; soit, au contraire, comme la preuve de l'efficacité relative de l'évaluation des postes.

En tout état de cause, aucune exploitation des évaluations menées à l'échelon local n'est actuellement opérée au niveau national. La DJEPVA ne procède à aucune consolidation de ces postes avec ceux qu'elle attribue à l'échelon national. Cette lacune est particulièrement dommageable en ce qui concerne les grandes associations dont les têtes de réseau (fédérations nationales), tout comme les associations locales affiliées, bénéficient du dispositif FONJEP.



CONVENTION
2004 - 2006

Entre

le MINISTERE CHARGE DE LA JEUNESSE représenté par la Directrice de la Jeunesse, de l'Education Populaire et de la Vie Associative

Et

Le FONDS DE COOPERATION DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE ci-après nommé FONJEP, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 dont le siège social est situé 51, rue de l'Amiral Mouchez représenté par son président.

SIRET 78436249300024, Code APE. 751 C.

- VU les statuts de l'association dénommée Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire.
- VU la circulaire du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations.
- VU l'arrêté du 13 décembre 2000 relatif au contrôle financier de l'association dénommée Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire.

Article 1^{er}

Objet de la convention pluriannuelle

Le ministère chargé de la jeunesse s'engage à participer au financement de la rémunération et de la formation professionnelle d'animateurs permanents dans les associations de jeunesse et d'éducation populaire et confie au FONJEP la mission de gérer les postes pour lesquels il lui verse une subvention sous réserve de l'inscription des crédits en loi de finances.

Le FONJEP s'engage à assurer cette gestion dans les meilleures conditions, notamment en versant en début de trimestre la participation du ministère chargé de la jeunesse au financement de la rémunération des emplois d'animation subventionnés.

Article 2

Durée de la convention

La présente convention est conclue pour une durée de 3 ans à compter du 1^{er} janvier 2004. Au cours de cette période, elle est renouvelée chaque année par tacite reconduction sous réserve de la présentation par le FONJEP un mois après la tenue de l'assemblée générale et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois suivant la clôture de l'exercice comptable, des documents mentionnés aux articles 5 et 6.

Le ministère chargé de la jeunesse notifie chaque année le montant de la subvention.

Article 3

Modalités d'exécution de la convention pluriannuelle

Le FONJEP s'engage à présenter au ministère chargé de la jeunesse :

- le budget prévisionnel annuel avant le 20 décembre de l'année précédant l'exercice au titre duquel ce budget est établi.
- les contributions non financières (mise à disposition de locaux, de personnel...) dont il dispose pour la réalisation au titre dudit exercice des actions mentionnées à l'article 1^{er}

Article 4

Montant de la subvention et conditions de paiement

La subvention est imputée sur les crédits du chapitre 43-90, article 20, du budget du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

Le montant prévisionnel de la subvention s'établit comme suit :

- 24 000 000 euros pour l'année 2004
- 24 000 000 euros pour l'année 2005
- 24 000 000 euros pour l'année 2006

Cette somme est calculée sur la base d'une participation de l'Etat par poste de 7 381 € soit 7 320 € pour le financement de la rémunération du personnel d'animation et 61€ pour les frais de gestion.

Elle correspond au financement de la rémunération et de la formation professionnelle en année pleine de 3 251 animateurs permanents dans les associations de jeunesse et d'éducation populaire.

Ces sommes sont susceptibles d'être modifiées en fonction du nombre de postes au financement desquels le ministère chargé de la jeunesse apporte sa participation, du montant de cette participation et de la durée d'occupation effective des postes. Les modifications font l'objet d'un avenant conformément à l'article 10.

La subvention annuelle est créditée au compte de l'association dans le respect des procédures comptables en vigueur et selon les modalités suivantes :

Un premier versement de douze millions d'euros (12 000 000 €) correspondant à 50 % du montant prévisionnel avant le 31 mars

Un deuxième versement de six millions d'euros (6 000 000 €) correspondant à 25 % du montant prévisionnel avant le 30 juin

Un dernier versement avant le 31 octobre

Les versements sont effectués sous réserve du respect par le FONJEP des obligations mentionnées à l'article 5.

Article 5

Obligations comptables

Le FONJEP certifie qu'il a adopté un cadre budgétaire et comptable conforme au règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du Comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations, homologué par arrêté interministériel en date du 8 avril 1999, et s'engage à fournir lesdits comptes annuels dans les six mois suivant la clôture de l'exercice.

Le FONJEP, qui est soumis à l'obligation légale de faire procéder au contrôle par un commissaire aux comptes, s'engage à transmettre au ministère chargé de la jeunesse dans les délais utiles tout rapport produit par celui-ci.

