



Le 24 janvier 2020

Le Premier président

à

Monsieur Jean-Michel Blanquer

Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse

Réf. : S2020-0142

Objet : L'action en faveur de la jeunesse conduite par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

En application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a effectué le contrôle de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA). La DJEPVA dispose d'une centaine d'agents et s'appuie sur des services déconcentrés en recomposition, regroupant environ un millier de personnes. Le directeur de la DJEPVA, en outre délégué interministériel à la jeunesse (DIJ), est responsable du programme 163 - *Jeunesse et vie associative* dont les crédits se sont élevés à 612 M€ en loi de finances initiale pour 2019, 660 M€ étant inscrits pour 2020.

Cette direction a été intégrée, en 2017, au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse après avoir connu de nombreux autres rattachements ministériels depuis 2010. Cet ancrage dont la légitimité est forte, devrait être l'occasion de stabiliser la place de cette direction dans l'organisation ministérielle et administrative, de moderniser son action et d'affermir la position de son directeur en tant que délégué interministériel à la jeunesse pour mettre en œuvre le service national universel (SNU).

C'est dans cette optique que la Cour m'a demandé, conformément à l'article R.143-11 du code des juridictions financières, d'appeler votre attention sur les principales observations qui résultent de son contrôle.

1 UNE INDISPENSABLE MODERNISATION DES INTERVENTIONS DE LA DJEPVA EN FAVEUR DE LA JEUNESSE

1.1 Une mission normative à préserver, une mission de contrôle à sécuriser

La DJEPVA a un rôle normatif et de régulation essentiel : elle est chargée de concevoir le cadre juridique applicable à l'accueil collectif des jeunes et les qualifications des personnels d'encadrement, ainsi que de mettre en œuvre les orientations ministérielles en matière de contrôle et d'évaluation des structures d'accueil et de formation par l'intermédiaire des services déconcentrés¹.

Le contrôle de la sécurité des mineurs en accueils collectifs (avec ou sans hébergement) est dans ce cadre trop restreint : en 2018, le taux de contrôle sur place n'était que de 8,7 %, soit une visite en moyenne tous les 12 ans. Il en est de même pour le contrôle des organismes de formation. 176 contrôles ont eu lieu en 2017, moins encore en 2018, soit 144².

Les agents chargés de ces fonctions, exercées jusqu'à présent au sein de services déconcentrés sous l'autorité des préfets, dépendront, à partir de juin 2020, des services départementaux de l'éducation nationale, tout en restant sous l'autorité fonctionnelle préfectorale. Eu égard au faible niveau d'exercice de cette mission régaliennne, il serait souhaitable que cette réorganisation soit l'occasion d'en sécuriser les moyens tout en clarifiant au plus vite les conditions des rattachements hiérarchiques et fonctionnels entre les autorités préfectorales et rectorales.

1.2 Des dispositifs d'intervention à rationaliser

La DJEPVA assure, sans rénovation de sa réflexion stratégique, des interventions nombreuses et mal coordonnées.

La politique d'accès à l'information des jeunes illustre ce défaut. La direction soutient un réseau d'information généraliste de 1 300 structures qui accueillent environ trois millions de jeunes chaque année. Alors que la coordination et le soutien du réseau relèvent des régions depuis 2014, la DJEPVA labellise toujours ces structures, continue de financer les centres régionaux information jeunesse (CRIJ) et le centre national d'information et de documentation jeunesse (CIDJ), qui a aussi une vocation régionale en Île-de-France, ainsi que l'union nationale de l'information jeunesse (UNIJ). Le rapprochement de l'UNIJ avec le CIDJ permettrait de clarifier l'exercice des missions nationales. Or, cette réorganisation n'est toujours pas entreprise alors que le CIDJ connaît des difficultés financières récurrentes et graves. De façon générale, la multiplication des acteurs publics qui dispensent de l'information aux jeunes, comme la confusion des responsabilités entre l'État et les régions, appellent une recomposition de ce secteur en concertation avec ces dernières.

Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), mis en place en 2009 et dont l'animation générale est assurée par la DJEPVA, avait pour vocation le soutien d'actions innovantes³ d'une certaine ampleur en vue de leur généralisation. Il a aidé plus de 900 projets mais l'abondance croissante, au fil du temps, du nombre de projets aidés a provoqué une dispersion des crédits tout en faisant perdre, aux actions soutenues, une exemplarité suffisante pour être reproduite.

¹ La DJEPVA joue également un rôle crucial dans la procédure d'instruction des demandes d'habilitation des organismes de formation, la décision finale revenant au ministre chargé de la jeunesse après avis du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse.

² Pour rappel, 54 603 brevets BAFA et 1 900 brevets BAFD ont été délivrés en 2017.

³ Elles doivent favoriser la réussite scolaire des élèves, développer la mobilisation des jeunes au service de causes d'intérêt général et améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de moins de vingt-cinq ans (art. 25 de la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008).

Le fonds, qui ne dispose plus que de moyens résiduels issus du programme d'investissement d'avenir (PIA) jeunesse et ne parvient pas à mobiliser des financements privés et européens, est en crise financière. Dans ces conditions, la poursuite et les conditions de son activité doivent être réexaminées, comme le recommande la Cour⁴ pour l'ensemble des fonds sans personnalité juridique.

Enfin, la gestion du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)⁵ qui aide des projets associatifs en finançant, en théorie temporairement, un salarié permanent qualifié, n'est toujours pas satisfaisante. Bien que les conditions d'attribution de ces aides aient été lourdement critiquées en 2016 par la Cour⁶, notamment le soutien régulier à des postes nationaux au sein des grands réseaux associatifs au détriment des petites et récentes associations de terrain, aucune inflexion significative ne s'est produite.

1.3 Des subventions accordées selon une logique de guichet sans arbitrage stratégique

La DJEPVA a attribué l'agrément « jeunesse et éducation populaire » à 395 structures nationales et près de 18 000 locales à titre définitif, les procédures de retrait étant très peu nombreuses. Le principe d'une durée limitée d'attribution permettrait pourtant d'assurer un réexamen régulier des critères d'obtention.

La direction, qui dispose de moyens financiers limités, ne parvient pas à les mobiliser de façon sélective pour en faire des leviers de pilotage, particulièrement envers les têtes de réseaux de l'éducation populaire qui n'apportent plus, pour certaines d'entre elles, de plus-value significative aux politiques conduites par l'État. Les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) signées avec des associations nationales sont de plus en plus nombreuses (+ 43 % entre 2013 et 2018) tandis que leur contenu est décevant : objectifs trop généraux et stéréotypés, peu reliés aux priorités de l'État, outils d'évaluation (bilans, indicateurs) frustrés. Les moyens distribués s'apparentent souvent à des aides au fonctionnement intangibles surtout lorsqu'elles bénéficient à des structures en grande difficulté financière dont la représentativité nationale de leur propre mouvement associatif est incertaine.

Par ailleurs, les aides aux nombreuses structures locales, distribuées par les services déconcentrés, sont de montant unitaire très faible⁷ et sans commune mesure avec celles attribuées par les collectivités territoriales, ce qui limite *de facto* leur portée politique.

Qu'il s'agisse des modalités d'aide aux structures nationales ou du saupoudrage en direction des petites associations, le soutien de l'État perd une grande partie de sa capacité à être véritablement structurant. Ce constat doit inciter la DJEPVA à modifier son approche.

2 UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE À CONFORTER

2.1 Un délégué interministériel sans moyens pour coordonner des politiques sectorielles de la jeunesse largement autonomes

Le décret n° 2014-18 du 9 janvier 2014⁸ a désigné le directeur de la DJEPVA comme DIJ et lui a donné des missions ambitieuses.

