

Rapport à
Monsieur le ministre de l'Éducation nationale,
de la Jeunesse et des Sports

Contrôle des associations lycéennes et de parents d'élèves recevant des subventions

du ministère de l'éducation nationale,
de la jeunesse et des sports

Rapport n° 2021-142 - Juillet 2021

*Inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche*

**Contrôle des associations lycéennes et de parents d'élèves
recevant des subventions du ministère de l'éducation nationale,
de la jeunesse et des sports**

Juillet 2021

**Jean-Pascal BONHOTAL
Marie-Claude FRANCHI**

Catherine GAGELIN
Alain HENRIET

*Inspecteurs généraux de l'éducation,
du sport et de la recherche*

SOMMAIRE

Synthèse	1
Liste des préconisations.....	5
Introduction.....	7
1. La mission s’inscrit dans le cadre général des modalités d’attribution et de contrôle des subventions aux associations.....	9
1.1. Le cadre général juridique et administratif de l’attribution de subventions aux associations..	9
1.2. Le périmètre des associations subventionnées par le ministère de l’éducation nationale, de la jeunesse et des sports.....	10
1.2.1. Le périmètre géré par la DGESCO.....	10
1.2.2. Le périmètre géré par la DJEPVA.....	11
1.3. Les contrôles exercés sur les associations subventionnées.....	13
1.3.1. Le champ du contrôle.....	13
1.3.2. Les sanctions consécutives aux contrôles.....	13
2. Les constats et les analyses résultant des contrôles opérés par la mission sur les associations et les fédérations visées	14
2.1. Cinq associations lycéennes d’une grande fragilité	15
2.1.1. Ces organisations partagent des caractéristiques communes.....	15
2.1.2. Les associations lycéennes examinées divergent sur la notion d’indépendance et d’impartialité.....	21
2.1.3. Quels sont les effets du financement ministériel sur ces structures ?.....	23
2.1.4. Les résultats des contrôles financiers réalisés sont accablants.....	25
2.2. Une association lycéenne à part : [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA].....	31
2.2.1. Une organisation qui a pour objet de fédérer les associations locales dédiées à l’accompagnement de la vie lycéenne.....	31
2.2.2. La structuration progressive de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA].....	32
2.3. La situation des fédérations de parents d’élèves [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]	33
2.3.1. Des organisations qui ont, depuis l’origine, la volonté d’être impliquées dans la construction et la mise en œuvre de la politique éducative.....	33
2.3.2. Des organisations dotées d’organes de représentation et de gestion.....	34
2.3.3. Quelques interrogations sur l’avenir de ces fédérations.....	35

3. Un subventionnement ministériel des associations perfectible	37
3.1. La procédure d'attribution des subventions et les contrôles opérés	37
3.1.1. <i>La construction du dossier de subvention est fondée sur la notion de contrôle.....</i>	<i>37</i>
3.1.2. <i>La procédure de subventionnement se limite au contrôle de régularité de la dépense publique</i>	<i>38</i>
3.2. Les principaux dysfonctionnements de la procédure d'attribution des subventions aux associations	40
3.2.1. <i>Les dysfonctionnements liés à la procédure.....</i>	<i>40</i>
3.2.2. <i>Les difficultés liées au contrôle du bon usage des deniers publics</i>	<i>42</i>
3.2.3. <i>L'évolution de la procédure d'attribution envisagée par la DGESCO</i>	<i>43</i>
3.3. Comment mieux subventionner les associations lycéennes ?	43
3.3.1. <i>L'opportunité du subventionnement ne s'impose pas à l'évidence.....</i>	<i>43</i>
3.3.2. <i>Quelles finalités de financement et quels montants ?</i>	<i>44</i>
3.3.3. <i>Quels échelons d'attribution ?</i>	<i>45</i>
3.3.4. <i>Quels critères et quelle transparence ?.....</i>	<i>45</i>
Conclusion	47

SYNTHÈSE

Le 8 novembre 2020 le journal en ligne Médiapart affirme qu'une partie de la subvention de 65 000 € allouée en 2019 par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS) à l'association de lycéens [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a été utilisée de manière inappropriée, notamment pour des dépenses dans des restaurants étoilés ou des hôtels de luxe. À la suite de ces révélations, le ministre décide de diligenter une enquête administrative. La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) étend son contrôle à l'ensemble des associations de lycéens bénéficiaires de subventions ministérielles, procédure de contrôle lancée par un premier courrier envoyé le 27 novembre 2020 aux cinq autres associations concernées. L'enquête sur la subvention attribuée à [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a donné lieu à un rapport de contrôle rendu par la DGESCO au ministre en janvier 2021. Ce rapport préconise notamment une saisine du procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

Par note du 21 janvier 2021 le directeur du cabinet du ministre saisit l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR). Cette saisine part du constat des limites du contrôle effectué par la DGESCO, résultant tant des difficultés des associations à produire les justificatifs comptables demandés que des soupçons de comportements individuels traduisant une mauvaise utilisation des deniers publics, le cas échéant susceptibles d'être pénalement répréhensibles. Cette saisine dresse la liste des associations de lycéens concernées :

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ;

La note demande également d'étendre le contrôle à l'autre versant du monde associatif « *recevant des subventions du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et intervenant dans le champ de la démocratie scolaire* », celui des fédérations de parents d'élèves subventionnées par le ministère : [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA].

La demande de contrôle porte sur les dix dernières années : dans la mesure où les associations disposent jusqu'au 30 juin de l'année suivant l'attribution d'une subvention pour en justifier l'utilisation, le contrôle porte sur les années 2010 à 2019 inclus, ce qui n'exclut pas la prise en considération, pour éclairer ou compléter les résultats du contrôle, d'informations postérieures. Ce contrôle doit « *s'assurer du bon usage de l'argent public* » reçu par ces associations au titre des subventions, mais il doit également permettre de « *tirer des enseignements pour améliorer la gestion des partenariats avec le monde associatif* ».

La première partie du rapport présente le cadre général, juridique et administratif du régime des subventions attribuées par l'État aux associations et le périmètre concerné s'agissant de MENJS.

Le subventionnement des associations s'inscrit dans le cadre défini par l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. La subvention présente un caractère discrétionnaire pour la collectivité publique qui l'accorde, ce qui signifie qu'une association n'a aucun droit à l'attribution ou au renouvellement d'une subvention d'une année sur l'autre. Les demandes de subvention présentées par les associations sont établies selon un formulaire unique. Lorsque la subvention dépasse un montant de 23 000 €, obligation est faite de conclure une convention avec l'organisme privé qui en bénéficie, définissant son objet, son montant, ses modalités de versement et ses conditions d'utilisation. Afin d'assurer la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, les données essentielles des conventions ainsi conclues doivent être rendues publiques. Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire doit produire un compte-rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée. Enfin, l'obligation de dépôt des comptes et leur certification par un commissaire aux comptes concerne les associations qui ont perçu au titre de l'exercice concerné plus de 153 000 € de subventions publiques.

L'ensemble des subventions allouées par le MENJS à des associations dépasse 140 M€, répartis en deux grands blocs en fonction des administrations qui en assurent la gestion.

La DGESCO gère un périmètre large d'un « fonds de partenariat associatif » de 59 M€ de subventions dont ont été bénéficiaires 157 structures en 2020. Sur ce total, la très grande majorité, soit 137 structures, n'a perçu que des subventions modestes pour un total d'environ 4,6 M€, dont 84 bénéficiaires de subventions

inférieures à 23 000 € sur la base d'un arrêté et 53 bénéficiaires de subventions supérieures à 23 000 € dans le cadre de conventions annuelles d'objectifs (CAO). Les associations de lycéens relèvent de ces deux régimes, pour des montants allant de 10 000 à 80 000 € par an pour chacune, soit sur la décennie un total de 1,9 M€. À l'inverse l'essentiel de l'enveloppe, soit 54 M€, est réparti entre 20 associations bénéficiaires d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO). Les deux fédérations de parents relèvent de ce sous-ensemble : les montants cumulés pour les deux fédérations sont également très conséquents, sur la période 2010-2020 elles ont perçu 8,13 M€.

Au sein du MENJS la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) gère un fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), doté budgétairement de 33 M€, dont bénéficient les deux fédérations de parents et plus rarement certaines associations lycéennes. Relève également de la DJEPVA le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), doté d'un budget de 52 M€, qui alloue des aides aux projets nécessitant des emplois salariés, sur la base d'une subvention forfaitaire par emploi. Enfin, le fonds « la France s'engage » résulte d'une initiative lancée en 2014 et doté de 50 M€, constitué sous le nom de « fonds d'expérimentation pour la jeunesse », géré initialement par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) service à compétence nationale rattaché à la DJEPVA, puis transformé par décret du 29 mars 2017 en fondation reconnue d'utilité publique.

S'agissant des contrôles susceptibles d'être exercés sur les associations, elles sont soumises à l'obligation de conserver les documents comptables et pièces justificatives pendant dix ans.

En application de textes anciens mais toujours en vigueur les associations subventionnées sont soumises à des vérifications et contrôle sur « *l'utilisation de ces subventions dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel elles ont été consenties* ». Ces contrôles peuvent entraîner la suppression de la subvention ou l'obligation d'en rembourser tout ou partie.

À l'issue d'un contrôle, la découverte d'une situation constitutive d'un délit dans les modalités d'utilisation de la subvention peut conduire à un signalement au procureur de la République dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale, et à des poursuites judiciaires pour le délit de détournement de fonds publics ou le délit d'abus de confiance.

La deuxième partie du rapport dresse un tableau des constats opérés sur la situation des associations concernées.

Elle étudie d'abord la situation des associations de lycéens, toutes marquées par d'importantes carences de gestion mais toutefois avec des degrés différenciés de gravité qui peuvent aller jusqu'à constituer de véritables dérives, et appellent la mission à formuler des recommandations variables et graduées pour chacune d'entre elles.

Cinq associations sont très fragiles :

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]

Malgré leurs différences d'origines et d'options elles présentent beaucoup de caractéristiques communes : les conflits internes y sont fréquents, les responsables connaissent souvent une rotation rapide, elles utilisent de manière importante les réseaux sociaux et surtout ignorent totalement les règles administratives et financières de bonne administration. Ces organisations sont des nébuleuses dont le nombre d'adhérents est difficile à cerner et qui échappent au contrôle des lycéens en raison de la place qu'y occupent des étudiants de l'enseignement supérieur. Leur représentativité dans les instances de démocratie lycéenne, tout comme la réalité de leurs activités, sont difficiles à identifier et, si elles affichent une volonté d'indépendance, elles bénéficient souvent du soutien d'autres organisations. Le financement ministériel qu'elles ont reçu de manière variable depuis 2010 ne paraît pas vraiment déterminant pour leur existence mais les soumet à des règles que leur fragilité ne permet pas de respecter, et les expose à des risques importants : engagement de dépenses qui s'avèrent non soutenables à terme, absence de contrôle interne des dépenses et tentations d'usage privé des moyens financiers mis à leur disposition.

Les résultats des contrôles financiers réalisés par la mission s'avèrent accablants :

- [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] n'a perçu qu'une seule subvention de 10 000 € en 2018 mais au bout de trois ans il peine encore à en justifier la complète utilisation ;
- [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ont reçu des subventions importantes sur la période examinée (respectivement 573 000 € et 710 000 €) mais ne disposent que de données comptables ou de gestion très lacunaires et sont depuis plusieurs années l'une et l'autre dans une situation financière désastreuse, du fait de carences répétées de gestion, ayant conduit à une cessation de paiements. À leur égard, la mission recommande la suspension de toute subvention jusqu'à apurement de leurs dettes. Elle indique également la nécessité d'une enquête particulière sur une subvention publique de 110 000 € obtenue en 2015 par [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] auprès du fonds d'expérimentation pour la jeunesse ;
- [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] présentent les situations les plus problématiques : les éléments recueillis conduisent au constat que ces associations ont été utilisées par leurs dirigeants pour favoriser leurs trajectoires personnelles et financer des dépenses personnelles. La mission ne peut que confirmer l'opportunité de l'enquête judiciaire déjà engagée pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] et recommander la mise en recouvrement de la somme de 35 433,70 € identifiée par la DGESCO comme la part non utilisée de la subvention allouée en 2019. Pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], elle recommande de même une saisine du procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale et le remboursement du solde des subventions non utilisées pour 40 233 €.

La mission a souligné la situation spécifique de la [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] qui ne regroupe pas des individus mais uniquement des associations locales de lycéens et assume effectivement des missions d'intérêt général. Si elle connaît certaines difficultés, elle s'attache à les résoudre. La mission recommande la poursuite de son subventionnement assorti d'un accompagnement.

La situation des fédérations de parents d'élèves n'est en rien similaire à celles des associations lycéennes. Il s'agit d'organisations fruit d'un siècle d'histoire et qui, depuis l'origine, ont la volonté d'être impliquées dans la politique éducative. Elles sont bien structurées et leur représentativité n'est pas contestable. Elles assurent un suivi administratif et financier rigoureux, disposent d'un personnel permanent et qualifié pour assurer les tâches de gestion, de comptes annuels certifiés et d'une comptabilité analytique permettant de rendre compte de l'utilisation des subventions. Sur la période examinée, la mission n'a pas relevé d'irrégularité en matière financière. Ces fédérations connaissent toutefois depuis quelques années des difficultés liées à la baisse de leurs recettes d'exploitation hors subventions, qui révèlent une série d'interrogations sur leur modèle économique de moyen terme et sur leur positionnement et la pérennité de certaines de leurs activités. Une révision des modalités de conventionnement et de suivi à leur égard par le ministère doit être envisagée.

Pour finir, la partie 3 du rapport s'attache à analyser les procédures mises en œuvre par le MENJS pour organiser la gestion de ces subventions et à envisager pour l'avenir des modes d'attribution et de contrôle des subventions plus efficaces.

De manière générale, la procédure d'attribution des subventions fait apparaître des dysfonctionnements : elle repose pour les services instructeurs sur une organisation morcelée, une instruction de dossiers peu cohérente, une inadéquation des dossiers, au moins pour les plus petites associations, et un calendrier de gestion inadéquat. Elle est surtout inadaptée à un contrôle du bon usage des deniers publics, situation qui n'a pas permis aux services d'identifier les dérives des associations lycéennes. La mission prend acte des efforts récents et de réflexions en cours au sein de la DGESCO pour améliorer cette procédure mais elle formule une série de recommandations tendant à améliorer les outils, les critères d'attributions, les calendriers de gestion et de manière générale à parfaire la formalisation des procédures et la distribution des responsabilités entre les services qui en ont la charge.

Enfin, dans la mesure où le point de départ de cette mission résulte des questions soulevées par le subventionnement des associations lycéennes, le rapport s'attache de manière particulière à définir des voies pour mieux les subventionner. Si le ministère considérait comme opportun de poursuivre l'octroi de fonds publics, le rapport propose que la DGESCO attribue aux associations nationales lycéennes un financement de

niveau raisonnable, adapté à leur capacité de gestion, de 5 000 à 10 000 €, destiné à leur fonctionnement général. Par ailleurs, certains projets pourraient être financés au niveau déconcentré ou prélevés sur d'autres fonds disponibles. La mission propose d'attribuer ces subventions sur la base de critères d'éligibilité et de représentativité objectifs et d'assurer une parfaite transparence par la publication des critères d'attribution et des montants attribués.

Liste des préconisations

La mission a formulé dans ce rapport trois séries de recommandations :

Recommandations concernant en particulier chacune des associations et fédérations soumise au contrôle de la mission (n° 1 à 6)

Recommandation n° 1 : suspendre tout versement de subvention à [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] tant qu'elle n'apporte pas la preuve de l'apurement définitif de ses dettes.

Recommandation n° 2 : suspendre tout versement de subvention [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] tant qu'elle n'apporte pas la preuve de l'apurement définitif de ses dettes et diligenter une enquête de la DJEPVA sur la subvention de « La France s'engage » de 110 000 €.

Recommandation n° 3 : transmettre en complément de la saisine faite au titre de l'article 40 par le DGESCO, les éléments complémentaires établis par la mission sur [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] et mettre en œuvre la procédure de recouvrement de la partie de la subvention relative à l'organisation du congrès (35 433,70 €).

Recommandation n° 4 : saisir le procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale pour les dépenses identifiées comme sans lien avec l'activité de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] et demander le remboursement de l'excédent de subvention non dépensé, soit la somme de 40 233 €.

Recommandation n° 5 : la poursuite du subventionnement de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] par le MENJS est pertinente mais le calendrier de la procédure doit être resserré, le montant attribué doit tenir compte de l'ensemble des soutiens apportés et un échange / accompagnement au vu des projets réalisés et de la situation financière de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] doit être organisé.

Recommandation n° 6 : revoir les modalités de conventionnement des fédérations de parents d'élèves avec des objectifs plus ciblés, plus flexibles, et un meilleur suivi ; établir un lien plus précis entre le montant du soutien et les actions soutenues.

Recommandations concernant le processus d'attribution et de gestion de l'ensemble des subventions allouées par le MENJS aux associations (n° 7 à 11)

Recommandation n° 7 : améliorer, au sein du MENJS, les outils communs de pilotage et de gestion (référentiel commun) et l'archivage des pièces.

Recommandation n° 8 : définir et respecter des critères d'attributions clairs, assurer la publication des conventions.

Recommandation n° 9 : améliorer le calendrier de gestion, anticiper le dépôt des demandes de subvention en novembre de l'année N-1, pour permettre leur instruction en début d'exercice N et le versement de la subvention au début du deuxième trimestre.

Recommandation n° 10 : formaliser de bout en bout la procédure en identifiant les étapes, les risques à maîtriser et le rôle de chaque bureau.

Recommandation n° 11 : alerter l'ensemble des associations, et notamment les plus petites associations, sur les obligations liées à l'octroi de subventions publiques, notamment au niveau de leur champ de responsabilités.

Recommandations spécifiques aux subventions allouées aux associations lycéennes (n° 12 à 15)

Recommandation n° 12 : attribuer une subvention forfaitaire de 5 000 à 10 000 € aux associations lycéennes remplissant certains critères objectifs en vue de financer leur fonctionnement et l'assortir d'un cahier des

charges de bonnes pratiques : suivi de gestion en forme rudimentaire et module de formation des dirigeants à leur responsabilité.

Recommandation n° 13 : inviter les associations lycéennes dont des projets nécessitent de recourir à l'emploi salarié à solliciter le FONJEP ou d'autres sources de financement.

Recommandation n° 14 : financer les projets de terrain dans le cadre des académies d'une part, ou des appels à projets départementaux ou régionaux du FDVA d'autre part.

Recommandation n° 15 : répartir dans la transparence l'enveloppe nationale destinée aux associations lycéennes sur la base de critères d'éligibilité pour déposer une demande de subvention nationale et de représentativité.

Introduction

Le 8 novembre 2020 le journal en ligne Médiapart affirme qu'une partie de la subvention de 65 000 € allouée en 2019 par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS) à l'association lycéenne [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a été utilisée de manière inappropriée, notamment pour des dépenses dans des restaurants étoilés ou des hôtels de luxe. À la suite de ces révélations, le ministre décide de diligenter une enquête administrative afin de « déterminer la responsabilité de chacun » et saisit dès le 11 novembre la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) aux fins de réaliser un contrôle en cohérence avec l'article 8 de la convention annuelle d'objectifs (CAO) liant l'association au ministère et qui précise « pendant et au terme de la présente convention, un contrôle sur place peut être réalisé par le ministère. L'association s'engage à faciliter l'accès à toutes les pièces justificatives des dépenses et tous autres documents dont la production serait jugée utile dans le cadre de ce contrôle conformément au décret du 25 juin 1934 relatif aux subventions aux sociétés privées ». La DGESCO étend en parallèle son contrôle à l'ensemble des associations de lycéens bénéficiaires de subventions ministérielles, procédure de contrôle lancée par un premier courrier envoyé le 27 novembre 2020 aux cinq autres associations concernées, suivi d'un second courrier de rappel le 16 décembre suivant.

L'enquête sur la subvention attribuée à [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a donné lieu à un rapport de contrôle rendu par la DGESCO au ministre en janvier 2021. Ce rapport préconise une saisine du procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, ainsi que « dès à présent (...) le remboursement de dépenses non justifiées au titre du Congrès fondateur [principal poste de dépense prévu dans la convention attributive de subvention et qui n'avait pu être aucunement justifié, ce congrès n'ayant jamais été organisé] soit la somme de 35 433,70 € ». Le rapport préconise également de « saisir l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche aussi bien pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] que pour les autres associations lycéennes car [après l'envoi des courriers mentionnés ci-dessus] plusieurs d'entre elles n'ont opéré aucun retour tandis que les éléments reçus des autres à ce jour ne sont pas exhaustifs ».

Anticipant la remise du rapport définitif, le ministère effectue un signalement au procureur de la République, qui ouvre le 1^{er} décembre 2020 une enquête pour « détournement de biens publics », enquête confiée à la brigade de répression de la délinquance économique de la direction régionale de la police judiciaire de la Préfecture de police.