Article 6

Autres engagements

Le FONJEP communique sans délai au ministère chargé de la jeunesse:

- copie des déclarations mentionnées aux articles 3 et 13-1 du décret du 16 août 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association
- copie des pièces transmises au contrôleur financier en application de l'arrêté pris conjointement par le ministre de l'économie des finances et de l'industrie et la ministre de la jeunesse et des sports dans le cadre du contrôle financier auquel il est soumis.

En cas de retard pris dans l'exécution de la présente convention, le FONJEP en informe le ministère chargé de la jeunesse.

Article 7

Evaluation de la réalisation de la convention

Le FONJEP s'engage à faciliter le contrôle par le ministère chargé de la jeunesse de la réalisation de la convention, notamment par l'accès à tous documents administratifs et comptables et à toute pièce dont la production serait jugée utile à cette fin.

Article 8

Sanctions

En cas de non-exécution, de modification substantielle sans l'accord écrit du ministère chargé de la jeunesse dans l'exécution de la présente convention ou de retard significatif dans son application par le FONJEP, et sans préjudice des dispositions prévues à l'article 9, le ministère chargé de la jeunesse peut suspendre ou diminuer le montant des avances ou autres versements, remettre en cause le montant de la subvention ou exiger le reversement de tout ou partie des sommes déjà versées.

Article 9

Conditions de renouvellement de la convention

La conclusion d'une nouvelle convention à l'issue de la période triennale est subordonnée à la réalisation du contrôle prévu à l'article 7.

Article 10

Modification de la convention

Toute modification de la convention fera l'objet d'un avenant défini d'un commun accord entre les parties.

Celui-ci précisera les modifications apportées à la convention, sans que celles-ci puissent conduire à remettre en cause l'objet défini à l'article 1^{er}.

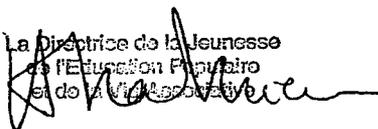
Article 11

Résiliation de la convention

En cas de non-respect par l'une ou l'autre partie des engagements respectifs inscrits dans la présente convention, celle-ci pourra être résiliée de plein droit par l'une ou l'autre partie à l'expiration d'un délai de trois mois suivant l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception valant mise en demeure.

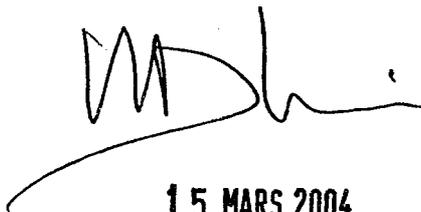
Pour le Ministre chargé de la jeunesse

La Directrice de la Jeunesse
de l'Éducation Fiscale
et de la Vie associative



Hélène MATHIEU

Le Contrôleur financier



15 MARS 2004

LE CONTRÔLEUR FINANCIER
Michel DHOULLILLY

Pour le FONJEP

le 05/02/04

FONJEP

51, rue de l'Amiral-Mouchez

75013 PARIS

Tél. : 01.43.13.10.30

Télécopie : 01.43.13.10.31

Le Délégué Général



Gilbert CEDOT.

CONVENTION

Vu les statuts de l'association dénommée Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education populaire (FONJEP) et notamment les articles 1 et 2 ;

Compte tenu du soutien apporté par le FONJEP à la structuration des associations d'Education Populaire, au travers, notamment de ses études et recherches ;

Compte tenu de la création d'un pôle de conservation d'archives des associations d'éducation de jeunesse et d'éducation populaire (PAJEP) dans le cadre des archives départementales du Val de Marne à Créteil, destiné à :

- Repérer, collecter et rassembler des archives pour les faire entrer dans ce fonds,
- Favoriser leur exploitation dans le cadre de recherches historiques,
- Faire connaître et mettre ces archives en valeur par tous moyens tels que, notamment, publications, colloques, expositions, réalisations audiovisuelles ou multimédia ;

Compte tenu de la volonté du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative de contribuer à la conservation et à la mise en valeur des archives des associations de jeunesse et d'éducation populaire ainsi que de celle des personnes privées ayant déployé leur activité dans le même domaine,

Il est convenu, ce qui suit, entre les parties :

Le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative représenté par le directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

et

le Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education populaire ,
51 rue de l' Amiral Mouchez 75013 Paris
N° SIRET 78436249300024

représenté par son président

ARTICLE 1 : Le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative s'engage à aider le Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education populaire à exercer la coordination des actions mises en œuvre pour atteindre les objectifs énoncés ci-dessus.

ARTICLE 2 Le FONJEP assurera l'animation globale des opérations liées aux activités du pôle de conservation des archives en concertation avec l'Association des Déposants aux Archives de la Jeunesse et de l'Education Populaire (ADAJEP).

Il assurera notamment en mettant en œuvre un certain nombre de ressources humaines et financières :

- le repérage, l'expertise, le pré-classement des archives du secteur jeunesse et éducation populaire cité ci-dessus ;
- la sensibilisation des détenteurs d'archives à la sauvegarde de leurs archives ;
- la réorientation des fonds d'archives d'associations locales, départementales et régionales vers des services d'archives municipaux et départementaux ;
- la participation avec les partenaires du PAJEP à la valorisation de ces archives ;
- le secrétariat des réunions du PAJEP ;
- la recherche de compléments de ressources et de partenariats.

ARTICLE 3: Le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative s'engage à contribuer à la réalisation des actions mentionnées à l'article 2 par une contribution financière de 60 980 € (soixante mille neuf cent quatre vingt euros) au titre de l'exercice 2004.
Le FONJEP conserve la part des crédits non utilisés en 2003 en raison de la signature tardive de la convention 2003 afin d'achever les actions prévues au titre de l'année 2003.

ARTICLE 4 : La dépense sera imputée sur les crédits ouverts au chapitre 43-90 article 20 § 62 du budget « jeunesse et enseignement scolaire » et sera créditée en un seul versement au compte de l'association après signature de la présente convention.

ARTICLE 5: L'association doit fournir dans les six mois suivant la clôture de l'exercice pour lequel la subvention est attribuée :

- un compte-rendu d'exécution ainsi qu'un compte-rendu financier des actions mentionnées à l'article 2.
- les comptes annuels approuvés et le rapport d'activité.

Le FONJEP s'engage à transmettre à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative tout rapport produit par le commissaire aux comptes.

ARTICLE 6 : L'association s'engage à :

- faire mention, notamment dans les actions de communication qui peuvent être mises en œuvre, de l'aide apportée par le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative à la réalisation des actions ;
- faciliter le contrôle, par le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative (administration centrale et services déconcentrés), des

actions réalisées, notamment l'accès aux documents administratifs et comptables .

ARTICLE 7 : Toute modification des conditions ou modalités d'exécution de la présente convention, définie d'un commun accord entre les parties, fera l'objet d'un avenant.

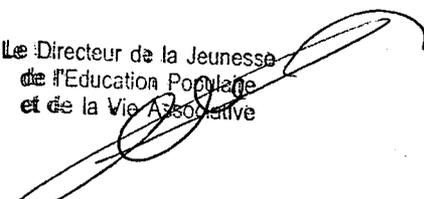
En cas de non-exécution, de retard significatif ou de modification substantielle sans l'accord écrit de l'administration des conditions d'exécution de la convention par l'association, le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative peut remettre en cause le montant de la subvention ou exiger le reversement de tout ou partie des sommes déjà versées au titre de la présente convention.

ARTICLE 8 : Cette convention est conclue pour une durée d'une année à compter de la date de signature .

ARTICLE 9 : Tout litige éventuel entre l'une et l'autre des parties relève de la compétence du Tribunal Administratif de Paris.

Pour le ministre de la jeunesse,
des sports et de la vie associative

Le Directeur de la Jeunesse
de l'Education Populaire
et de la Vie Associative


Etienne MADRANGES

Pour l'association

Le Délégué Général


Gilbert CEDOT.


Le Contrôleur Financier

- 1 JUIL. 2004

Signé : D. ANGELLOTTI

Projet de loi FONJEP

1^{ère} option : Désignation du FONJEP par la loi

L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire le soin de procéder au versement, pour leur compte et selon des modalités qu'ils définissent, des subventions destinées au financement de la rémunération de personnels permanents employés par des associations intervenant dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation populaire, du sport, de la culture ou de la protection de l'environnement, ou concourant à l'action sociale des collectivités publiques.

Des conventions précisent les conditions dans lesquelles le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire verse les subventions aux associations bénéficiaires désignées par la personne publique.

2^{ème} option : Habilitation législative

L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier à un organisme public ou privé le soin de procéder au versement, pour leur compte et selon des modalités qu'ils définissent, des subventions destinées au financement de la rémunération de personnels permanents employés par des associations intervenant dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation populaire, du sport, de la culture ou de la protection de l'environnement, ou concourant à l'action sociale des collectivités publiques.

L'Etat, la collectivité territoriale ou l'établissement public conclut avec l'organisme une convention précisant les conditions dans lesquelles celui-ci verse les subventions aux associations bénéficiaires désignées par la personne publique.

Avis sur le dispositif d'aide aux projets associatifs via l'attribution de « postes FONJEP ».