⁴ Cour des comptes, *Le budget de l'Etat en 2018*, mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr

⁵ La DJEPVA participe à la gouvernance de l'association et a arrêté la circulaire du 19 décembre 2017 portant sur les procédures de gestion des subventions versées par l'intermédiaire du FONJEP

⁶ Cour des comptes, *Référé, Le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire*, juillet 2016, disponible sur www.ccomptes.fr

⁷ En 2018, 71% des soutiens versés aux associations via le programme 163, tous dispositifs confondus, étaient inférieurs à 5 000 € et correspondaient à un montant moyen légèrement supérieur à 2 000 €

⁸ Décret n° 2014-18 du 9 janvier 2014 portant création d'un délégué interministériel à la jeunesse

Pour autant, ni le positionnement, ni les moyens du délégué ne donnent de la consistance à cette fonction. Preuve en est que le Comité interministériel de la jeunesse (CIJ), présidé par le Premier ministre, ne s'est réuni que sept fois depuis sa création en 1982. Le DIJ n'est pas, comme l'était le Haut-Commissaire à la jeunesse (janvier 2009 - mars 2010), directement rattaché au Premier ministre et ne dispose pas de moyens propres : il s'appuie uniquement sur les services et moyens financiers de la DJEPVA. L'apport des instances récemment transformée (intégration à la DJEPVA de l'Institut national de la jeunesse [INJEP] en tant que service à compétence nationale) ou créée (Conseil d'orientation des politiques de jeunesse [COJ]) reste encore insuffisant pour asseoir cette fonction.

Malgré quelques tentatives de globalisation, la politique de la jeunesse est demeurée un ensemble de politiques sectorielles peu coordonnées. Deux plans successifs, en 2009 et en 2013, ont tenté de donner une feuille de route commune aux différents ministères. Au fil du temps, le suivi global de leurs mesures a été perdu de vue même si certaines actions, telles que celles contre le décrochage scolaire, ont fait l'objet de beaucoup d'attention.

Le document de politique transversale (DPT), intitulé « *Politique en faveur de la jeunesse* », traduit cette profusion des acteurs et des politiques. Préparé par le DJEPVA, il rassemble les actions contenues dans 20 missions budgétaires et 43 programmes pour un montant total d'environ 95 Md€ en 2020, dont plus des trois-quarts au titre de l'enseignement scolaire (74 Md€). La part du programme 163 - *Jeunesse et vie associative* est très faible (610 M€, soit 0,64 %) et largement consacrée au financement du service civique (508 M€). Ce document n'a qu'une visée informative, en aucun cas stratégique.

En conclusion, la création, il y a cinq ans, d'un délégué interministériel à la jeunesse ne s'est accompagnée ni de la mise en place d'un service voué à la coordination interministérielle, ni de la recherche active d'une coordination entre les administrations. Le lancement de grands programmes nationaux visant l'engagement civique et citoyen des jeunes nécessiterait aujourd'hui une réelle évolution.

2.2 Une clarification du portage du SNU à parachever

La politique de la jeunesse a connu une inflexion majeure, ces dernières années, par la mise en œuvre du service civique en 2010, et le lancement du SNU en 2017.

Dans la rapide montée en charge du service civique (de 6 000 jeunes en 2010 à 140 265 en 2018), la DJEPVA a bien assumé son rôle de tutelle de l'agence publique chargée de sa mise en œuvre opérationnelle. En 2017, la décision de créer le SNU a mis l'engagement des jeunes au cœur de la politique de l'État : après une phase d'expérimentation menée en 2019 (2 000 jeunes pour un coût à confirmer de 4 M€) par une mission de préfiguration, une expérimentation plus large, pour 30 000 jeunes⁹ et dotée de 30 M€, est prévue en 2020.