Par note du 21 janvier 2021, le directeur du cabinet du ministre saisit l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR). Cette saisine [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] part du constat des limites du contrôle effectué par la DGESCO, résultant tant des difficultés des associations à produire les justificatifs comptables demandés que des soupçons de comportements individuels traduisant une mauvaise utilisation des deniers publics, le cas échéant susceptibles d'être pénalement répréhensibles. Cette saisine dresse la liste des associations de lycéens concernées :

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]

La note demande également d'étendre le contrôle à l'autre versant du monde associatif « recevant des subventions du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et intervenant dans le champ de la démocratie scolaire », celui des fédérations de parents d'élèves subventionnées par le ministère : [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA].

La demande de contrôle porte sur les dix dernières années : dans la mesure où les associations disposent jusqu'au 30 juin de l'année suivant l'attribution d'une subvention pour en justifier l'utilisation, le contrôle doit porter sur les années 2010 à 2019 inclus. Toutefois, si réglementairement lesdites associations ne peuvent encore être soumises à un contrôle *stricto sensu* pour les subventions perçues au titre de l'exercice 2020, chaque fois que la mission a pu disposer d'informations relatives à l'année 2020, elle les a utilisées pour compléter, affiner ou suppléer ses observations sur la période sous contrôle.

Ce contrôle doit « s'assurer du bon usage de l'argent public » reçu par ces associations au titre des subventions, mais il doit également permettre de « tirer des enseignements pour améliorer la gestion des partenariats avec le monde associatif ».

Sur cette base la mission, constituée le 1^{er} février 2021 par une note de la cheffe de l'IGÉSR, s'est dès les jours suivants rapprochée de la DGESCO et, après plusieurs entretiens de cadrage avec les responsables de cette direction, s'est fait communiquer l'ensemble de la documentation disponible, constituée, d'une part, des dossiers détenus au titre de chaque association par les services gestionnaires sur la période considérée et, d'autre part, par les documents complémentaires communiqués par certaines associations à la suite des demandes formulées à fins de contrôle par les courriers des 27 novembre et 16 décembre 2020.

Lors de cette première phase d'analyse documentaire, les dossiers des deux fédérations de parents se sont avérés relativement bien tenus et permettent de justifier au moins globalement l'usage des subventions reçues et révèlent des modes de gestion de type professionnel, même si des interrogations existent sur leurs perspectives et notamment l'évolution de leurs modèles économiques.

En revanche, les éléments rassemblés sur les associations de lycéens se sont avérés très lacunaires, voire particulièrement indigents et manifestent dans l'ensemble l'existence de graves faiblesses gestionnaires.

Enfin, au cours de cette phase, la mission s'est attachée à analyser les procédures définies par la DGESCO pour allouer les subventions aux associations et en suivre l'utilisation, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre opérationnelle, afin de comprendre pourquoi ces modalités de gestion n'étaient pas *a priori* suffisantes pour assurer la traçabilité des dépenses financées par les subventions allouées.

Ces premiers constats ont conduit la mission à s'engager dans une deuxième étape de contrôle en adressant un courrier, le 15 février 2021, à l'ensemble des associations, afin de présenter le cadre général de ce contrôle, son objet et les prérogatives mises en œuvre à l'occasion de son déroulement et demandant à chacune d'établir un compte d'emploi de chaque subvention annuelle et de préparer les pièces justificatives susceptibles d'être produites à l'appui de ces comptes.

Aucune de huit structures ainsi sollicitées n'a apporté une réponse conforme à cette requête. En revanche toutes se sont attachées, en réponse à la mission, à compléter partiellement les informations fournies précédemment à la DGESCO. Les lacunes identifiées, l'absence de tout document comptable, même rudimentaire ou le caractère non fiable des comptes produits, ont conduit la mission à tenter de reconstituer elle-même les modalités de l'utilisation des subventions notamment à travers l'analyse des relevés de comptes bancaires transmis par certaines associations. Ce travail fastidieux n'a pas permis pour autant d'aboutir à la finalité attendue mais il a été à l'origine de la mise en lumière d'une série de questionnements.

Une troisième étape de l'enquête, menée pour partie en parallèle avec la deuxième, compte tenu de nombreux échanges itératifs avec les responsables des associations de lycéens, et du rythme plus ou moins rapide des retours obtenus sur les questions documentaires, a enfin consisté à interroger directement les responsables de chaque association au cours d'entretiens [*partie non communicable – art. L.311-6 CRPA*]. Ces entretiens se sont déroulés entre le 23 mars et 11 juin 2021, soit dans les locaux des associations, pour les deux fédérations de parents et pour les deux associations de lycéens disposant d'un local, soit sur convocations dans les locaux de l'IGÉSR dans les autres cas. Ces entretiens ont permis de mieux comprendre l'histoire, l'organisation et le fonctionnement interne des structures interrogées, d'identifier le style personnel des responsables actuels de ces associations ou d'une partie de leurs prédécesseurs en fonction pendant la période sous contrôle, dans le pilotage et l'animation des structures dont ils ont, ou ont eu, la charge, et enfin, de manière très concrète, de pouvoir apprécier dans quelles conditions matérielles étaient réalisées les dépenses et apporter quelques réponses aux questions mises en évidence lors du travail documentaire.

Toutes les associations se sont prêtées à l'exercice de manière générale sans en contester la légitimité à l'exception de trois personnes d'une organisation qui n'ont pas donné suite sans aucune explication. La mission a pris acte de cette défaillance après avoir alerté le président de ladite association sur ses conséquences telles que prévues par le code de l'éducation :

- Article L. 241-3 (modifié par décret n° 2019-1008 du 30 septembre 2019 - art. 1)

« Le fait de faire obstacle, de quelque manière que ce soit, au contrôle de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche défini à l'article L. 241-2 est passible d'une amende de 15 000 euros et entraîne la répétition des concours financiers dont l'utilisation n'aura pas été justifiée. Le ministre chargé de l'éducation

peut saisir le procureur de la République près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique ».

- Article R. 241-13

« Dans l'hypothèse où les organismes faisant l'objet du contrôle ou de vérifications ne défèrent pas aux demandes des inspecteurs, mention en est faite dans le rapport, indépendamment des sanctions prévues à l'article L. 241-3 ».

À l'issue de ce contrôle, la mission constate que, malgré cinq mois d'échanges avec les associations de lycéens concernées (les associations de parents relevant manifestement de problématiques différentes), aucune d'entre elle n'a été en mesure de produire, ni même n'a tenté d'établir, malgré les explications que la mission s'est employée à leur donner de manière répétée, un compte d'emploi des subventions, c'est à dire pour chaque association concernée et pour chaque subvention annuelle, un document simple permettant de mettre en regard de chaque subvention, une liste de dépenses d'un total équivalant au montant de la subvention et ayant un lien direct avec l'objet de la subvention.

Les efforts accomplis par la mission durant cette même période et le travail de recoupement de l'ensemble des informations recueillies ne lui ont pas permis d'établir de tels comptes d'emploi dans des conditions fiables en raison du caractère toujours lacunaire des informations recueillies.

Le présent rapport rend compte du travail et des diligences accomplies. Après avoir présenté (partie 1) le cadre général, juridique et administratif du régime des subventions attribuées par l'État aux associations et le périmètre concerné s'agissant de MENJS, il dresse un tableau des constats opérés sur la situation des associations concernées (partie 2). Il distingue :

- d'une part la situation des associations de lycéens, toutes marquées par d'importantes carences de gestion mais avec toutefois des degrés différenciés de gravité qui peuvent aller jusqu'à constituer de véritables dérives, et appellent la mission à formuler des recommandations variables pour chacune d'entre elles ;
- d'autre part la position spécifique de la [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] qui ne regroupe que des associations locales et la situation des fédérations de parents qui ne connaissent pas de telles difficultés mais sont en revanche confrontées à des enjeux importants en matières de positionnement comme de modèle économique ;
- enfin, la partie 3 s'attache à analyser les procédures mises en œuvre par le MENJS pour organiser la gestion de ces subventions et envisager pour l'avenir des modes d'attribution et de contrôle des subventions plus efficaces.

1. La mission s'inscrit dans le cadre général des modalités d'attribution et de contrôle des subventions aux associations

La bonne appréciation des contours de la mission suppose d'identifier le cadre général fixant le régime juridique et administratif de l'attribution de subvention par l'État à des associations et, en termes financiers, les volumes et les instruments dans lesquels ces subventions s'inscrivent pour le MENJS ainsi que le cadre juridique dans lequel peut s'opérer le contrôle de l'utilisation de ces subventions.

1.1. Le cadre général juridique et administratif de l'attribution de subventions aux associations

Le subventionnement des associations s'inscrit dans le cadre défini par l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations¹. Ce cadre est analysé précisément dans l'annexe 4.

¹ Article 9-1 : « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la

La subvention présente un caractère discrétionnaire pour la collectivité publique qui l'accorde, ce qui signifie qu'une association n'a aucun droit à l'attribution ou au renouvellement d'une subvention d'une année sur l'autre. Les décisions d'attribution ou de refus d'attribution de l'administration résultent, d'une part, de l'appréciation qu'elle porte sur le projet et les activités de l'association, d'autre part, des crédits dont elle dispose et des priorités qu'elle retient pour l'emploi de ses crédits.

Une subvention est un versement forfaitaire et gratuit fait par un organisme public à un autre organisme public ou privé, notamment, à charge pour le bénéficiaire de faire un emploi plus ou moins déterminé des fonds versés. L'attribution d'une subvention par une collectivité publique doit être justifiée par des considérations d'intérêt général, notamment pour le soutien d'un projet dont une association est à l'origine.

Dans ce cadre juridique, l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 a également défini le régime administratif général des subventions : il prévoit que les demandes de subvention présentées par les associations auprès d'une autorité administrative sont établies selon un formulaire unique². Toutefois le recours à ce formulaire unique, qui correspond à un mode de dépôt des demandes de subventions sur support papier, tend à être remplacé par le recours à un téléservice dit « *le Compte asso* » accessible sur un site internet gouvernemental³, comme voie privilégiée pour déposer une demande de subvention.

Lorsque la subvention dépasse un montant de 23 000 €, obligation est faite de conclure une convention⁴ avec l'organisme privé qui en bénéficie, définissant son objet, son montant, ses modalités de versement et ses conditions d'utilisation. Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire doit produire un compte-rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

Enfin, l'obligation de dépôt des comptes et leur certification par un commissaire aux comptes ne concerne que les associations qui ont perçu au titre de l'exercice concerné plus de 153 000 € de subventions publiques. Par ailleurs, l'administration qui attribue une subvention dépassant 23 000 €, doit rendre accessible sous forme électronique et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles de la convention de subvention⁵.

1.2. Le périmètre des associations subventionnées par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports

En excluant le domaine très spécifique des sports, l'ensemble des subventions allouées par le MENJS à des associations dépasse 140 M€, répartis en deux grands blocs en fonction des administrations qui en assurent la gestion, mais qui ne sont toutefois pas totalement sans porosité puisque certaines associations bénéficient ou demandent à bénéficier de subventions relevant des deux blocs⁶.

1.2.1. Le périmètre géré par la DGESCO

Le périmètre dans lequel s'inscrivent les subventions allouées à huit associations et fédérations soumises au présent contrôle est un périmètre large, incluant 157 structures qui ont été bénéficiaires en 2020 de près de 59 M€ de subventions. Ce constat est important car, si le contrôle réalisé ne porte que sur 5 % du nombre des associations subventionnées et sur un volume de crédits correspondant à 1,5 % du total des subventions allouées, une partie des remarques et des recommandations qui seront formulées auront potentiellement une incidence sur l'ensemble du périmètre signalé.

contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »

² Formulaire disponible sur www.service-public.fr – document CERFA 12156*05.

³ <https://le.compteasso.associations.gouv.fr/login>

⁴ La circulaire du Premier ministre du 25 septembre 2015 comporte en annexe des modèles de conventions-types pour les subventions aux associations.

⁵ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016, décret d'application n° 2017-779 du 5 mai 2017.

⁶ Bien que les deux administrations responsables respectivement de chacun des blocs résultent d'histoires différentes, elles ont entrepris depuis un an des efforts de coordination notamment en direction des associations qui sollicitent les deux « guichets » qui ont été signalés à la mission.

Sur ce total, la très grande majorité, soit 137 structures, n'a perçu que des subventions modestes pour un total d'environ 4,6 M€, soit 33 576 € en moyenne sous deux régimes administratifs : 84 bénéficiaires de subventions inférieures à 23 000 € sur la base d'un arrêté de subvention et 53 bénéficiaires de subventions supérieures à 23 000 € dans le cadre de conventions annuelles d'objectifs (CAO). Les associations de lycéens relèvent de ces deux régimes : en 2020 trois subventions ont été attribuées, deux par CAO et une par arrêté, mais pour la période sous examen la majorité a pris la forme de subventions sur CAO : les 33 subventions versées sur la période 2010-2020 aux six associations ont donné lieu à 26 CAO et 7 arrêtés.

À l'inverse, l'essentiel de l'enveloppe, soit 54 M€, est répartie entre 20 associations bénéficiaires d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO), pour une subvention moyenne annuelle de 2,7 M€ par structure. Les deux fédérations de parents relèvent de ce sous-ensemble avec toutefois des niveaux unitaires de subventions annuelles très inférieurs à cette moyenne.

Les subventions aux associations de lycéens paraissent d'un montant unitaire modeste – entre 10 000 et 80 000 € –, mais sur la période 2010-2020 elles ont représenté, cumulées, un montant total de 1,9 M€ ce qui est loin d'être négligeable comme soutien financier de l'État pour des structures qui, comme il sera signalé *infra* (voir points 2.1.2 et 2.1.4), sont de taille très réduite et dont les activités sont parfois difficilement identifiées. Les montants annuels globaux de l'ensemble des subventions allouées à ce groupe d'associations ont varié de 60 000 € au plus bas (en 2011) à 255 000 € au plus haut (en 2017).

La répartition des subventions entre les associations a été fortement différenciée. Pour la période sous contrôle la part de chaque association s'échelonne entre 0,52 % et 37,10 % du total alloué.

Tableau 1 : répartition du total des subventions allouées sur la période 2010-2020

Association	Subventions allouées sur la période 2010-2020	Part sur le total alloué
[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]	710 000	37,10 %
[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]	573 000	29,94 %
[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]	361 000	18,86%
[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]	165 000	10,19 %
[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]	65 000	3,40 %
[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]	10 000	0,52%

Source : mission

S'agissant des fédérations de parents, les montants cumulés sont également très conséquents : sur la période 2010-2020 elles ont perçu 8,13 M€ (dont 7,4 M€ pour la période sous contrôle 2010-2019). Elles bénéficient de CPO selon une chronologie décalée entre les deux fédérations, [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] n'ayant bénéficié en 2019 que d'une CAO.

1.2.2. Le périmètre géré par la DJEPVA

Les subventions allouées par la DGESCO ne constituent pas les seules sources de financement par le MENJS des associations examinées dans le cadre du contrôle effectué par la mission. La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), placée dans le champ du MENJS depuis 2017, gère également des dispositifs de subventionnement aux associations et certaines des associations, objet du présent contrôle, ont bénéficié, bénéficient ou ont demandé à bénéficier de certains de ces dispositifs. La lettre de saisine de l'IGÉSR pour cette mission limitait sa compétence au contrôle de l'utilisation des

subventions relevant du champ de la DGESCO, ce qui ne lui a pas permis de prolonger ses investigations au-delà. Mais la mission a toutefois, dans les documents qu'elle a consultés et les entretiens qu'elle a menés, relevé la présence de subventions ou de demandes de subventions adressées à la DJEPVA.

La DJEPVA dispose d'un instrument principal constitué par le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA). Ce fonds, doté budgétairement de 33 M€⁷, soutient traditionnellement la formation des bénévoles des associations. À ce titre les deux fédérations de parents reçoivent des subventions régulières attribuées dans le cadre d'appel à projets nationaux et qui sont ensuite rétrocédées à leurs structures locales pour assurer la formation de leurs cadres. Si plusieurs associations de lycéens, au vu des dossiers consultés, ont déposé de demandes de subventions à ce titre, seule [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a effectivement été subventionnée de 2016 à 2019 inclus⁸. Le FDVA a été conforté en 2018 à la suite de la suppression de la « réserve parlementaire » qui permettait traditionnellement de soutenir des associations locales. Le nouveau dispositif⁹ maintient une fraction, limitée au quart du total des crédits du fonds, dédiée à la formation des bénévoles, mais les réponses aux appels à projets peuvent désormais être formulées tant par les associations nationales que locales, tandis que la part majoritaire, gérée désormais au niveau déconcentré, est destinée à allouer des « concours financiers pour le financement global de l'activité d'une association ou à la mise en œuvre de projets ou d'activités qu'elle a initiés »¹⁰. Aucune association objet du contrôle, n'a perçu de subvention dans ce dernier cadre, dit FDVA « fonctionnement - innovation » réservé aux associations dont le siège est situé « dans une région de France », ce qui exclut les associations à champ d'activité national, même s'il apparaît que les aides allouées par ce « nouveau FDVA », d'un montant maximum de 15 000 €¹¹, peuvent être attribuées aux établissements secondaires d'une association nationale.

La DJEPVA passe également des « contrats de partenariats jeunesse - éducation populaire », au titre desquels la [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] n'a pas été financée en 2020 et a redéposé un dossier en 2021¹².

Enfin, un instrument traditionnel de soutien aux associations dans l'aire de la DJEPVA est constitué par le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), organisme cogéré par l'État, les collectivités et les associations créé en 1964. Pôle de ressources doté d'un budget de 52 M€, il a pour mission de renforcer le développement des projets associatifs de jeunesse et d'éducation populaire : ce fonds est notamment destiné à la professionnalisation de l'animation et à ce titre alloue des aides aux projets nécessitant des emplois salariés, sur la base d'une subvention forfaitaire par emploi un peu supérieure à 7 000€. En 2019, 6 750 postes ont été ainsi soutenus au profit de près de 5 000 associations. Au vu des documents consultés, aucune des associations contrôlées n'a émergé au FONJEP dans la période concernée.

Il convient pour être exhaustif de mentionner « la France s'engage » : ce fonds résulte d'une initiative lancée en 2014 et doté de 50 M€ constitué sous le nom de « fonds d'expérimentation pour la jeunesse », géré initialement par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) service à compétence nationale rattaché à la DJEPVA, puis transformé par décret du 29 mars 2017 en fondation reconnue d'utilité publique « la France s'engage » (FFE). Ce fonds accorde chaque année une trentaine de subventions d'un montant de 50 à 300 K€ destinées à des projets innovants, sélectionnés par concours national. Une association de lycéens, [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a été lauréate en 2015 de l'aide n° 47 de ce fonds, pour un projet d'ampleur importante intitulé « Dis-le à tout le monde » (DLATLM) destiné à prévenir le harcèlement en milieu scolaire. Les documents consultés font état sur la période 2016-2017 de versements à ce titre pour un montant de 110 000 €. La mission s'interroge sur la réalité des activités menées

⁷ Mais qui peut également être abondé par des dons et mécénat privés, dans le cadre de fonds de concours.

⁸ Source : comptes [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] et note de la DJEPVA du 5 mai 2021 en réponse à la mission.

⁹ Voir instruction n° DJEPVA/SD1B/2018/075 du 15 mai 2018 relative au fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) et l'utilisation de ses crédits déconcentrés et bilan du nouveau dispositif dans le référé de la Cour des comptes du 10 mars 2021 « la politique d'accompagnement de la vie associative par l'État ».

¹⁰ Instruction DJEPVA du 15 mai 2018 page 3.

¹¹ Montant maximum national mais le plafond effectif de l'aide est spécifique à chaque département.

¹² Demande en cours d'instruction par la DJEPVA « en lien étroit avec la DGESCO » au moment du déroulement de la mission (note DJEPVA du 5 mai 2021).

au titre de ce projet, *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* ayant été secouée pendant cette période par une crise interne qui l'a profondément désorganisée, l'empêchant de tenir toute forme de comptabilité ou d'établir ses comptes rendus à l'intention de la DGESCO. La mission a également été surprise de découvrir que dans le cadre du projet DLATLM, un recrutement de salarié en contrat à durée indéterminée avait été organisé pour suivre le déroulement du projet, mais dont la fiche de poste comportait un détachement à mi-temps auprès d'une entreprise de gestion de services aux étudiants¹³. Elle formule une recommandation au § 2.1.4.5 (cf. recommandation n°2).

1.3. Les contrôles exercés sur les associations subventionnées¹⁴

1.3.1. Le champ du contrôle

Les associations subventionnées n'ont que des obligations comptables limitées. Seules les associations ayant perçu plus de 153 000 € de subventions publiques sont obligées de tenir une comptabilité conforme au plan comptable général adapté aux associations¹⁵. Celles qui ne dépassent pas ce seuil, ou qui ne correspondent pas à l'une des catégories d'associations à régime spécial soumises par ailleurs à l'obligation de tenir une comptabilité en vertu de textes particuliers, ne sont assujetties à aucune obligation de formalisme pour le suivi de leur gestion, même si différents guides de bonnes pratiques leur recommandent de tenir une comptabilité au moins simplifiée¹⁶.

En revanche, l'ensemble des associations recevant une subvention, quel que soit son montant, mais destinée à un objet déterminé (et donc notamment à la réalisation d'un projet) sont soumises à l'obligation d'établir un compte rendu financier qui constitue une sorte de compte de résultat spécial retraçant les charges et produits liés à l'opération subventionnée.

S'agissant enfin des pièces justificatives, il n'existe aucune disposition légale ou réglementaire relative aux associations. Dès lors, elles sont soumises au droit commun prévu par l'article L. 123-22 du code de commerce qui prévoit que les documents comptables et pièces justificatives sont conservés pendant dix ans.

En application de textes anciens mais toujours en vigueur (décret-loi du 25 juin 1934, ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958), les associations subventionnées sont soumises à des vérifications et contrôle sur « *l'utilisation de ces subventions dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel elles ont été consenties* ».

S'agissant plus spécialement des associations subventionnées par le MENJS, le champ de compétence de l'IGÉSR est étendu par l'article L. 241-2 du code de l'éducation à l'ensemble des structures, quel que soit leur statut juridique, lorsqu'ils bénéficient ou ont bénéficié de concours financiers de l'État.

1.3.2. Les sanctions consécutives aux contrôles

Tout refus de communication ou toute communication tardive des comptes rendus financiers, des comptes, pièces justificatives ou autres documents relatifs à une subvention est sanctionné : ils entraînent la suppression de la subvention. Il en est de même du constat à la suite d'un contrôle du mauvais emploi de la subvention.

Ces dispositions autorisent donc l'administration à faire rembourser à l'association tout ou partie de la subvention. La prescription extinctive a été ramenée à cinq ans à l'article 2224 du code civil : en l'absence de

¹³ Fiche de poste « Responsable communication et développement » prévoyant « *les 50 % restant de la mission, vous serez détaché pour vous consacrer au développement de la SCIC SA* » (il s'agit de la société coopérative d'intérêt collectif anonyme solidarités étudiantes. Interrogés par la mission sur ce projet et cette situation surprenante d'un de ses salariés, les responsables de l'[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] n'ont pu apporter aucune explication (entretien avec les responsables de l'[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], 10 mai 2021).

¹⁴ Le cadre juridique applicable est précisé dans l'annexe 4.

¹⁵ Règlement n° 2018-06 de l'Autorité des normes comptables relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif.

¹⁶ Par exemple : guide *La comptabilité associative*, <https://associations.gouv.fr/la-comptabilite-associative.html> et *Comptabilité des petites associations* in *Mémento pratique Francis Lefebvre* point 73650 et suivants.

régime particulier pour les créances publiques c'est donc dans le cadre de ce délai que le remboursement éventuel de subventions non ou mal utilisées peut intervenir.

À l'issue d'un contrôle, la découverte d'une situation constitutive d'un délit dans les modalités d'utilisation de la subvention peut conduire à un signalement au procureur de la République dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale, sans préjudice d'une plainte déposée par une personne qui constaterait un préjudice à son encontre, tant de la part de la partie versante de la subvention que de celle des membres ou responsables de l'association elle-même.

La question de l'incrimination pénale peut se poser : invoquer la possibilité de commission du délit de détournement de fonds publics, sanctionné par l'article 432-15 du code pénal suppose d'assimiler les personnes qui ont géré la subvention à des personnes « *investies d'une mission de service public* »¹⁷. Cette assimilation dépendra en fait du contenu de la convention attributive de subvention et de la possibilité de considérer certaines activités d'intérêt général comme des missions de service public.

En revanche, il est clair que l'utilisation d'une subvention à des fins autres que celles pour lesquelles elle a été allouée, en violation de l'acte attributif, voire des statuts même de l'association, peut constituer le délit d'abus de confiance¹⁸.

2. Les constats et les analyses résultant des contrôles opérés par la mission sur les associations et les fédérations visées

En dix ans, le ministère en charge de l'éducation nationale a alloué 10 M€ aux associations qui interviennent dans le champ de la démocratie scolaire : 8,1 M€ aux [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] et 1,9 M€ aux [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA].

Pour ces dernières, le nombre d'associations subventionnées a varié selon les années, de deux à quatre. Sur toute la période, jamais pour une année on ne constate que les [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] relevant du contrôle ont été simultanément subventionnées. Cette situation procède de deux phénomènes :

- seules [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] existaient et ont donc pu être subventionnées sur la période 2010-2015, les autres étant de création plus tardive (dont [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] par scissions successives d'une des associations les plus anciennes, [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ;
- les difficultés propres à [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ont conduit à ce qu'elles ne sollicitent pas ou n'obtiennent pas de subventions sur la période 2018-2020.

¹⁷ Article 432-15 du code pénal : « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission, est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction. (...)* ».

¹⁸ Article 314-1 du code pénal : « *L'abus de confiance est le fait pour une personne de détourner, au préjudice d'autrui, des valeurs ou un bien quelconque qui lui a été remis et qu'elle a accepté à charge de les rendre, de les représenter ou d'en faire un usage déterminé. L'abus de confiance est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende.* ».

Tableau 2 : subventions allouées entre 2010 et 2020

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
									65 000		65 000
					15 000	15 000	16 000	50 000	50 000	50 000	196 000
60 000	30 000	80 000	80 000	80 000	80 000	80 000	83 000				573 000
								10 000			10 000
					15 000	60 000	80 000	80 000	70 000	56 000	361 000
60 000	30 000	80 000	80 000	80 000	80 000	80 000	80 000	80 000	40 000	20 000	710 000
120 000	60 000	160 000	160 000	160 000	190 000	235 000	259 000	220 000	225 000	126 000	1 915 000
330 000	280 000	380 000	470 000	515 000	515 000	500 000	600 000	500 000	500 000	500 000	5 090 000
362 000	312 000	289 600	250 000	250 000	250 000	250 000	300 000	250 000	270 000	265 000	3 048 600
692 000	592 000	669 600	720 000	765 000	765 000	750 000	900 000	750 000	770 000	765 000	8 138 600

Source : mission à partir des données de la DGESCO et de la DAF

Ce financement public n'engendre pas du tout les mêmes effets selon que le bénéficiaire est une association exclusivement composée de lycéens et d'étudiants, une fédération créée pour améliorer le fonctionnement des associations locales que sont les maisons des lycéens, ou une organisation représentative de parents d'élèves.

Les dysfonctionnements dénoncés récemment dans la presse trouvent leur source dans l'extrême fragilité des structures associatives qui portent la voix des lycéens.

2.1. Cinq associations lycéennes d'une grande fragilité

Les [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] examinées n'ont le monopole ni de l'action, ni de la représentativité lycéennes, mais elles ont comme point commun d'avoir bénéficié de moyens financiers alloués par le ministère.

Sont concernés (par ordre alphabétique) :

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]

La mission a été surprise de constater à quel point ces organisations fonctionnent en petit cercle : leurs équipes se connaissent, se surveillent, s'allient ou se combattent.

2.1.1. Ces organisations partagent des caractéristiques communes

Bien que concurrentes dans leur ambition de porter la voix lycéenne (ou de la jeunesse), ces associations partagent des caractéristiques communes dans leur mode de fonctionnement, l'identification de leurs membres ou la qualification de leur légitimité.

2.1.1.1 La jeunesse du public concerné conditionne le mode de fonctionnement

Leurs statuts mentionnent leur vocation à rassembler les lycéens, à l'exception [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] qui en devenant [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a étendu cette ambition à toute la jeunesse. À la fois public cible et acteurs associatifs, la tranche d'âge 15-19 ans va marquer de ses particularités le mode de fonctionnement de ces organisations.

- **L'association est un lieu d'apprentissage de la pensée et des mécanismes du pouvoir propice aux conflits**

Du fait de la jeunesse de ses membres, ces associations représentent un lieu de socialisation et d'apprentissage de l'engagement dans lequel pourront être expérimentées les prises de parole et de

responsabilité. Il s'agit également d'un espace de confrontation des idées et des valeurs en dehors du regard et de la régulation des adultes. Un territoire dans lequel les lycéens devront apprendre à gérer en autonomie les relations de pouvoir internes mais aussi externes. Les conflits sont fréquents et parfois violents. Ils portent autant sur des différents doctrinaux, que sur des conflits d'ambitions personnelles, voire privées. [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a été au centre d'au moins trois affaires judiciaires dont la dernière s'est conclue en 2019. [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] sont le résultat de scissions de l'[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]. La transformation du [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] fait suite à une opération de destitution de son président. Enfin, les révélations de *Médiapart* sur les agissements [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] proviennent de membres de cette association.

- **Le temps d'engagement est structurellement de courte durée**

2,26 millions d'élèves sont scolarisés en lycée pour seulement trois ans, après avoir passé quatre ans au collège et cinq ans en école élémentaire. Les 347 000 étudiants, inscrits en section de technicien supérieur ou en classe préparatoire aux grandes écoles, prolongent la fréquentation de ces établissements de deux, voire trois années. Cependant, pour la majorité d'entre eux, cette scolarité se déroule dans un autre lycée que celui dans lequel ils ont préparé le baccalauréat.

L'analyse des compositions successives des bureaux exécutifs de ces associations¹⁹ confirme une durée de mandat généralement de un an, rarement de deux, à l'exception notable de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] dont le président, étudiant de deuxième année d'école de commerce, rentre dans sa quatrième année de mandat, mais après une période de quatre années qui avait connu une succession de cinq présidents.

- **L'usage des réseaux sociaux modèle les pratiques**

Toutes ces associations utilisent les moyens de communication digitaux. L'incontournable site internet assure leur communication institutionnelle en identifiant leurs actions et revendications mais également leurs partenariats.

Les réseaux sociaux permettent à ces organisations d'atteindre les lycéens par la visibilité qu'ils leur donnent. Toutes détiennent un compte *Twitter*, *Facebook*, mais aussi *Instagram*. Les lycéens y trouvent des informations et une possibilité de soutien à propos du baccalauréat ou de l'utilisation de Parcoursup, ainsi que des propositions de mobilisations sur des sujets de société qui les touchent. En s'appuyant à la fois sur le mécanisme d'abonnement qui fait entrer l'utilisateur dans un réseau d'échanges et sur la capacité des algorithmes internes à proposer des publications ciblées, ces outils complètent efficacement le travail de démarchage militant au niveau local, voire le remplacent. Certaines associations²⁰ ont fait le choix de se passer d'échelon local.

Cette capacité de communication à grande échelle « démocratise » la prise de parole et impose la mise en place d'instances de contrôle pour assurer l'orthodoxie des prises de position au sein de l'association (voir *infra* § 2.1.1.2).

- **Un public qui ignore les règles juridiques et financières de bonne administration dans un contexte associatif peu normé**

La loi du 1^{er} juillet 1901, relative au contrat d'association, a instauré un régime de liberté d'association²¹. La rédaction des statuts, qui sont un contrat de droit civil, est parfaitement libre et laissée à l'entière appréciation des fondateurs dès lors que leur objet n'est pas illicite. La loi de 1901 n'impose en particulier aucune modalité d'administration courante de l'association s'agissant de l'existence d'une assemblée générale, d'un conseil d'administration, d'un bureau ou de la tenue de la comptabilité.

¹⁹ Ces informations sont parcellaires pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA].

²⁰ Les statuts [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ne prévoient aucune instance locale représentative élue.

²¹ Rangé « au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » par la décision du 16 juillet 1971 du Conseil constitutionnel.

Seules les associations reconnues d'utilité publique ou agréées par divers ministères doivent répondre aux exigences cumulées suivantes : répondre à un objet d'intérêt général, présenter un mode de fonctionnement démocratique, respecter des règles de nature à garantir la transparence financière.

Ces conditions ne s'appliquant pas aux associations lycéennes, leurs statuts soumis à très peu de contraintes, varient tant dans les modalités décrites que dans leur niveau de précision.

Seul point commun entre elles, toutes reconnaissent la compétence d'une assemblée des membres pour élire le ou les représentants de l'association.

Afin de bénéficier de la capacité juridique qui permet d'ouvrir un compte bancaire, de recevoir des dons et des financements publics, elles ont toutes déposé leurs statuts en préfecture²².

Même s'ils ne sont pas toujours respectés, ces textes sont les seules traces formalisées que la mission a pu obtenir. Malgré de multiples sollicitations, il n'a été possible d'accéder qu'à quelques rares comptes rendus et procès-verbaux des instances décisionnaires de ces organisations. De la même façon, il n'y a pas de tenue suivie de la comptabilité²³.

Cette grande liberté n'aide pas les jeunes dirigeants des associations à se construire des repères : tous ceux qui ont été auditionnés, ont reconnu une méconnaissance complète des modalités de gestion dans les domaines juridique et financier lors de leur prise de responsabilités. Sauf à bénéficier d'un accompagnement familial particulier, ces jeunes n'ont aucun bagage théorique sur ces sujets au moment de leur engagement et le renouvellement quasi annuel des responsables est un véritable frein à une éventuelle capitalisation des connaissances. Bien que le recours à des expertises pérennes²⁴ soit de nature à sécuriser la gestion de ces associations, l'emploi de permanents salariés par [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] n'a pas démontré le bénéfice de ce recours sur leur situation financière (voir *supra* § 2.1.4.2).

2.1.1.2 Ces organisations nébuleuses peinent à se compter

La mission a constaté une incapacité des associations lycéennes à apporter la preuve du nombre de leurs membres. Les effectifs inscrits dans les dossiers de demande de subvention²⁵ ne sont jamais confirmés par les montants des cotisations perçues. Lorsque les produits issus de ces versements apparaissent dans les pièces comptables transmises²⁶, ils sont, soit d'un montant très modeste au vu du nombre déclaré d'adhérents, soit inexistant.

Interrogés par la mission, les responsables des associations ont annoncé leur nombre d'adhérents actuels mais sans qu'il soit possible d'en contrôler la véracité. Ils ont également transmis le montant de la cotisation requise.

Par ailleurs, la consultation de leurs comptes *Facebook*, *Twitter* et *Instagram* permet de connaître le nombre de personnes qui ont manifesté un intérêt vis-à-vis de l'association en demandant le statut d'abonné. Cette modalité réunit les adhérents mais aussi les sympathisants. [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] atteignent les volumes les plus élevés. Ces deux associations disposent également de plusieurs comptes *Instagram* au nom de leurs organisations locales²⁷ (région, département et lycée).

²² Article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

²³ [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ont reconstitué *a posteriori* leur comptabilité.

²⁴ Recours à un cabinet comptable, à un permanent expérimenté, à des formations délivrées par des structures partenaires.

²⁵ Pouvant aller de 7 000 à 150 adhérents selon les associations et les années.

²⁶ Pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] : comptes de résultat de 2010 à 2017 absence de produits issus des cotisations et pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] : grands livres des années 2018 (508 €) et 2019 (610 €) pour 7 000 adhérents.

²⁷ Pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] : 45 comptes de sections locales, départementales et régionales pour un total de 14 114 abonnés. Pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] : 50 comptes de sections locales et départementales pour un total de 9 652 abonnés.

Tableau 3 : Nombre d'adhérents, montant des cotisations et nombre d'abonnés sur les réseaux sociaux – 2021

Nombre déclaré de membres cotisants en audition	Montant déclaré de la cotisation	Nombre déclaré d'adhérents sur le site Internet	Nombre déclaré de sympathisants sur le site Internet	Nombre d'abonnés sur le compte national Twitter	Nombre d'abonnés sur le compte national Facebook	Nombre d'abonnés sur le compte national Instagram
80	5 €	-	-	1709	fermé	1917
1080	6 €	-	-	505	2970	475
300	2€ ou 0€	3500	5000	6105	5366	3155
230	2 €	-	-	2117	974	6587
200	10 €	-	-	6755	5435	5982

Source : mission à partir des données transmises par les associations lycéennes ou recueillies sur Internet le 26 juin 2021

Le cumul de ces nombres représente en tout 18 116 abonnés et 1 890 adhérents. Cela correspond à un pourcentage extrêmement faible de la population lycéenne (respectivement 0,8 % et 0,08 %).

- **Bien que « lycéennes », ces associations laissent une place importante dans leur gouvernance aux étudiants de l'enseignement supérieur**

Aucune de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] n'est, par ses statuts²⁸, exclusivement réservée aux lycéens. [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] précise que ses membres sont des lycéens mais aussi des étudiants inscrits en section de technicien supérieur (STS) et en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE). [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ajoutent à cette même liste les collégiens. De son côté, [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ajoute tout étudiant qui aurait acquis le statut d'adhérent lors de son cycle lycéen et précise une tranche d'âge qui va de 14 à 24 ans. [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] est la seule à ne donner aucune précision sur le public éligible.

La mission a cherché à savoir comment ces différentes catégories sont représentées dans les organigrammes associatifs. Ainsi, elle a constaté la présence d'une majorité d'étudiants non scolarisés en STS ou CPGE parmi les représentants entendus en entretien.

Tableau 4 : Qualité des responsables d'association convoqués en entretien

Lycéens	Etudiants en BTS ou CPGE	Etudiants autres filières
2		1
1		1
	1	2
1		4
		2

Source : mission sur déclaration des responsables

- **La définition traditionnelle d'adhérent correspond mal aux modalités d'engagement des jeunes mais reste le seul moyen de contrôler les associations**

La loi définit l'association²⁹ comme « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ». Cette mise en commun se traduit par une démarche expresse et individuelle d'adhésion dont le corollaire est, sauf disposition contraire, le paiement d'une cotisation³⁰. C'est d'ailleurs cette qualité de membre qui permet d'acquiescer celle d'électeur. Cependant, cette condition financière ne s'accorde ni à la dépendance parentale dans laquelle se trouvent les jeunes, ni à leur système de valeur qui reconnaît d'autres modalités d'engagement notamment le temps consacré à ce dernier. La mission a constaté l'incapacité de ces structures à valoriser l'activité bénévole ainsi déployée alors même qu'il s'agit d'un axe important de

²⁸ Statuts du 8 juin 2019 pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], du 21 novembre 2014 pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], du 12 avril 2017 pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], du 23 décembre 2019 pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], du 15 mai 2018 pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA].

²⁹ Article 1 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

³⁰ Article 4 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

plusieurs politiques publiques. De nombreux jeunes, bien que restant aux portes de l'organisation et ne participant que de façon occasionnelle aux sollicitations et activités, sont destinataires des messages délivrés par l'association. Ce pouvoir d'influence est favorisé par l'usage des nouveaux modes de communication qui multiplient les possibilités de liens : abonnés, invités, membres d'une boucle de discussion virtuelle.

Ces différentes qualités des membres sont brouillées par le fait que chaque association est libre de leur dénomination comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 5 : Dénomination des différents types de membres des associations

Membres avec cotisation et droit de vote	Membres avec cotisation mais sans droit de vote	Membres sans cotisation et sans droit de vote
Membre Membre associé (peut faire partie du bureau exécutif après cooptation)	Cadre national Membre d'honneur	Adhérent
Adhérent		
Adhérent		
Adhérent (possibilité de cotisation gratuite)		Sympatisant
Adhérent		

Source : mission

Dans toutes ces structures, l'enjeu de pouvoir réside dans le contrôle des membres qui bénéficient du droit d'élire le ou les responsables de l'association. À l'occasion de sa mutation³¹, [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a soumis la qualité d'adhérent électeur, non seulement au paiement d'une cotisation mais aussi à une condition d'ancienneté d'adhésion d'au moins trois mois. Les conditions pour être éligibles ont également été assorties de contraintes d'ancienneté (neuf mois pour le président et trois mois pour les autres membres statutaires).

Dans le contexte de concurrence que les associations développent entre elles, toute élection fait redouter des tentatives de prises de contrôle par infiltration de faux adhérents. Plusieurs d'entre elles ont mis en place des mécanismes de contrôle par des comités *ad hoc* pour s'assurer de la loyauté des membres votants mais également de l'orthodoxie de leurs prises de position.

Le fonctionnement de ces instances nationales représente un investissement très important en temps et en argent pour les associations lycéennes. Le rassemblement en un seul lieu d'une centaine de personnes sur au moins deux jours coûte plusieurs milliers d'euros. Aucune de ces structures ne peut autofinancer une telle dépense. [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], en rupture de financement ministériel, ont contourné cette difficulté en développant des solutions alternatives. [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] réunit en présentiel ses membres franciliens et virtualise la participation des autres. [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] organise depuis trois ans, au mois d'août, avec l'association étudiante [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], une semaine festive : le [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]. L'association d'activités festives, d'un hébergement en plein air moins coûteux et la mutualisation des coûts avec l'association étudiante facilite la réalisation de l'évènement.

2.1.1.3 La légitimité de ces structures interroge

L'incapacité à prouver la volumétrie de l'engagement associatif qui anime les associations lycéennes impose de chercher ailleurs leur légitimité d'interlocuteur institutionnel.

À l'exception [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] du fait de sa création très récente, chaque association, dans ses courriers adressés au ministère ou sur son site internet, se revendique porteuse de la voix lycéenne ou de la jeunesse :

- [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] « Première association internationale de la jeunesse avec une représentativité assurée par une présence dans 20 pays différents » ; « La voix

³¹ Statuts qui valident le changement de nom en décembre 2019.

lycéenne » ; « Le syndicat lycéen » ; « La principale organisation lycéenne représentative dans les instances lycéennes ».

- **La représentativité attendue peut difficilement s'appuyer sur les mécanismes de la démocratie lycéenne**

La démocratie lycéenne désigne l'ensemble des instances à tous les échelons de l'éducation nationale permettant l'expression des lycéens par l'intermédiaire de représentants élus. Elle a été mise en place de façon très progressive à la suite de plusieurs mouvements lycéens.

Les lycéens sont représentés au sein du conseil des délégués de la vie lycéenne (CVL) de leur établissement. Les délégués ainsi élus vont eux-mêmes élire des représentants au conseil académique de vie lycéenne (CAVL). Enfin, ces derniers désigneront des représentants au conseil national de la vie lycéenne (CNVL) et au conseil supérieur de l'éducation (CSE).

Le code de l'éducation pose le cadre de cet exercice démocratique³². Du fait de leur jeunesse, la liberté d'information et d'expression des collégiens et des lycéens est soumise aux principes de pluralité et de neutralité³³, ce qui exclut les associations qui ont un caractère politique ou religieux³⁴.

La liberté de réunion³⁵ est reconnue à tout groupe d'élèves qui contribue à l'information des élèves dans le respect des principes posés précédemment.

Les associations lycéennes ne disposent pas des mêmes facilités que les fédérations de parents d'élèves. Ces dernières ont un droit d'accès aux coordonnées du corps électoral, à des espaces d'affichage et à la diffusion de leurs documents auprès de tous les parents d'élèves³⁶.

La notion de profession de foi apparaît uniquement, et comme une simple éventualité, pour l'élection des représentants aux CAVL et aux CSE³⁷. Les élus au CSE sont les seuls dont l'affiliation à une association lycéenne est rendue publique.

Dans l'organisation actuelle, les candidats se présentent à titre individuel et peuvent éventuellement être affiliés à des associations, voire s'organiser en association pour favoriser leur candidature. C'est le cas du collectif « Les lycéens », créé par des élus du CAVL ou CNVL pour porter leurs candidatures au CSE. Ils ont obtenu la moitié des sièges³⁸ lors des élections d'avril 2021, et sont, depuis peu, organisés en association sous le nom de « Nous lycéens ».

Toutes les associations rencontrées ont affirmé avoir parmi leurs adhérents des élus lycéens, mais aucune n'en a dressé la liste. Le délégué national à la vie lycéenne (DNVL) a confirmé l'absence de recensement national des affiliations éventuelles des élus des CAVL et CNVL.

- **La réalité de leurs activités s'avère impossible à mesurer**

Parmi les 25³⁹ demandes de subventions de la période sous revue, cinq ne comportent pas de rapport d'activités⁴⁰ et les rapports présents sont très succincts (de quelques lignes à deux pages). Les activités mentionnées ne sont pas toujours inscrites dans le temps et ne comportent pas d'indications de volumétrie

³² Articles L. 231-3, L. 511-2-1, R. 231-2, R. 421-43 et suivants, R. 511-59 et suivants du code de l'éducation.

³³ Article L. 511-2 du code de l'éducation.

³⁴ Article R. 511-9 du code de l'éducation.

³⁵ Article R. 511-10 du code de l'éducation.

³⁶ Articles D. 111-7 et suivants du code de l'éducation.

³⁷ Article 3 du l'arrêté du 15 octobre 2008 fixant les modalités d'élection des représentants des lycéens au Conseil supérieur de l'éducation et article 4 de l'arrêté du 26 avril 2017 relatif aux modalités d'organisation du scrutin pour l'élection des représentants des lycéens aux conseils académiques de la vie lycéenne.

³⁸ Procès-verbal portant les résultats du dépouillement du 21 avril 2021 : 2 sièges sur 4.

³⁹ Une demande pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], huit demandes pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], une demande pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], cinq demandes pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] et dix demandes [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA].

⁴⁰ [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] : 2015 et 2016, [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] 2017, [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] 2013 et 2017.

(nombre de participants, nombres d'établissements concernés). Les activités ainsi rapportées peuvent être sans cohérence avec le compte rendu financier élaboré pour la même année ou les actions prévues à la convention annuelle d'objectifs.

Le DNVL a confirmé l'impossibilité des académies à identifier les actions réalisées localement.

Composées de quelques centaines de membres actifs et d'une poignée de bénévoles en responsabilité, ces structures ne sont pas en mesure de piloter des actions d'envergure nationale. Elles assurent un relais et un soutien à quelques actions locales. Elles ont surtout un pouvoir d'influence par la formulation de revendications ou par l'appel à se mobiliser sur des questions sociétales d'actualité (égalité femmes - hommes, lutte contre les discriminations, marche pour le climat).

Les associations examinées ne détiennent pas le monopole de l'action. Il existe de nombreuses associations composées de lycéens qui agissent localement. Avec le développement des usages numériques, le périmètre de ces actions peut même être national⁴¹.

2.1.2. Les associations lycéennes examinées divergent sur la notion d'indépendance et d'impartialité

Malgré les caractéristiques qui les réunissent, les associations lycéennes s'opposent sur leur identité et leurs moyens d'action.

2.1.2.1 Certaines s'inscrivent dans la continuité du modèle historique

Le groupe d'étude et de recherche sur les mouvements étudiants (GERME) identifie la manifestation du 11 novembre 1940⁴² composée de 80 à 90 % de lycéens⁴³, comme un jalon dans la reconnaissance de la capacité d'action des lycéens en tant que collectif. Dans les années 1966 / 1967, les comités d'action lycéens⁴⁴ sont nés de la confluence de groupes de militants politisés, et de militants d'organisations confessionnelles, dans un contexte de mutations profondes du système scolaire. Les années 70 voient fleurir de nombreux collectifs contestataires : c'est sur ce terreau que se sont constituées les premières associations lycéennes.

- **Des associations qui revendiquent un rôle de « syndicat lycéen », indépendant des mouvements religieux et politiques**

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] constitue la plus ancienne association actuellement existante. Elle a été créée en 1987 à la suite de la mobilisation contre le projet de loi Devaquet dans une logique d'orientation « syndicale », avec le soutien de l'UNEF-ID.

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a été créé en 1994 à la suite du mouvement contre la révision de la loi Falloux, à l'initiative de l'Union nationale des élus lycéens (UNEL) qui décide de se donner une orientation « syndicale » en s'ouvrant à l'ensemble des lycéens et non plus aux seuls élus.

Par scissions successives de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ont été créés, en 2009, [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], qui deviendra [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] puis [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] et en 2016, [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] qui adopte le nom d'usage de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]⁴⁵.

Ces [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] s'inscrivent dans une logique syndicale de revendication des droits des lycéens, affichant dans leurs statuts une indépendance vis-à-vis des partis politiques et des

⁴¹ C'est le cas de l'association « Le droit des lycéens » qui existe depuis 2015 avec l'objectif « que le droit ne s'arrête pas aux portes de l'école » et s'est fait connaître en 2016 pour avoir obtenu du ministère de l'enseignement supérieur, avec le soutien de la CADA et de la CNIL, la communication du code source de l'algorithme de la plateforme « Admission post-bac ». En partenariat avec d'autres associations, elle propose des informations sur la discipline, les droits fondamentaux, la démocratie lycéenne, le baccalauréat, le harcèlement scolaire et les maisons des lycéens.

⁴² Manifestation considérée comme un des premiers actes publics de résistance à l'occupant en France après l'armistice du 22 juin 1940 et l'appel du 18 Juin.

⁴³ Robi Morder, Les Cahiers du Germe trimestriels n° 22-23-24, 2002.

⁴⁴ Comités qui apparaissent fin 1967 et joueront un rôle essentiel en mai 1968. Ils sont directement issus de la forte mobilisation dans les lycées pour lutter contre la guerre du Viêt Nam. Voir Didier Leschi, Robi Morder *Quand les lycéens prenaient la parole : les années 68*, 2018, Editions Syllepse.

⁴⁵ Cette organisation a modifié ses statuts en 2020 pour devenir officiellement [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA].

confessions religieuses. Malgré leur concurrence, elles arrivent à réaliser des projets communs comme la journée de la jupe⁴⁶.

Forte de sa place au sein de la démocratie lycéenne⁴⁷ [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a pris position sur de nombreux sujets dont la contestation de la loi Travail, jusqu'au changement d'orientation proposée en 2018 par la nouvelle direction après la destitution de l'ancien président. La transformation, fin 2019, [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] achève cette mue en faisant sortir cette association du champ « syndical ».

- **Une indépendance qui s'accommode d'un certain nombre de soutiens**

Lors des entretiens, les responsables de ces associations ont reconnu bénéficier du soutien de plusieurs acteurs syndicaux ou associatifs, confirmant les éléments identifiés à la lecture de leur site internet et de leurs relevés bancaires.

Ces aides sont protéiformes : octroi de moyens financiers ou/et matériels, mais aussi accompagnement dans la gestion de l'association par une mise à disposition de savoir-faire (formation ou permanent).

C'est ainsi que [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] octroie des aides financières ponctuelles et modiques. Elle met à disposition ses salles de réunion. Un espace dédié aux associations lycéennes est inscrit dans les plans de ses locaux en cours de réaménagement.

Les associations étudiantes [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] apportent à l'une ou à l'autre, un soutien financier par l'octroi d'avance de trésorerie ou d'aides ponctuelles, ou un accompagnement pour assurer la gestion de l'association.

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] contribue à ces opérations de soutien par la réalisation, à côté d'aides financières modestes, de services en nature (impression de tracts ou des prêts de locaux de réunion ou de stockage).

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] est la seule à bénéficier de locaux appartenant à [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] et loués à bail. [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] n'a jamais engagé de procédure d'éviction malgré l'absence de paiement de loyer depuis plusieurs années. [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] bénéficie également du soutien de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ainsi que de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] qui détache un permanent auprès de l'association plusieurs heures par semaine.

2.1.2.2 D'autres choisissent un nouveau modèle et prônent l'impartialité politique

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] et l'[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] affichent délibérément un modèle alternatif qui revendique le fait d'être a-partisan⁴⁸ pour le premier, ou qui prône l'impartialité politique pour le second⁴⁹. D'autres associations déjà citées, et non financées par le ministère, s'inscrivent dans cette même logique comme « Le droit des lycéens » ou « Les lycéens ».

Leurs communications, agrémentées de nombreuses infographies, évoquent la promotion de l'engagement, le développement durable, l'égalité hommes-femmes. Le compte *Instagram* d'[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]⁵⁰ relaie de nombreuses informations officielles sur le déroulement de la scolarité dans le cadre de la réforme du lycée ou sur la continuité pédagogique du fait de la pandémie de la Covid-19.

- **Une neutralité qui ne les empêche pas d'espérer peser dans le débat d'idées**

Les représentants de ces deux associations ont insisté devant la mission sur leur volonté de se positionner comme force de proposition. Sur les trente-neuf activités décrites dans le rapport d'activités 2019 [partie

⁴⁶ Invitation annuelle adressée aux lycéens et lycéennes de venir en jupe dans leur établissement pour lutter contre le sexisme.

⁴⁷ [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a détenu les quatre postes du CSE entre 2015 et 2019.

⁴⁸ Article 2 des statuts [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA].

⁴⁹ Article 7 des statuts [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA].

⁵⁰ Le site internet [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] n'est plus accessible, il semble « en construction » et le compte *Twitter* n'est plus accessible depuis décembre 2020.

non communicable – art. L.311-6 CRPA], seules quatre se déroulent en établissement scolaire au bénéfice des élèves⁵¹, onze concernent la vie de l'association et sa participation aux instances du CSE, quatre sont des actions de communication en direction des médias. Une douzaine d'activités concernent l'élaboration de consultations numériques des lycéens⁵² en vue de réaliser des rapports⁵³ ou des propositions⁵⁴. Enfin, huit activités concernent la dimension institutionnelle de l'association avec la rencontre des responsables ministériels, la participation au G7 éducation, ou la préparation des états généraux de l'éducation. Moins précis le rapport d'activité de *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* fait néanmoins apparaître la réalisation d'un rapport⁵⁵ et le temps consacré à l'activité institutionnelle de l'association.

Même si elle est moins prononcée au sein de *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*, l'orientation recherchée n'est pas de produire des actions à destination des lycéens, mais de devenir un laboratoire d'idées à l'image des *think tank*, d'être reconnu comme un partenaire par les institutions.

- **Un nouveau modèle qui se heurte aux limites de la dimension lycéenne**

Les dirigeants *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* ont fait le choix d'étendre la compétence de leur association. En devenant *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*, *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* quitte le périmètre étroit des problèmes lycéens et rompt complètement avec l'organisation historique qui s'appuyait sur les comités et fédérations locales. Par ailleurs, *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* a consacré une partie de ses moyens financiers et humains à la création en juillet 2020 du *think tank* *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* qui ambitionne de s'adresser aux lycéens, mais aussi aux parents, aux enseignants, aux personnels de l'éducation nationale et de l'enseignement privé sous contrat.

La mission s'interroge sur le rôle de ces transformations dans la trajectoire personnelle de certains responsables. Est-ce un moyen de se maintenir à la tête de ces associations quand ils ont perdu le statut de lycéen ? C'est en effet en leur sein que se trouvent les élus étudiants les plus âgés.

2.1.3. Quels sont les effets du financement ministériel sur ces structures ?

Le contrôle a porté sur une période longue et sur des organisations qui ont reçu des financements très variables dans leur montant (entre 10 K€ et 710 K€) et dans leur durée (entre 1 et 11 ans). Le croisement de ces critères et des difficultés observées au sein des associations lycéennes permet d'émettre quelques hypothèses.

2.1.3.1 Le financement ministériel n'est pas déterminant pour l'existence des associations lycéennes

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], créé à la suite d'une scission de *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* en 2016, n'a bénéficié que d'un seul financement de 10 000 €, en 2018. Cela n'empêche pas cette association d'être, en 2021, active auprès des lycéens. L'analyse des cinquante comptes *Instagram* qui portent son nom permet de comptabiliser 9 652 abonnés.

De la même façon, *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* qui n'a plus de financement depuis 2017 continue son existence, jouit de locaux spacieux, assure régulièrement des prises de parole. Enfin, l'absence de financement n'empêche pas d'autres associations de se créer, voire d'obtenir des élus au CSE. C'est le cas de l'association « Les lycéens » déjà évoquée, mais également du groupe « renouveau collectif » qui a remporté en avril 2021 les deux autres sièges au CSE.

⁵¹ Deux sur la démocratie scolaire dans des lycées de l'académie de Grenoble, un sur l'engagement dans un collège non localisé et un sur la transition écologique dans un collège de l'académie de Bordeaux.

⁵² Sur l'accès à la culture, sur l'égalité entre les filles et les garçons en milieu scolaire, sur la rentrée scolaire 2019-2020.

⁵³ Rapport *La culture, une réponse à la jeunesse quant à son avenir* remis en mars 2019 et un rapport *sur l'égalité entre les filles et les garçons en milieu scolaire*.

⁵⁴ Projet sur la démocratie scolaire et sur l'engagement, 14 propositions pour lutter contre les inégalités entre les filles et les garçons en milieu scolaire, Pacte sur la précarité étudiante, 14 propositions pour un Avenir Durable dans l'Éducation Nationale, état des lieux sur le ressenti des élèves vis à vis de la rentrée, projet de lutte contre le harcèlement.

⁵⁵ Rapport « Réinventons l'engagement » remis au DGESCO et au délégué national de la vie lycéenne.

Si l'absence de financement n'a pas d'incidence sur l'existence d'une association, en revanche son octroi impose à cette structure de respecter un certain nombre de conditions difficilement compatibles avec le caractère peu structuré des associations lycéennes et la rotation très rapide de leurs responsables.

2.1.3.2 Mais son octroi transforme ces toutes petites structures

Destiné à soutenir la capacité d'action des partenaires associatifs du ministère, le subventionnement n'a pas vocation à en devenir le financeur exclusif. C'est pour cette raison que l'organisme bénéficiaire doit « financer son fonctionnement indépendamment de la subvention allouée »⁵⁶. Il doit également être en mesure de remplir des critères quantitatifs, concernant les bénéficiaires et les académies concernées, de nature à garantir sa dimension nationale.

Faute de sincérité dans les demandes de subvention formulées par les associations lycéennes et d'analyse des risques de la part du ministère, cette double exigence d'autonomie financière et de capacité à agir n'a jamais été respectée pour ces structures. Ces dernières qui ne comptent que quelques centaines d'adhérents, dont la cotisation est particulièrement modique, voire inexistante, trouvent dans le financement ministériel l'occasion de changer d'échelle, d'obtenir les moyens matériels et humains indispensables à la réalisation d'actions d'une autre envergure, sans s'imaginer que la réussite de cette transformation ne repose pas seulement sur l'obtention d'une manne financière. Il suffit pour s'en persuader d'examiner le pourcentage que la subvention ministérielle prend dans les encaissements réalisés annuellement par les associations lycéennes sur les dix années observées. Sont surlignés en vert les taux inférieurs à 50 %.

Tableau 6 : Part du financement ministériel dans les encaissements annuels

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
									99,70%
50,31%	89,42%	100,00%	100,00%	57,23%	61,78%	82,64%	92,76%		
								89,24	
					93,52%	98,43%	95,30%	79,08%	93,29%
47,16%	29,79%	56,94%	53,19%	78,30%	50,26%	38,93%	70,10%	64,84%	85,69%

Source : mission à partir des comptes transmis [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ou les relevés bancaires (autres associations)

Les taux plus faibles sont détenus par [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] et s'expliquent par l'existence d'autres subventions publiques, notamment en 2010, 2011 et 2016.

2.1.3.3 Le montant des sommes allouées impose une capacité de discernement difficilement exigible des lycéens

À l'aune des fonds alloués tous les ans aux associations, les montants attribués aux associations lycéennes peuvent paraître modérés⁵⁷. Mais les lycéens responsables des associations bénéficiaires ont-ils le discernement et la maturité nécessaires pour utiliser ces sommes avec la prudence et la parcimonie attendues ?

L'examen des 9 392 flux bancaires, factures et reçus de carte bancaires de ces associations a permis d'identifier quatre règles que les jeunes lycéens n'ont pas toujours été en capacité de respecter.

- **Appréhender les conséquences à long terme de certaines offres commerciales**

Le recours à la location d'équipements (photocopieur, ordinateurs, téléphonie, défibrillateur, etc.) permet aux associations d'obtenir immédiatement des équipements nombreux et performants sans que soit perçu le risque d'endettement du fait de l'inadéquation des dépenses ainsi engagées aux capacités financières réelles de la structure.

- **Garder le contrôle des dépenses quand elles sont faites de façon dématérialisée**

⁵⁶ Page du site <https://education.gouv.fr> : Les subventions aux associations partenaires de l'Éducation nationale.

⁵⁷ **Cependant** ces montants deviennent extraordinairement élevés lorsqu'ils sont comparés au 528 € d'argent de poche que les 16/18 ans perçoivent annuellement. Cf. Baromètre annuel « L'argent et les adolescents » réalisé par l'institut « Poli&Roll » pour la néo-banque « Pixpay ».

Poussées par le développement des banques en ligne, les associations lycéennes ont tendance à se doter de cartes bancaires. Ce mode de paiement semble offrir plusieurs avantages. Il est moins onéreux que le traditionnel ordre de virement adressé à l'agence bancaire qui génère systématiquement des frais. Il est également plus facile d'usage pour les mineurs que sont parfois les responsables de ces associations⁵⁸. Enfin, la possession d'une carte, ou au moins de ses codes d'utilisation, permet aux détenteurs de procéder aux dépenses nécessaires sans avoir à avancer les fonds. Même si la banque détenant le compte n'en propose pas, plusieurs associations ont eu recours à d'autres organismes financiers qui offrent ce service pour un coût modique. Les jeunes membres de ces associations en accédant aux responsabilités, disposent à la fois d'une capacité financière qui peut leur paraître sans limite, et d'une possibilité de dépense immédiate sans être sous le contrôle de quiconque.

L'analyse des flux bancaires montre que cet usage n'est pas sans risque. Il existe une forte corrélation entre l'usage de ces cartes bancaires et la multiplication des dépenses non contrôlées. L'obligation d'avancer les dépenses a sans doute un effet protecteur car cela limite mécaniquement le volume des décaissements en raison des faibles moyens financiers de la plupart des lycéens. De la même façon, l'obligation de passer par l'agence bancaire pour effectuer un virement, impose une médiation et une traçabilité qui tempère les dérives.