L'avis de directeurs régionaux sur le dispositif « FONJEP » me serait utile dans le cadre d'un travail que je mène actuellement sur le sujet.

Aussi vous serais-je reconnaissant de bien vouloir renseigner les demandes qui suivent dans les délais les meilleurs et si possible avant le 15 septembre courant.

1. avis sur l'efficience du dispositif :

1.1 en terme de création d'emplois nouveaux

1.2 pour pérenniser les emplois existants.

1.3 En comparaison avec d'autres dispositifs.

2. avis sur les procédures :

2.1 d'attribution : qualité des critères et capacité de respect de ceux-ci.

2.2 d'évaluation : décrire les processus mis en œuvre (évaluation écrite, visite sur le terrain, rencontre avec les titulaires de postes, les responsables associatifs).

2.3 De réattribution : pourcentage de postes qui changent de titulaire tous les 3 ans.

3. avis sur la commission régionale FONJEP.

3.1 son fonctionnement : efficace, réunions fréquentes, composition , lieu de débats ?

3.2 votre participation à ses travaux ?

3.3 ses avis vous semblent-ils pertinents et les partagez-vous ?

4. avis sur la lisibilité de l'action de l'Etat à travers l'attribution de postes FONJEP.

4.1 impact sur les collectivités et les associations

4.2 valorisation retirée par nos services à travers la gestion de postes FONJEP.

5.1 avis sur l'action coordonnée de l'Etat :

5.2 y a-t-il une concertation entre les différents services de l'Etat attribuant des postes FONJEP en région ?

5.3 quel type de travail en commun avec les DDJS sur ce sujet dans votre région ?

6. **conclusion** :

6.1 votre opinion générale.

6.2 vos suggestions d'amélioration.

Gérard Deshayes

1.08.05

Compte de Résultat

COMPTE DE RESULTAT AU 31/12/2004

		Exercice	Exercice
		31/12/04	précédent 31/12/03
Produits d'exploitation	Subventions d'exploitation	71 171 212	72 660 213
	Autres subventions d'exploitation	7 337 168	5 652 150
	Produits de fonctionnement	819 060	821 508
	Autres produits de fonctionnement	115 791	106 922
	Autres produits	106 794	104 453
	Reprises sur provisions (et amortissements), transferts de charges	9 141	74 063
		Total des produits d'exploitation I	79 559 166
Charges d'exploitation	Charges d'activités	76 365 134	76 724 343
	Autres achats et charges externes	202 253	178 345
	Impôts, taxes et versements assimilés	57 481	58 794
	Salaires et traitements	361 244	319 177
	Charges sociales	179 916	178 010
	Dotations - sur immobilisations : amortissements	75 452	81 802
	D'exploitation - sur actif circulant : provisions	148 854	119 056
	Total des charges d'exploitation II	77 390 335	77 659 527
	Résultat d'exploitation (I - II)	2 168 832	1 759 782
Produits financiers	Autres intérêts et produits assimilés	219 395	270 920
	Total des produits financiers V	219 395	270 920
Charges financières	Intérêts et charges assimilées	1 385	115
	Total des charges financières VI	1 385	115
	Résultat financier (V - VI)	218 009	270 805
	Résultat courant avant impôts (I - II + V - VI)	2 386 841	2 030 587
Produits exceptionnels	Produits exceptionnels sur opérations de gestion	107 122	285 701
	Total des produits exceptionnels (VII)	107 122	285 701
Charges exceptionnelles	Charges exceptionnelles sur opérations de gestion	125 020	326 659
	Total des charges exceptionnelles (VIII)	125 020	326 659
	Résultat exceptionnel (VII - VIII)	-17 897	-40 958
	Impôts sur les sociétés X	20 996	28 157
	Engagements à réaliser sur ressources affectées XII	2 525 403	2 585 578
	Report des ressources non utilisées sur subvention XIII	382 088	997 558
	Total des produits (I + V+ VII+ XIII) XIII	80 267 771	80 973 488
	Total des charges (II + VI+ VIII +X + XII) XV	80 063 139	80 600 037
	Excédent ou déficit (XIII - XV)	204 632	373 451

2. - SITUATION 1993

Le nombre de postes augmente légèrement en 1993 par la création de 148 postes au Ministère de la Jeunesse et des Sports. Le taux de participation de l'Etat passe aussi de 43.000 F à 45.000 F.

EVOLUTION DU TAUX DE LA PARTICIPATION DE L'ETAT PAR MINISTERE
1983 à 1993

Ministères	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Agriculture	40176	42666	44666	45666	41400	41400	41400	43000	43000	43000	45000
Affaires sociales	40176	42000	44000	45000	41400	41400	41400	41400	41400	41400	45000
Coopération				45666	41400	41400	41400	43000	43000	43000	45000
Economie Sociale			44666	45666	41400	41400	41400	43000	43000	43000	45000
Environnement	40176	42666	44666	45666	41400	41400	41400	43000	43000	43000	45000
Jeunesse et Sports	40176	42666	44666	45666	41400	40000	41400	43000	43000	43000	45000
Aff. étrangères								43000	43000	43000	45000

TAUX DE LA PARTICIPATION DE L'ETAT PAR MINISTERE

1995 A 2004

(*) à compter du 1/7/2001
 (**) à compter du 1/7/2002
 (***) à compter du 1/7/2003

Années	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		2002	2003	2004
							Francs	Euros			
Ministères											
AGRICULTURE	45000	45000	45000	45000	45000	45000	47000	7165,10	7320,00	7320	7320
AFF. ETRANGERES	45000	45000	45000	45000	45000	45000	47000	7165,10	7320,00	7500	7500
AFFAIRES SOCIALES	45000	45000	45000	45000	45000	45000	47000 (*)	7165,10 (*)	7320,00 (**)	7320	7320
COOPERATION	45000	45000	45000	45000							
CULTURE ET COMMUNICATION	45000	45000	45000	45000	45000	45000	47000	7165,10	7320,00	7320	7320
DIV	45000	45000	45000	45000	45000	45000	47000	7165,10	7320,00	7320	7320
ECONOMIE SOCIALE	45000	45000	45000	45000	45000	45000	47000	7165,10	7320,00	7320	7320
ECOLOGIE ET DEV. DURABLE	45000	45000	45000	45000	45000	45000	47000	7165,10	7320,00	7320	7320
FASILD		45000	45000	45000	45000	45000	47000 (*)	7165,10 (*)	7165,10	7320	7320
JEUNESSE	45000	45000	45000	45000	45000	45000	47000	7165,10	7320,00	7170	7320
JUSTICE				45000	45000	45000	47000	7165,10	7320,00	7500	7500
SPORTS										7320 (***)	7320

Les Postes

- 20 -

Comme les années précédentes, le rapport d'activité inclut des tableaux portant sur :

- le taux de participation de l'Etat et le nombre de postes par Ministères, au cours des dix dernières années.

EVOLUTION DU NOMBRE DE POSTES FONJEP PAR MINISTERE 1983 A 1993

Ministères	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Agriculture	176	178	198	202,5	197,5	191	179	199	228	224	228
Affaires sociales	1285	1285	1290	1246,25	1244	1250	1270	1277	1275	1669	1690
Coopération				14	15	15	15	20	23	23	23
Economie Sociale			15	16	15	2	11	17	5	17	17
Environnement	53	81	90	91,5	91	88	108	108	108	108	108
Jeunesse et Sports	2296	2296	2326	2372,5	2374	1905	2055	2355	2355	2555	2703
Aff. étrangères								2	1	2	2
TOTAL	3810	3840	3919	3947,75	3936,5	3541	3638	3972	3995	4598	4771

1995 A 2004

Années	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ministères										
AGRICULTURE	205	190	147	138	128	115	107	107	107	107
AFF. ETRANGERES	2	2	2	2	21	29	24	23	25	20
AFFAIRES SOCIALES	1690	1690	1690	1690	1690	1690	1690	1690	1690	1690
COOPERATION	21	18	21	20	0	0	0	0	0	0
CULTURE ET COMMUNICATION	15	17	17	19	25	25	25	25	25	25
DIV	185	185	185	185	181	185	185	200	200	180
ECONOMIE SOCIALE	17	17	17	17	18	17	17	18	19	17,5
ECOLOGIE ET DEV. DURABLE	108	108	108	110	140	170	200	200	197	194
FASILD		500	500	500	500	500	500	500	500	500
JEUNESSE	3202	2737	2737	3083	3215	3265	3365	3415	3380	3251
JUSTICE				2	2	3	2,5	5	5	3,5
SPORTS									73	125
TOTAL	5445	5464	5424	5766	5920	5999	6115,5	6183	6221	6113

Observations relatives au pré-rapport de Monsieur Gérard Deshayes, inspecteur général de la jeunesse et des sports.

Le rapport analyse tour à tour les éléments positifs qui caractérisent le Fonjep ainsi que les points jugés négatifs, notamment la situation de gestion de fait, nécessitant une évolution du dispositif.

Au terme de son rapport, il ouvre trois pistes possibles pour ce qui est de l'avenir proche.