Le calendrier d'un déploiement complet pour une classe d'âge en 2026 est ambitieux au regard de l'importance des problèmes à résoudre. Il en est ainsi des questions d'ordre juridique (caractère obligatoire du dispositif, statut du jeune, régime de responsabilité, nature des sites d'accueil), institutionnel (structure de pilotage, rôles respectifs des divers ministères et autorités déconcentrées) et organisationnel (articulation avec le calendrier scolaire, formation des intervenants, recensement et disponibilité des lieux d'accueil, emboîtement avec l'engagement volontaire au titre du service civique, saturation des offres pour les missions d'intérêt général). Enfin, le coût du dispositif encore très indicatif (2 000 € par jeune pour le séjour de cohésion, soit 1,5 Md€ à 2 Md€ par an au total) nécessitera des arbitrages dès la prochaine loi de programmation des finances publiques.

⁹ Selon le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse

Face à l'importance de l'enjeu, un effort de clarification dans l'organisation a été entrepris par l'arrimage du SNU à la DJEPVA. Un récent décret¹⁰ lui a confié sa mise en œuvre : elle en définit le cadre réglementaire, en assure le pilotage et la coordination. En 2020, le financement de l'expérimentation est porté par le programme 163 - *Jeunesse et vie associative* dont le directeur de la DJEPVA est le responsable. Dans le même temps, toutefois, un conseiller du Gouvernement¹¹ a été nommé également, en fin d'année 2019, pour déployer le SNU.

Ces initiatives laissent subsister des zones d'ombre. D'une part, la direction n'est pas actuellement dotée des moyens et des compétences effectives pour piloter un projet de cette ampleur. D'autre part, le rôle du délégué interministériel à la jeunesse, dans le déploiement, n'est pas clairement affirmé alors que le SNU devra être coordonné avec d'autres dispositifs comme ceux du ministère des armées (jeunes sous statut militaire).

Enfin, la clarification des rôles respectifs des différents acteurs doit être poursuivie : il serait regrettable que le conseiller du Gouvernement, qui n'est pas placé auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, exerce des missions qui fassent double emploi avec celles de la DJEPVA et du DIJ.

En conclusion, le rattachement de la DJEPVA au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, qui offre l'occasion de stabiliser une organisation administrative trop précaire depuis plusieurs décennies, est une opportunité à saisir pour l'État et ce ministère de construire une forte cohérence entre l'enseignement scolaire et l'éducation dite informelle, en modernisant l'action publique en faveur de la jeunesse menée par la DJEPVA en ligne avec la généralisation à terme du SNU.

Au vu de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : en ce qui concerne le réseau information-jeunesse : inciter à fusionner la partie nationale du CIDJ avec l'UNIJ ; redéfinir les attentes de l'État en liaison avec les régions, limiter l'intervention de la DJEPVA à une activité de régulation par la labellisation du service ;

Recommandation n° 2 : en ce qui concerne le fonds d'expérimentation pour la jeunesse et, s'il était décidé de poursuivre son activité, réactiver les sources de financement privé et revenir à une approche sélective des projets ;

Recommandation n° 3 : en ce qui concerne les relations avec les associations nationales de l'éducation populaire : mener une politique active envers les réseaux nationaux de l'éducation populaire grâce à des conventions pluriannuelles d'objectifs plus opérationnelles et mieux évaluées, proportionner les soutiens financiers à la qualité de gestion des organismes ;

Recommandation n° 4 : en ce qui concerne le pilotage de la politique de la jeunesse : donner explicitement au délégué interministériel à la jeunesse la responsabilité de la coordination interministérielle du SNU et à la DJEPVA les moyens d'en piloter le déploiement.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹².

¹⁰ Décret n°2019-1405 du 19 décembre 2019 modifiant le décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005 portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative

¹¹ Décret du 11 décembre 2019 portant nomination d'un conseiller du Gouvernement – M. Latron

¹² La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse et de celle du président de la collectivité (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud