

2 décembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

1. ENTRE « SINCÉRISATION DES COÛTS » ET MESURES PORTÉES PAR LE PLAN DE RELANCE : LA DIFFICILE LECTURE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 163

A. UN BUDGET EN AUGMENTATION MASQUANT UN JEU D'ÉCRITURE COMPTABLE

Le programme 163 « jeunesse et vie associative », augmente de 39,52 millions d'euros, soit de près de 6 % par rapport à l'année dernière, pour atteindre 699,72 millions d'euros. Pour la première fois, ce programme d'intervention contient des crédits de titre 2 (personnels) consacrés à la rémunération des encadrants des jeunes en SNU (chefs de centres et adjoints, cadre de compagnie, tuteurs notamment).

Évolution des crédits du programme 163 entre 2020 et 2021

	LFI 2020 (millions €)	PLF 2021 (millions €)	Évolution (millions €)	Évolution (%)
Développement de la vie associative	53,78	55,08	+ 1,3	+ 2,4 %
Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire	71,29	77,09	+ 5,8	+ 8,1 %
Développement du service civique	505,29	505,29	0	0 %
Service national universel	29,83	62,25	+ 32,42	+ 108,6 %
Total	660,20	699,72	+ 39,52	+ 5,98 %

Projet annuel de performance – PLF 2021

Cette hausse est principalement portée par **les crédits consacrés au service national universel (SNU)** qui représente à eux-seuls 82 % des sommes supplémentaires affectées au programme.

Pour le rapporteur, ce constat n'est pas anodin. En effet, selon la secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement, l'augmentation du budget du SNU s'explique uniquement par une **démarche de sincérisation des coûts et d'intégration dans le programme 163 de dépenses non budgétées ou dispersées** dans d'autres programmes. Si votre rapporteur pour avis se félicite de cette démarche qui participe à la bonne information du Parlement, il constate qu'elle absorbe la quasi-totalité de la hausse des crédits du programme 163.

B. LA MISSION « PLAN DE RELANCE » CONTIENT PLUSIEURS MESURES QUI RELÈVENT TRADITIONNELLEMENT DU PROGRAMME 163.

Ainsi, 7,2 millions d'euros sont prévus pour financer 2 000 « postes »¹ **Fonjep** dans le cadre du volet « compétences » du plan de relance dédié aux jeunes. **Ces crédits sont deux fois plus importants que les moyens supplémentaires dévolus au Fonjep dans le programme 163** (+ 4,5 millions d'euros).

Par ailleurs, dans le cadre du plan #1jeune1solution, **60 000 parcours emplois compétences (PEC)** - la nouvelle formule des contrats aidés ciblés sur le secteur non marchand et notamment les associations employeuses - seront créés. 239,6 millions d'euros sont inscrits en crédit de paiement dans la mission « plan de relance ».

Enfin et surtout, **100 000 missions de service civique supplémentaires** « pour permettre à des jeunes de s'engager dans des associations »² sont financées. 363 millions d'euros sont ainsi ouverts pour cette mesure dans la mission « plan de relance ».

Comparaison des hausses de crédits du programme 163 et des actions financées dans le cadre de la mission « plan de relance »

	Programme 163 : jeunesse et vie associative	Mission « plan de relance »
Fonjep	600 postes Fonjep supplémentaires (soit 3 275) + 4,5 millions d'euros, pour atteindre 39 millions d'euros	2 000 postes financés 7,2 millions d'euros
Parcours emplois compétences	Aucun PEC n'est financé dans le cadre du programme 163	60 000 PEC 239,6 millions d'euros
Service civique	Pas d'augmentation en 2021 – maintien d'un objectif de 145 000 missions	100 000 missions 363 millions d'euros

Au total, ce sont 609,8 millions d'euros au profit de mesures qui relèvent ou auraient pu relever du programme 163 que l'on retrouve dans la mission « plan de relance ». Ce montant est important, car **il représente plus de 80 % des crédits du programme 163**. Votre rapporteur se réjouit de ces sommes importantes, qui témoignent de l'utilité et de l'efficacité du Fonjep et du service civique.