L'Inspecteur Général souligne tout d'abord que les statuts actuels fonctionnent à la satisfaction de tous. Il reconnaît l'efficacité du Fonjep, note le développement de l'extranet ainsi que le sérieux et la solidité de ses finances. Enfin, il rejoint une des conclusions de l'étude commanditée à la société Oxalis sur le Fonjep et les collectivités territoriales qui fait du poste Fonjep un label de qualité.

Au delà de ces appréciations positives, le rapport développe un certain nombre de critiques. La plupart d'entre elles concerne l'Etat, à l'exception de celle qui a trait aux statuts actuels. Est visée essentiellement l'adhésion au Fonjep. Celle-ci est soumise à la décision du Conseil d'Administration après avis de la Commission Fonjep de la région où est sise l'association bénéficiaire du poste et de la Commission des adhésions..

Cette capacité du Fonjep à refuser l'adhésion d'une association revient à mettre en cause une décision de l'Etat. Dans les faits, seules les associations qui sont para - publiques se la voient refuser ; dans la majorité des cas, nombre d'entre elles acceptent de modifier leurs statuts pour se conformer aux règles d'adhésion du Fonjep.

Ce constat amène le rapporteur à écrire que « cette procédure pouvait être parfois source de gymnastique intellectuelle quasi schizophrénique ».

Cette question de l'adhésion mérite réflexion et débat dans la perspective d'une modification des statuts qui paraît, à ce jour, inéluctable et relève de la responsabilité du Fonjep

Pour ce qui est de l'activité des commissions régionales, le rapporteur déplore que celles-ci n'aient aucune autonomie. Certes, elles ne jouissent pas d'une autonomie juridique ; le Fonjep n'est pas une fédération d'associations régionales. Par contre, elles disposent de toute latitude en partenariat avec les directions régionales quant à l'ordre du jour des réunions, aux méthodes de travail et aux thèmes de réflexion et de recherche à déterminer.

La preuve en est les journées d'études organisées par les Commissions Aquitaine et Ile de France en 2004. Leurs travaux ont donné lieu à des actes.. Les chefs des services déconcentrés siègent de plein droit dans les commissions régionales qui ont vocation à nourrir au travers des exemples sus-visés la réflexion du Fonjep. Ce qui est constaté, c'est leur implication plus ou moins grande dans le suivi des questions relatives au Fonjep. Il est vrai, en revanche, que les Commissions régionales ne bénéficient pas de moyens particuliers pour valoriser le Fonjep au plan régional. Le constat du centralisme est donc à nuancer, d'autant plus que 81% des 6100 postes sont déconcentrés.

Pour ce qui est des autres points jugés négatifs, relevés par l'Inspecteur général la responsabilité de l'Etat est manifeste et se rapporte plus au dispositif Fonjep qu'au Fonjep en tant que tel : rotation minimale des postes, très grande diversité des bénéficiaires, nombre de postes et montant de l'aide figés, faiblesse de l'évaluation. Il serait donc pertinent de distinguer ce qui relève des procédures et décisions propres aux administrations d'une part et de la responsabilité du Fonjep, d'autre part.

Enfin, le pré-rapport contient des erreurs factuelles (ex : l'abandon de la formation)

qui sont consignées dans l'annexe jointe à la présente note.

En conclusion,, le rapport souligne les points forts du Fonjep : aide au projet au travers de sa contribution à la pérennisation des emplois, faible coût, qualité et efficacité de la gestion, espace de concertation.. Les quelques observations négatives évoquées plus haut tout en méritant d'être parfois nuancées, peuvent constituer de véritables sujets de réflexion

L'essentiel des critiques se rapporte à la manière dont les collectivités publiques gèrent les «postes» qu'elles financent. C'est à elles qu'il appartient de répondre.

Pour sa part, le Fonjep, lieu de dialogue concret et apaisé entre l'Etat et les associations comme se plaît à le qualifier le rapporteur, et conformément à sa vocation, est ouvert à tout échange, tout débat toutes propositions susceptibles de le conforter dans ses missions.

Observations annexes

Introduction :

« Pourtant, toute idée de questionner son fonctionnement se heurte à de fortes résistances... ». Celles-ci ne sont pas mentionnées.

P2 Sur le volet « formation », inscrit dans les statuts, le Fonjep n' a pas abandonné cette mission mais en a été de facto dessaisi dès lors que l'Etat a procédé à des transferts de compétence dans ce domaine au bénéfice des régions.

P2 « Le Fonjep a également diversifié ses activités... à travers la gestion des programmes concernant des jeunes volontaires pour des missions de solidarité internationale ». Il s'agit en fait du programme « Ville-Vie-Vacances et « Jeunesse-solidarité-internationale » ainsi que d'une convention- cadre relative à la gestion du volontariat de solidarité internationale.