- **Établir la liste des dépenses autorisées et la faire respecter**

Si la prise en charge par l'association des frais de transport, de restauration et d'hébergement occasionnés par l'activité de cette dernière est légitime, la question se pose du montant approprié de ces prestations. Le tarif d'un déplacement dans Paris ne sera pas le même selon le mode de déplacement utilisé : métro, location de trottinette électrique ou de vélo, location d'une voiture de luxe avec chauffeur. De la même façon le prix d'un repas va considérablement différer selon qu'il est pris dans un établissement étoilé ou de restauration rapide.

Par ailleurs, comment savoir qu'il est illégal⁵⁹ pour une association de financer une autre structure en lui donnant de l'argent ou en effectuant des dépenses pour son compte ?

Une liste des dépenses autorisées et des montants remboursables devrait être clairement établie ce qu'aucune [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] n'a réalisé.

- **Résister à la tentation d'un usage privé des moyens financiers mis à disposition**

C'est la tentation la plus grave et la plus insidieuse surtout si les deux règles précédentes n'ont pas été respectées. Le fait de détenir une carte bancaire et de n'avoir aucun cadre prédéfini à respecter facilite le passage à l'acte. Par ailleurs, l'usage illicite peut être difficile à identifier. Il faut savoir faire la différence entre le légitime remboursement du repas (d'un prix raisonnable) pris lors d'un déplacement et l'illégitimité de la prise en charge du coût d'un apéritif festif même si ces dépenses sont faites le même jour et au bénéfice des mêmes personnes.

Un niveau d'engagement élevé peut provoquer une confusion entre vie personnelle et vie associative et aboutir à la conviction que la prise en charge des dépenses quotidiennes correspond à une sorte de compensation de l'investissement réalisé.

2.1.4. Les résultats des contrôles financiers réalisés sont accablants

Il a été demandé aux associations lycéennes de transmettre, pour les années à l'occasion desquelles elles ont bénéficié d'une subvention, les comptes d'exploitation justifiant de l'utilisation de ces financements. Aucune n'a adressé les documents demandés mais plusieurs d'entre elles ont transmis soit des documents comptables (bilan et compte de résultat), soit les relevés bancaires, ainsi qu'une partie des pièces justificatives des dépenses effectuées.

⁵⁸ Sous réserve d'un accord express des parents pour les mineurs de moins de 16 ans ou d'une information préalable de ces mêmes parents pour les mineurs de 16 à 18 ans. Lors des entretiens les responsables ayant été amenés à utiliser des cartes bancaires, dont certains alors qu'ils étaient encore mineurs n'ont pas signalé s'être soumis à ces formalités, la transmission de la carte bancaire et de son code s'opérant de personne à personne sans que l'organisme bancaire en soit informé.

⁵⁹ Article 15 du décret-loi du 2 mai 1938.

2.1.4.1 L'examen des comptes [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] qui a bénéficié du montant le plus faible n'appelle pas de remarque particulière même si près de la moitié des dépenses de l'association, dont le montant unitaire est majoritairement inférieur à 100 € ne peut être justifié

- [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a perçu un seul financement⁶⁰ sur la période observée (voir analyse détaillée en annexe 6). En l'absence de tenue d'une comptabilité, l'association a transmis ses relevés bancaires⁶¹ ainsi que 137 pièces justificatives⁶² dont seulement 50 % sont rattachables aux dépenses réalisées. Pour les dépenses restantes, il n'est possible d'identifier ni le tiers bénéficiaire, ni la catégorie de dépense à la lecture des relevés bancaires car ces décaissements ont été effectués par l'intermédiaire d'une carte bancaire fournie par une société britannique proposant des services financiers et bancaires. Ces décaissements ne laissent aucune trace explicite sur les relevés de compte et sont majoritairement inférieurs à 100 €. Onze décaissements sont inférieurs à 500 € et aucun ne dépasse ce montant. Les dépenses identifiées ne font apparaître aucun engagement de long terme et semblent directement liées à l'activité attendue de l'association. Les responsables de l'association ont répondu aux convocations de la mission et à l'ensemble des questions posées.

L'arrêt du financement ministériel n'a eu aucun effet sur le fonctionnement de l'association.

2.1.4.2 [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] qui ont perçu les sommes les plus importantes se trouvent en situation de cessation de paiement

- La [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a perçu 573 000 € entre 2010 et 2017 ([partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]). Elle a transmis les bilans et les comptes de résultat des années sous revue⁶³ mais n'a produit aucune pièce justificative au motif que les documents ont été volés ou détruits durant le litige qui a déchiré l'association sur l'identité du président, d'avril 2018 jusqu'au verdict prononcé par la justice civile le 10 décembre 2019, qui a rétabli le président légitime dans ses fonctions et écarté définitivement le prétendu président dissident.

En 2013, un expert-comptable a été mandaté pour établir les comptes clos de 2010, 2011 et 2012. Cet expert-comptable a également établi les comptes clos des années suivantes. La consultation des dossiers⁶⁴ de la DGESCO indique que le coût de cette prestation a été pris en charge par le ministère.

L'examen de ces documents fait apparaître une situation financière désastreuse dans la mesure où le fonds de roulement est négatif sur la totalité de la période et couvert par un besoin de fonds de roulement négatif (constitué par les dettes que l'association a envers les tiers). Pour le dire en d'autres termes, la trésorerie de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] sur toute la période examinée n'est constituée que par les délais de paiement imposés aux créanciers de cette dernière. L'association incapable de faire face à ses obligations financières est en cessation de paiement. L'examen des dossiers de subvention révèle que cette situation a été identifiée par le ministère dès 2015. L'analyse des comptes de résultat pointe des charges de personnel particulièrement élevées notamment en 2015 où elles représentaient 54,35 % des dépenses de fonctionnement. L'association n'utilise aucune carte bancaire.

Les relevés de compte n'ont pas été transmis rendant impossible l'analyse des flux détaillés de l'association et l'identification d'éventuelle anomalie.

Les représentants [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ont répondu à la convocation de la mission et aux questions posées. Plusieurs dettes restent à ce jour impayées pour plusieurs dizaines de milliers d'euros et aucune démarche n'a été entamée par l'association pour apurer cette situation.

⁶⁰ Virement de 10 000 € le 7 décembre 2018.

⁶¹ [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] détient un compte auprès du Crédit Agricole et a transmis ses relevés allant du 8 novembre 2018 au 27 novembre 2019.

⁶² Factures, contrats, reçus de carte bleue.

⁶³ À l'exception du bilan 2017 qui n'a pas été fourni.

⁶⁴ Fiche [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] évaluation 2013.

Recommandation n° 1 : suspendre tout versement de subvention à [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] tant qu'elle n'apporte pas la preuve de l'apurement définitif de ses dettes.

- [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] est la seule association qui a été financée sur la totalité de la période (voir analyse détaillée en annexe 8). Elle a perçu le montant le plus élevé : 710 000 € dont 690 000 € pour la période sous revue. L'association n'a jamais produit de document comptable durant ces dix années. Une analyse de ses relevés bancaires⁶⁵ et des pièces justificatives transmises a été réalisée. [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a reconstitué, concomitamment au travail de la mission, la comptabilité d'une partie des années⁶⁶ examinées.

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a également bénéficié de nombreux autres financements publics. Au total, 19 % des montants décaissés entre 2010 et 2017 n'ont pu faire l'objet d'une identification. Le premier poste de dépense concerne les charges de personnel, suivi de peu par les dépenses directement liées à l'activité (fourniture de matériel, frais de mission). Viennent ensuite les coûts des différentes locations de service. Entre 2010 et 2017 cette association a contractualisé avec onze sociétés de location de matériel et de service (photocopieur, ordinateurs, téléphonie, défibrillateur, etc.) dans une logique de contrat pluriannuel assorti de redevance trimestrielle, sans tenir compte de la soutenabilité de ces engagements au vu des capacités financières réelles de l'association. Le coût cumulé de ces contrats associés aux frais bancaires liés aux impayés et aux saisies opérées par la banque ou les huissiers des sommes dues aux créanciers, représente en fait 31 % (28 % + 13 %) des dépenses totales de l'association sur dix ans.

L'analyse des flux financiers indique que les responsables [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] n'ont pas utilisé de carte bancaire. Les décaissements inférieurs à 50 €, qui représentent 43,9 % du nombre des décaissements, sont presque totalement dus au paiement des frais bancaires ou des frais d'abonnement téléphonique. Les 81 % des décaissements identifiés sont constitués d'engagements inadaptés mais ne contiennent pas de dépenses irrégulières.

Au cours de l'année 2021, [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a reconstitué une partie de sa comptabilité et a justifié 59 % de ses dépenses. En 2019, l'association confrontée à la réduction de moitié de la subvention ministérielle⁶⁷ a été incapable de faire face à ses obligations financières. Le tribunal judiciaire de Paris a ouvert le 31 octobre 2019 une procédure de redressement judiciaire et a émis un avis favorable par jugement du 11 février 2021 au plan de redressement sur dix ans proposé [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] et qui vise à apurer le passif arrêté au montant de 112 681 €. Le plan proposé par l'association prévoit des recettes annuelles de 46 000 € composé à 92 % de financements publics dont celui du ministère de l'éducation nationale et des dépenses à hauteur de 37 400 € dont 11 900 € d'apurement de dettes. Le résultat bénéficiaire doit permettre de reconstituer le fonds de roulement de la structure.

Les responsables de l'association ont répondu à nos convocations et ont répondu à toutes les questions de la mission. En revanche, il n'a pas été apporté les explications demandées [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] sur les modalités d'utilisation de la subvention du programme « La France s'engage » dont elle a été lauréate en 2015⁶⁸ pour un montant de 110 000 € (voir *supra* point 1.2.2).

Recommandation n° 2 : suspendre tout versement de subvention [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] tant qu'elle n'apporte pas la preuve de l'apurement définitif de ses dettes et diligenter une enquête de la DJEPVA sur la subvention de « La France s'engage » de 110 000 €.

⁶⁵ [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ne détient qu'un seul compte bancaire auprès de la BRED et a transmis ses relevés allant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2019.

⁶⁶ 2010, 2011, 2012, 2018 et 2019.

⁶⁷ La subvention était de 80 000 € jusqu'en 2018, 40 000 € en 2019 et 20 000 € en 2020.

⁶⁸ L'attribution a eu lieu en 2015 mais les versements ont été échelonnés sur 2016, 2017 et 2018.

2.1.4.3 [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] ont servi à financer des trajectoires et des intérêts personnels

Ces deux dernières associations possèdent de nombreux points communs surtout depuis l'été 2018, date à laquelle [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a changé brutalement de président⁶⁹. Cet événement a été suivi de deux modifications des statuts et d'un changement de nom en décembre 2019.

Dans ces deux structures, les fondateurs ou les dirigeants qui ont transformé l'association sont quasiment inamovibles⁷⁰ et les instances locales sont inexistantes ou devenues inconsistantes. Les membres votants de ces deux associations n'ont aucun pouvoir de destitution. Des propos même des responsables auditionnés, l'un des enjeux majeurs de ces structures est de permettre la constitution de réseaux qui assurent la reconnaissance de l'association mais aussi sans doute des responsables qui la dirigent.

Le dernier rapport d'activités de mai 2021 [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] est assez caractéristique de cette tendance. Constitué à 70 % de photos, il présente de très nombreux clichés du président ou de la directrice générale de l'association au côté de personnalités (ministre, secrétaire, d'État, directeur de cabinet, d'administration centrale), ainsi que leurs interventions au sein de différents médias : à l'image des influenceurs qui se multiplient dans le monde virtuel, leur notoriété doit contribuer à assoir leur légitimité.

- [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]

L'association créée en novembre 2018 a perçu une subvention de 65 000 € au titre de l'année 2019 (voir analyse détaillée en annexe 9). Ce montant a été versé sur le compte de l'association en novembre 2019. La subvention attribuée pour l'année 2020 d'un montant de 30 000 € n'a pas été versée.

Indépendamment de l'ouverture d'une enquête révélée par la presse⁷¹ pour « détournement de biens publics » par la brigade de répression de la délinquance économique, la mission a examiné les éléments transmis par l'association pour justifier l'utilisation des fonds octroyés : des relevés de comptes⁷² et des pièces justificatives parcellaires. Les responsables de l'association ont répondu à nos convocations mais sans apporter l'ensemble des réponses attendues.

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a transmis 284 pièces justificatives dont à peine plus de la moitié ont pu être rattachées à des décaissements. Ces justifications n'expliquent que 40 % des montants décaissés sur la période observée. Les factures représentent seulement 15 % de ces justifications, le reste étant constitué de reçus de carte bancaire qui ne permettent pas de connaître la teneur des dépenses. Les montants inférieurs à 50 €, exclusivement payés par carte bancaire représentent 67,1 % des décaissements, 11,7 % du montant des dépenses et ne sont pas justifiés pour 79,8 % d'entre eux.

La mission a identifié des paiements qui sans être irréguliers semblent cependant peu compatibles avec l'objet du financement ministériel, comme des activités récréatives⁷³, ou les services de société spécialisée pour des campagnes marketing par envoi de courriels⁷⁴.

La mission a constaté des dépenses dont le caractère régulier est discutable. L'analyse des factures de restaurant un coût moyen, des repas pris en charge, de 41 € par personne, mais, pour les trois repas pris dans des établissements de prestige lyonnais, ce coût par convive est nettement plus élevé⁷⁵. Au-delà des deux

⁶⁹ En juillet 2018 le président qui envisage un rapprochement avec [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] est destitué. Il est remplacé par un président intérimaire. Les statuts font l'objet d'une modification le 9 août 2018, puis à l'occasion de nouvelle élection fin août 2018, un nouveau président est élu.

⁷⁰ Les statuts [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] prévoient que la radiation des co-fondateurs (membres d'honneur) ne peut se faire qu'à l'unanimité du conseil d'administration. Les statuts de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] que le président élu pour quatre ans ne peut être destitué que par une décision favorable des trois-quarts des membres statutaires de l'association.

⁷¹ Article du Monde du 16 mars 2021.

⁷² [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] détient au compte auprès de la BNP et a transmis les relevés de compte pour la période du 1^{er} mai au 30 octobre 2020.

⁷³ Paiement à la société de gestion de la Tour Eiffel, le 28 août 2020 pour 33,20 € et à la société MZ2 le 21 août 2020 pour 18 €.

⁷⁴ Paiements du 10 août et du 24 septembre 2020 pour un montant de 28,24 €.

⁷⁵ Le 16 juillet 2020 un repas pour deux personnes dans le restaurant étoilé [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] pour 236 €, le 26 septembre 2020 un repas pour trois personnes à [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] pour 263 € et le 3

décaissements qui ont été réalisés⁷⁶ au bénéfice de l'Intercontinental de Lyon (5 étoiles), les factures d'hôtel transmises, qui représentent moins de la moitié des dépenses hôtelières, font apparaître un prix d'hébergement qui oscille entre 71 et 101 € par personne et par nuit.

L'examen des relevés de compte confirme le recours habituel aux véhicules de tourisme avec chauffeurs, VTC, mais aussi à la location de trottinette ou de vélo plus onéreux qu'un billet de transport en commun⁷⁷.

Ont été également identifiés, des paiements de boissons apéritives et alcoolisées notamment dans des bars de nuit, l'achat d'un billet de train de première classe, d'une recharge de cigarette électronique, etc.

Autres dépenses contestables, les achats qui ont permis aux responsables de cette association de se doter d'équipements numériques (téléphones, ordinateurs portables, tablettes, montres connectées) dont les coûts sont totalement disproportionnés et pour lesquels il existe une suspicion d'appropriation irrégulière par leur détenteur. Sur les dix paiements recensés pour un montant total de presque 14 000 €, seules les factures des deux derniers achats de septembre 2020 concernant deux montres connectées (1 608 €) et un iPhone 11 (859 €) ont été transmises.

Enfin, des retraits d'espèces ou des virements sur des comptes personnels ont été effectués en nombre⁷⁸ pour un montant total de 15 437,95 € sans qu'aucune justification n'ait été apportée. Ils sont susceptibles de dissimuler des abus de confiance.

La mission confirme l'existence de dépenses abusives, voire délictueuses, déjà identifiées lors du contrôle opéré par la DGESCO.

Recommandation n° 3 : transmettre en complément de la saisine faite au titre de l'article 40 par le DGESCO, les éléments complémentaires établis par la mission sur *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* et mettre en œuvre la procédure de recouvrement de la partie de la subvention relative à l'organisation du congrès (35 433,70 €).

- *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*

Cette association a perçu 361 000 € depuis 2015, dont 305 000 € durant la période sous revue (voir analyse détaillée en annexe 10).

Seulement deux des cinq responsables⁷⁹ de l'association, le président et le secrétaire général, ont répondu à nos convocations et de nombreuses interrogations restent sans réponse. La partie restante du bureau de l'association, convoqué le 11 juin n'a pas donné suite à la convocation transmise, sans en accuser réception ni invoquer un quelconque motif d'indisponibilité. Cette réaction apporte un doute à la fois sur l'existence réelle du bureau et sur le caractère régulier des opérations effectuées.

Initialement détentrice d'un compte courant et d'un compte épargne, elle a ouvert deux autres comptes (courant et épargne) en 2019⁸⁰. De très nombreux transferts⁸¹ ont été réalisés entre ces différents comptes.

Les relevés de ces quatre comptes⁸² retracent 2 873 flux bancaires. *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* a transmis, des comptes de résultat, les relevés de ces différents comptes bancaires et 1 260 pièces dont seulement la moitié a pu être rattachée à une opération d'encaissement ou de décaissement. Ces justificatifs ne concernent que 47,53 % montants décaissés sur la période observée.

octobre 2020 un repas au restaurant gastronomique *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* pour quatre personnes pour 534 €.

⁷⁶ Le 17 juillet 2020 pour 426,47 € et le 19 septembre 2020 pour 322,50 €.

⁷⁷ Sur la période examinée cela a représenté 1 446,12 €.

⁷⁸ 85 opérations.

⁷⁹ La directrice générale, la trésorière et le vice-président n'ont donné aucune suite à la convocation adressée par la mission.

⁸⁰ Dans l'agence bancaire qui détient le compte personnel du président.

⁸¹ 118 opérations de transferts internes entre les différents comptes.

⁸² Les relevés du compte courant CCM ont été transmis pour la période du 15 mars 2016 au 30 septembre 2020, ceux du compte épargne CCM correspondent à la période du 24 novembre 2016 au 31 décembre 2019. Pour ce qui concerne les comptes détenus auprès du CIC, les relevés du compte courant couvrent la période du 10 janvier 2019 au 30 septembre 2020 et ceux du compte épargne celle du 9 octobre 2019 au 31 décembre 2019.

De 2015 à 2018, les décaissements, moins nombreux et identifiables, sont exceptionnellement supérieurs à 500 €. Une transformation de la typologie des dépenses s'est opérée en 2018 en même temps que celle de l'association. À compter de cette période, apparaît une multiplication du nombre des opérations (facilitées par l'utilisation de plusieurs cartes bancaires) et une augmentation des décaissements supérieurs à 1 000 €.

Certains achats, sans être forcément irréguliers peuvent surprendre, comme l'achat d'un chiffonnier⁸³ alors que l'association vient de perdre l'usage de son local, l'acquisition d'un ordinateur portable haut de gamme⁸⁴, ou encore la prise en charge de quatre vols Paris - La Réunion au cours d'une même année⁸⁵.

Les réservations pour plusieurs chambres dans un hôtel de première catégorie sont remplacées par l'achat de nuitées en petit nombre dans des établissements dotés de trois étoiles ou plus. Les plus douteux sont les paiements effectués au lendemain du premier confinement, le 19 mars et le 23 mars 2020 dans deux hôtels de prestige⁸⁶ parisiens pour un montant total de 1 003,50 €.

À la différence [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], les dérives concernant les frais de bouche ne résident pas dans la fréquentation abusive d'établissements coûteux⁸⁷. À compter de 2019, le nombre d'achats inférieurs à 20 € se multiplie par cinq et représentent à part égale des frais de restauration et des frais de transport. L'analyse des factures fournies et des relevés de compte confirment qu'il s'agit d'achats couvrant les besoins quotidiens de restauration (petit déjeuner, déjeuner, dîner). Cela représente pour la seule année 2019 un montant de 1 760,62 €.

L'engouement pour l'usage des VTC, location de trottinette ou de vélos électriques se révèle à partir du 28 août 2018 par un premier paiement⁸⁸ auprès de la société Uber pour un montant de 199,60 €. À partir de cette date les dépenses se répètent quotidiennement et représente 250 décaissements pour un montant cumulé de 4 194,92 €, parmi lesquels, à partir de juillet 2020, le recours à la société Wheely, positionné dans les VTC de luxe pour un montant total de 311,50 €.

D'autres dépenses apparaissent clairement irrégulières : un versement de 1 400 € au bénéfice de l'association [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] en février 2020⁸⁹, l'achat d'un billet d'avion Barcelone - Paris durant l'été 2019⁹⁰, ces deux paiements bénéficiant au même destinataire. Si certaines peuvent s'avérer marginales comme des dépenses de fleurs⁹¹, de pneus, de cinéma ou de club de sport⁹², d'autres sont plus prégnantes comme l'achat de droits d'accès à la musique ou à des jeux en ligne, pour un montant total de 1 647,66 €.

Enfin, la mission n'a pu obtenir aucune information sur 89 décaissements (supérieurs à 50 €), parmi lesquels figurent des retraits d'espèces et des virements sur des comptes personnels, réalisés entre avril 2017 et septembre 2020, alors qu'ils représentent un montant cumulé de 40 477,36 €.

Tous ces éléments confirment l'existence de dépenses irrégulières, voire délictueuses.

Par ailleurs, il résulte du recoupement des informations produites par l'association que cette dernière n'a pas dépensé la totalité des subventions reçues et qu'elle a dégagé un excédent cumulé⁹³ de 40 233 €. Ce qui confirme le solde de son compte d'épargne au 20 mai 2021, lequel compte tenu de l'absence d'autres ressources ne peut résulter que de subventions ministérielles non utilisées.

⁸³ En février 2020 pour 99,99 €.

⁸⁴ D'une valeur de 1 424,99 €.

⁸⁵ Billets d'avion : du 27 avril au 2 mai 2018 (833,26 €), du 17 au 24 juillet 2018 (982 €), du 24 au 29 août 2018 (1 163,01 €), du 18 au 24 octobre 2018 (906,01 €).

⁸⁶ [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] pour 690,50 € et [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] pour 313 €.

⁸⁷ À l'exception d'un paiement auprès du restaurant parisien [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] effectué en mars 2019 pour 180 €.

⁸⁸ Une autre dépense est identifiée le 27 février 2017 pour 25,24 €.

⁸⁹ Le président de cette association est un membre de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA].

⁹⁰ Sans qu'une action spécifique puisse justifier la prise en charge de ce déplacement.

⁹¹ Dépenses du 14 mars 2019 et du 30 juillet 2020 pour un montant total de 82,50 €.

⁹² Dépenses de cinéma en mai 2019, de club de sport et de pneus en septembre 2020.

⁹³ Résultat excédentaire en 2015 : 1 527 €, en 2016 : 24 690 €, en 2017 : 7 000 € et 2019 : 7 016 €.

Recommandation n° 4 : saisir le procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale pour les dépenses identifiées comme sans lien avec l'activité [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] et demander le remboursement de l'excédent de subvention non dépensé, soit la somme de 40 233 €.

2.2. Une association lycéenne à part : [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]

2.2.1. Une organisation qui a pour objet de fédérer les associations locales dédiées à l'accompagnement de la vie lycéenne

2.2.1.1 La genèse des Maisons des lycéens au début des années 90

La circulaire n° 91-075 du 2 avril 1991 a prévu la substitution du foyer socio-éducatif au sein des lycées par une structure associative de type loi 1901 dénommée Maison des lycéens (MDL). Personne morale distincte de l'EPLE, la MDL accueille tout élève de l'établissement qui souhaite adhérer pour faire vivre le projet de l'association. Celui-ci consiste le plus souvent à gérer un espace d'échange et de convivialité, à participer au développement des actions socio-culturelles de l'établissement et, en collaboration étroite avec le conseil des délégués pour la vie lycéenne, à proposer et participer à toute action qui améliore l'information et les conditions de vie des lycéens.

La réforme du lycée lancée en 2010 est l'occasion de remanier la circulaire de 1991. La nouvelle circulaire⁹⁴ reprend les fondements de celle de 1991 en mettant en exergue la dimension valorisante et formatrice pour les lycéens d'un engagement au sein de la MDL (« *les aptitudes acquises lors de la réalisation des projets pourront être portées au livret de compétences de l'élève dans le cadre défini par la circulaire n° 2009-192 du 28 décembre 2009* »). Par ailleurs, il est prévu la possibilité de prise en charge de postes de responsabilité au sein de ce type d'association par des lycéens mineurs de plus de 16 ans. Enfin, il est précisé que la MDL peut développer l'organisation d'activités générant des rentrées de fonds pour favoriser la vie de l'association : fête de fin d'année, dîner de l'association des anciens élèves, gestion d'une cafétéria pour les élèves, etc.

2.2.1.2 Une volonté de coordonner l'activité des MDL se fait jour en 2015 avec la création de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]

En mars 2015, à l'initiative de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], élève en baccalauréat économique et social à Sevran, est créée une association loi 1901 ayant pour objet de fédérer au niveau national les Maisons des lycéens pour :

- offrir un cadre d'échanges et de mise en commun de projets ;
- accompagner les MDL, existantes ou qui se créent, sur les plans financier, juridique et logistique ;
- construire des actions ou projets d'envergure nationale sur des thématiques éducatives et sociétales d'actualité.

Le lien entre les associations locales et la fédération se concrétise essentiellement par la mise en place d'une plateforme numérique et l'organisation d'Assises nationales annuelles.

À la différence des associations lycéennes présentées dans la partie précédente, [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] s'appuie, au moins potentiellement, sur des structures largement implantées sur tout le territoire. Par ailleurs, elle ne se définit pas comme un vecteur de la représentation des lycéens auprès des décideurs mais comme un moyen de mutualiser et renforcer leurs projets collectifs. À la question : *peut-on dire des MDL qu'elles sont les matrices du syndicalisme lycéen ?*⁹⁵, le fondateur [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] a répondu : « *Non je crois qu'il ne faut pas mélanger les types d'engagement lycéen. Il y a des lycéens qui ont un engagement politique. D'autres ont un engagement syndical. C'est mon cas, j'ai été élu [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] au Conseil supérieur de l'éducation. J'ai porté les revendications lycéennes dans les instances de l'éducation nationale. L'engagement dans les MDL c'est un engagement associatif. Les MDL ne vont pas mettre les lycéens dans la rue. Elles aident les jeunes à monter*

⁹⁴ Publiée au BOEN spécial du 4 février 2010 et signée par le DGESCO en poste, Jean-Michel Blanquer.

⁹⁵ Posée par François Jarraud (Café pédagogique) lors de la présentation de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] au moment de sa création.

leur projet, à prendre des responsabilités ». Ce positionnement n'a pas évolué depuis la création de la fédération.

2.2.2. La structuration progressive de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]

2.2.2.1 Une phase d'installation sereine (2015-2016)

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] (voir analyse détaillée en annexe 11) fait adhérer une quinzaine de MDL la première année et 38 l'année suivante. Ses ressources propres sont limitées mais elle obtient chacune de ces années un soutien financier de 15 000 € de la part de la DGESCO, complété en 2016 par d'autres subventions à hauteur de 8 900 € (dont 5 900 € du ministère de la jeunesse et des sports). La gestion, assurée par des bénévoles, est rudimentaire mais les flux financiers figurant dans les comptes-rendus sont cohérents avec les relevés bancaires et les pièces justificatives. Les actions annoncées dans le protocole avec la DGESCO ont effectivement eu lieu : actions de communication avec les MDL et tenue des assises nationales à Paris en novembre 2015 (160 lycéens et 40 personnels de l'éducation) et en novembre 2016 (500 lycéens et 100 personnels de l'éducation). Les résultats d'exploitation positifs de 2015 et de 2016 ont été mis en réserve.

2.2.2.2 Un décollage réussi (2017)

L'année 2017 correspond au décollage de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] avec un fort mouvement d'adhésion (102 MDL, ce qui génère 10 827 € de cotisations) et une gestion plus suivie de l'association grâce à la nomination d'un délégué général (bénévole) et au recrutement d'un salarié à partir du mois d'avril (emploi aidé qui bénéficie d'une prise en charge du salaire à hauteur de 50 %).

Les actions se diversifient et l'instruction de différents dossiers de subventionnement permet à [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] d'élargir ses ressources de financement : aux 16 000 € accordés par la DGESCO s'ajoutent 28 340 € de subventions publiques (dont 6 850 € de la DJEPVA, 4 000 € de la DILCRAH et 7 500 € de collectivités territoriales) et 15 860 € de dons et mécénat. Les assises nationales du 1^{er} au 3 décembre 2017 rassemblent 863 participants à Nanterre. Corollairement, les charges d'exploitation augmentent fortement (multiplication par 2,3 par rapport à 2016) mais le résultat de l'exercice reste positif (2 983 €). Les comptes sont régulièrement tenus mais l'embryon de comptabilité analytique mis en place ne permet pas d'évaluer la pertinence de la ventilation des subventions perçues sur les différents projets.

2.2.2.3 Une montée en puissance mal maîtrisée (2018-2019)

Le montant du budget prévisionnel présenté au début de l'année 2018 est plus du double de celui de l'année précédente. Les actions ventilées sur les cinq axes majeurs sont plus ambitieuses et les montants sollicités dans le cadre du subventionnement public progressent fortement (125 000 € à la DGESCO, 34 200 € à la DJEPVA par exemple). La DGESCO décide tardivement d'augmenter sa contribution annuelle mais pas à la hauteur demandée : l'attribution de 50 000 € va déclencher la mise en place d'une CAO (qui sera signée le 27 novembre 2018), le versement de cette subvention n'intervenant qu'en décembre 2018. Il faut souligner que le décalage important entre l'engagement des actions prévues (en début d'année) et la décision d'octroi de fonds conduit les bénéficiaires, soit à freiner le déroulement des projets prévus, soit à prendre des risques en matière d'équilibre financier en engageant les dépenses programmées sans être certains de pouvoir les financer.

En 2018, malgré une forte progression globale des subventions publiques (près de 105 000 € au total), l'exercice est déficitaire (- 6 024 €). La diminution du nombre d'adhérents et corollairement une mauvaise rentrée des cotisations (la moitié de l'année précédente) ainsi que l'accroissement des charges salariales (le délégué général, jusque-là bénévole, est devenu salarié de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] à partir de mai 2018) expliquent en partie ce retournement de tendance.

La dégradation financière se poursuit en 2019 avec la multiplication des actions envisagées (ventilées dans sept axes majeurs) et un renforcement des permanents (recrutement de personnes sous contrat d'apprentissage pour développer le site internet et les actions de communication sur les réseaux sociaux et en ligne). Les ressources augmentent (le subventionnement public approche 120 000 € – dont 50 000 € de la part de la DGESCO après le renouvellement de la convention annuelle en novembre 2019 –, les dons et mécénat progressent à 22 550 € et le niveau des cotisations adhérents remonte) mais ne couvrent pas en

totalité la progression des dépenses (d'où un résultat d'exploitation de – 10 586 €). Par ailleurs, les frais d'impayés et les charges financières liées à l'accroissement du découvert bancaire pèsent lourd dans le déficit global de l'exercice (– 18 811 €).

Les éléments recueillis au titre de 2020 montrent que la fuite en avant s'est poursuivie avec une dégradation supplémentaire liée à la crise sanitaire : le loyer pour le siège de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] à Montreuil, les charges de personnel, les divers abonnements, etc. continuent de courir alors que les entrées de fonds se font plus rares. En outre, le processus décisionnel a été moins partagé avec les représentants élus de la fédération et s'est concentré dans les mains du délégué général. Les nouveaux dirigeants de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] (en particulier les deux co-délégués généraux bénévoles, qui sont des étudiants en licence) ont pris conscience tardivement de la situation et mettent en place à partir de la fin de l'année 2020 des mesures de redressement : la gouvernance a été revue (avec mise à l'écart du délégué général salarié), un apprenti en formation supérieure de comptabilité a été recruté pour assurer un meilleur suivi des charges et la mise en place d'une comptabilité analytique, la modalité de recouvrement des cotisations est revue, les actions projetées sont plus ciblées.

Il ressort de cette analyse que :

- le traitement en « silo » des dossiers d'instruction exigés par les financeurs publics peut conduire les bénéficiaires à multiplier les demandes et ainsi remettre en cause la rationalité de l'intervention publique ;
- le décalage temporel important entre le dépôt de demande de subvention, la transmission de la décision d'octroi et le versement effectif du soutien financier, en particulier dans le cas des fonds attribués par la DGESCO, est de nature à perturber le déroulement des actions prévues et mettre à mal les plans de trésorerie ;
- le manque de suivi de la situation financière des associations pilotées par des lycéens, y compris celles qui sont accompagnées par des étudiants et des salariés majeurs, est un obstacle à leur développement pérenne.

La mission fait donc la recommandation suivante :

Recommandation n° 5 : la poursuite du subventionnement de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] par le MENJS est pertinente mais le calendrier de la procédure doit être resserré, le montant attribué doit tenir compte de l'ensemble des soutiens apportés et un échange / accompagnement au vu des projets réalisés et de la situation financière de [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] doit être organisé.

2.3. La situation des fédérations de parents d'élèves [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]

2.3.1. Des organisations qui ont, depuis l'origine, la volonté d'être impliquées dans la construction et la mise en œuvre de la politique éducative

2.3.1.1 Une genèse commune fondée sur une démarche militante, voire revendicative

La première association de parents d'élèves en France voit le jour au lycée Carnot à Paris en 1906 et dans les années qui suivent des associations de même nature sont créées dans d'autres établissements de la ville. Elles se regroupent dès 1910 et donne naissance à une fédération en 1926 qui deviendra par la suite [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]. Les membres de ces associations, issus des classes sociales favorisées, ont la volonté de s'immiscer dans le monopole de décision de l'État quant à la définition et l'orientation de la politique scolaire. Un décret de 1928 permet la représentation des parents d'élèves au sein des collèges. Il faut remarquer que les textes fondateurs sur l'École à la fin du XIX^{ème} siècle ont explicitement visé à affranchir l'élève de son milieu familial, quel qu'il soit.

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] est créée en mars 1947 à l'initiative des dirigeants du Syndicat national des instituteurs (SNI) et de la Ligue française de l'enseignement à un moment où l'Union nationale des associations de parents d'élèves des écoles libres (UNAPEL créée en 1933) fait pression pour le retour au subventionnement de l'école privée tel que l'avait installé le gouvernement de Vichy. Le soutien financier des structures privées ne sera rétabli qu'avec la loi Debré de 1959 à condition que les établissements bénéficiaires répondent à un « besoin scolaire reconnu » et soient ouverts à tous, notamment sans condition

tenant à une appartenance religieuse. Les effectifs d'adhérents de *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* croissent fortement : 204 000 en 1951, 752 000 en 1960 et 1,2 million en 1971 sous la houlette d'un président *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*, dont le mandat sera d'une exceptionnelle durée (1956 à 1980).

Parallèlement, la reconnaissance de la parole des parents au sein de l'école gagne du terrain avec la représentation officielle au conseil d'administration des lycées en 1968 et au conseil d'école en 1975. Les lois de décentralisation de la décennie quatre-vingt et la loi d'orientation de l'école de 1989 renforcent cette ouverture vers les parents d'élèves dans la mise en œuvre de la politique éducative sur le plan local. La reconnaissance du parent délégué en décembre 2016 (articles R. 236-1 et suivants du code de l'éducation) permet aux représentants des parents d'exercer leur mission au sein des instances de l'éducation nationale en conciliant leur vie professionnelle et familiale.

À noter qu'en dehors de *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*, qui couvre spécifiquement les établissements relevant de l'enseignement privé, il existe des associations de parents autonomes dans l'enseignement public dont certaines se sont regroupées pour former une union (et non une fédération). Ainsi, *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* est née en 1968 pour faire valoir un positionnement différencié des deux fédérations existantes par rapport aux conséquences des mouvements sociaux du printemps de la même année. Également reconnue d'utilité publique, elle regroupe environ 300 associations présentes dans un peu plus de la moitié des départements.

2.3.1.2 Un rapprochement du terrain qui va de pair avec une demande plus consumériste des parents

L'implication plus opérationnelle à partir de la décennie quatre-vingt va infléchir la stratégie des fédérations en les conduisant à développer des services d'accompagnement aux parents et provoquer certaines dissensions internes, en particulier à *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*, sur la place et le rôle de la fédération. La prise de recul avec le mouvement militant duquel elle était issue, l'expérience malheureuse de création d'une structure d'assurance scolaire propre, entraînent une désaffection des adhérents à la *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* (moins de 300 000 en 1994 alors que la *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* en revendique 430 000 à la même période). La situation est reprise en main dans les années qui suivent mais cette fédération connaîtra dans la deuxième décennie 2000 d'autres conflits liés à son positionnement ; en particulier, en 2015 où le rapport d'activités de *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* n'est pas adopté par l'assemblée générale (et le président *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* désavoué) et en 2019-2020, avec une façon d'approcher la laïcité au sein de l'école qui fait débat. Le dernier « projet éducatif » de *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* date de décembre 2011.

La *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*, plus distante vis-à-vis des engagements politiques, assume mieux, du point de vue de la gouvernance, l'évolution du rôle des fédérations de parents d'élèves.

2.3.2. Des organisations dotées d'organes de représentation et de gestion

2.3.2.1 Une structuration du local au national

Les fédérations sont structurées en trois niveaux principaux :

- la base de la pyramide est l'association locale de parents d'élèves qui regroupe les adhérents d'un établissement ou d'une école, voire d'un ensemble d'établissements ou d'écoles d'une même ville. D'après les dernières indications fournies par les fédérations, le nombre d'adhérents revendiqués est d'environ 280 000 pour *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* et de 200 000 pour *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*. L'association locale permet aux parents de se rencontrer, de s'informer, de se former, d'échanger, de remplir leur rôle au sein de la communauté éducative ;
- l'association départementale, qui joue un rôle clé dans le fonctionnement des fédérations, parce qu'elle est à la fois le premier interlocuteur des associations locales et le coordinateur de leurs actions mais aussi la courroie de transmission vis-à-vis de la fédération nationale (le niveau régional existe dans les deux cas mais ne joue pas de rôle majeur dans le fonctionnement de ces organisations si ce n'est la représentation dans les instances académiques) ;

- la fédération nationale est composée d'un conseil d'administration de 15 membres pour *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* et de 24 membres pour *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* à partir duquel est issu un bureau de huit membres.

Chaque fédération intervient dans différentes instances nationales par le biais de représentants élus et en premier lieu le Conseil supérieur de l'éducation. Leur président respectif est régulièrement sollicité, par les conseillers ministériels, les membres des commissions parlementaires, l'administration centrale, les missions d'inspections et les médias pour exprimer le point de vue de l'organisation qu'il représente sur le fonctionnement du système scolaire, la mise en œuvre de réformes ou l'impact de faits sociaux majeurs qui se produisent dans le cadre scolaire. Par ailleurs, ces organisations diffusent leur position sur ces thématiques à leur membre mais aussi au public en général au travers de communiqués de presse, de publications physiques ou numériques et de réunions ou forums dédiés.

Il est important de souligner l'écart entre la représentativité au niveau national de ces deux fédérations et celle constatée au niveau local, en particulier dans le premier degré. Ainsi aux élections des représentants de parents d'élèves d'octobre 2020, avec un taux de participation de 50,41 % dans le premier degré (plus de 4,5 millions de votants) les suffrages se sont portés sur :

- les listes de parents non constituées en associations : 65 % ;
- les associations locales non affiliées : 15,74 % ;
- *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* : 10,63 % ;
- les listes d'union : 5,26 % ;
- *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* : 1,89 % ;
- *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* : 1,48 %.

En ce qui concerne le second degré (taux de participation de 21,25 % soit plus 1,7 millions de votants), la situation est sensiblement différente avec une répartition des voix plus équilibrée :

- *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* : 39,61 % ;
- les associations locales non affiliées : 20,24 % ;
- les listes de parents non constituées en associations : 19,78 % ;
- *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* : 10,06 % ;
- les listes d'union : 7,47 % ;
- *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* : 2,84 %.

2.3.2.2 Un suivi administratif et financier nettement plus rigoureux que celui des associations lycéennes

Chacune des fédérations dispose d'un personnel permanent et qualifié pour assurer toutes les tâches et obligations qui incombent à une structure de taille significative. Les opérations comptables et financières sont enregistrées conformément aux règles et dispositions en vigueur. Les contrôles assurés en interne et la certification légale par un commissaire aux comptes donnent un degré d'assurance de qualité des comptes satisfaisant. Par ailleurs, ces fédérations font l'objet d'une procédure de contrôle plus stricte de la part du ministère que celle en vigueur pour les associations. De fait, sur la période d'observation 2010-2019, la mission n'a pas relevé d'irrégularité en matière financière.

2.3.3. Quelques interrogations sur l'avenir de ces fédérations

2.3.3.1 Une évolution défavorable de leur situation financière

La détérioration marquée du résultat sur les dernières années est liée à la conjonction de plusieurs phénomènes :

- une perte d'adhérents, donc des rentrées moindres en termes de cotisations : entre 2016 et 2019, elles sont passées de 1,279 M€ à 996 000 € à *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* (– 22 %) et de 1,902 M€ à 1,524 M€ à *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* (– 20 %) ;

- une baisse continue du chiffre d'affaires (abonnement aux revues, ventes de publications, intermédiation de l'assurance scolaire, etc.) : il a été divisé par deux entre 2010 et 2019 à [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] (passant de 1,258 M€ en 2010 à 626 000 €) et presque par trois à [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] (passant de 441 000 à 167 000 €) ;
- l'effort récent pour réduire les charges d'exploitation, en particulier les charges de personnel, n'a pas suffi pour compenser la baisse des produits d'exploitation.

La crise sanitaire depuis le début de l'année 2020 a accentué cette évolution défavorable mais les réserves faites antérieurement par chacune des deux fédérations permettent, pour l'instant, d'éviter une situation délicate au niveau de la trésorerie.

2.3.3.2 Un modèle socio-économique en question

[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], et plus récemment [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA], ont pris conscience de la nécessité de transformer leur modèle pour mieux répondre aux attentes des parents d'élèves tout en réduisant les coûts. La digitalisation du système d'information et de communication permet une plus grande réactivité dans la conduite des actions et la délivrance des services. L'exemple le plus significatif est celui des publications : la mise en ligne des revues évite les coûts importants d'impression, de stockage et de distribution. Cependant, la transformation numérique des organisations nécessite des investissements importants en équipements, services informatiques et accompagnement des personnels. Par ailleurs, la marchandisation du service (soit sous forme d'abonnement, soit sous forme de vente à l'unité) est plus difficile à réaliser. Il est plus difficile de délimiter la frontière entre l'information et l'accompagnement de tous les parents sur le site web (ce qui est une contrepartie logique du subventionnement public) et ce qui est réservé aux adhérents (moyennant une cotisation ou une prestation payante).

La modalité de conventionnement et de son suivi est également un élément de rigidité dans l'évolution stratégique et opérationnelle des fédérations. Le versement de la subvention du MENJS (qui représente une part importante des subventions perçues par [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] et la quasi-totalité pour [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]) est défini dans une convention pluriannuelle d'objectifs qui s'étale sur trois ans. L'analyse des documents légaux et contractuels depuis 2010 montre que :

- quels que soient les axes prioritaires fixés par le MENJS, les actions récurrentes programmées par les fédérations trouvent toujours leur place dans la convention (quelquefois au « chausse-pied » pour reprendre l'expression d'un président de fédération). Par exemple, l'action « Organisation du grand prix des jeunes dessinateurs et des jeunes lecteurs » figure dans chacune des quatre dernières CPO conclues avec [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] (et soutenu financièrement par le MENJS sous des intitulés divers) alors que les rapports d'activité des dernières années de cette fédération font état de la difficulté d'organiser ces concours faute d'attractivité ;
- l'adaptation annuelle des actions à l'intérieur du cycle de trois ans d'une CPO est quasiment inexistante ;
- les comptes rendus financiers sont très succincts, eu égard aux sommes allouées, et les documents financiers joints ne sont pas analysés par les services de l'administration centrale ; le rapprochement entre les objectifs fixés dans la CPO et leur degré d'atteinte *a posteriori* n'a pas été réellement exploité jusqu'à présent.

Le seul moment où s'opère formellement un échange sur la nature et l'objectif des actions engagées par les fédérations et les orientations de la politique éducative de l'État se concrétise dans le dialogue de partenariat DGESCO-Fédération une fois par an.

Recommandation n° 6 : revoir les modalités de conventionnement des fédérations de parents d'élèves avec des objectifs plus ciblés, plus flexibles, et un meilleur suivi ; établir un lien plus précis entre le montant du soutien et les actions soutenues.

3. Un subventionnement ministériel des associations perfectible

3.1. La procédure d'attribution des subventions et les contrôles opérés

3.1.1. La construction du dossier de subvention est fondée sur la notion de contrôle

3.1.1.1 *Le formulaire unique de demande de subvention*

Pour présenter une demande de subvention, toute association doit remplir le formulaire unique⁹⁶, disponible sur le site <https://www.service-public.fr/associations/vosdroits> auquel le site ministériel renvoie les organismes intéressés (voir l'analyse détaillée de l'ensemble de ces processus en annexe 4).

Ce document peut être complété en ligne. Une notice d'accompagnement de la demande de subvention est également disponible pour faciliter le renseignement du formulaire.

Celui-ci permet à l'administration de bien identifier l'association concernée (numéro SIREN/SIRET, numéro RNA), de savoir s'il s'agit d'une première demande ou d'une demande de renouvellement de subvention, l'objet de la subvention (fonctionnement global ou projets / actions), les moyens humains mobilisés, le budget prévisionnel global de l'exercice civil présenté par grandes catégories de charges et de produits. Quand la demande de subvention concerne la réalisation d'un ou plusieurs projets, l'association doit remplir autant de budgets prévisionnels que de projets présentés. Elle est également invitée à préciser l'intitulé du projet, les objectifs visés, la description de son contenu et des bénéficiaires concernés (notamment nombre, âge, sexe, résidence, etc.), le territoire choisi et les moyens humains et matériels mobilisés, la date ou la période de réalisation ainsi que les indicateurs retenus pour l'évaluation finale de l'activité.

Les associations lycéennes et fédérations de parents d'élèves présentant régulièrement plus de quatre projets par année civile, le travail de collecte des données et de saisie devient vite chronophage, le document final peut s'avérer très volumineux (30 à 40 pages).

Mais il est clair qu'il permet au ministère d'avoir une description, projet par projet, de l'utilisation projetée de la subvention sollicitée.

3.1.1.2 *La formalisation du financement par voie d'arrêté ou de convention*

Comme développé au point 1.1 du présent rapport et suivant les montants accordés, la formalisation du financement peut revêtir différentes formes :

- par simple arrêté de subvention, jusqu'à un montant de 23 000 € ;
- par signature d'une convention annuelle d'objectifs, CAO, ou d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO), en cas d'engagement pluriannuel, pour les montants supérieurs à 23 000 €.

Mais quel que soit le type de convention adopté, celles-ci rappellent l'obligation faite au cocontractant de rendre compte de l'utilisation de la subvention accordée et précisent les conditions et les conséquences du contrôle.

Les CAO qui obéissent toutes à un cadre normé, contiennent les dispositions suivantes :

- la convention rappelle dans son préambule que pour répondre aux missions qui lui sont confiées, l'école doit « mobiliser tous les moyens qui lui sont donnés par la Nation ; parce que seule, elle ne peut répondre à tous les défis, elle se doit de construire des Alliances éducatives et animer une coopération et un dialogue permanents avec ses partenaires... qui font partie de la communauté éducative. [Ceux-ci], dans leurs champs de compétences et dans les domaines où [ils] ont acquis une expertise, contribuent aux objectifs fixés par la Nation au système éducatif » ;
- l'article 5 de la CAO précise que « l'association s'engage à fournir avant le 30 juin » de l'année N+1 « les documents ci-après : le compte-rendu financier (formulaire Cerfa 15059) conforme à l'arrêté du 11 octobre 2006, les états financiers (...) et le rapport d'activité » ;

⁹⁶ Cerfa n° 12056*05.

- l'article 7 prévoit que « *tout refus de communication ou toute communication tardive du compte-rendu financier (...) entraîne la suppression de la subvention (...) Tout refus de communication des comptes entraîne également la suppression de la subvention (...)* » ;
- l'article 8 énonce que « *pendant et au terme de la convention, un contrôle sur place peut être mené par le ministère. L'association s'engage à faciliter l'accès à toutes pièces justificatives des dépenses et tous autres documents dont la production serait jugée utile dans le cadre de ce contrôle (...)* » ;
- enfin l'article 9 alerte sur le fait que « *la conclusion éventuelle d'une nouvelle convention est subordonnée à la production des justificatifs mentionnés à l'article 5 et aux contrôles prévus à l'article 8 (...)* ».

La rédaction des CPO⁹⁷ signées par le MENJS avec les deux fédérations de parents d'élèves, [partie non communicable – art. L.311-6 CRPA] diffère de celle des CAO en ce qui concerne les modalités de versement de la subvention pluriannuelle, mais prévoit de manière similaire la production de justificatifs annuels (article 6), l'existence de sanctions en cas d'inexécution ou de retard significatif (article 9), la mise en œuvre d'une évaluation (article 10), la possibilité d'un contrôle sur place par le ministère (article 11) et des conditions de renouvellement de la convention (article 12) subordonnées à la réalisation des prescriptions prévues aux articles 10 et 11.

Pour la première année, la contribution financière annuelle du ministère fait l'objet d'un versement unique. Pour les deuxième et troisième années d'exécution, elle est versée selon les modalités suivantes : une avance avant le 31 mars de chaque année, dans la limite du montant prévisionnel annuel, et le solde annuel dans le courant du deuxième semestre de chaque année, sous réserve d'avoir fourni avant le 30 juin de l'année N+1 le compte-rendu financier de l'année N⁹⁸, accompagné d'un compte-rendu quantitatif et qualitatif du programme d'actions, les comptes annuels, le rapport du commissaire aux comptes et le rapport d'activités.

3.1.1.3 Le compte-rendu financier et les états financiers attendus

Le formulaire *Cerfa* 15059 qui retrace le compte-rendu financier est décrit dans l'arrêté du Premier ministre du 11 octobre 2006. Il a « *pour objet la description des opérations comptables qui attestent de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Il est constitué d'un tableau de charges et de produits affectés à la réalisation du projet ou de l'action subventionnée. Ce dernier est issu du compte de résultat de l'organisme. Il fait apparaître les écarts éventuels, exprimés en euro et en pourcentage, constatés entre le budget prévisionnel de l'action et les réalisations* ». Ce compte-rendu financier doit donc être établi pour chacun des projets réalisés.

Comme évoqué *supra*, cette condition n'est pas sans poser problème aux associations lycéennes qui ne sont pas soumises à une obligation légale de tenue d'une comptabilité et qui, pour la plupart, ne disposent même pas d'une comptabilité de trésorerie (suivi chronologique des encaissements et des décaissements).

Par ailleurs, des conditions supplémentaires sont exigées des organismes ayant reçu annuellement une subvention de plus de 153 000 €, l'article L. 612-4 du code de commerce précisant que dans ce cas ils doivent établir « *des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe*⁹⁹. *Ils doivent assurer (...) la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes* ». Les deux fédérations de parents d'élèves entrent dans cette catégorie d'organismes.

3.1.2. La procédure de subventionnement se limite au contrôle de régularité de la dépense publique

3.1.2.1 L'affichage de priorités éducatives essentielles et des critères de recevabilité des associations sollicitant une subvention

Le site ministériel rappelle les priorités éducatives essentielles mais non exclusives définies pour l'année. En 2021 par exemple, il s'agit de l'éducation à la citoyenneté et la lutte contre les discriminations, l'éducation artistique et culturelle, la lutte contre le décrochage scolaire et l'accompagnement des élèves et la promotion de la santé et la lutte contre la pauvreté.

⁹⁷ Les CPO sont signées pour une durée de trois ans.

⁹⁸ Formulaire *Cerfa* 15059.

⁹⁹ Formulaire *Cerfa* 15059.

Seules les associations, unions ou fédérations nationales sont éligibles. Leurs activités doivent avoir vocation à couvrir l'ensemble du territoire national et donc un nombre significatif d'académies.

Il est également rappelé que les associations doivent présenter un mode de fonctionnement démocratique, respecter les valeurs de la République et les règles de nature à garantir la transparence financière.

Les demandes de subvention sont instruites sur la base de différents critères :

- quantitatifs : nombre d'élèves ou de personnels de l'éducation nationale impliqués ou concernés, capacité de l'association à développer ses actions dans un nombre significatif d'académies ;
- qualitatifs : qualité des ressources proposées, complémentarité et plus-value apportée, coordination et articulation avec les autorités académiques et départementales et avec les bureaux métiers en administration centrale ;
- financiers : capacité de l'association à financer son fonctionnement indépendamment de la subvention allouée par le ministère, soutenabilité au regard de son programme d'actions ;
- administratifs : capacité à répondre aux demandes dans les délais, à produire des pièces complémentaires, à satisfaire à des demandes de précisions.

Au cours de la période 2010 à 2020, la campagne de dépôt des demandes de subventions se déroulait de janvier à la mi-mars. L'instruction des dossiers s'inscrivait dans la période mi-mars à fin avril, les mois de mai et juin étant consacrés à l'arbitrage entre les différentes demandes. Les notifications de subventions aux associations étaient généralement réalisées pendant la première quinzaine de juillet. La signature des conventions était formalisée au cours du dernier trimestre de l'année, le versement effectif de la subvention intervenant le plus souvent en novembre, voire décembre.

3.1.2.2 Une procédure plus orientée vers le contrôle de la régularité de la dépense publique que vers l'usage des fonds publics

La procédure de gestion des subventions accordées aux associations ou fédérations est partagée par deux bureaux de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et un bureau de la direction des affaires financières (DAF). Les interactions entre ces trois structures sont détaillées en annexe 5.

Le bureau DGESCO C2, pôle des relations avec les associations et partenariats (PRAP), réceptionne¹⁰⁰ et instruit les demandes de subvention. Composé actuellement de trois agents, il a ainsi suivi les 240 dossiers déposés en 2020. Le premier rôle du PRAP est la vérification de la présence de toutes les pièces et signatures obligatoires au dossier, tant du point de vue de l'existence légale de l'association et de ses représentants et instances que de la production des pièces financières exigibles en cas de demande de renouvellement de subvention. Depuis 2018, l'ensemble des documents est archivé sur un espace numérique propre au PRAP.

Après avis de l'expert métier¹⁰¹ sur les projets présentés, la vérification de l'écho des organismes nationaux au niveau académique et la réunion d'un conseil consultatif chargé d'élaborer une liste de proposition de répartition des subventions, la décision finale est prise par le DGESCO et le cabinet du ministre.

Celle-ci est transmise par le PRAP au bureau DGESCO B1-3 qui est chargé de la gestion du programme 230, « Vie de l'élève », lequel constitue l'enveloppe budgétaire d'appui des subventions aux associations. L'ensemble des pièces des différents dossiers est alors enregistré sur un espace numérique de stockage commun, partagé et accessible au PRAP, à DGESCO B1-3 et au bureau DAF B3, service chargé de la mise en paiement des subventions.

Les contrôles opérés par DGESCO B1-3 au vu des pièces transmises, outre la disponibilité de l'enveloppe budgétaire, portent sur la régularité de la dépense publique : accréditation de l'ordonnateur, caractère libératoire de la dépense, production de pièces justificatives et bonne imputation de la dépense. En vertu d'une convention de gestion signée en 2016 entre le DGESCO et le DAF, ces contrôles sont doublés par une vérification des pièces par DAF B3, pour les subventions d'un montant de plus de 100 000 €. Seules les deux fédérations de parents d'élèves entrent dans ce cadre.

¹⁰⁰ Les demandes de subvention sont réceptionnées via l'outil d'enquête Interview.

¹⁰¹ Pour les associations lycéennes, il s'agit de l'avis du délégué national à la vie lycéenne (DNVL).

La mission a pu faire le constat de l'inexistence de procédure écrite partagée entre le PRAP et le DGESCO B1-3, et en particulier de l'absence de formalisation des contrôles à effectuer et des acteurs en charge de le faire. Elle note par ailleurs la focalisation opérée sur l'obligation de transmission de documents par les divers organismes et leur présence effective au dossier, au détriment des contrôles visant à vérifier la conformité des dépenses effectuées avec l'objet du projet subventionné et la santé financière des organismes concernés.

3.2. Les principaux dysfonctionnements de la procédure d'attribution des subventions aux associations

3.2.1. Les dysfonctionnements liés à la procédure

Plusieurs types de carences sont identifiables, au niveau de l'organisation et du pilotage de la procédure, en termes de cohérence par rapport aux critères affichés, de calendrier de gestion inadapté et de manquement à l'obligation de transparence.

3.2.1.1 Une organisation morcelée induisant un manque d'outils de pilotage

Les deux bureaux de la DGESCO intervenant dans la procédure de gestion des subventions développent chacun leurs propres fichiers de travail, élaborés à partir de sources différentes¹⁰². La mission a ainsi pu identifier des écarts entre les différents périmètres pris en compte. Elle a également pu constater que ces pratiques dispersées pouvaient être constitutives d'erreurs, notamment dans le relevé chronologique des subventions versées qui lui a été transmis. Cette absence de convergence des données à laquelle s'ajoute le défaut de procédure écrite commune et d'outils de pilotage partagé rend ainsi difficile l'élaboration de perspectives pluriannuelles de la politique de financement des associations, en lien avec les priorités ministérielles.

D'autre part, l'analyse des dossiers démontre que l'existence de demandes de financements ou de financements avérés en provenance d'autres contributeurs publics n'est pas prise en considération dans l'examen des dossiers et que peu de démarches¹⁰³ de concertation sont initiées, aux fins de partager les informations sur la réalité et la plus-value de l'activité de l'association concernée.

Enfin, la mission ne peut que relever les difficultés liées à l'archivage défaillant des dossiers même sous format numérique. La dénomination des pièces s'avère anarchique et leur classement parfois redondant.

Recommandation n° 7 : améliorer, au sein du MENJS, les outils communs de pilotage et de gestion (référentiel commun) et l'archivage des pièces.

3.2.1.2 Une instruction des dossiers peu cohérente

L'analyse des dossiers et les entretiens menés par la mission font apparaître une nette distorsion entre les critères d'éligibilité officiels affichés sur le site ministériel et la réalité constatée.

Le manque de cohérence est patent à plusieurs niveaux, essentiellement en ce qui concerne les associations lycéennes :

- l'exigence liée à un nombre suffisant d'élèves ou de personnels concernés, ou au nombre de territoires considérés, peine à se concrétiser eu égard au caractère lacunaire et plus qu'évasif des informations contenues dans les rapports d'activité des associations lycéennes ou des réponses négatives reçues par le DNVL aux demandes adressées aux services académiques quant à leur connaissance de l'activité locale de tel ou tel organisme ;
- la revendication d'un fonctionnement démocratique de l'association pose également question, au regard du très faible niveau de participation enregistré lors de la tenue d'assemblées générales, des modifications de statuts entraînant un durcissement des conditions de durée pour être électeur ou encore allongeant la durée du mandat du président (de un an à quatre ans), et du nombre généralement indigent de membres adhérents à jour de cotisations ;

¹⁰² DGESCO C PRAP à partir d'éléments recueillis sur une base d'enquête Interview. DGESCO B1-3 à partir de restitutions Chorus (fichiers partagés avec la DAF B3).

¹⁰³ Le subventionnement des associations par la DJEPVA donne lieu depuis peu à des réunions communes avec la DGESCO.

- le respect du critère financier lié à la capacité de l'association à financer son fonctionnement indépendamment de la subvention versée par le ministère est régulièrement considéré comme inopérant par le ministère qui subventionne certaines associations à plus de 95%, qui plus est alors même qu'elles affichent clairement dans leurs courriers de demandes, le caractère exclusif du financement public sollicité.

Enfin, le manque de transparence sur les critères de répartition des subventions, l'absence de formalisation du rôle exact de la commission consultative tout comme de celui du DNVL qui estime avoir un positionnement délicat dans cette procédure, et le fait que les montants attribués restent « un sujet tabou », augmentent encore l'écart entre l'affichage ministériel et la réalité du subventionnement des associations.

3.2.1.3 *Un manquement à l'obligation de transparence*

En lien direct avec les remarques précédentes, la mission relève que le ministère n'assure pas la publication en *open data* des conventions de subvention tel que prévu par la loi¹⁰⁴ et ne respecte donc pas l'obligation légale de transparence.

Recommandation n° 8 : définir et respecter des critères d'attributions clairs, assurer la publication des conventions.

3.2.1.4 *Un dossier particulièrement inadapté aux « petites associations »*

Comme indiqué aux paragraphes 3.1.1.1 et 3.1.1.3, les dossiers de demande de subvention peuvent se révéler très « lourds », particulièrement pour les petites associations qui ne disposent pas de capacités administratives internes. Le nombre de rubriques à renseigner et la prescription de compléter un volet pour chacune des actions proposées, et notamment son budget, l'obligation dans un souci de parallélisme des formes d'en faire autant dans le compte-rendu financier (un dossier + budget réalisé par projet exécuté) rendent l'exercice ingérable pour nombre d'associations. En témoignent les nombreux appels téléphoniques d'associations adressés au PRAP pour obtenir de l'aide au moment de compléter les documents du dossier.

De surcroît, l'examen des dossiers permet de voir que certaines manifestations qui relèvent du fonctionnement courant des associations (congrès, réunions d'instance) sont présentées comme des projets spécifiques de l'année générant une présentation idoine. Ce point qui concerne particulièrement les petites associations lycéennes appelle une solution spécifique (cf. *infra* point 3.3.2).

3.2.1.5 *Un calendrier de gestion inadéquat*

Le calendrier de gestion de la procédure de subventionnement des associations apparaît également en déconnexion complète avec celui du fonctionnement annuel des associations. Ce constat se vérifie particulièrement pour les associations lycéennes, les fédérations de parents d'élèves disposant de structures, notamment financières, plus solides, leur permettant de mieux résister aux aléas de la procédure.

Comme rappelé en fin de paragraphe 3.1.2.1, l'instruction des demandes de subvention et la signature des conventions s'étalent en règle générale jusqu'au mois de novembre de l'année n. Le versement de la subvention a lieu en fin d'exercice civil.