Mais, cette inscription des crédits hors programme 163 **inquiète votre rapporteur**. En effet, la raison d'être de la mission « plan de relance » est de permettre un « *cloisonnement de ces crédits par rapport aux moyens classiques et récurrents dédiés aux autres politiques publiques* ». Il regrette que la grande majorité de l'effort financier supplémentaire du Gouvernement en faveur de la jeunesse et de la vie associative en **2021 se fasse dans un cadre conjoncturel qui a vocation à disparaître très rapidement**. Or, **la promotion d'une société de l'engagement nécessite un investissement continu et à moyen terme**.

¹ La notion de « postes » Fonjep recouvre le versement par l'État d'une subvention d'un montant de 7 164 euros. Il ne s'agit pas du financement à proprement parler d'un emploi.

² Projet annuel de performance de la mission « plan de relance », PLF 2021.

2. LES ASSOCIATIONS, DES ACTEURS ESSENTIELS DE LA SOLIDARITÉ, DE LA SOCIÉTÉ DE L'ENGAGEMENT ET DU VIVRE-ENSEMBLE À SOUTENIR

A. UN SECTEUR PARTICULIÈREMENT TOUCHÉ PAR LA CRISE DE LA COVID-19

Le secteur associatif a été très fortement touché par la crise de la covid-19. Comme le soulignait en juin dernier le groupe de travail piloté par votre rapporteur pour avis, les conséquences sur l'activité des associations¹ sont estimées à **1,4 milliard d'euros entre le 15 mars et le 15 avril**. Ce constat permet de donner un ordre de grandeur des pertes qu'a connu le secteur associatif en avril-mai, mais également à l'occasion du deuxième confinement. Les conséquences économiques sont particulièrement importantes : **86 % des associations ont été contraintes d'annuler un ou plusieurs évènements et 66 % ont complètement suspendu leurs activités**.

Selon le mouvement associatif, qui regroupe plus de 700 000 associations, **30 000 associations sont menacées de disparition en 2020, dont 4 000 associations employeuses**. 55 000 associations - principalement des associations de moins de 5 salariés - ont déclaré ne pas pouvoir maintenir les salaires. Les effectifs salariés ont reculé de 3,5 %, soit 60 000 emplois² en moins. En outre, **les déclarations d'embauche sont en diminution de 45 %**. Enfin, seulement 8 % des associations envisagent de recruter dans les mois à venir.

La crise de la covid-19 a également eu des conséquences importantes **sur le bénévolat et l'engagement**. Les créations d'associations sont en chute de 40 %. Les adhésions ont diminué de 25 à 50 % dans les associations sportives, culturelles et de loisirs.

Si l'État a mis en place des mesures pour soutenir l'emploi et l'économie auxquelles peuvent prétendre les associations (fonds de solidarité, prêt garanti par l'État, chômage partiel), **ces dernières ont connu des difficultés importantes pour y accéder, en en décourageant certaines**. La quatrième loi de finances rectificative qui vient d'être adoptée par le Parlement prévoit 5 millions d'euros en faveur des associations. Au regard des quelque 1,5 million d'associations qui existent en France et de la reconnaissance de leur rôle en matière de création du lien social et de résilience des territoires, **votre rapporteur pour avis regrette que ce montant soit aussi faible**. En outre, aucun abondement spécifique n'est prévu au bénéfice du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) pour répondre à la crise de la covid-19.

B. LE FDVA, UN OUTIL INDISPENSABLE DE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

Le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) est un outil financier majeur pour la promotion et le développement de la vie associative, tant pour la **formation** des bénévoles et personnes travaillant dans le secteur associatif (« FDVA 1 ») que pour le **soutien des projets des associations** (« FDVA 2 »).

En 2020, malgré la crise de la covid-19, les appels à projet ont pu se tenir – parfois en décalant les échéances de remise des dossiers – et **l'intégralité des crédits ouverts ont été dépensés** selon le directeur général de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. Dans le cadre du « FDVA 1 » 2 000 associations ont été financées, pour 19 000 journées de formation au bénéfice de 170 000 bénévoles. Ces chiffres sont comparables à ceux de l'année dernière. Toutefois, comme l'ont déclaré tant les acteurs associatifs qu'institutionnels à votre rapporteur pour avis, **les possibilités offertes par le « FDVA 1 » restent insuffisantes par rapport au nombre de bénévoles souhaitant bénéficier d'une formation**.