II.1 Les Statuts.

p.3.

« On voit 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 ». Cette affirmation qui s'appuie sur l'article 21 des statuts est imprécise. : « La nomination à ces emplois est soumise dans tous les cas à l'approbation du conseil d'administration et du ministère de tutelle ». La nomination n'est prononcée par le gouvernement que s'il s'agit d'un fonctionnaire ; on est alors dans la procédure administrative habituelle ». Dans cette hypothèse, sa nomination doit être formellement approuvée par le conseil d'administration.

p.5.

« Les statuts du Fonjep, auxquels les associations font référence comme un modèle de démocratie librement exercée, permettent quand même au gouvernement de nommer un délégué général et au MJSVA de lui adjoindre un personnel qu'il désigne ». Le Fonjep note que l'approbation par le C.A intervient dans tous les cas, quelle que soit l'origine du candidat choisi, ce qui est bien une marque de démocratie.

« ...le délégué général est présent depuis 20 ans dans la structure et y occupe les fonctions présentes depuis 17 ans ». Le délégué général actuel, M. Cédot, est entré dans la structure en mars 1983 comme délégué général adjoint, et a été, sur proposition du président, et avec l'accord du ministère de tutelle, titularisé comme délégué général par le conseil d'administration du 13 octobre 1992, succédant, après un intérim, à M. Champin, nommé inspecteur général de la jeunesse et des sports.

II.3 Le budget.

Il s'agit en fait de l'analyse du compte de résultat, du compte de bilan 2004.

p.6.

« Le rapport du trésorier...note toutefois une certaine érosion des produits dont l'augmentation 2003/2004 n'a été que de 0,7% ». Le rapport du trésorier évoque une augmentation 2003/2004 des produits d'exploitation de 0,17 %, soit de 79 419 309 à 79 559 166 euros.

« A l'analyse, le compte de résultats 2004 fait bien apparaître l'érosion des fonds dédiés passant de 72 660 213, 17 à 71 171 212,23 euros en 2004. ». Un renvoi en bas de page précise : « Les fonds dédiés sont constitués des aides aux postes Fonjep ». Les chiffres mentionnés correspondent de fait à la diminution de 2,09% constatée au chapitre « subventions d'exploitations », qui groupe les produits liés aux postes et aux collectivités locales. Les fonds dédiés, figurant au passif du compte de bilan, correspondent, au moment de l'arrêt des comptes, au cumul des engagements non réalisés au titre des exercices 2002, 2003, 2004. Ils sont en hausse de 42,1%, passant de 559 915 à 795 738 euros.

« Fort heureusement les subventions versées en rémunération des services rendus ont connu, elles, une augmentation, passant de 5 652 149,71 à 7 337 168,38 euros ». Ce chapitre intitulé « autres subventions d'exploitation », et n'incluant pas la convention passée au titre du P.A.J.E.P., est effectivement en hausse conséquente de 29,8%. Cette hausse est due à la présence d'une convention avec la mission « ville » E.D.F. qui se termine en grande partie en 2005 ainsi qu'à un meilleur ajustement de l'exercice comptable comme l'indiquent les lignes de reports sur exercices antérieurs ainsi que le rapport financier

« 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 euros, pas très éloigné de l'ambition ci-dessus ». Les fonds propres, tels qu'inscrits au passif du compte de bilan - à savoir les fonds associatifs sans droit de reprise, les réserves, et le résultat de l'exercice - s'élèvent à 15 278 192 euros, comme indiqué dans le rapport financier. La somme de 16 920 322, 49 euros indique une évaluation au dernier prix du marché, au 31/12/04, des simples valeurs mobilières de placement par ailleurs inscrites en termes comptables à l'actif du bilan à hauteur de 16 607 077,73 euros.

D'autre part, le rapport Champin estimait « le besoin en fonds de roulement minimum à un trimestre d'activité ». L'activité était présentée comme suit : Postes, Cofinancements des postes, AEF, ELI; Formation professionnelle, Conventions OPE-SI, couverture sociale, réinsertion, Cocodev, soit 113 153 509 F, alors que le fonds de roulement était de 58 000 000 de francs.

Suivant les mêmes critères, l'activité du Fonjep s'élève, en 2004, hors convention « Pajep », à 78 508 380, 61 euros ce qui amènerait un besoin en fonds de roulement de 19 627 095 euros, à comparer avec la situation actuelle de 15 278 192 euros, inférieure de 28, 46 %.

« 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 ». Le fonds de roulement des activités a été pour grande partie développé au début des années 80, suite à l'écart entre les créations immédiates de postes liés notamment au collectif budgétaire 1981, et leur progressive mise en place. Par la suite, il a été abondé, comme le souligne le rapport Champin, « grâce à une politique de placements financiers ciblée et performante ».

p.7.

« Les documents fournis indiquent que ces participations [celles des collectivités] se situent à un montant de 26 661 536 euros... » Le montant de la participation des co-financeurs (dont les collectivités locales est en 2004 de 26 652 232,23 euros.

« 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 euros par poste qui s'ajoutent au 61 euros prélevés sur tous les postes pour frais de gestion) amènent des collectivités à se désengager ». Il semble tout d'abord y avoir une confusion : Ce sont les co-financeurs qui parfois peuvent tarder à transmettre leur participation au Fonjep, et les employeurs liés par un contrat tripartite qui peuvent en fait bénéficier d'une avance mensuelle à hauteur d'un douzième de l'avis de redevance envoyé.

La somme de 59 euros est prélevée sur les employeurs ne s'inscrivant pas dans le cadre d'un cofinancement contractualisé. Il n'y a aucun cumul de frais de fonctionnements prélevés lorsqu'intervient un co-financeur : Dans la plupart des cas, ces frais, effectivement à hauteur de 61 euros, sont versés par celui-ci.

Le montant des frais de fonctionnement a rarement été évoqué dans les raisons liées au désengagement de certaines collectivités (dispositif contractuel trop figé, préférence pour une dotation globale, concertation insuffisante au niveau de l'attribution ou de l'évaluation des postes, taux des postes insuffisant, manque de communication...)

« ...le budget de fonctionnement... fait apparaître un montant de dépenses de 800 894 euros, constitué pour l'essentiel par les salaires et charges sociales s'élevant à 541 158 euros ». Le calcul des charges sociales incluant un certain nombre de lignes figurant dans le chapitre « Impôts Taxes », et notamment la taxe sur les salaires se monte à 589 443,57 euros.

Le montant total de dépenses, incluant par ailleurs les dotations aux amortissements ainsi que l'imposition sur les sociétés, est donc de 897 342,56 euros, soit 1,1% de la totalité des recettes.

« 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. ». L'achat des locaux actuellement utilisés par le Fonjep a été financé par la

vente de ses anciens locaux, rue Washington, eux-mêmes achetés peu après la création de l'association. Les locaux des troisième et quatrième étages, permettant de disposer de salles de réunions en cas de départ de l'O.F.A.J, et acquis en juillet 2000, ont été loués pour leur partie disponible à ce même organisme.

Suivant les critères du rapport Champin (voir ci-dessus), le fonds de roulement paraît encore insuffisant. La confirmation en est apportée par des niveaux de trésorerie très bas voire nuls en début d'année, et également, souvent par d'importants retards de versements des ministères.

« Par ailleurs 1,1% de 10.M.euros, de 40M.euros ou de 80 M.euros 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 ». Les frais de fonctionnement du Fonjep sont fixés annuellement par son conseil d'administration, lors de la présentation budgétaire, après examen des dépenses nécessaires à ses missions, ainsi que des recettes prévisionnelles. Celles-ci ayant un lien avec le volume d'activités, il en résulte parfois le pourcentage indiqué. Lorsque les produits d'activité croissent plus fortement que l'augmentation des charges fixes, il peut en résulter des baisses au niveau des contributions des différents partenaires. A titre d'exemple, les frais de fonctionnement liés aux postes ont été diminués, depuis 1991, passant de 412 F à 406 F, puis en 1999, à 400 F – actuellement 59 et 61 euros.

p. 8.

« 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. ». Il s'agit du ministère des sports.

p.9.

« 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 n'existe pas de vice-présidence de droit. L'article 15 des statuts stipule simplement que le président et le trésorier sont obligatoirement choisis parmi les membres actifs.

p.22.

Le rapporteur s'interroge sur les prestations de service réalisées au bénéfice du ministère des affaires étrangères en faisant le rapprochement avec les notions de service marchand proscrit par les statuts de l'association. En l'espèce, le Fonjep a répondu à une demande des pouvoirs publics. pour gérer deux dispositifs ministériels alimentés par des fonds publics à une période où les règles de mise en concurrence n'avaient pas cours et ce pour un coût facturé, inférieur au coût réel dans la mesure où cette coopération s'inscrivait dans un partenariat.

p.27.

La présidence du Fonjep est une présidence alternée entre les associations relevant du secteur social et celles du champ de l'éducation populaire et de la jeunesse. Ainsi ont présidé le Fonjep dans un passé récent les Scouts de France et la Fuaj.

p.31.

Le CNAJEP et la CPCA sont des coordinations associatives dont la fonction première est la défense de leurs adhérents et la promotion de leurs revendications auprès des pouvoirs publics.