Les projets envisagés et documentés ont vocation à se dérouler sur l'exercice n, le calendrier ministériel contraignant les membres de l'association à trouver des solutions pour ajuster leur programme d'activités au niveau de leur capacité financière : ils peuvent soit réduire le nombre des actions, soit négocier, souvent à coût exorbitant, une autorisation de découvert avec leur organisme bancaire, soit réaliser des « avances » sur leurs deniers personnels ou auprès d'autres structures.

S'ajoute à ce contexte la rotation régulière des équipes dirigeantes des petites associations qui amène l'une d'elle à construire un programme d'actions en début d'année n et la suivante, élue en général début septembre, à faire vivre tant bien que mal des activités qui ne sont pas de son fait.

¹⁰⁴ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, modifiée par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 ; décret d'application n° 2017-779 du 5 mai 2017 (article 18).

Il s'agit d'appliquer le principe de continuité du fonctionnement de la structure dans le contexte financier particulier relaté précédemment. Cette situation illustre la vie d'associations lycéennes fonctionnant au rythme de l'année scolaire quand les subventions suivent celui de l'année civile.

Il résulte cependant de ces constats la nécessité de faire évoluer le calendrier de gestion, notamment pour limiter les problèmes de trésorerie des associations et permettre de mieux ajuster les actions au niveau de la subvention obtenue.

Recommandation n° 9 : améliorer le calendrier de gestion, anticiper le dépôt des demandes de subvention en novembre de l'année n-1, pour permettre leur instruction en début d'exercice n et le versement de la subvention au début du deuxième trimestre.

3.2.2. Les difficultés liées au contrôle du bon usage des deniers publics

3.2.2.1 Le défaut de convergence entre les priorités ministérielles et le programme d'activités des associations concernées

Comme déjà évoqué précédemment, la procédure mise en place retient essentiellement les contrôles classiques de régularité de la dépense publique et de la présence effective des pièces exigibles, sans jamais rechercher si les dépenses effectuées sont en lien avec le ou les projets présentés à l'appui des demandes de subvention.

La mission en veut pour preuve la présence dans les dossiers transmis par la DGESCO de fichiers intitulés « compte-rendu financier de l'année X », certes présents dans le répertoire mais dont un problème technique empêchait l'ouverture pour prise de connaissance du contenu.

La mission relève également l'extrême formalisation exigée des organismes au niveau des demandes de subvention (un dossier avec budget individuel par projet présenté) et des comptes rendus financiers qui contraste fortement avec la quasi inexploitation des données par les services ministériels. Elle prend acte cependant de la faiblesse des effectifs composant ces structures, du nombre important de dossiers à gérer et du manque de formation des personnels au droit des associations, notamment pour les domaines financiers et comptables.

Par ailleurs, la mission est interpellée par le très faible niveau de dialogue instauré entre les services ministériels et les associations et fédérations, et ce quel que soit le moment de la procédure. Il s'ensuit, au stade de la demande de subvention et plus encore pour le renseignement des comptes rendus financiers, des situations « d'ajustement » du programme d'activités très souvent récurrentes, aux « cases » retraçant les priorités ministérielles.

Le dialogue partenarial annuel mené par le ministère avec les deux fédérations de parents d'élèves a certes le mérite de permettre d'examiner le réalisé, mais ces échanges n'ont lieu qu'*a posteriori*.

Et il n'existe pas de formalisation similaire pour les associations lycéennes.

L'instauration de moments de dialogue en amont autorisant chacune des entités à exposer ses attentes et ses propres contraintes, pourrait permettre de limiter les zones ou domaines de divergence et apporter la convergence nécessaire entre les attentes de l'autorité publique et celles de l'organisme concerné.

3.2.2.2 Une impossibilité constatée d'obtenir le compte-rendu d'emploi des subventions publiques accordées

L'examen des dossiers de comptes rendus financiers déposés par les associations lycéennes fait apparaître d'importantes lacunes : les pièces « comptables » produites, quelquefois intitulées bilan et/ou compte de résultat, comportent des indications très générales, le plus souvent sans lien direct avec les renseignements reportés sur le formulaire *Cerfa* 15059, censé récapituler les produits et charges de l'exercice civil au regard de chacune des actions menées. Les autres informations sollicitées (nombre d'élèves concernés, description des actions, indicateurs d'évaluation, etc.) sont le plus souvent incomplètes et vagues, rendant difficile, voire impossible, le rattachement des dépenses à un projet déterminé. La rédaction des rapports d'activités est dans certains cas plus que succincte.

Face à cette situation, les demandes adressées par la mission à chacune des associations de produire un compte-rendu d'emploi des subventions obtenues, sont restées lettre morte.

Le défaut de formation des lycéens au droit des associations et à l'utilisation des deniers publics a été fréquemment évoqué par les intéressés.

La mission ne peut que constater la difficulté de réalisation du contrôle de l'utilisation des deniers publics compte tenu de l'état des pièces produites.

Elle observe cependant que les éléments transmis auraient dû alerter les services ministériels sur les difficultés financières rencontrées par plusieurs associations lycéennes. Elle relève également que la détection des dérives (déplacements, hébergement et frais de restauration) reprochées à certaines d'entre elles n'a été possible que par la mise en place d'un contrôle sur pièces et l'examen des pièces justificatives (factures, tickets carte bancaire). L'utilisation de cette modalité de contrôle, au moins par échantillonnage, mérite d'être installée et confortée.

Recommandation n° 10 : formaliser de bout en bout la procédure en identifiant les étapes, les risques à maîtriser et le rôle de chaque bureau.

Recommandation n° 11 : alerter l'ensemble des associations, et notamment les plus petites associations, sur les obligations liées à l'octroi de subventions publiques, notamment au niveau de leur champ de responsabilités.

3.2.3. L'évolution de la procédure d'attribution envisagée par la DGESCO

Pendant le déroulement de ses travaux, la mission a rencontré les services de la DGESCO à plusieurs reprises ainsi que le DGESCO. Le directeur et ses services partagent l'essentiel du diagnostic posé sur l'organisation observée et ont déjà amorcé certaines pistes de réflexion aux fins d'évolution de la procédure. Il s'agit de :

- mettre en place un calendrier resserré en 2021, impliquant un versement de la subvention dès l'été ;
- renforcer les phases de contrôle des bilans financiers ;
- mettre éventuellement à jour le cadre de gestion ;
- recruter au sein du bureau DGESCO B1-3 un chargé d'études pour sécuriser les compétences de contrôle ;
- engager une réflexion sur la possibilité de financer le fonctionnement d'une association ;
- utiliser à terme un site ou une application pour gérer nationalement les subventions.

3.3. Comment mieux subventionner les associations lycéennes ?

3.3.1. L'opportunité du subventionnement ne s'impose pas à l'évidence

L'un des constats majeurs de cette mission relativement aux associations lycéennes relève du paradoxe. Les subventions allouées à ces associations, si l'on fait un cas spécifique de la situation de *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*, n'ont pas été un levier de développement d'un tissu de vie associative lycéenne. Même en s'en tenant aux effectifs annoncés qui sont largement sujet à caution, le nombre d'adhérents de ces associations ne paraît pas avoir crû sur la décennie écoulée, ni leur activité avoir connu un développement significatif. Il n'existe pas non plus de relation entre l'affermissement de la représentativité des associations – appréciée notamment dans la représentation au sein des instances consultatives, CDVL, CAVL, CNVL, CSE – et le niveau ou l'évolution des subventions. Les deux associations ne percevant aucune subvention depuis plusieurs années – *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]* – ne paraissent pas particulièrement marginalisées par rapport à celles qui en ont bénéficié et elles semblent s'accommoder sans difficultés particulières de cette absence de subvention. Deux associations connaissent de graves difficultés financières les mettant en situation de cessation de paiement, *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*. Or, ce sont les deux associations qui à elles seules ont bénéficié sur la décennie de 67 % des attributions totales de subventions de ce groupe d'associations. De plus, ces graves difficultés ne paraissent pas remettre en cause, selon les déclarations de leurs responsables, leur existence : la première ne perçoit plus de subventions depuis 2017 alors que la seconde est la seule à avoir bénéficié d'une subvention chaque année depuis 2010. La mission s'interroge sur les incidences réelles des subventions allouées sur ce cycle décennal sur la trajectoire de ces associations.

A l'inverse, les deux associations dont les dérives sont soulignées dans ce rapport (*[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*) sont celles qui ont reçu les concours financiers les plus importants en proportion de leurs ressources, représentant en fait la totalité de leurs ressources, en l'absence d'autre source de financement identifiée. D'une certaine manière les apports de ressources importants de la part du MENJS, rendant possibles ces dérives, ont été davantage une source de difficultés qu'un moyen effectif de développer ces associations.

Dès lors, et les observations du présent rapport viennent clairement à l'appui de cette interrogation, la question de l'opportunité du maintien de subventions à l'intention de ces associations se trouve posée.

3.3.2. Quelles finalités de financement et quels montants ?

Si à la question évoquée ci-dessus le MENJS apportait une réponse positive, une nouvelle interrogation se pose quant à la détermination du montant approprié de ces subventions, qui renvoie à une autre difficulté très pratique, celle des natures de dépense que le ministère pourrait estimer opportun de prendre en charge.

Il a été vu *supra* (voir point 2.1.4) comment le financement par projets était illusoire. Les éventuels projets spécifiques sont mis en œuvre au niveau local et l'examen de l'utilisation des subventions nationales n'a jamais permis de démontrer que ces subventions étaient ensuite redistribuées par les instances nationales à leurs représentants locaux, qui financent eux-mêmes leurs actions. Le MENJS devraient en prendre acte et assumer le fait de financer le fonctionnement des associations elles-mêmes comme l'y autorise au demeurant la réglementation, et comme il l'a d'ailleurs accepté implicitement jusque-là en autorisant dans la liste des projets finançables l'organisation des congrès annuels des associations qui relèvent pourtant par nature du fonctionnement normal d'une organisation.

Le MENJS pourrait ainsi financer toutes les associations remplissant certains critères objectifs (voir *infra* 3.3.4), sur la base d'un forfait d'un montant raisonnable de 5 000 à 10 000 € par exemple pour leur permettre de réunir leurs instances nationales et notamment leur congrès et d'en assurer la logistique.

Les autres charges de fonctionnement sont réduites : les associations disposent rarement de locaux spécifiques. Un poste important de dépenses jusqu'à une période récente était constitué de frais d'impression de documents mais la généralisation de l'utilisation de moyens de communication numérique devrait les faire disparaître ou au moins les faire diminuer considérablement. Enfin, s'agissant d'éventuelles charges de personnel, l'existence de postes de salariés n'est envisageable que pour des organisations de relative grande taille, et pas pour de petites structures ne groupant que quelques dizaines à quelques centaines d'adhérents. Dès lors, le financement de masse salariale pourrait être autofinancé ou bien inscrit dans des dispositifs *ad hoc* comme le Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire (FONJEP), désormais placé dans le périmètre du MENJS et qui finance pour des périodes de trois ans renouvelables deux fois des emplois à hauteur d'un peu plus de 7 000 € annuels.

Avec des subventions redimensionnées à 5 000 / 10 000 € annuels, et destinées à des dépenses aisément objectivables, les risques de dérives évoqués dans ce rapport et découlant de l'impréparation et de l'incapacité technique d'associations de très petite taille à gérer des flux financiers importants disparaîtrait et le travail de suivi des services ministériels portant alors sur des montants réduits et dédiés à des dépenses facilement traçables (nombres de participants à des réunions, coûts paramétriques de déplacement ou d'hébergement éventuels) se trouverait facilité. Avec le financement du fonctionnement, il suffit en effet de s'assurer que l'association a effectivement eu un fonctionnement normal durant une année pour s'assurer du bien-fondé du financement.

La fixation des subventions à un niveau redimensionné conduit enfin à ne plus imposer l'établissement de conventions d'objectifs. Toutefois même en l'absence d'un formalisme conventionnel, le MENJS pourrait assortir ses décisions d'attributions de subvention d'un cahier des charges imposant quelques bonnes pratiques :

- fixation d'indications de suivi de gestion en forme au moins rudimentaire (fourniture d'un tableur recettes / dépenses ; indications de méthode de conservation et de classement des pièces justificatives notamment) ;
- obligation des dirigeants (président, trésorier) nouvellement désignés de suivre un module de formation sur leur responsabilité juridique et financière, organisé par la DGESCO.

Recommandation n° 12 : attribuer une subvention forfaitaire de 5 000 à 10 000 € aux associations lycéennes nationales remplissant certains critères objectifs en vue de financer leur fonctionnement et l'assortir d'un cahier des charges de bonnes pratiques : suivi de gestion en forme rudimentaire et module de formation des dirigeants à leur responsabilité.

Recommandation n° 13 : inviter les associations lycéennes dont des projets nécessitent de recourir à l'emploi salarié à solliciter le FONJEP ou d'autres sources de financement.

3.3.3. Quels échelons d'attribution ?

Comme il vient de l'être indiqué le MENJS pourrait ne financer au niveau national que le fonctionnement général des structures.

Cette règle ne ferait pas obstacle à ce que le MENJS contribue au financement de projets mais, dès lors que ces projets sont opérés sur le terrain local ou régional, il relèverait de la compétence des académies de contribuer à leur financement et d'assurer leur suivi selon les règles applicables aux projets de niveau académiques. Les associations de lycéens ayant des activités de terrain ne se limitant pas à la promotion de la démocratie scolaire pourraient également solliciter une aide dans le cadre du FDVA « fonctionnement-innovation », à gestion totalement déconcentrée, si elles font l'effort de se structurer localement pour être éligibles à ce fonds¹⁰⁵.

Recommandation n° 14 : financer les projets de terrain dans le cadre des académies d'une part, ou des appels à projets départementaux ou régionaux du FDVA d'autre part.

3.3.4. Quels critères et quelle transparence ?

À l'occasion des nombreux entretiens réalisés, les responsables des associations de lycéens ont systématiquement souligné l'absence de transparence présidant à l'attribution des subventions à ces associations. Sans renoncer en dernière instance au principe de l'absence de droit à subvention qui lui confère un pouvoir discrétionnaire en la matière, le MENJS pourrait remédier à cette image d'opacité en définissant quelques principes permettant de fonder sur des critères objectifs ses décisions d'attributions de subventions.

Le MENJS pourrait ainsi s'appuyer sur deux catégories de critères :

- une première catégorie destinée à s'assurer de l'effectivité de l'activité des associations de lycéens et permettant de déterminer celles de ces associations qui pourraient être éligibles à une subvention, c'est-à-dire celles qui seraient habilitées à déposer une demande à cette fin ;
- une seconde catégorie de critères destinée à apprécier la représentativité des associations et permettant d'assurer une répartition de l'enveloppe nationale de subventions et une modulation de la subvention nationale octroyée à chaque structure, au sein de la fourchette signalée ci-dessus.

S'agissant de la première série, elle pourrait reposer sur la vérification :

- de l'antériorité de l'association : à l'instar de ce qui prévaut dans d'autres domaines seules pourraient être susceptibles de recevoir une subvention les associations ayant, par exemple, plus de trois années scolaires d'activité. Une telle règle permettrait d'éviter de subventionner *ab initio* une association qui vient de se créer et de s'assurer de sa robustesse avant de lui apporter une aide financière. Avec une règle de trois ans d'existence, le ministère disposerait de l'assurance que l'association qui a été créée par un groupe de lycéens a bien poursuivi son activité après la fin des études secondaires du groupe qui l'a créée et que le relais a été repris par une nouvelle génération de lycéens ;
- du caractère « lycéen » de l'association : le ministère devrait limiter ses possibilités de subvention aux seules associations constituées exclusivement de lycéens en formation pré-baccalauréat¹⁰⁶ ;

¹⁰⁵ Les associations sont éligibles au FDVA « fonctionnement-innovation » soit si elles ont leur siège en région, soit si elles créent un établissement secondaire avec un n° SIRET spécifique.

¹⁰⁶ Étant rappelé à cet égard que les associations d'étudiants relevant des formations d'enseignement supérieur bénéficient de soutiens financiers du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI).

si d'anciens lycéens souhaitent continuer à soutenir l'organisation lycéenne à laquelle ils ont appartenu, il leur est loisible de permettre l'adhésion de membres d'honneur non lycéens soutenant l'association mais sans participer avec voix délibérative à son fonctionnement ou encore de constituer une association miroir « les amis de l'association X. », à l'instar de ce qui existe pour certaines organisations d'étudiants de l'enseignement supérieur¹⁰⁷, permettant de concilier un soutien extérieur avec un gouvernance autonome de l'association par des lycéens. Le caractère « lycéen » pourrait être également reconnu pour des associations nationales ayant pour objet de fédérer des associations elles même constituées exclusivement de lycéens (type *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*) ;

- du caractère effectivement « associatif » de l'organisation : le ministère doit soutenir les associations qui reposent sur l'existence de membres adhérents, donc sur un processus d'adhésion formalisé incluant une cotisation effectivement collectée, un fichier de membres et une participation démocratique de ceux-ci à la vie de l'association. Sans pour autant s'ingérer dans la vie interne de l'association, l'administration doit pouvoir disposer d'éléments probants à cet égard ;
- du caractère « national » de l'association : une association sollicitant une subvention au niveau national doit pouvoir démontrer qu'elle déploie des activités, sinon sur l'ensemble du territoire national, du moins sur une partie substantielle de celui-ci. La preuve d'activités dans au moins une dizaine d'académies pourrait être exigée.

S'agissant de la seconde catégorie de critères permettant d'apprécier la représentativité :

- dans la mesure où la justification de l'existence de subventions serait une contribution à la « démocratie scolaire » le principal critère pourrait être le nombre de sièges obtenus lors des élections aux diverses instances pour lesquels les lycéens désignent des représentants et qui sont les lieux institutionnels de cette « démocratie scolaire » : CDVL, CAVL, CNVL, CSE. Bien que les scrutins concernés se fassent sur la base de candidatures individuelles, rien ne fait juridiquement obstacle à ce qu'il soit demandé aux candidats une fois élus, de déclarer sur une base exclusivement volontaire, s'ils sont affiliés ou sympathisants à une organisation nationale ;
- pour les associations qui n'auraient pas vocation à se présenter lors de ces scrutins (comme *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*) d'autres faisceaux d'indices pourraient être utilisés pour apprécier la représentativité : nombre d'établissements dans lesquels l'association est présente, nombre de projets menés au niveau des académies etc.

La combinaison de ces différents critères permettrait de construire une grille de répartition du montant global de crédits destinés à subventionner les associations nationales de lycéens.

Les critères et cette grille feraient l'objet d'une publication avant le dépôt des demandes et à l'issue de la répartition la liste des subventions effectivement attribuées serait également publiée.

Recommandation n° 15 : répartir dans la transparence l'enveloppe nationale destinée aux associations lycéennes sur la base de critères d'éligibilité pour déposer une demande de subvention nationale et de représentativité.

¹⁰⁷ Voir par exemple le soutien apporté à *[partie non communicable – art. L.311-6 CRPA]*.

Conclusion

Le présent rapport amène à s'interroger en définitive sur l'intérêt de l'existence de subventions ministérielles, tant pour les associations bénéficiaires que pour le ministère. Les problèmes soulevés conduisent à considérer que l'attribution d'une subvention n'est pas toujours un avantage. Pour les associations les plus fragiles (en l'espèce cinq associations lycéennes sur six), l'attribution de subventions substantielles les conduit à s'engager dans des dépenses (salaires, loyers, matériels) qui s'avèrent à terme non soutenables, voire à commettre des pratiques délictuelles. Pour les associations plus robustes, si le sérieux et la probité de leur gestion n'est pas en cause, la mission doit constater qu'elles s'inscrivent dans un jeu complexe dans lequel elles doivent s'efforcer de tenter d'inscrire leurs actions, et les dépenses qu'elles justifient au titre des subventions, dans l'une ou l'autre des priorités ministérielles, alors que le lien entre ces actions et ces priorités ne s'impose pas à l'évidence et que les éléments rétrospectifs figurant dans les dossiers pour démontrer ce lien sont assez ténus.

Ce rapport recommande des mesures appropriées pour répondre sans délais aux difficultés rencontrées et proposer pour l'avenir un dispositif de subventionnement *ad hoc*, à la fois simple et transparent, pour les associations qui peuvent contribuer à l'animation nationale de la « démocratie lycéenne ». Il est nécessaire d'envisager un autre mode de reconnaissance de la contribution d'associations plus robustes à des missions d'intérêt général ou complémentaires du service public. Si la définition de ses priorités doit demeurer importante, le ministère pourrait aussi s'interroger sur les activités d'intérêt général assurées par ces associations, en s'attachant à les mieux connaître sans chercher à les rattacher, parfois de manière assez artificielle, à l'une ou l'autre de ses priorités propres. Ainsi, en inversant l'ordre des échanges dans le dialogue avec ces associations, le partenariat que le ministère entend construire avec elles trouverait davantage de sens.

Jean-Pascal BONHOTAL

Marie-Claude FRANCHI

Catherine GAGELIN

Alain HENRIET

