

## PLF 2023 - L'avis de la commission sur les crédits du programme

**JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE**

Les crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative » augmentent de 65 millions d'euros pour atteindre plus de 837 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2023. Par rapport à l'année dernière, il s'agit d'une progression de plus de 8,4 %.

Cette hausse demeure cependant principalement absorbée par la poursuite du développement du service civique, qui bénéficie d'un transfert des crédits du plan de relance à hauteur de 20 millions d'euros pour 2023, **et par la montée en charge du service national universel (SNU)**, qui voit ses crédits augmenter de 30 millions d'euros, alors même que la mise en œuvre et la pérennisation de ce dispositif suscitent encore de nombreuses questions. **Une telle progression interroge d'autant plus que l'objectif de 50 000 jeunes accueillis en 2022, pour lequel les moyens avaient déjà considérablement augmenté l'année dernière, n'a été atteint qu'à 57 % avec l'accueil de seulement 32 000 volontaires lors des trois séjours de cohésion organisés cette année.**

Le rapporteur estime quant à lui que la priorité du Gouvernement devrait être de **renforcer davantage le soutien aux associations**, qui peinent à retrouver leur dynamisme d'avant-crise. Si l'intégration au programme 163 du financement des postes Fonjep créés dans le cadre de Plan de relance doit être saluée, la stagnation des crédits consacrés au Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) et la complexité de certains dispositifs destinés à soutenir le tissu associatif rendent les perspectives de reprise d'activité d'autant plus incertaines pour l'année à venir. **Dans ces conditions, le rapporteur invite le Gouvernement à rehausser la quote-part des sommes acquises à l'État relative aux comptes inactifs tombés en déshérence qui abonde le FDVA**, pour soutenir convenablement ce secteur essentiel à notre société.

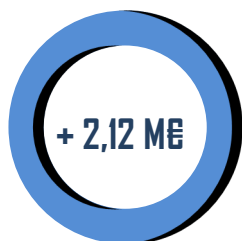
**1. DES CRÉDITS EN HAUSSE EN 2023, EN SOUTIEN À PLUSIEURS DISPOSITIFS****A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME À HAUTEUR DE 8,4 %**

Les crédits du programme 163 progressent, pour la cinquième année consécutive, à hauteur de 65 millions d'euros. Cette hausse se concentre principalement sur les crédits consacrés au développement du service civique et à la montée en charge du service national universel.

Actions	LFI 2022 (CP) millions €	PLF 2023 (CP) millions €	Évolution millions €	Évolution (%)
Développement de la vie associative	58,99	52,69	- 6,3	- 10,68 %
Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire	104,24	125,54	+ 21,3	+ 20,43 %
Développement du service civique	498,80	518,80	+ 20	+ 4,01 %
Service national universel	110,05	140,05	+ 30	+ 27,26 %
<b>Total</b>	<b>772,08</b>	<b>837,08</b>	<b>+ 65</b>	<b>+ 8,42 %</b>

## B. UNE TIMIDE PROGRESSION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA VIE ASSOCIATIVE ET DES LOISIRS ÉDUCATIFS DES JEUNES

### 1. Un renforcement de plusieurs dispositifs en faveur du milieu associatif et du secteur de l'animation, contrebalancé par la baisse conséquente des moyens attribués au compte d'engagement citoyen



en faveur de la vie associative locale et du développement numérique

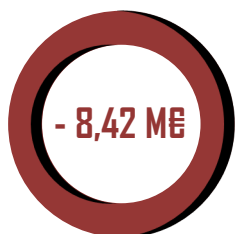
Afin de répondre aux besoins croissants de professionnalisation et de structuration du monde associatif, l'État a créé en 2005 des centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) pour soutenir les bénévoles et les accompagner dans la gestion et le développement de leur association. En 2022, la moyenne est d'1 CRIB pour 6 500 associations.

Trois régions pilotes ont été désignées pour mener une nouvelle politique d'accompagnement, visant en particulier à renforcer la proximité du dispositif. Ces trois régions ont bénéficié en 2021 d'une dotation de 1,5 million d'euros sous forme de postes Fonjep.

**En 2023, cette politique bénéficiera d'une enveloppe complémentaire de 1,32 million d'euros afin de doubler le nombre de régions concernées.**

Enfin, les outils numériques développés par l'État, poursuivant le double objectif de simplification des démarches administratives et d'amélioration de la connaissance de la vie associative, bénéficient d'une enveloppe complémentaire de 0,8 million d'euros. Cette somme sera consacrée au développement des systèmes d'information de la vie associative, notamment « Compte asso », « Compte bénévole » ainsi que « Data.subvention », outil créé en 2021 permettant de garantir à l'État, une vision transversale et consolidée des subventions en cours d'instruction ou déjà attribuées aux associations.

*Si le rapporteur se réjouit d'une hausse des crédits en faveur du milieu associatif, il constate dans la pratique une diversité et une complexité croissantes des dispositifs d'aide proposés par l'État, altérant la visibilité de ces derniers pour les bénévoles.*



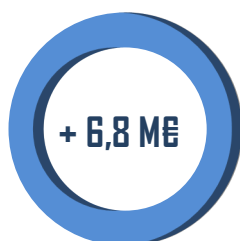
en faveur du Compte d'engagement citoyen

Le compte d'engagement citoyen (CEC) valorise l'engagement des bénévoles associatifs sous forme d'heures de formation. Celles-ci sont adossées au compte personnel de formation.

**Les crédits destinés au CEC qui s'élèvent à 5,97 millions d'euros sont en baisse de 8,42 millions d'euros en 2023 par rapport à 2022** compte tenu d'un recours au CEC moins élevé que prévu, tant en 2020 qu'en 2021.

Ces crédits sont consacrés à la couverture des droits de formations acquis par les bénéficiaires bénévoles.

*Face à ces résultats en deçà des prévisions, le rapporteur appelle le Gouvernement à mieux communiquer et informer sur l'existence de ce dispositif, souvent méconnu par les bénévoles.*



en faveur des loisirs éducatifs des jeunes

Pour faciliter l'accès des plus jeunes à des loisirs éducatifs de qualité, le ministère vient en aide aux fédérations nationales d'éducation populaire qui accompagnent les collectivités, notamment dans la mise en œuvre du « Plan mercredi », lancé à la rentrée 2018, qui vise à **permettre à tous les enfants d'accéder à des activités éducatives organisées en lien avec le temps scolaire**. Cet appui se traduit par la conception d'outils pédagogiques innovants et ouverts à tous et par un accompagnement de structures, notamment du milieu rural. Aujourd'hui, on compte 2 940 « plans mercredi » pour 5 500 communes ; le dispositif a connu un sursaut en 2022 (+ 15 %), sous l'effet du plan de relance.

En 2023, une enveloppe complémentaire de 6,8 millions d'euros permettra de financer les mesures relatives aux Assises de l'animation pour 2,8 millions d'euros, et le « plan mercredi » pour 4 millions d'euros.

## **Les Assises de l'animation : 25 mesures « Pour un renouveau de l'animation en accueils collectifs de mineurs »**

Fin 2021, le secrétariat d'État à la Jeunesse et à l'Engagement a organisé les premières « Assises de l'animation », réunissant une cinquantaine d'organisations, employeurs et financeurs du secteur et aboutissant en février 2022 à **25 mesures** pour « **renforcer la complémentarité éducative dans les territoires** » et « **améliorer les conditions d'exercice de l'animation** ».

Le plan « *Pour un renouveau de l'animation en accueils collectifs de mineurs* » prévoit une **participation de l'État à hauteur de 64 millions d'euros pour 2022** : 53 millions d'euros à destination des collectivités territoriales qui initient un « plan mercredi » ; 5 millions d'euros pour la formation de 30 000 jeunes au brevet d'aptitude (BAFA), dont 10 000 volontaires du service civique ; 4 millions d'euros pour la formation de 2 500 animateurs professionnels non diplômés.

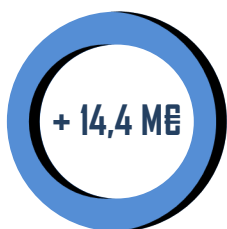
Le plan est structuré autour de trois axes : renforcement de la complémentarité éducative dans les territoires, renouveau de l'animation professionnelle, et renouveau de l'animation volontaire. Les mesures déclinant ces axes doivent désormais être élaborées par le Comité de filière animation, lancé le 20 octobre dernier.

En matière de complémentarité éducative territoriale, le plan vise, d'une part, *via* le renforcement du financement proposé aux collectivités qui s'engagent dans la définition d'un « plan mercredi », à soutenir les collectivités dans leur gestion des accueils collectifs de mineurs et, d'autre part, à approfondir le dialogue entre l'école et le périscolaire.

Le plan ambitionne également de renforcer l'accès à la formation et d'améliorer la qualité de l'emploi pour les animateurs professionnels. Il poursuit aussi l'objectif d'attirer davantage de jeunes volontaires en redonnant du sens à cette forme d'engagement et en améliorant concrètement les conditions de formation et d'emploi. Parmi les mesures arrêtées, ont donc été proposés des dispositifs **comme l'aide « exceptionnelle » accordée à 20 000 jeunes dans la dernière phase de leur formation au BAFA** pour renforcer les équipes d'animation, **l'aide « exceptionnelle » accordée aux 2 500 animateurs professionnels** en exercice depuis au moins 3 ans mais sans qualification ou dotés du seul BAFA pour se former au certificat de qualification professionnelle (CQP animateur périscolaire), ou encore la **revalorisation du contrat d'engagement éducatif (CEE)**.

## **2. Une progression budgétaire à nuancer, en partie expliquée par l'intégration au sein du programme 163 d'une partie des crédits portés jusqu'alors par le Plan de relance**

Les crédits de l'action *Développement de la vie associative* diminuent de 6,3 millions d'euros, quand ceux de l'action *Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire* progressent de 21,3 millions d'euros au sein du projet de loi de finances pour 2023. La **hausse de cette dernière action s'explique en grande partie par l'intégration au programme 163 du financement des postes Fonjep créés dans le cadre du Plan de relance, à hauteur de 14,4 millions d'euros. Ces crédits ne viendront donc pas financer l'ouverture de nouveaux postes en 2023 ou augmenter le montant de la subvention reversée.**



En faveur du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation Populaire

Les postes Fonjep permettent aux associations de pérenniser leurs actions en s'appuyant sur des personnels permanents et prennent la forme **d'une subvention annuelle de 7 164 euros, pour une durée de trois ans.**

Un soutien renforcé a été apporté aux associations intervenant dans les champs de la jeunesse et de l'éducation populaire avec le **subventionnement de 2 000 « postes Fonjep » supplémentaires sur 2021 et 2022**, financés à hauteur de 21,64 millions d'euros sur le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance ». L'enveloppe de 14,4 millions d'euros pour 2023, ouverte sur le programme 163, permettra de **financer la 3<sup>e</sup> année des postes Relance créés en 2021 et la deuxième année de ceux créés en 2022.**

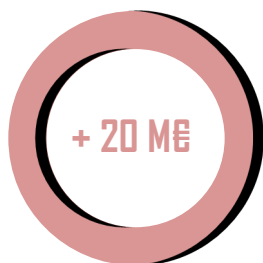
---

**Le rapporteur se réjouit de la pérennisation des postes créés pendant la crise sanitaire pour le dispositif « Fonjep Jeunes », mais encourage le Gouvernement à intensifier ses efforts en revalorisant le montant de la subvention annuelle octroyée, qui n'a pas augmenté depuis 2011.**

---

## C. UNE HAUSSE DES CRÉDITS MAJORITAIREMENT ABSORBÉE PAR LE DÉVELOPPEMENT DU SERVICE CIVIQUE ET LA MONTÉE EN CHARGE DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL

1. Le service civique : un abondement de 20 millions d'euros supplémentaires pour poursuivre la montée en charge du dispositif, nuancé par l'arrêt du financement de missions de service civique par le Plan de relance



en faveur de l'Agence du service civique pour 2023

Créé par la loi du 10 mars 2010, le service civique propose à des jeunes de 16 à 25 ans et jusqu'à 30 ans pour les jeunes en situation de handicap, de s'engager dans une mission d'intérêt général auprès d'associations ou d'institutions publiques. Depuis sa création, **le dispositif a pris une place croissante dans les politiques de jeunesse : entre 2017 et 2021, environ 80 000 jeunes ont commencé une mission chaque année, soit quatre fois plus qu'en 2014.**

**147 700 volontaires ont effectué un service civique en 2021.** En 2022 et 2023, l'objectif est de mobiliser 159 000 jeunes en missions.

Pour cela, l'Agence du service civique bénéficie d'une **enveloppe complémentaire de 20 millions d'euros en 2023** afin de poursuivre la montée en charge du dispositif. **Le budget inscrit sur le programme 163 s'élève ainsi à 518,8 millions d'euros.**

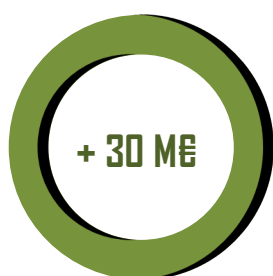
Il convient toutefois de rappeler que **le service civique bénéficiait également l'année dernière de 201 millions d'euros supplémentaires issus du programme Cohésion de la mission Plan de relance.** Si l'Agence du service civique assure que les crédits supplémentaires du programme 163 lui permettront d'absorber l'augmentation du point d'indice – qui a permis à l'indemnité de passer de 580 à 600 euros pour les jeunes – et que la mobilisation de sa trésorerie permettra de contribuer à créer davantage de missions de services civiques en 2023, **le rapporteur regrette que les crédits issus du Plan de relance ne soient pas pérennisés.**

*Une baisse de l'effort consacré au service civique sur le long terme risquerait de mettre en péril la logique de croissance qui caractérise le service civique depuis dix ans.*

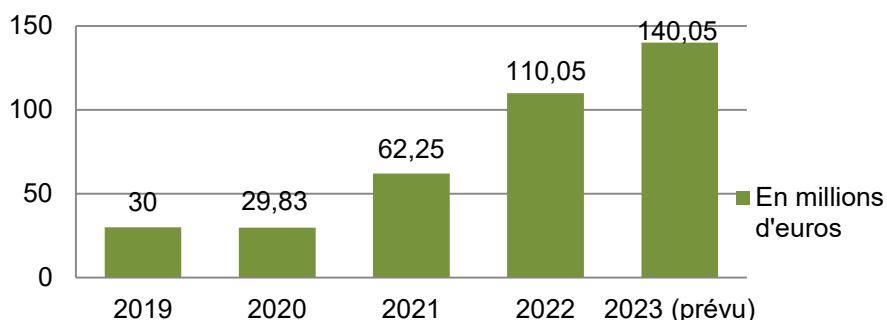
Ce désengagement de l'État est d'autant plus décevant que **le programme bénéficie d'une très bonne notoriété.** 84 % des jeunes qui ont participé au service civique déclaraient en 2021 qu'ils recommandaient le dispositif. Le service civique constitue par ailleurs un vecteur d'engagement fort : 58 % des volontaires souhaitent s'engager bénévolement à l'issue de leur mission.

L'enjeu pour 2023 réside dans l'adéquation entre les attentes des jeunes et l'offre de missions, parfois mal réparties sur le territoire. L'Agence se félicite pour 2021 d'un accroissement du nombre de collectivités territoriales accueillant des volontaires (500 collectivités supplémentaires). 6 000 volontaires de plus ont également été recensés dans les milieux ruraux en 2021. **Il est indispensable de poursuivre ces dynamiques, en encourageant le dialogue entre les acteurs locaux pour pallier les difficultés persistantes sur certains territoires.**

2. Le service national universel : des crédits qui poursuivent leur hausse malgré des résultats encore en dessous des objectifs pour 2022



En faveur du service national universel pour 2023



Le service national universel bénéficie d'un **abondement de 30 millions d'euros pour 2023**, afin de permettre **d'accueillir davantage de jeunes volontaires en séjour de cohésion** et prendre en charge l'encadrement croissant nécessaire. Le budget inscrit sur le programme 163 pour le SNU s'élève ainsi à 140,05 millions d'euros.

Ces crédits permettent notamment la rémunération des encadrants, la prise en charge du transport, de l'hébergement et des tenues et financent les différentes activités proposées aux jeunes pendant leur séjour de cohésion. Ils permettent également d'assurer le financement d'actions de communication ainsi que la mise en place de systèmes d'informations nécessaires à la gestion des inscriptions, des séjours et des missions d'intérêt général (MIG). Le développement de ces outils est aujourd'hui assuré par la Start-up d'État « *Engagement civique* », qui mobilise 16 équivalents temps plein (ETP).

Cette **augmentation des crédits alloués au SNU doit permettre d'accueillir 64 000 jeunes** lors des quatre sessions qui seront organisées en 2023.

Si le nombre de jeunes accueillis en SNU en 2020 et 2021, nettement inférieur aux prévisions, s'expliquait par la crise de la Covid, le nombre de 32 000 jeunes accueillis en 2022 est particulièrement décevant, alors que trois sessions étaient proposées cette année pour atteindre l'objectif de 50 000 jeunes participant à la première phase.

*Le rapporteur s'interroge quant à la pertinence d'une nouvelle montée en charge du dispositif, face à son manque d'attractivité, encore démontré en 2022.*

## 2. À MESURE DE SON DÉPLOIEMENT, LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL DÉMONTRE SON INCAPACITÉ À SE HISSER À LA HAUTEUR DE SES AMBITIONS

### A. UN DISPOSITIF LACUNAIRE, QUI PEINE À DÉCOLLER

Si le nombre de jeunes ayant effectué un séjour de cohésion a doublé par rapport à 2021, le déploiement du service national universel en 2022 s'est toutefois heurté à de nombreuses difficultés, loin d'atteindre les objectifs qui lui avaient été fixés.

#### Bilan du déploiement du SNU en 2022



39 900 dossiers ont été déposés et 32 000 jeunes ont participé à la phase 1, contre 50 000 volontaires visés

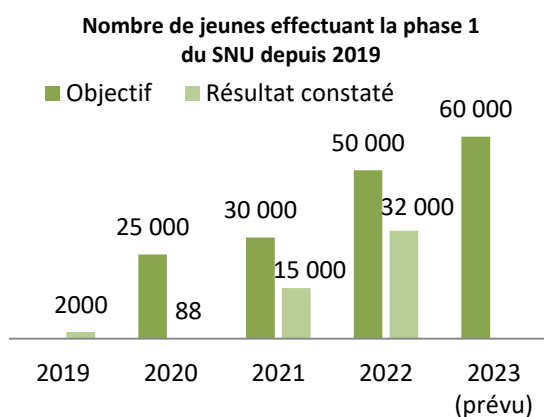


5 389 encadrants recrutés, dont 90 % *via* le Contrat d'engagement éducatif



56,5 % des 32 000 jeunes n'ont pas réalisé leur MIG et ne sont pas en cours de recherche ou de réalisation

#### 1. L'objectif de 50 000 jeunes n'a pas été atteint en 2022



Après une première année d'expérimentation dans 13 départements en 2019, la phase 1 avait été annulée en 2020 sur l'ensemble du territoire en raison de la pandémie, sauf en Nouvelle-Calédonie.

En 2022, pour la première fois, trois sessions ont été organisées en février, juin et juillet et **32 212 jeunes ont été accueillis, soit une hausse de plus de 50 % par rapport à 2021**. Malgré ce chiffre encourageant, **l'objectif de 50 000 volontaires n'a cependant été atteint qu'à hauteur de 57 %**, alors que la période de sortie de crise aurait dû être favorable, démontrant la **faible attractivité du dispositif**.



Si, selon une évaluation de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) en 2022, l'organisation du séjour en période scolaire « *n'a pas eu d'effet dissuasif sur la volonté d'inscription des jeunes* », cette organisation « *en milieu de l'année scolaire, accroît la fatigue des jeunes* », alors même que « *peu d'aménagements ont été anticipés par les professeurs en termes de continuité éducative durant les séjours de cohésion* ». **Dans ce contexte, l'organisation d'un 4<sup>e</sup> séjour en avril, annoncée par Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre des Armées et du ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, chargée de la Jeunesse et du Service national universel, interroge sur la possibilité d'attirer réellement plus de volontaires en 2023.**

## 2. Un mode de recrutement qui interroge

En 2022, le nombre d'encadrants recrutés sur les trois sessions de séjours de cohésion s'élève à 5 389 et se décompose ainsi : 515 en février, 2 303 en juin et 2 571 en juillet. 38 % sont issus du champ de l'éducation populaire, 34 % des corps en uniforme et 22 % de l'éducation nationale.

Parmi eux, 90 % des encadrants sont recrutés en Contrat d'engagement éducatif, outil dont l'objectif premier n'a pourtant jamais été de permettre l'encadrement des jeunes en SNU.

---

*Le rapporteur s'inquiète quant à ce recours massif au Contrat d'engagement éducatif, qu'il juge inadapté face aux particularités organisationnelles du SNU.*

---

### **Le Contrat d'engagement éducatif, un dispositif inadapté dans le cadre du SNU**

Créé par la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif, le Contrat d'engagement éducatif (CEE) permet à ceux qui en bénéficient de participer occasionnellement à des fonctions d'animation ou de direction d'un accueil collectif de mineurs à caractère éducatif à l'occasion de vacances scolaires, de congés professionnels ou de loisirs. Dès lors, le CEE est mobilisable pour une période maximum de 80 jours sur une période de 12 mois.

Ce contrat, à durée déterminée, est dérogatoire au droit commun en ce qui concerne notamment la durée du travail, la répartition et l'aménagement des horaires, le temps de repos et la rémunération.

Le recours massif à ce type de contrat conduit à plusieurs biais.

Comme le souligne l'enquête de l'INJEP, le cumul des jours rémunérés pour les fonctions de chef de centre, d'adjoint et de cadres spécialisés ne leur permet pas d'effectuer plus de 2 séjours par an, sous peine de dépasser le plafond autorisé des 80 jours annuels dans le cadre du CEE. Or, **la fidélisation des équipes**, notamment de direction, **permet une capitalisation des expériences et une très grande implication dans la conception, la préparation et la conduite des séjours.**

Par ailleurs, pour répondre aux exigences du CEE, **la formation des encadrants est souvent modulée selon qu'il s'agit du premier ou du second séjour.** Si les jours de formation en amont du séjour (de l'ordre de 5 jours) sont conservés systématiquement, les formations régionales, voire nationales, ne sont mobilisées que lors de la première participation, **pouvant grandement influencer le déroulement et l'encadrement des séjours de cohésion qui suivent.**

## 3. La réalisation des missions d'intérêt général est loin d'être systématique

Si la mission d'intérêt général (MIG) semble mieux connue par les volontaires, cette seconde phase reste toutefois assez incertaine à l'issue du séjour pour de nombreux jeunes qui **ne repèrent pas toujours les structures susceptibles de les accueillir et/ou qui font face à une offre limitée sur leur territoire et à des problèmes de mobilité.** De plus, la charge administrative engendrée par l'inscription et le suivi des missions, qui incombe aux référents MIG, pose là encore question quant à la montée en charge du dispositif. En outre, il est parfois difficile pour certaines organisations d'adapter les missions aux exigences d'un public mineur.

À ce jour, seulement 3,5 % des volontaires ayant effectué l'un des trois séjours de cohésion en 2022 ont réalisé leur MIG et 40 % sont en cours de recherche ou de réalisation. Pourtant, les jeunes en MIG témoignent d'une grande satisfaction sur les missions qui leur sont proposées. La

MIG a une véritable valeur ajoutée en ce qu'elle permet réellement aux volontaires de découvrir l'engagement. **La simple réalisation du séjour de cohésion de 15 jours perd véritablement de son intérêt s'il n'est pas suivi par une mission à plus long terme.**

D'autant plus que le séjour de cohésion est coûteux : **en 2023, la construction budgétaire repose sur un coût moyen de 2 140 € par jeune** (hors dépenses liées aux systèmes d'information et à la communication). Il est primordial que ce haut niveau de dépenses suscite par la suite chez la quasi-totalité des jeunes l'envie de s'engager pour la société au travers d'une MIG.

#### 4. Les contraintes du SNU sont incompatibles avec une généralisation rapide du dispositif

Pour la première fois, en 2023, le nombre de places pour participer aux séjours de cohésion ne sera plus limité, afin que tous les Français de 15 à 17 ans qui souhaitent s'engager le puissent.

Si à l'heure actuelle, le dispositif semble encore faiblement attractif, la généralisation de celui-ci pose toujours question. Au-delà du nombre limité de centres susceptibles d'accueillir les jeunes effectuant le séjour de cohésion, encadrer toute une classe d'âge, soit environ 800 000 jeunes, aurait des conséquences budgétaires, juridiques et logistiques considérables, qu'il paraît difficile de solutionner à court terme pour toutes les raisons exposées ci-dessus.

## B. LA NÉCESSITÉ D'UN SNU PLUS « EN PHASE » AVEC LES DISPOSITIFS EXISTANTS

Alors que l'année 2023 a vocation à représenter une nouvelle étape vers le plein déploiement du dispositif, **le rapporteur encourage le Gouvernement à réfléchir sur les moyens d'articuler la mise en œuvre du service universel avec les outils existants pour valoriser la citoyenneté, renforcer la cohésion nationale et faire découvrir l'engagement aux jeunes.**

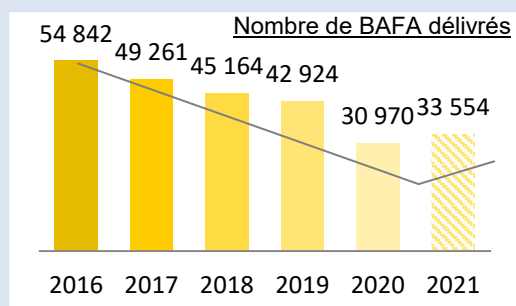
Le défi aujourd'hui est de trouver la formule équilibrée pour un SNU contribuant à faire grandir les jeunes Français en tant que citoyens acteurs de la société mais aussi les encourageant de manière concrète à s'engager à long terme.

Pour cela, le rapporteur propose de **réformer le contenu des séjours de cohésion pour le rapprocher de celui de la session de formation générale au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA)** afin que les jeunes volontaires obtiennent, à l'issue de la phase 1 du SNU la qualité d'animateur stagiaire. Un tel rapprochement permettrait ainsi d'encourager fortement les participants au SNU à poursuivre ensuite la formation pour obtenir le BAFA et apporterait une véritable valeur ajoutée à cette première phase de cohésion.

### Relier les séjours de cohésion et la formation au BAFA, pour renforcer l'attractivité du SNU et remédier à la crise du secteur de l'animation

L'obtention du BAFA est conditionnée à la participation au parcours suivant : une session de formation générale, pour acquérir les notions de bases d'une durée de 8 jours, permettant d'obtenir la qualité d'animateur stagiaire, un stage pratique de 14 jours et une session d'approfondissement de 6 jours ou de qualification de 8 jours pour compléter les acquis. Chaque étape est évaluée, puis le brevet est ensuite délivré par le Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES).

Or, **le BAFA connaît une hémorragie de candidats depuis plusieurs années.** Si l'année 2021 a vu une hausse de 8 % du nombre de brevets délivrés, le niveau d'avant la crise est loin d'avoir été retrouvé, sachant que le nombre de brevets délivrés avait déjà fortement baissé entre 2016 et 2019, passant de 54 800 à 42 900 brevets délivrés. La rentrée scolaire 2021 a ainsi été marquée par de grandes difficultés de recrutement dans le secteur des accueils collectifs de mineurs, 80 % des opérateurs ayant éprouvé des difficultés pour recruter de la main-d'œuvre.



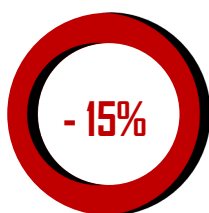
La crise sanitaire depuis 2020 a accéléré les difficultés en engendrant **une lassitude des animateurs et en limitant la capacité des jeunes à se former.** Trop de jeunes se détournent de ces métiers qui leur semblent intéressants mais peu valorisés, peu rémunérés, avec des temps de travail morcelés et peu de perspectives d'évolution. Pourtant, les brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et de directeur (BAFD) en accueils collectifs de mineurs représentent près de 80 % des certifications délivrées dans l'animation.

Si les aides mises en place dans le cadre des assises de l'animation doivent être saluées (aide exceptionnelle accordée en 2022 à 20 000 jeunes qui terminent leur formation BAFA, abaissement de l'âge minimum d'entrée en formation à 16 ans<sup>1</sup>), **il est essentiel de redonner encore davantage aux jeunes l'envie de s'investir dans ces secteurs en crise.**

Un rapprochement avec le service civique a été enclenché en permettant aux volontaires qui ont effectué une **mission depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 de bénéficier d'une réduction de 100 €** sur leur BAFA ou BAFD. **Il est indispensable de relier aussi le SNU et le BAFA - et ce de manière encore plus concrète - pour enclencher une nouvelle dynamique au sein des deux dispositifs.**

### 3. UN SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS À RENFORCER POUR PRÉSERVER LE DYNAMISME DU TISSU ASSOCIATIF

#### A. LE SECTEUR ASSOCIATIF PEINE À RETROUVER SON NIVEAU D'AVANT-CRISE



Évolution du nombre de bénévoles entre 2020 et 2022

Les effets des deux années de vagues épidémiques et de mises à l'arrêt forcées des associations se font encore ressentir en 2022. En mai dernier, France Bénévolat et le réseau *Recherches et solidarités* indiquaient que **le secteur associatif a perdu environ 15 % de ses bénévoles entre 2019 et 2022.**

Malgré les efforts du Gouvernement pour redynamiser le tissu associatif, le secteur alerte sur l'empilement de dispositifs à destination des bénévoles, souvent mal connus. Nombre de dispositifs, à l'instar du CEC, du passeport bénévole ou encore du congé engagement demeurent faiblement utilisés par les bénévoles éligibles. D'autres dispositifs plus connus comme le FDVA manquent parfois de lisibilité, freinant encore leur attractivité. **Il est urgent de communiquer davantage sur les dispositifs existants.**

Par ailleurs, devenir bénévole permet de développer des connaissances, des compétences et du savoir-être, qualités particulièrement utiles dans la vie quotidienne, mais souvent mal reconnues, notamment dans le milieu professionnel. Plus généralement, **l'activité bénévole manque souvent de visibilité en dehors de la sphère associative.**

Pour pallier ces faiblesses, la Secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'Économie sociale et solidaire et de la Vie associative, Marlène Schiappa, a lancé le 17 octobre dernier un « **Tour de France du bénévolat** » pour exprimer la **reconnaissance de la Nation auprès des acteurs de la vie associative.** À chaque étape, les bénévoles sont invités à partager leurs bonnes pratiques et sont récompensés.

*Cette action doit être saluée, mais il est impératif de mettre en place une politique plus ambitieuse pour la vie associative et de multiplier les initiatives pour valoriser davantage l'engagement bénévole.*

#### B. LE CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN SUSCITE DES OPPOSITIONS AU SEIN DU MONDE ASSOCIATIF

La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République prévoit que **toute association ou fondation sollicitant l'octroi d'une subvention publique, d'un agrément ou d'une reconnaissance d'utilité publique doit souscrire un contrat d'engagement républicain**, induisant le respect de sept grands principes : respect des lois de la République, liberté de conscience, liberté des membres de l'association, égalité et non-discrimination, fraternité et prévention de la violence, respect de la dignité de la personne humaine et respect des symboles de la République.

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1323 du 14 octobre 2022.



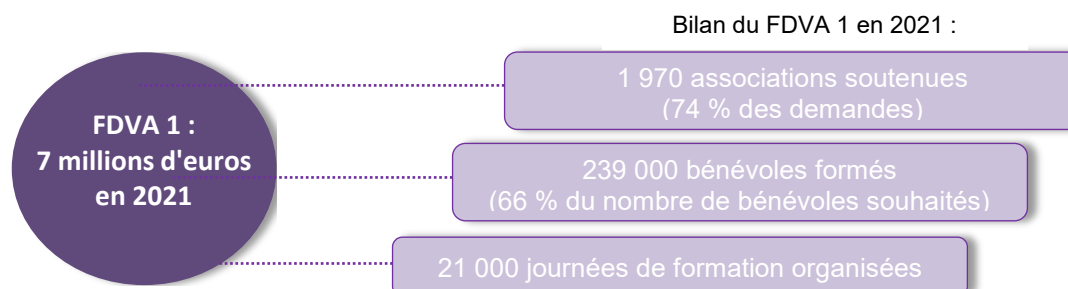
Ce contrat, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, suscite de vives oppositions parmi les acteurs du monde associatif, alors que **les associations s'engageaient déjà jusqu'alors à respecter les principes et valeurs de la Charte des engagements réciproques conclue le 14 février 2014** entre l'État, les collectivités territoriales et les associations, ainsi que les déclinaisons de cette charte. Plus encore, ce contrat est parfois **vécu comme un acte de défiance par les associations**, mais également comme un danger puisqu'il peut parfois être, selon sa mise en œuvre et son interprétation dans certains territoires, détourné pour **justifier le retrait de subventions**.

### C. LE FDVA, UN DISPOSITIF EFFICACE À CONFORTER

Le FDVA est un outil financier majeur pour la promotion et le développement de la vie associative, tant pour la **formation** des bénévoles (« FDVA 1 ») que pour le **soutien des projets des associations** (« FDVA 2 »). Comme en 2022, **33 millions d'euros seront consacrés au FDVA pour 2023**. Alors que nombre d'associations doivent reconstituer leur structure associative face à la diminution du nombre de bénévoles qui se poursuit depuis deux ans, **le rapporteur regrette que le montant alloué au FDVA soit en stagnation** face aux besoins croissants.

- **FDVA 1** : Pour se renouveler, les associations doivent diversifier leurs activités dont certaines exigent aujourd'hui des compétences spécifiques. De plus, la formation des bénévoles est un levier de professionnalisation, de fidélisation et de reconnaissance particulièrement important. Ainsi, l'État a consacré, en 2021, 7 millions d'euros dans le cadre du FDVA au financement des formations de bénévoles de tout secteur, hors associations sportives.

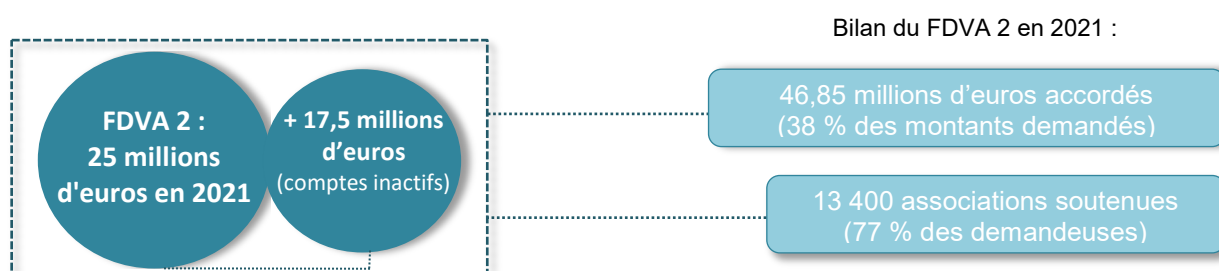
1 970 associations (74 % des demandes) ont reçu une subvention pour former 239 000 bénévoles (66 % du nombre de bénévoles souhaités), à travers près de 21 000 journées de formation. Le taux de petites associations bénéficiaires (deux salariés au plus) est de 49 %.



- **FDVA 2** : Depuis 2018, le FDVA s'est vu confier la responsabilité d'attribuer aux associations **les fonds anciennement versés au titre de la réserve parlementaire**. Les petites associations de tous les territoires, sans condition d'agrément ou de secteur, peuvent ainsi effectuer des demandes de subventions au titre du FDVA aussi bien pour leur fonctionnement que pour leurs nouveaux projets. **Le FDVA consacre 25 millions d'euros au soutien au fonctionnement et à l'innovation des associations locales**.

Par ailleurs, depuis 2020, une **quote-part des sommes acquises à l'État relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence est affectée au FDVA**. Cette quote-part, fixée à 20 %, représente **17,5 millions d'euros pour 2023**.

En 2021, 46,85 millions d'euros ont été accordés et versés représentant seulement 38 % du montant total demandé. Près de 13 400 associations et plus de 14 250 actions ont été soutenues ; plus d'une association sur 5 ayant présenté une demande s'est donc vu refuser un financement. Ces résultats montrent que la lisibilité des critères du financement du FDVA 2 peut encore être améliorée. 79 % des associations soutenues n'ont pas de salarié ou 2 au maximum.



Fin 2021, la Cour des comptes a publié un rapport évaluant l'efficacité du dispositif. Celui-ci soulignait notamment la lourdeur du dispositif. Plus encore, le rapport constatait que « *les objectifs nombreux et ambitieux assignés au FDVA 2 apparaissent en décalage avec les moyens déployés et provoquent un saupoudrage des financements et la distribution de subventions de faible montant* ».

---

***Afin de donner au FDVA les moyens de ses ambitions, le rapporteur plaide pour une hausse de la quote-part des sommes acquises à l'État relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence qui lui est affectée.***

---

Cette hausse est indispensable pour répondre à l'ensemble des demandes et accompagner la reprise du secteur et prévenir les difficultés à venir, face à l'inflation et aux coûts supplémentaires auxquels les associations vont devoir faire face dans les prochains mois.

---

**La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a décidé, lors de sa réunion plénière du 16 novembre 2022, de s'abstenir sur l'adoption des crédits du programme « Jeunesse et vie associative », au sein de la mission Sport, jeunesse et vie associative du projet de loi de finances pour 2023 et s'en remettra, dans ces conditions, à la sagesse du Sénat.**

---



**Laurent Lafon**

Président  
de la commission  
Sénateur du  
Val-de-Marne  
(Union Centriste)



**Jacques-Bernard  
Magner**

Rapporteur pour avis  
Sénateur  
du Puy-de-Dôme  
(Socialiste, Écologiste  
et Républicain)

Commission de la culture, de l'éducation  
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023\\_com.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023_com.html)