Les 25 millions d'euros du « FDVA 2 » qui a partiellement succédé à la réserve parlementaire, ont également été **intégralement attribués**. Une attention particulière a été portée envers les **petites associations** : 80 % des associations bénéficiaires ont 2 salariés ou moins et 62 % n'adhèrent à aucun réseau national ou sectoriel. 30 % des associations aidées relèvent du domaine du sport, 20 % de celui de la culture et 20 % de thématiques sociales. La **subvention moyenne est de 2 900 euros**.

¹ Annulation d'évènements, baisse des cotisations,...

² On dénombre 1,8 million de salariés dans le secteur associatif.

Votre rapporteur pour avis se félicite qu'à partir de 2021, le FDVA bénéficiera d'un **abondement annuel venant des comptes inactifs des associations tombées en déshérence**. Pour l'année prochaine, le montant - non inscrit dans le PLF 2021¹ - est évalué à **15 à 20 millions d'euros**.

Toutefois, ces montants restent insuffisants : pour la campagne 2020, selon les informations transmises par le Mouvement associatif, le nombre de dossiers de demande de subventions au titre du FDVA 2 était deux fois plus nombreux que le nombre de dossiers retenus ; et les montants alloués deux à trois fois inférieurs aux demandes. En outre, la campagne 2020 a eu lieu en février, soit **avant la crise de la covid-19 qui a très fortement touché les associations** (baisse du nombre de cotisations, annulation d'évènements notamment).

Aussi, votre rapporteur pour avis souhaiterait qu'en réponse à la crise, un **abondement spécifique soit prévu pour 2021**. Votre rapporteur pour avis rappelle que les associations jouent un rôle essentiel en matière de vivre-ensemble, de construction de la citoyenneté, ou de solidarité.

C. LES CRÉDITS FONJEP SONT EN AUGMENTATION, MAIS SE POSE LA QUESTION D'UNE HAUSSE PÉRENNE

Votre rapporteur pour avis se réjouit de la « double hausse » des crédits Fonjep dans le PLF 2021 :

- 600 « postes » supplémentaires, soit une augmentation de 4,5 millions d'euros, sont inscrits dans le programme 163. Leur nombre est ainsi porté à 3 275 ;
- dans le cadre de la mission « plan de relance », 2 000 nouveaux « postes » Fonjep sont financés, pour 7,2 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis souhaite apporter une clarification. L'appellation « postes » Fonjep recouvre une subvention versée par l'État d'un montant de 7 200 euros. Il ne s'agit donc pas du financement d'un emploi – le montant alloué est d'ailleurs inférieur au coût annuel d'un salarié. Ces postes « Fonjep » sont particulièrement précieux pour les associations. Leur attribution **est très souvent un déclencheur de cofinancement**. En outre, il s'agit d'un dispositif **pluriannuel** permettant à l'association de se projeter sur 3 ans, voire 6 ans, dans le cadre du renouvellement de la subvention. Enfin, et surtout, alors que la plupart des subventions sont aujourd'hui attribuées à travers des appels à projets, tel n'est pas le cas des postes Fonjep, qui est **une aide à l'association en tant que telle et pas pour un projet particulier**. Pour votre rapporteur pour avis, cette augmentation du nombre des postes Fonjep est un marqueur d'une politique de soutien à la vie associative. Comme le soulignait une des personnes auditionnées : *« il faut aider les associations pour ce qu'elles sont et pas uniquement pour ce qu'elles font »*.

Dans cette perspective, le rapporteur pour avis **s'interroge sur l'inscription de la majeure partie des augmentations du nombre des postes Fonjep au sein de la mission « plan de relance » et sur leur pérennisation**.

D. L'AUGMENTATION DES PARCOURS EMPLOIS COMPÉTENCES (PEC) DANS LE PLAN DE RELANCE : UNE MESURE MAL CALBRÉE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES ASSOCIATIONS

Le groupe de travail sur les conséquences de la crise de la covid-19 sur le secteur associatif, animé par votre rapporteur pour avis, proposait de **recréer pour une période transitoire des emplois aidés limités au secteur associatif**.

Certes, le plan de relance prévoit la création de 60 000 parcours emplois compétences (PEC), *« nouvelle formule des contrats aidés ciblés sur le secteur non marchand, en particulier les associations employeuses »* selon le Gouvernement. Toutefois, le rapporteur pour avis souligne que cet **outil est mal calibré pour répondre aux besoins des associations, et au final beaucoup moins efficace que les précédents contrats aidés**.

¹ Il correspond à 20 % des sommes acquises à l'État provenant des comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence

En effet, le montant des crédits alloués à cette action est calculé sur la base d'une prise en charge par l'État à hauteur de 65 % du SMIC brut. A titre de comparaison, les précédents emplois aidés bénéficiaient d'une prise en charge par l'État pouvant aller jusqu'à 75 %. **Le reste à charge pour les associations risque d'être trop important pour leur permettre de concrétiser un recrutement, d'autant plus qu'elles sont nombreuses à connaître des difficultés de trésorerie en raison de la crise sanitaire et économique.**

En outre, selon plusieurs personnes auditionnées, les PEC ont pour but premier d'insérer leurs bénéficiaires, plutôt que de soutenir les associations. Or, **toutes les associations ne sont pas capables de faire de l'insertion.** A titre d'exemple, les PEC prévoient obligatoirement pour l'employeur des actions de formation pour le salarié bénéficiaire. Aucun soutien financier supplémentaire n'est prévu pour accompagner les associations dans ces actions de formation.

Votre rapporteur pour avis constate en 2019 une **sous-consommation** de 25 % des crédits de paiements alloués aux parcours emplois compétences. Ainsi, sur les 100 000 PEC prévus par la loi de finances pour 2019, au final, seuls 80 512 ont été financés¹. Il souhaiterait, pour les associations, un retour au précédent modèle des emplois aidés avec un financement par l'État à hauteur de 80 %. Ce type de contrat a démontré son efficacité pour soutenir le monde associatif.

E. 2021 : ANNÉE DU DÉPLOIEMENT EFFECTIF DU COMPTE D'ENGAGEMENT CITOYEN ?

Prévu par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, **le compte d'engagement citoyen (CEC) vise à reconnaître et valoriser l'engagement.** Il permet l'octroi d'heures de formation citoyenne ou professionnelle, adossées au compte personnel de formation.

Sont éligibles : les bénévoles associatifs répondant à certaines conditions, les volontaires en service civique, les maîtres d'apprentissage, les sapeurs-pompiers volontaires, certains réservistes opérationnels ou ceux de la réserve civique et de ses réserves thématiques, les proches aidant une personne en situation de handicap ou une personne âgée en perte d'autonomie.

Dans la limite d'un plafond de 720 euros cumulables au titre du compte d'engagement citoyen, 240 euros de formation peuvent être alloués aux individus accomplissant l'une de ces formes d'engagement ; à raison notamment d'une durée d'exercice propre à chaque forme, précisée par décret².

Les droits acquis au titre du CEC sont financés par les autorités publiques responsables des activités : les communes pour la réserve communale, le service d'incendie et de secours pour les sapeurs-pompiers volontaires, l'agence nationale de santé publique pour la réserve sanitaire et l'État pour toutes les autres formes d'engagement éligibles.

Après la mise en place logistique et administrative, **2021 représente un tournant.** Les droits font désormais l'objet d'une déclaration automatique, y compris au titre des activités 2017, 2018 et 2019. Pour ces trois années, l'inclusion automatique devrait se faire au cours du premier trimestre 2021. 12,4 millions d'euros, soit un million d'euros de plus que cette année, sont consacrés au compte d'engagement citoyen, afin de couvrir des droits à la formation acquis par les bénéficiaires.

Pour votre rapporteur pour avis, **le compte d'engagement citoyen répond à une demande forte des associations et de leurs bénévoles** : pouvoir bénéficier d'une formation et d'un accompagnement. Il craint toutefois que ce **nouveau dispositif reste trop confidentiel.** Il appelle ainsi le Gouvernement à **mieux communiquer et informer** sur l'existence de ces nouveaux droits auprès des bénévoles qui souvent l'ignorent. Votre rapporteur pour avis rappelle en effet, qu'à partir du moment où les conditions de durée sont respectées, toute personne, **quel que soit son « statut »**, acquiert des droits au titre du compte d'engagement citoyen : jeune dès 16 ans, étudiant, actif (salarié, agent public, indépendant, chômeur) ou retraité.

¹ Rapport annuel de performance, mission « travail et emploi », loi de finances pour 2019.

² Décret n° 2017-1058 du 10 mai 2017 modifiant le compte d'engagement citoyen.

3. UNE EXPÉRIMENTATION DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL À L'IDENTIQUE, MAIS UN BUDGET QUI DOUBLE

A. LE SNU TOUCHÉ DE PLEIN FOUET PAR LA CRISE

Le service national universel (SNU) a été durement touché par la crise de la covid-19. Après l'expérimentation dans 13 départements du SNU avec 2 000 volontaires, **2020 devait être l'année de la généralisation de cette expérimentation** à l'ensemble des départements pour « 20 000 à 30 000 jeunes »¹, selon les propos de Gabriel Attal, alors secrétaire d'État à la jeunesse.

Toutefois, en raison de la crise de la covid-19, la phase 1 du SNU - le séjour de cohésion d'une durée de 15 jours -- initialement prévue à la fin du mois de juin, a dû être décalée aux vacances de la Toussaint, avant d'être **annulée**.

Ainsi, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, où l'expérimentation a pu se dérouler normalement pour 88 jeunes âgés de 15 à 17 ans, la phase 1 a été annulée sur l'ensemble du territoire français. Au total, sur les 30 millions d'euros inscrits au budget 2020, **seuls 8 millions ont été dépensés pour l'achat d'uniformes, la formation des directeurs de centres d'accueil, ainsi qu'un certain nombre de dépenses qui n'ont pas pu faire l'objet d'un remboursement**.

Il a été indiqué à votre rapporteur pour avis que 15 millions des 22 millions non exécutés au titre du SNU allaient être redéployés pour soutenir le **tourisme social**.

2020 : année noire pour le tourisme social

Le tourisme social (colonies de vacances, classes de découverte, ...) a été très fortement concerné par la crise de la covid-19. La totalité des classes vertes ont été annulées au premier trimestre 2020 et l'activité est quasi-nulle depuis la rentrée. En outre, cet été, les colonies de vacances ont connu des taux de remplissage très faibles. Or, le modèle économique du tourisme social repose sur un prix d'un séjour calculé au plus juste. Ainsi, pour ne pas être déficitaire, un séjour doit avoir un taux de remplissage de 80 à 85 %. Faute d'inscriptions suffisantes, de nombreux séjours ont été annulés. Le chiffre d'affaires sur la période estivale frôle une baisse de 50 % selon les informations transmises au rapporteur pour avis.

Le 17 novembre, le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports a annoncé la création d'un fonds de soutien de 15 millions d'euros. Pour être éligibles, les associations gestionnaires doivent employer au moins 2 salariés permanents sur l'année et avoir enregistré une perte d'activité d'au moins 50 % par rapport à 2019. Elles pourront se voir allouer une aide allant de 5 000 à 20 000 euros.

Votre rapporteur pour avis salue la mise en place de ce fonds de soutien. Toutefois, celui-ci doit être le premier jalon d'une aide sur le moyen terme pour soutenir des acteurs menacés de disparition, alors même que le Gouvernement souhaite redynamiser les colonies de vacances : à la mi-novembre, les réservations pour l'année 2020-2021 sont inférieures de 80 % en comparaison date à date par rapport à l'année dernière.

¹ Compte rendu de la réunion du mercredi 13 novembre 2020.

B. « LA SINCÉRISATION » DU BUDGET : RAISON INVOQUÉE DU DOUBLEMENT DU BUDGET

Votre rapporteur pour avis constate avec étonnement que **le budget dédié au SNU fait plus que doubler entre le PLF 2020 et le PLF 2021**, passant de 29,83 millions d'euros à 62,25 millions d'euros, alors que le nombre de jeunes potentiellement accueillis reste stable. En effet, l'action « service national universel » du programme 163 est construite autour d'une prévision de 25 000 jeunes accueillis. Lors de son audition pour le projet de loi de finances pour 2019, Gabriel Attal, alors secrétaire d'État à la jeunesse, indiquait à la commission que les quelque 30 millions d'euros en faveur du SNU devaient permettre d'accueillir en 2020 « entre 20 000 et 30 000 jeunes ». Le coût par jeune passe ainsi de **1 000-1 500 euros** à **2 490 euros - 2 300 euros** hors coût de développement de système d'information, de communication et d'évaluation.

Interrogée par le rapporteur pour avis, surpris par cette très forte hausse du coût par jeune pour une **prestation identique** à celle qui aurait dû être proposée en 2020, Sarah El Haïry, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement, a indiqué qu'il s'agissait d'une **sincérisation du coût** du SNU, visant à inscrire au sein du compte 163 toutes les dépenses jusqu'alors invisibles, non comptabilisées ou prises en charge par d'autres ministères : l'appui des armées, les dépenses prises en charge par les collectivités locales, ou encore le coût du transport des jeunes¹.

L'aspect budgétaire sera un point incontournable du futur débat budgétaire sur le SNU que votre rapporteur pour avis appelle depuis plusieurs années de ses vœux. **Si le rapporteur pour avis prend note de cette démarche de « sincérisation du coût du SNU », il s'étonne que ces coûts n'aient pas été intégrés dès le PLF 2020.**

C. DE NOMBREUSES INTERROGATIONS SUR LA PHASE 2

La phase 2 des jeunes ayant expérimenté le SNU en 2019 a également été concernée, mais dans une moindre mesure, par la crise de la covid-19. Cette phase, d'une durée de deux semaines, ou de 84 heures réparties sur l'année, se déroule sous la forme d'une **mission d'intérêt général** et peut se faire notamment dans des associations, les services de l'État, des collectivités territoriales, ou encore dans les armées, les services de police, de gendarmerie et de sécurité civile.

Il ressort des auditions menées par votre rapporteur pour avis de **nombreuses interrogations de la part des associations** sur le déroulé de cette phase 2. Elles estiment **ne pas avoir été associées** au déploiement de cette dernière. Dans certaines régions, les préfets ont indiqué ne pas avoir besoin du secteur associatif.

Le doute est tel que de **nombreuses associations hésitent à poursuivre le conventionnement avec l'État sur le déploiement du SNU.**

Par ailleurs, plusieurs mouvements associatifs ont indiqué avoir relancé des débats en interne sur **la compatibilité des valeurs qu'elles portent et souhaitent promouvoir, avec la forte dimension militaire qu'a aujourd'hui le SNU**. D'ailleurs, l'enquête de l'INJEP sur les premières missions d'intérêt général réalisées par la cohorte 2019, montre que des deux tiers des volontaires souhaitaient faire leur mission dans le domaine de la défense et de la sécurité. « *Le SNU, et la mission d'intérêt général en particulier, sont envisagés par certains jeunes comme un engagement dans une profession, une première étape dans une insertion professionnelle dans un corps en uniforme.* »².

Votre rapporteur pour avis estime qu'il est urgent d'avoir une réflexion de fond sur les objectifs de cette phase 2 et de manière générale sur le SNU. Face aux nombreuses interrogations, votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'opportunité de reporter le déploiement du SNU d'un an et d'utiliser ces crédits pour soutenir l'emploi associatif et plus particulièrement les petites associations culturelles et d'éducation populaire.

¹ Afin d'améliorer la mobilité des jeunes, la phase 1 pose pour principe que celle-ci se fasse dans un département autre que celui de résidence du jeune. D'ailleurs, plusieurs volontaires de Wallis-et-Futuna ont participé au séjour de cohésion qui s'est tenu cette année en Nouvelle-Calédonie.

² Sous l'uniforme ou en association : deux manières de s'engager dans les missions d'intérêt général, INJEP, analyses et synthèses n° 41, novembre 2021.

4. 2021 : LE DÉFI DE L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE MISSIONS DU SERVICE CIVIQUE

A. LA FORTE VOLONTÉ D'ENGAGEMENT DES JEUNES EN SERVICE CIVIQUE RÉVÉLÉE PAR LE PREMIER CONFINEMENT

Le service civique, comme de très nombreux domaines, a subi le premier confinement. Selon les chiffres transmis par l'agence du service civique, en mars 2020, 58 500 jeunes effectuaient une mission de service civique. Trois adaptations ont été proposées : la suspension de la mission, la poursuite de la mission à distance, la poursuite de la mission sur le terrain dans un cadre sécurisé.

Un tiers des volontaires ont continué leur mission, dont 5 à 10 % sur le terrain. Quant aux jeunes qui ont vu leurs missions suspendues, la **quasi-intégralité s'est tournée vers la réserve civique** : 50 000 jeunes en service civique se sont inscrits sur la plateforme « jeuxaider.gouv.fr ». Le rapporteur pour avis appelle à l'inscription d'un article **dans tous les contrats** de service civique permettant en cas de crise, au préfet de pouvoir détourner momentanément le volontaire de sa mission – avec son accord – pour l'affecter sur **une mission d'urgence**. A titre d'exemple, une telle clause aurait pu avoir son utilité à la suite des très fortes intempéries qui ont frappé les Alpes-Maritimes début octobre.

Le premier confinement a également eu un effet négatif important sur les débuts de mission. Les recrutements au mois de mars, avril et mai ont connu une chute importante. Par rapport à la prévision initiale pour 2020, **une dizaine de milliers de recrutements ne sont pas intervenus au premier quadrimestre 2020.**

B. LE SERVICE CIVIQUE, ACTEUR IMPORTANT DU PLAN « 1JEUNE, 1SOLUTION »

1. 100 000 missions supplémentaires : le projet ambitieux du plan de relance

Lors de son discours du 14 juillet, le Président de la République a annoncé **la création de 100 000 missions de service civique supplémentaires**, dans le cadre du plan « 1jeune1solution », dont 20 000 dès 2020 et 80 000 en 2021. Rapporté au nombre habituel de missions – 145 000 –, **le défi à relever est important : l'augmentation du nombre de missions à trouver est de 69 %**. Des priorités thématiques ont été fixées pour ces missions « plan de relance » : la solidarité intergénérationnelle, la continuité pédagogique, l'inclusion, l'égalité femme-homme, ou encore la transition énergétique.

Le rapporteur pour avis se félicite de **cette annonce qui est une reconnaissance à la capacité d'insertion du service civique**. Une étude récente de l'INJEP constate d'ailleurs le rôle joué par le service civique pour « *des jeunes en réorientation n'ayant pas terminé leurs études ou ayant obtenu des diplômes qui ne permettent pas une insertion professionnelle aisée* »¹. Les résultats en matière d'insertion professionnelle sont également bons pour les volontaires en situation « précaire » ayant une expérience professionnelle avant de commencer leur mission, et pour ceux au chômage de longue durée et sans expérience professionnelle. D'ailleurs, le groupe animé par votre rapporteur pour avis en mai 2020 sur les conséquences de la crise de la covid-19 sur le secteur associatif avait appelé **au renforcement du recours au service civique afin de limiter le coût social de la crise dans les mois à venir.**

Il note toutefois que la marche à franchir est particulièrement haute pour les **quatre derniers mois de 2020**. A l'origine, il était prévu l'entrée dans le dispositif de 60 000 jeunes sur cette période. Pour atteindre l'objectif initial de 145 000 missions inscrit au PLF 2020, il est nécessaire d'y ajouter les 10 000 recrutements de rattrapage du premier semestre. A cela s'ajoutent les 20 000 missions supplémentaires à trouver dans le cadre du plan de relance. Au total, **ce sont 90 000 missions**

¹ Les volontaires en service civique : des parcours de formation et d'insertion variés, INJEP, analyses et synthèses n° 32, mars 2020.

qui doivent être proposées sur le dernier quadrimestre 2020. Et selon les propos de l'agence du service civique « *l'année prochaine, la marche sera encore plus haute* ». **La mobilisation de tous est donc primordiale pour réussir cette étape.**

2. La nécessaire mobilisation de tous les acteurs publics

Dès lors, le rapporteur pour avis regrette **une certaine lenteur de la mobilisation des ministères pour trouver ces nouvelles missions.** La première réunion interministérielle à la suite de cette annonce du 14 juillet du président de la République a eu lieu fin septembre, soit deux mois et demi après le discours. De même, les instructions aux préfets fixant les objectifs et les thématiques prioritaires n'ont été envoyées que mi-septembre.

Le rapporteur pour avis appelle à **une mobilisation de l'ensemble des acteurs publics**, susceptibles de pouvoir proposer des missions, à se mobiliser. En effet, les capacités de mobilisation des ministères sont inégales. Ainsi, si le ministère de l'éducation nationale ou le ministère de l'intérieur peuvent proposer un nombre important de missions en leur sein, tel n'est pas le cas du ministère de la transition énergétique. En effet, il gère directement très peu d'établissements accueillant du public. De même, le ministère de la culture gère peu d'établissements en propre. La mise en place de mission de service civique doit être faite directement par les établissements partenaires, ou être incluse dans les conventions liant ces ministères à leurs opérateurs et principaux partenaires.

Le rapporteur pour avis souhaite également que **les collectivités locales se mobilisent fortement** pour augmenter de façon significative le nombre de missions proposées. Actuellement, seuls 12 % des missions de service civique ont lieu au sein des collectivités locales. Les **communautés de communes** ont un rôle important à jouer en la matière, surtout en milieu rural. Elles ont démontré leurs capacités de services à destination des citoyens dans des compétences allant de la petite enfance au troisième âge.

Enfin, le rapporteur pour avis juge intéressantes les expériences de pépinières de service civique, et encourage le développement de **pôles d'appui** dans les territoires pour accompagner les associations et collectivités territoriales, leur présenter l'intérêt du service civique dans un contexte de renouvellement des équipes municipales.

3. Qualité des missions, formation des tuteurs, développement en milieu rural : trois points de vigilance pour 2021

Si la question du contrôle de la qualité des missions proposées a toujours été une préoccupation importante, elle prend une acuité toute particulière dans **cette phase de développement très rapide** du service civique. Lors de son audition, Sarah El Haïry, secrétaire d'État à la jeunesse et à l'engagement, a indiqué que le recrutement de 13 personnes supplémentaires au sein de l'agence pour le service civique était prévu. Pour le rapporteur pour avis, **ce personnel supplémentaire est indispensable afin de s'assurer de la qualité des missions proposées**, mais aussi pour vérifier qu'il n'y a pas de **substitution** à l'emploi par la création d'une mission de service civique.

En outre, la question de la **formation des tuteurs, et notamment des nouvelles structures est primordiale, et ceci avant l'accueil d'un jeune.** Consciente de cette problématique, l'agence du service civique a lancé un marché annuel national de formation des tuteurs, remporté par le groupement solidaire « Unis-Cité/Ligue de l'enseignement ». Celui-ci propose notamment des **modules spécifiques au service civique** – par exemple « accompagnement du volontaire pendant sa mission », ou « atelier de découverte du rôle du tuteur ». Or, le rapporteur pour avis a été surpris d'apprendre **qu'un certain nombre de ministères n'avaient pas recours à cette formation**, mais recouraient à d'autres acteurs. Or, les formations proposées par ceux-ci portent sur l'engagement, la jeunesse et les associations. Elles ne sont pas opérationnelles pour un futur tuteur : **le service civique n'est qu'un des nombreux sujets évoqués et en des termes trop généralistes.** Aussi, le rapporteur pour avis appelle les ministères et de manière plus générale l'ensemble des structures accueillant des volontaires à **privilégier les formations issues du marché lancé par l'agence du service civique.**

De plus, le service civique doit être une **solution offerte à tous les jeunes, quel que soit leur lieu de résidence**. La mise en place de ces 100 000 missions supplémentaires **ne peut se limiter aux seuls territoires urbains et périurbains**. Les territoires ruraux ne doivent pas être oubliés, avec des solutions à apporter en termes de **déplacement, de logement et d'accompagnement des volontaires**. Or, traditionnellement, les structures d'intermédiation comme Unis-Cité ou la ligue de l'enseignement y sont moins présentes. A titre d'exemple, un encadrant d'Unis-Cité suit 20 volontaires qu'il rencontre régulièrement. Un tel modèle est difficilement transposable en zone rurale. Dans cette perspective, le rapporteur pour avis appelle à dresser rapidement **un bilan du recours à la visioconférence et au suivi à distance mis en place pendant le premier confinement**. Ces innovations pourraient utilement être utilisées pour **faciliter l'accompagnement en milieu rural en permettant un accompagnement régulier du jeune et de la structure, tout en réduisant les contraintes liées à un déplacement fréquent**.

Enfin et surtout, le rapporteur pour avis s'interroge sur la **pérennisation de ces 100 000 missions supplémentaires**. Il rappelle que **l'investissement** pour accompagner un jeune en service civique est lourd pour des structures qui n'en ont pour l'instant jamais accueilli. Or certaines d'entre elles risquent de ne pas vouloir se lancer dans cette aventure, si elles n'ont pas la garantie de pouvoir capitaliser sur l'expérience acquise dans l'accueil de jeunes pour les années suivantes. **Une visibilité à moyen terme est indispensable pour réussir le défi ambitieux** lancé par le Président de la République le 14 juillet dernier.

La commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme 163 « jeunesse et vie associative » au sein du projet de loi de finances pour 2021.



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/
pjlf2021_com.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021_com.html)